

Sabine Kropp/Roland Sturm

**Koalitionen und
Koalitionsvereinbarungen**
Theorie, Analyse und Dokumentation

Leske + Budrich, Opladen 1998

Gedruckt auf säurefreiem und altersbeständigem Papier.

ISBN 3-8100-1908-9

© 1998 Leske + Budrich, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck: Druck Partner Rübelmann, Hemsbach
Printed in Germany

Inhalt

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	7
Einleitung:	
Was leistet die Analyse von Koalitionsvereinbarungen?	9
1. Koalitionstheorien, Koalitionsbildung und Koalitionsvereinbarungen - theoretische Ansätze und politische Praxis	13
1.1 Office-seeking und Koalitionsvereinbarungen	13
1.2 Ressortverteilung in den Ländern und Office-seeking-Prinzip - empirische Befunde	30
1.3 Policy-basierte Koalitionstheorien und Koalitionsvereinbarungen	37
1.4 Die Steuerung politischer Inhalte durch Koalitionsvereinbarungen “Do coalitions matter?”	45
1.4.1 Handlungsspielräume in der Finanz- und Haushaltspolitik	45
1.4.2 Länderspezifika der Verwaltungsreform	53
1.4.3 Frauen- und Gleichstellungspolitik als rot-grünes “Reformprojekt”? ..	59
2. Das Parteiensystem als erklärende Variable für Koalitionsbildung und Koalitionshandeln	65
3. Zur Verbindlichkeit von Koalitionsvereinbarungen	88
4. Koalitionsvereinbarungen als Instrument des Regierens	95
5. Entscheidungs- und Kooperationsregeln in Koalitionsverträgen: prozedurale Steuerung	106
5.1 Parlamentarische Koordination	106
5.2 Formalisierung informeller Gremien: der Koalitionsausschuß	112
5.3 Die Bundesratsklauseln	116
5.4 Koalitionsverträge zwischen Verhandeln und Mehrheitsentscheid	124

6. Föderale Ordnung und Länderkoalitionen	131
7. Resümee: Zur Weiterentwicklung der Koalitionstheorie im Lichte der Analyse von Koalitionsvereinbarungen	149
Dokumentation	159
Literatur	197
Register	217

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

	Seite
1. Koalitionsregierungen in den Ländern seit 1990	23
2. Einparteiregierungen in den Ländern seit 1990	28
3. Umfang von prozeduralen und inhaltlichen Regelungen sowie Ressortverteilungen in Koalitionsvereinbarungen	43
4. Finanzsituation der Bundesländer in den neunziger Jahren	51
5. Parteien außerhalb des "Zweieinhalbparteiensystems" bei Landtagswahlen (Mandatszahl)	73
6. Fragmentierung der Parteiensysteme in den Ländern	74
7. Koalitionen in den Bundesländern 1946-1997 - ein Überblick	85
8. Konforme und nichtkonforme Regierungskoalitionen in den Ländern	118
9. Wirkung von Bundesratsklauseln bei Enthaltungen	121
10. Losentscheid bei Bundesratsklauseln in Rheinland-Pfalz	123
11. Wahlergebnisse für die PDS in Ostdeutschland	137
12. Koalitionsregierungen der Bundesländer zwischen 1990 und 1995 und ihre Aktivitäten im Bundesrat	140
13. Gesetzesvorlagen des Bundesrates	143
14. Bundesratsaktivitäten der Länderkoalitionen 1990-1995, nach Politikfeldern	146



Einleitung:

Was leistet die Analyse von Koalitionsvereinbarungen?

In Deutschland sind Koalitionen, die von Parteien mit dem Ziel der Regierungsbildung eingegangen werden, eine im politischen Geschäft alltägliche Erscheinung. Die wissenschaftlichen Bemühungen um dieses Kernelement der Regierungspraxis haben dieses bisher zumeist empirisch stark reduziert und praxisfern in Koalitionstheorien einzuordnen versucht. Koalitionstheorien versuchen mit Hilfe unterschiedlicher Ansätze und auf der Basis verschiedener Annahmen über die Rationalität von Akteuren zu klären, warum Parteien ein bestimmtes Regierungsbündnis eingehen. Anhand von Modellbildungen sollen ex ante Aussagen darüber getroffen werden können, welche Koalitionsvarianten nach Wahlen in parlamentarischen Regierungssystemen am wahrscheinlichsten entstehen. Kaum jedoch wurden von Koalitionstheorien Überlegungen in die Theoriebildung einbezogen, warum und mit welchen Inhalten die beteiligten Akteure während der Koalitionsbildung Verträge abschließen und Vereinbarungen treffen, welche die Zeit des gemeinsamen Regierens für die beteiligten Parteien berechenbar halten sollen. Der Gedanke, Koalitionsbildungen und -regierungen unter diesem Aspekt und von Koalitionsvereinbarungen ausgehend zu analysieren, liegt umso näher, als der Abschluß solcher Regierungsabkommen eine in Deutschland inzwischen übliche Praxis darstellt.

Die Analyse von Koalitionsverträgen ermöglicht eine Reihe weiterführender Schlußfolgerungen, die nicht nur unser Wissen zur deutschen Innenpolitik bereichern, sondern auch geeignet sind, einen kritischen Beitrag zur Theoriebildung im Forschungsbereich "Regieren" zu leisten. Koalitionsverträge zeigen, daß Parteien eine Koalition eingehen, weil sie sowohl nach Ämtern streben (office-seeking) als auch Akteure sind, die Politikinhalte beeinflussen wollen (policy-seeking; vgl. Kap. 1). Die von den Parteien gewählte Koalitionsvariante hängt dabei maßgeblich von der Struktur des nationalen bzw. regionalen Parteiensystems ab (vgl. Kap. 2). Die Analyse von Koalitionsabkommen verschafft Klarheit darüber, daß die unterschiedlichen Forschungsansätze der Koalitionstheorie - unter Einbeziehung institutioneller Variablen - sinnvollerweise verklammert werden müssen. Für die empirische

Analyse der Regierungspraxis von Koalitionen ist überdies eine Vielzahl von erklärenden Faktoren heranzuziehen, deren Zusammenspiel die Grenzen bisheriger Modellbildung verdeutlicht. Verhandlungsmaterien und vereinbarte Schwerpunktsetzungen, die Eingang in den Koalitionsvertrag finden, verweisen zwar auch auf die demokratietheoretische Problematik dieser informellen Regierungspraxis (Kap. 3). Sie geben aber vornehmlich Aufschluß über Motivationen und Präferenzen strategisch handelnder Koalitionsakteure. Die in den Verträgen ausgehandelten Entscheidungs- und Kooperationsregeln und Gremien tragen zur verbesserten Handlungsfähigkeit von Koalitionen bei, da Entscheidungsregeln Handlungsunsicherheiten kanalisieren und wenig kalkulierbare Entwicklungen berechenbarer zu gestalten versuchen (vgl. Kap. 4 und 5). Gleichzeitig verdeutlichen Koalitionsvereinbarungen, daß das Handeln von Parteien als Partner in Regierungen institutionell in weiten Teilen vorgeprägt ist. Da die Realität von Koalitionen ihre entscheidende Prägung aus der Dialektik von institutionell abgesicherten Verfahren und den Initiativen der politisch Handelnden bezieht, liegt es nahe, Institutionen ebenso wie Akteurshandeln als erklärende Faktoren für die Regierungspraxis von Koalitionen in ein Forschungskonzept einzubeziehen (vgl. für die Koalitionsbildung neuerdings auch Laver/Shepsle 1996) und hierbei den Anschluß an die sozialwissenschaftliche Theoriebildung zu vollziehen (Kap. 7).

Koalitionsvereinbarungen in den Bundesländern eignen sich für eine vergleichende Analyse eher als Verträge zwischen Bundesparteien. Die 22 seit Wiederherstellung der deutschen Einheit abgeschlossenen Vereinbarungen umfassen sechs und, begreift man die von der PDS tolerierte Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt als eigene Koalitionsvariante, sogar sieben Koalitionsvarianten. Inhaltliche und prozedurale Unterschiede von Koalitionsvereinbarungen können *nur* auf Länderebene - je nach Koalitionsvariante und Koalitionsformat - zeitlich synchron untersucht werden. Die Länderebene stellt für die Parteien eher ein Experimentierfeld dar, auf dem neue Bündnisformen erprobt werden können. Daneben zeichnen sich in Koalitionsvereinbarungen jedoch in einigen Politikfeldern inhaltliche Übereinstimmungen jenseits parteilich bzw. koalitionsspezifisch definierter Präferenzen ab, die auf ähnliche föderative, besonders finanzpolitische Problemlagen zurückzuführen sind. Wechselwirkungen zwischen Bundes- und Landespolitik sind auf Länderebene unübersehbar. Die Vielfalt der heute feststellbaren Koalitionsvarianten und die damit einhergehende Aufweichung der "herkömm-

lichen" Koalitionslogik des bis in die achtziger Jahre kaum in Frage gestellten deutschen "Zweieinhalbparteiensystems" beeinflussen nachhaltig die Kooperation von Bund und Ländern, die folgerichtig zum Thema von Koalitionsvereinbarungen geworden ist.

Die in den Bundesländern seit 1990 geschlossenen Koalitionsvereinbarungen werden in den folgenden Kapiteln nach den hier kurz skizzierten Gesichtspunkten analysiert und an die Erklärungsansätze der Koalitions-
theorie sowie an theoretische Überlegungen zur Entwicklung des Föderalismus (vgl. Kap. 6) zurückgebunden. Zentrale Aussagen der Koalitionsverträge sind im Anhang aufgeschlüsselt und nach dem zuvor im analytischen Teil der Studie verwendeten Gliederungsprinzip synoptisch dokumentiert.

Für redaktionelle Hilfe und die Erstellung einiger Tabellen möchten wir Ulrike Göbel und Katja Gwosdz herzlich danken. Monika Viehfeiger hat uns - nicht zum ersten Mal - in bewährter Weise durch die Tücken der Software geführt und uns bei der Erstellung des Anhangs mit Rat und Tat zur Seite gestanden.

Zuletzt noch ein kleiner Hinweis zur Lektüre. Im folgenden werden gelegentlich nebeneinander Vergleiche zwischen Staaten und Vergleiche zwischen Ländern der Bundesrepublik Deutschland angestellt. Um Verwirrungen zu vermeiden, sprechen wir in den Kapiteln (in Kap. 1.1 - 1.3), in denen beide Vergleichskonstellationen vorkommen, dann von *Ländern*, wenn wir ausländische Regierungssysteme meinen. Die Länder der Bundesrepublik werden in diesen Kapiteln durchgängig als *Bundesländer* bezeichnet. Wir sind uns bewußt, daß dieser Begriff artifiziell ist und die historische Tatsache verwischt, daß die deutschen Länder den Bund erst geschaffen haben - und nicht umgekehrt.

Sabine Kropp, Roland Sturm



1. Koalitionstheorien, Koalitionsbildung und Koalitionsvereinbarungen - theoretische Ansätze und politische Praxis

1.1 Office-seeking und Koalitionsvereinbarungen

In parlamentarischen Regierungssystemen westlicher Demokratien werden die weitaus meisten Regierungen von Koalitionen gebildet. Die großenteils spieltheoretisch fundierten Ansätze der frühen Koalitionstheorie vermögen freilich weder die Regierungs- und Koalitionsbildungen vorangehenden Aushandlungsprozesse noch deren in Deutschland (und Österreich, vgl. Müller 1994) inzwischen zumeist schriftlich fixiertes Ergebnis - eine vertragsförmige Übereinkunft in Form einer "Koalitionsvereinbarung" oder eines "Koalitionsabkommens" - hinreichend zu deuten. Koalitionsvereinbarungen haben den Zweck, ein Regierungsbündnis - aufgrund welcher Motive der Partner es auch immer entstehen mag - für die Dauer einer Legislaturperiode zusammenzuschweißen. Sie enthalten damit Aussagen, die Aufschluß darüber geben, warum Parteien eine Regierung bilden und nach welcher Logik sie regieren.

Koalitionstheorien beschäftigten sich anfangs vornehmlich mit der Frage, welche Koalitionsvarianten nach einer Wahl am wahrscheinlichsten entstehen. Zum Zweck der Modellbildung wurden stark vereinfachende Annahmen aufrechterhalten, die in einem deduktiven Verfahren auf möglichst alle Regierungsbildungen in parlamentarischen Regierungssystemen anwendbar sein sollten. Für das bundesdeutsche politische System kann man auf nur wenige deskriptiv-analytische Arbeiten zurückgreifen, die zu erklären versuchen, welche erklärenden Variablen für die Wahl des jeweiligen Koalitionspartners verantwortlich sind, oder - allgemeiner - wie sich das deutsche "Koalitionssystem", vor allem auf Landesebene, in Abhängigkeit von Parteiensystem und Bundespolitik entwickelt hat und nach welcher Logik Koalitionen regieren (Collester 1969; Knorr 1975; Kunz 1979; Völk 1989; Jun 1994, für

die Bundesebene jüngst Saalfeld 1997). Auch eine Präferenzordnung, welche die strategische Wahl des Bündnispartners festlegt, konnte bislang angesichts der Vielzahl der die letztgültige Wahlentscheidung beeinflussenden Faktoren verständlicherweise nicht erstellt werden (vgl. Jun 1994). Selbst deskriptiv-analytische Studien berühren nur am Rande die Frage, welche Inhalte und Entscheidungsregeln in Koalitionsvereinbarungen für die Dauer der anstehenden Legislaturperiode zwischen den Partnern festgelegt werden und ob hierbei signifikante Unterschiede feststellbar sind, die auf unterschiedliche Koalitionsvarianten und Koalitionsformate zurückverweisen.

Die frühe Koalitionstheorie (Riker 1962; Gamson 1961) interpretierte Koalitionsbildungen nach dem *"office-seeking-Modell"*. Koalitionsbildung gilt ihr als Nullsummenspiel, in dem die Summe der Auszahlungen, hier definiert durch die Anzahl der Ministerien, konstant bleibt. Spieler sind die Parteien, die als einheitliche, rationale Akteure (*"unitary actors"*) danach streben, den eigenen Gewinnanteil zu maximieren. Ihr Einsatz besteht in Abgeordnetenmandaten, ihr Profit in Macht, gemessen an der Zahl der Ministersessel. Die Opposition vermag aus ihren Ressourcen keinen Gewinn zu schlagen und verliert ihren Einsatz vollständig an die Koalitionspartner, da sie kein Ressort erhält. Alle Spieler gelten als untereinander koalitionsfähig. Konflikte innerhalb der Parteiorganisationen werden in spieltheoretischer Sicht ausgeblendet; sie können, so eine weitreichende Übereinstimmung, zum Zeitpunkt des Eintritts in eine Koalition in der Tat weitgehend vernachlässigt werden (Laver/Schofield 1990: 17 ff.). Strom (1990: 30) bezeichnet die an der Koalitionsverhandlung beteiligten Parteiführer als *"short-term dictators"*, die ein einheitliches Handeln ihrer Partei (zumindest vorübergehend) zu gewährleisten wissen.

Um jedoch den Akteursstatus auf kollektive Organisationen übertragen zu können, müssen im wesentlichen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Hierzu gehört zum einen die Zurechnungsfähigkeit eines Akteurs. Sein Handeln muß von ihm selbst und seiner Umgebung genuin auf ihn zurückgeführt werden (Wiesenthal 1997). Kollektive Akteure bedürfen deshalb erkennbarer Präferenzen sowie eines angemessenen Wissens darüber, wie diese Ziele mit welchen Mitteln erreicht werden können. Handlungspräferenzen und Strategien müssen außerdem eine gewisse Stabilität aufweisen, um einem kollektiven Akteur eine eigene Identität zusprechen zu können (Jansen 1997). Des weiteren müssen kollektive Akteure mit Strategiefähigkeit ausgestattet sein. Diese weiterführende, nicht immer zur Klassifikation herangezogene Annahme des

Rational-Choice-Ansatzes beinhaltet die Forderung, daß kollektive Akteure in der Lage sein müssen, ihre Ziele in einer Präferenzhierarchie nach nutzenmaximierenden Erwägungen anzuordnen (kritisch hierzu: March/Olsen 1989). Laver und Schofield (1990) weisen nicht zufällig darauf hin, daß ein Untersuchungskonzept, das innerparteiliche Fraktionierungen einbezieht und damit die Akteurseinheit von Parteien auflöst, unter Umständen bis zum *einzelnen* Individuum als Untersuchungseinheit zurückführen kann. Damit käme es zu einer nicht erwünschten Aufweichung von deduktiven Modellen der Koalitionsbildung, die schließlich von Theorien mittlerer Reichweite oder deskriptiven Analysen abgelöst werden müßten.

Wird Parteien allerdings unbesehen der Status eines einheitlichen kollektiven Akteurs zugeschrieben, so können manche, durchaus interessante Fälle von Koalitionsbildungen, wie zu zeigen sein wird, nicht erfaßt werden (Kap. 1.2). Die interessanteren Aspekte der Koalitionspolitik liegen überdies in den Aushandlungsprozessen, welche dem Zusammentritt einer Koalition vorgehen, sowie in der Folgezeit des Regierungsalltags. Hier sind innerparteiliche Aushandlungsprozesse und Fraktionierungen als erklärende Variablen für Koalitionsentscheidungen unverzichtbar.

Der Sichtweise des "einheitlichen Akteurs" liegen implizit bestimmte elitentheoretische Konzepte zugrunde. Die Parteiführer handeln in nahezu allen Modellen in eigener Regie für ihre Partei. Diese Annahmen bauen letztlich auf einem marktorientierten Demokratiemodell und damit einem zentralistischen Organisationsverständnis auf (Schumpeter 1947; Downs 1957; Michels 1911), das innerparteiliche Demokratie zuweilen unter Wettbewerbsgesichtspunkten zu deuten versucht. Nach Schumpeter gelten Parteien als Organisationen, die Wählerstimmen zu maximieren suchen, um diese dann erfolgreich in eine Regierungsbildung umsetzen zu können. Seine Elitentheorie schließt die Annahme ein, daß Parteien intern hierarchisch strukturiert sind (Schumpeter 1947). Die Basis wird auf die Funktion der Elitenrekrutierung verwiesen; eine Mitwirkung an der Politikformulierung wird im Wettbewerbsmodell jedoch als wenig funktional erachtet (Niedermayer 1989)¹.

1 Die dem Parteienwettbewerb jeweils zugrunde gelegten Paradigmen (Wettbewerbs-, Integrations- oder Transmissionsparadigma) legen bereits wesentlich die normative Einschätzung fest, ob das empirisch festgestellte Maß an innerparteilicher Demokratie als unzureichend zu gelten hat oder nicht.

Nach den angewandten spieltheoretischen Deutungsmustern sind die Akteure zu jedem Zeitpunkt vollständig über alle Entscheidungen aller anderen Mitspieler informiert. Der Zustand der vollständigen Information reduziert Unsicherheiten darüber, welche Handlungspräferenzen andere Parteien während der Regierungsbildung verfolgen. Akteure dürfen sich nach Maßgabe der formalisierten Koalitionstheorie zusammenschließen, um zu gewinnen (side-payments; vgl. auch Kelley 1968).

Der spieltheoretische Ansatz mißt Mehrheitskoalitionen einen axiomatischen Charakter bei. Nach dem "Größenprinzip" (minimum size principle) repräsentieren alle "winning combinations" im Grundsatz mögliche Koalitionsregierungen. Die Kombinationen aber, welche die 50%-Grenze möglichst knapp an Mandaten überschreiten (minimum winning coalitions), gelten als die wahrscheinlichsten Verbindungen, da hier der Gewinn für die Koalitionspartner am größten ausfällt. Mit dieser Annahme weicht die Koalitionstheorie von den Prämissen des Downs'schen Wettbewerbsmodells ab, da nicht mehr die Maximierung von Wählerstimmen oberstes Gebot für Parteien ist. Nach Riker (1962) geht es für Parteien vielmehr darum, genügend Stimmen zu erzielen, um in Regierungämter kommen zu können (McLean 1987: 105). Weil die Spieler lediglich motiviert sind, ihren Anteil, gemessen in Ministerien, zu maximieren, fallen weiterreichende Vereinbarungen, die Politikinhalte sowie Entscheidungs- und Kooperationsregeln für die Dauer der folgenden Legislaturperiode schriftlich fixieren, folgerichtig aus dem Blickfeld der formalisierten Koalitionstheorie. Neben der Verteilung der Ministersessel sind es jedoch gerade politische Inhalte und die Frage, nach welchen Regeln auch im Konfliktfall entschieden wird, welche Koalitionsvereinbarungen zunehmend schriftlich regeln. Schon dieser Sachverhalt deutet darauf hin, daß der "Gewinn" eine Einflußnahme der Akteure auf policies ebenso wie eine Definition von Kooperationsregeln beinhalten muß. Verfahren sind im Laufe der Regierungszeit einer Koalition von ebenso großer Bedeutung wie politische Inhalte und Ämter.

Bereits ein Blick auf die Tabellen 1 und 2, welche die zwischen 1990 und 1997 in der Bundesrepublik auf Länderebene eingegangenen Koalitionen sowie Einparteienregierungen abbilden, verdeutlicht, daß ein erheblicher Teil der Koalitionen durch rein spieltheoretische Annahmen nicht erfaßt werden kann. Von 31 der in diesem Zeitraum ins Amt gekommenen Regierungen waren 9 Einparteien- und 22 Koalitionsregierungen. Bei letzteren muß unterschieden werden zwischen "minimum winning coalitions" und "minimal

winning coalitions" (Riker 1962: 32). Während erstere, wie oben erläutert, tatsächlich "kleinste" siegreiche Koalitionen in dem Sinne darstellen, daß sie die Kombination enthalten, welche die 50%-Marke an Mandaten knapp überschreitet, werden letztere lediglich durch das Merkmal definiert, daß sie ihre parlamentarische Mehrheit durch den Austritt eines Koalitionspartners verlieren². Auch große Koalitionen stellen somit - rein technisch betrachtet - "minimal winning coalitions" dar. Eine Erweiterung dieses Ansatzes umfaßt das von Michael Leiserson (1970) entwickelte Theorem, nach dem "minimal winning coalitions" wahrscheinlich Koalitionen mit der kleinstmöglichen Zahl an Parteien darstellen. Auf diese Weise entstehe ein Verhandlungsvorteil und ein höheres Maß an Bündnisstabilität, denn mit jedem zusätzlichen Koalitionspartner wachse die Komplexität von Verhandlungsprozessen an.

Von den 22 in Tabelle 1 erfaßten Koalitionen entsprechen acht (36,4%) dem Format einer "minimum winning coalition", weitere zwölf (54,5%) stellen "minimal winning coalitions" dar, welche nicht die nach dem Wahlergebnis kleinste siegreiche Koalition umfassen, gleichwohl aber durch Austritt eines Koalitionspartners keine Mandatsmehrheit mehr besäßen. Die stärkste Fraktion zieht einen Partner mit einer größeren Mandatszahl vor, obwohl die Möglichkeit besteht, im Bündnis mit einer vergleichsweise kleineren Fraktion den eigenen Gewinn größer zu halten. Auch die acht "minimum winning coalitions" sind minimal winning combinations, so daß sich die Zahl der seit 1990 in allen Bundesländern gebildeten "minimal winning coalitions" auf 20 (90,9%) erhöht. Daneben weist die Zusammenschau eine Minderheitsregierung und eine "surplus coalition" (jeweils 4,5%) aus - im Vergleich zu anderen europäischen Ländern eine geringe Zahl, welche auf die in Deutschland historisch begründete ausgeprägte Abneigung gegen (vermeintlich) instabile Minderheitskabinette zurückzuführen ist³.

Vergleichende Untersuchungen errechneten einen Durchschnitt von etwa 26% bis 35,3% "minimum winning coalitions", in rund 33% entstanden Minderheitsregierungen, die nach den Annahmen des "office-seeking"-Prinzips nicht entstehen dürften; der Rest entfiel auf "übergroße"(oversized) Koalitionen (vgl. Herman/Pope 1973; Nolte 1988; Laver/Schofield 1990).

2 Riker (1962) hat nicht immer eindeutig zwischen den beiden Kriterien "minimum" und "minimal" unterschieden.

3 Zu Logik und Stabilität von Minderheitsregierungen vgl. u.a. Dodd 1976, Strom 1990, Herman/Pope 1973.

Tolerierte Minderheitsregierungen können allerdings - so etwa in den skandinavischen Regierungssystemen - nicht selten als Äquivalent für Koalitionsregierungen betrachtet werden (Strom 1986). Es muß dort Anreize und Gratifikationen geben, welche nicht-regierungswillige Fraktionen dazu veranlassen, unter Verzicht auf ein oder mehrere Ressorts dennoch eine Minderheitsregierung im Amt zu halten. Regierungen ohne entsprechende parlamentarische Mehrheiten werden ersichtlich von "policy-seeking"-Parteien gestützt, die ihren "Gewinn" dadurch realisiert sehen, daß sie politische Entscheidungen auch von ihrer Position außerhalb der Regierung wirksam beeinflussen können (vgl. 1.2).

Baut man in koalitionstheoretische Modelle einen nicht näher spezifizierten "Ländereffekt" ein, so kann die Aussagekraft des Modells fast verdoppelt werden. Daß solche "weichen" Kriterien in die wissenschaftliche Debatte eingeführt wurden, verweist darauf, daß die Entscheidung der Akteure, welche Koalition sie eingehen wollen, wesentlich auf institutionelle Spezifika des jeweiligen politischen Systems, insbesondere auf die Struktur des Parteiensystems sowie auf Faktoren politischer Kultur, zurückzuführen ist. Auch für diese Überlegungen gilt erneut: Sowohl eine Analyse, wie Koalitionsvereinbarungen entstehen, als auch eine vergleichende Zusammenschau der zwischen Parteien abgeschlossenen Verträge selbst geben Aufschluß darüber, welche erklärenden Faktoren für die Regierungsbildung auf Länderebene zusätzlich zu den in den meisten Modellen verwendeten Variablen herangezogen werden müssen. Diese können allerdings - zumal in gewichteter Form - nur dann einer Analyse zugeführt werden, wenn ergänzende Annahmen über den Koalitionsbildungsprozeß einfließen, die den Rahmen eines deduktiv anzuwendenden spieltheoretischen Modells dann aber schnell sprengen. Sie verweisen auf die Notwendigkeit, vergleichende Fallstudien - unter Hinzuziehung institutioneller (constraints)⁴ und politisch-kultureller Variablen, vor allem aber innerparteilicher Prozesse (Pridham 1986 und 1987) - zu (bedingt) verallgemeinerungsfähigen Aussagen zu synthetisieren⁵. Bislang

4 Institutionen werden im folgenden nicht nur als Handlungsbeschränkungen, sondern auch als grundsätzlich handlungsermöglichende Elemente koalitionspolitischer Prozesse behandelt, vgl. Kap. 3 - 7.

5 Zu Ergiebigkeit und Problemen eines induktiven Ansatzes in der Koalitionsforschung vgl. schon früh: Pridham 1986, 1987, zur wechselseitigen Problematisierung von Fallstudien und spieltheoretischen Modellen vgl. Laver/Schofield 1990.

gibt es kaum systematische Analysen über die Wirkung der unterschiedlichen strukturellen constraints und Einflüsse auf die Koalitionsbildung (Budget/Laver 1992b). Seit den achtziger Jahren wurde daher zunehmend die Forderung erhoben, die theoretischen Konzepte stärker an ihre "Kontextbedingungen" anzubinden (z.B. Browne 1982: 343; zur Integration institutioneller Variablen in die Modellbildung vgl. neuerdings Laver/Shepsle 1996).

Eine von der Wirkungskraft institutioneller Arrangements gereinigte Betrachtungsweise von Koalitionsbildungen mußte als begrenzt gelten, weil die jeweils spezifischen Ausprägungen des politischen Systems die Einflußmöglichkeiten und damit das strategische Verhalten von Parlamentsfraktionen wesentlich mitbestimmen. In Arbeitsparlamenten kann es der Opposition beispielsweise gelingen, über die Ausschubarbeit Politikfelder wirksam zu beeinflussen. In Dänemark etwa erleichtert das Verfahren, nach dem Regierungen ohne formale parlamentarische "Investitur" ins Amt kommen, das Entstehen von Minderheitsregierungen. Gleichzeitig kann ein relativer Gewinn auch schlicht dadurch entstehen, daß Oppositionsfraktionen die Kosten des Regierens, eine Beteiligung an unbequemen Entscheidungen, im Hinblick auf die nächsten Wahlen zu meiden suchen (vgl. Strom 1990)⁶. In manchen politischen Systemen (z.B. Belgien, Niederlande) werden besondere Formateure mit der Regierungsbildung beauftragt; in der Bundesrepublik nehmen diese Funktion der Koalitionsbildung allein die Parteien wahr.

Weiterhin beeinflussen der verfassungsrechtlich definierte Modus der Abberufung der Regierung durch das Parlament sowie die Möglichkeiten der Parlamentsauflösung das Koalitionsformat erheblich, ebenso das erforderliche Quorum, mit dem verfassungsändernde Mehrheiten erreichbar sind. Selbiges gilt selbstverständlich auch für die Beschaffenheit des nationalen oder subnationalen Wahlsystems. Das in Deutschland für den Bundestag und für die meisten Bundesländer gebräuchliche Stimmensplitting (Ausnahme: z.B. Baden-Württemberg) ermöglicht es "Koalitionswählern", taktisch zu votieren,

6 In der Bundesrepublik läßt sich der vermutete Zusammenhang zwischen Regierungsbeteiligung und einem Verlust an Wählerstimmen bei den der Legislaturperiode folgenden Wahlen nicht unbedingt bestätigen. Im Gegenteil: Eine Regierungsbeteiligung wirkt sich oftmals eher als Bonus für die amtierenden Parteien aus, da diese sich im Regierungsamt besser zu profilieren vermögen als die Oppositionsparteien (vgl. Saalfeld 1997: 99 ff.). Gewinne oder Verluste von Regierungsparteien in Wahlen dürfen allerdings nicht monokausal auf den Faktor "Regierungsbeteiligung" zurückgeführt werden.

indem sie den gewünschten oder nach Koalitionsaussage wahrscheinlichen kleinen Partner mit ihrer Zweitstimme unterstützen. Entsprechend spielten Erwägungen, das Wahlrecht etwa zu Lasten kleinerer Parteien in ein Mehrheits- oder Grabenwahlsystem zu verändern, nicht nur auf Bundesebene eine Rolle im Koalitions poker (vgl. Saalfeld 1997; allgemein: Nohlen 1990). Wird eine oder werden mehrere Parteien durch ein verändertes Wahlrecht ausgeschaltet, so kann dies die Koalitionsarithmetik nachhaltig beeinflussen. In den Bundesländern war es nicht zufällig zumeist der kleinere Koalitionspartner FDP, der darauf drängte, ein Zweitstimmensystem einzuführen. In jüngerer Zeit plädierten B'90/Grüne in Hessen dafür, die Zweitstimme abzuschaffen - mit dem unausgesprochenen Kalkül, der FDP den Wiedereinzug in den Landtag zu erschweren. Dies könnte die koalitionspolitische Landschaft entscheidend verändern: Nicht mehr die beiden Blöcke CDU und FDP sowie SPD und B'90/Die Grünen würden um die Regierungsmacht konkurrieren. Vielmehr wäre die SPD mit ziemlicher Sicherheit nach den nächsten Wahlen in der Lage, das Bündnis mit dem derzeitigen grünen Koalitionspartner weiterzuführen.

Je vielfältiger jedoch die Erklärungsfaktoren sind, welche spezifisch nationale oder regionale Faktoren zu erfassen versuchen, desto weniger ist ein "modellierter" Erklärungsansatz im deduktiven Verfahren noch über die nationalen Grenzen hinweg anwendbar. Wenn vielschichtige Kausalzusammenhänge möglichst präzise für einzelne Phänomene aufgedeckt werden sollen, wird die Möglichkeit der Generalisierung zugunsten begrenzter Aussagen über "typische Muster" von Koalitionsbildungen und die Regierungspraxis von Koalitionen zurückgedrängt. Jede praktische Modifikation der Rational-Choice-Theorien, so Laver (1986: 42), entferne diese ein Stück weiter von ihren Paradigmen, mit der Gefahr, daß "they become mere rationalisations of choice rather than rational-choice theories".

Die formalisierte Koalitionstheorie faßt den Koalitionsbildungsprozeß als zeitlich wie räumlich isoliertes Ereignis auf; sie ist nicht in der Lage, langfristige und kurzfristige Kalkulationen und Strategien auseinanderzuhalten (Browne 1982). Ihre Annahmen entbehren zumal auf regionaler Ebene der Realitätsnähe. Obschon die Landesparteien nicht als "Ableger" ihrer jeweiligen Bundespartei in dem Sinne gelten können, daß letztere auf ihre regionalen Gliederungen hierarchisch durchgreifen kann (vgl. Schmid 1990; Lösche/Walter 1992; vgl. Kap. 2), hat die Länderebene doch immer auch als Experimentierfeld für einen möglichen Koalitionswechsel - insbesondere der

FDP - auf Bundesebene gegolten. Indem die FDP - zumal seit den siebziger Jahren - auf Landesebene gezielt parteipolitisch entgegengesetzte Regierungsbündnisse mit der CDU (z.B. Saarland, Niedersachsen) einging, vermochte sie es, ihre föderale Position als Koalitionspartner der SPD im Bund entsprechend auszubalancieren und sich als "Zünglein an der Waage" und "Scharnierpartei" (pivotal party) im "Zweieinhalbparteiensystem" weitere Optionen für die Zukunft aufrechtzuerhalten (Broughton/Kirchner 1986: 79 ff.; vgl. Kap. 2). Daß diese mehrgleisige Koalitionsstrategie Rückwirkungen auch auf den innerparteilichen Zustand der FDP haben kann, läßt sich unschwer daran erkennen, daß bei Koalitionswechseln jeweils ein Teil der Wählerschaft ausgetauscht werden muß und zum Teil enorme innerparteiliche Spannungen zu bewältigen sind (Hoffmann-Lange 1986; Niedermayer 1986).

Daß Koalitionsverhandlungen nicht im zeitlichen Vakuum stehen, läßt sich überdies daran ablesen, daß "Fortsetzungskoalitionen" als Neuauflage einer bereits eingeübten Zusammenarbeit Verhandlungskosten reduzieren können. Koalitionen haftet ein gewisser Trägheitseffekt an (vgl. Nolte 1988). Dieser Sachverhalt wird beispielsweise in den letzten zwischen SPD und FDP in Rheinland-Pfalz sowie zwischen CDU und SPD in Berlin abgeschlossenen Koalitionsverträgen nachdrücklich positiv hervorgehoben. Eine wichtige erklärende Variable, welche die Koalitionsbildung beeinflusst, ist die gegenseitige Bekanntheit bzw. das wechselseitige Vertrauen der Parteiführungen (Saalfeld 1997: 67). Koalitionsaussagen werden im übrigen oft bereits vor den Wahlen getroffen, so daß die spieltheoretische Annahme, nach der "kleinste siegreiche" Bündnisse axiomatisch entstehen, auch unter diesem Gesichtspunkt modifiziert werden muß. Die frühen spieltheoretischen Ansätze der Koalitionstheorie beschränkten sich darauf, ihren Blick lediglich auf *eine* Arena, die der Koalitionsbildung, zu richten. Sie vernachlässigten dabei aber die Tatsache, daß die Strategien "rationaler" Koalitionsakteure - zumal auf regionaler Ebene - über mehrere miteinander verbundene (institutionelle) Arenen hinweg "aufgespannt" sein müssen. So vernetzt auch der Prozeß der Koalitionsbildung bereits mehrere (föderative, innerparteiliche usw.) Handlungsfelder miteinander (vgl. hierzu Tsebelis 1990). Dies kann dazu führen, daß Koalitionsparteien - hinsichtlich der Maximierung der Ressorts - durchaus "suboptimale" Gewinne in Kauf nehmen, die sich jedoch im Hinblick auf die über eine einzelne Arena hinausgreifende Gesamtstrategie der Akteure dennoch mit rationalem Nutzenkalkül erklären lassen (vgl. auch Kap. 4-7).

Für ein so schlichtes Modell, wie es das office-seeking-Theorem bietet, mag die von ihm erreichte Prognosefähigkeit, die etwa 30% aller Koalitionen in parlamentarischen Regierungssystemen erklärt, zwar noch als vergleichsweise erfolgreich gelten. Angesichts seines - an der Realität und an den Ansprüchen des Modells gemessenen - sehr "mageren" Erfolgswerts bleibt aber die Frage, ob sich für Koalitionen bzw. Koalitionsbildungen als Untersuchungsgegenstand, der von einer Vielzahl von über die politischen Systeme variierenden erklärenden Variablen abhängt, überhaupt eine Theorie im Sinne einer deduktiven Modellbildung - einer von Zeit und Raum unabhängigen Aussage - entwickeln läßt (vgl. hierzu auch Pridham 1986; anders: Laver/Shepsle 1996), welche geeignet ist, Prognosen über zukünftige Regierungsbildungen zu generieren. Es ist sicher ein Verdienst der formalisierten Koalitionstheorie, daß sie unseren Blick auf bislang wenig systematisch erhobene Zusammenhänge gelenkt hat. In der jüngeren Vergangenheit wurden folgerichtig ausgefeiltere Modelle der Koalitionsbildung mit dem Ziel einer verbesserten Prognosefähigkeit entworfen. Ihre Vertreter sehen immer noch einen größeren wissenschaftlichen Erkenntniswert in imperfekten Modellen als in konkreten Einzelfallstudien.

Tabelle 1: Koalitionsregierungen in den Ländern seit 1990

Land	Mandatsverteilung					Koalition/ Koalitionstyp	Ministerpräsident/ Regierender Bürgermeister	Ressortverteilung
14.10.1990 Thüringen	SPD CDU FDP B'90/Grüne PDS	22,8% 45,4% 9,3% 6,5% 9,7%	21 44 9 6 9			CDU/FDP minimal	Josef Duchac (CDU) ab 2/92 Bernhard Vogel (CDU)	CDU 7: Inneres, Finanzen, Arbeit/Soziales, Bildung, Justiz, Sonderminister, Landwirtschaft FDP 3: Wirtschaft, Umwelt, Kultur /Wissenschaft
13.5.1990 Niedersachsen	SPD CDU FDP Grüne	44,2% 42,0% 6,0% 5,5%	71 67 9 8			SPD/Grüne minimum	Gerhard Schröder (SPD)	SPD 7: Finanzen, Wirtschaft, Inneres, Justiz, Soziales, Landwirtschaft, Kultur Grüne 2: Bundes- und Europaangelegenheiten, Frauen Parteilos 2: Umwelt, Wissenschaft/Kunst (SPD-Vorschlag)
2.12.1990 Berlin	SPD CDU FDP Grüne/AL B'90/Grüne PDS	30,4% 40,4% 7,1% 5,0% 4,4% 9,2%	76 101 18 12 11 23			CDU/SPD minimal	Eberhard Diepgen (CDU)	CDU 8: Inneres, Finanzen, Wissenschaft/For- schung, Schule/Berufsbildung/Sport, Gesundheit, Verkehr, Stadtentwicklung/ Umwelt, Bundes- und Europaangelegenheiten SPD 6: Arbeit/Frauen, Soziales/Jugend/ Familie, Justiz, Wirtschaft/Technologie, Bau- und Woh- nungswesen, Kulturelle Angelegenheiten
14.10.1990 Mecklenburg- Vorpommern	SPD CDU FDP PDS	27,0% 38,3% 5,5% 15,7%	21 29 4 12			CDU/FDP minimal	Alfred Gornolka (CDU) ab 3/92 Berndt Seite (CDU)	CDU 6: Inneres, Finanzen, Landwirtschaft, Kultur, Umwelt, Justiz FDP 2: Wirtschaft, Soziales/Gesundheit

14.10.1990 Sachsen-Anhalt	SPD CDU FDP PDS B'90/Grüne	26,0% 39,0% 13,5% 12,0% 5,3%	27 48 14 12 5	CDU/FDP minimal	Gerd Gies (CDU) ab 7/91 Werner Münch (CDU) ab 12/93 Christoph Bergner (CDU)	CDU 6: Inneres, Finanzen, Landwirtschaft, Justiz, Arbeit/Soziales, Bildung/ Wissenschaft/Kultur FDP 3: Wirtschaft, Umwelt/Naturschutz, Bundes- und Europafragen
14.10.1990 Brandenburg	SPD CDU FDP B'90/Grüne PDS	38,2% 29,4% 6,6% 6,4% 13,4%	36 27 6 6 13	SPD/FDP/ B'90/Grüne minimum	Manfred Stolpe (SPD)	SPD 7: Wirtschaft, Finanzen, Inneres, Justiz, Ar- beit/Gesundheit/ Soziales/Frauen, Woh- nen/Verkehr, Landwirtschaft FDP 1: Kultur/Wissenschaft/Forschung, B'90/Grüne 2: Umwelt, Bildung/Jugend/ Sport
20.1.1991 Hessen	SPD CDU FDP Grüne	40,8% 40,2% 7,4% 8,8%	46 46 8 10	SPD/Grüne minimum	Hans Eichel (SPD)	SPD 8: Inneres/Europa, Finanzen, Justiz, Frau- en/Arbeit/Soziales, Landesentwick- lung/Wohnen/Forsten/ Naturschutz, Wirt- schaft/Verkehr/Technologie, Kultur, Wissen- schaft/Kunst Grüne 2: Umwelt/Energie/ Bundesangelegenhei- ten, Jugend/Familie/Gesundheit
21.4.1991 Rheinland-Pfalz	SPD CDU FDP Grüne	44,8% 38,7% 6,9% 6,5%	47 40 7 7	SPD/FDP minimum	Rudolf Scharping (SPD) ab 10/94 Kurt Beck (SPD)	SPD 9: Inneres/Sport, Finanzen, Ar- beit/Soziales/Gesundheit, Bildung/Kultur, Hoch- schule/Wissenschaft/Weiterbildung, Bundes- u. Europaangelegenheiten, Landwirt- schaft/Weinbau/Forsten, Frauen, Umwelt (ab 10/94 nur noch 8) FDP 2: Wirtschaft/Verkehr, Justiz

29.9.1991 Bremen	SPD CDU FDP Grüne	38,8% 30,7% 9,5% 11,4%	41 32 10 11	SPD/FDP/ Grüne surplus	Klaus Wedemeier (SPD)	SPD 7: Finanzen, Justiz/Verfassung/ Bildung/Wissenschaft, Häfen/Schifffahrt/ Außenhandel/ Bundesangelegenheiten, Arbeit/ Frauen/Soziales/Familie/Gesundheit, Bauwesen FDP 2: Wirtschaft/Mittelstand/ Technologie, Inneres/Sport Grüne 2: Kultur/Ausländerintegration/ Jugend, Umweltschutz/Stadtentwicklung
5.4.1992 Baden-Württemberg	SPD CDU FDP Grüne Rep	29,4% 39,6% 5,9% 9,5% 10,9%	46 64 8 13 15	CDU/SPD minimal	Erwin Teufel (CDU)	CDU 7: Finanzen, Justiz, Kultus/Sport, Wissenschaft/Forschung, Verkehr, Ländl. Raum/Ernährung/Landwirtschaft/ Forsten, (Staatsministerium) SPD 5: Inneres, Gesundheit/Arbeit/ Sozialordnung, Umwelt, Familie/Frauen/ Bildung/Kunst, Wirtschaft
19.9.1993 Hamburg	SPD CDU GAL Statt-Partei	40,4% 25,1% 13,5% 5,6%	58 36 19 8	SPD/Statt- Partei minimum	Henning Voscherau (SPD)	SPD 10: Inneres, Finanzen, Arbeit/ Gesundheit/Soziales, Wissenschaft/ Forschung, Schule/Jugend/Berufsbildung, Umwelt, Bau, Stadtentwicklung/ Staatskanzlei, Kultur/ Gleichstellung Statt-Partei 2: Wirtschaft, Justiz
26.6.1994 Sachsen-Anhalt	SPD CDU B'90/Grüne PDS	34,0% 34,4% 5,1% 19,9%	36 37 5 21	SPD/B'90/ Grüne Minderheits- regierung	Reinhard Höppner (SPD)	SPD 8: Inneres, Finanzen, Arbeit/ Soziales/Gesundheit, Wirtschaft/Technologie, Justiz, Ernährung/Landwirtschaft/Forsten, Kultus, Wohnungswesen/ Städtebau/ Verkehr B 90/Die Grünen 1: Umwelt/ Raumordnung (seit 1996: Landwirtschaft)
16.10.1994 Mecklenburg-Vorpommern	SPD CDU PDS	29,5% 37,7% 22,7%	23 30 18	CDU/SPD minimal	Berndt Seite (CDU)	CDU 4: Inneres, Finanzen, Landwirtschaft/ Naturschutz, Bau/Raumordnung/ Umweltschutz SPD 4: Wirtschaft, Justiz, Soziales, Kultur

16.10.1994 Thüringen	SPD CDU PDS	29,6% 42,6% 16,6%	29 42 17	CDU/SPD minimal	Bernhard Vogel (CDU)	CDU 5: Wirtschaft/Infrastruktur, Kultus, Landwirtschaft/Umwelt, Bundesangelegenheiten, Finanzen SPD 4: Inneres, Justiz/Europa, Soziales/ Gesundheit, Wissenschaft/Forschung/ Kultur
22.10.1995 Berlin	SPD CDU Grüne PDS	23,6% 37,4% 13,2% 14,6%	55 87 30 34	CDU/SPD minimal	Eberhard Diepgen (CDU)	CDU 5: Inneres, Wirtschaft/Betriebe, Wissenschaft/Kultur, Gesundheit/Soziales, Bau/ Verkehr SPD 5: Finanzen, Justiz, Arbeit/Frauen, Stadtentwicklung/Umweltschutz, Schule/Jugend/Sport
19.2.1995 Hessen	SPD CDU FDP Grüne	38,0% 39,7% 7,4% 11,2%	44 45 8 13	SPD/Grüne minimum	Hans Eichel (SPD)	SPD 6: Inneres/Landwirtschaft/ Naturschutz, Finanzen, Kultur, Wissenschaft/Kunst, Wirtschaft/Verkehr/ Landesentwicklung, Frauen/Arbeit/Soziales B'90/Die Grünen 2: Justiz/ Europaangelegenheiten, Umwelt/Energie/Jugend/ Familie/Gesundheit
14.5.1995 Bremen	SPD CDU Grüne Arbeit für Bre- men	33,4% 32,6% 13,1% 10,7%	37 37 14 12	SPD/CDU minimal	Henning Scherf (SPD)	SPD 4: Bildung/Wissenschaft/Kunst/ Sport, Frauen/Gesundheit/Jugend/ Soziales/ Umweltschutz, Kirchen/Justiz/ Verfassung, Häfen/Überregionaler Verkehr/Außenhandel/ Arbeit CDU 4: Inneres, Finanzen/Personal, Wirtschaft/Mittelstand/Technologie/ Europa, Bau/Verkehr/Stadtentwicklung
14.5.1995 Nordrhein-Westfalen	SPD CDU Grüne	46,0% 37,7% 10,0%	108 89 24	SPD/ B'90/Grüne minimal	Johannes Rau (SPD)	SPD 10: Inneres, Technologie/Verkehr/ Wirtschaft, Finanzen, Justiz, Gesundheit/Arbeiten/Soziales, Forschung/ Wissenschaft, Stadtentwicklung/Kultur/ Sport, Bundes- u. Europafragen, Gleichstellung, Schule/ Weiterbildung B'90/Die Grünen 2: Wohnen/Bauen, Umwelt

24.3.1996 Baden-Württemberg	SPD CDU FDP Grüne Republikaner	25,1% 41,3% 9,6% 12,1% 9,1%	39 69 14 19 14	CDU/FDP minimum	Erwin Teufel (CDU)	CDU 7: Inneres, Arbeit/Gesundheit/ Familie/Frauen, Landwirtschaft, Finanzen, Kultus, Wissenschaft, Verkehr FDP 2: Wirtschaft, Justiz
24.3.1996 Rheinland-Pfalz	SPD CDU FDP Grüne	39,8% 38,7% 8,9% 6,9%	43 41 10 7	SPD/FDP minimum	Kurt Beck (SPD)	SPD 5: Inneres/Sport, Umwelt/Forsten, Arbeit/Soziales/Gesundheit, Kultur/Jugend/Familie/Frauen, Finanzen FDP 2: Wirtschaft/Verkehr, Landwirtschaft/ Weinbau, Justiz
24.3.1996 Schleswig-Holstein	SPD CDU FDP Grüne	39,8% 37,2% 5,7% 8,1%	33 30 4 6	SPD/Grüne minimal	Heide Simonis (SPD)	SPD 7: Justiz/Bundes- und Europaangelegenheiten, Bildung/Wissenschaft/ Forschung/ Kultur, Inneres, Finanzen/Energie, Wirtschaft/Technologie/Verkehr, Ländliche Räume/Landwirtschaft/Ernährung/ Tourismus, Arbeit/Gesundheit/Soziales Grüne 2: Umwelt/Natur/Forsten, Frauen/Jugend/ Wohnungs- und Städtebau
21.9.1997 Hamburg	SPD CDU GAL	36,2% 30,7% 13,9%	54 46 21	SPD/Grüne minimal	Ortwin Runde (SPD)	SPD 7: Bau, Schule/Jugend/Berufsbildung, Wirtschaft, Arbeit/Gesundheit/Soziales, Inneres, Justiz, Finanzen Grüne 3: Wissenschaft/Gleichstellung, Stadtentwicklung/Europa/Entwicklungszusammenarbeit, Umwelt Parteilos 1: Kultur

Tabelle 2: Einparteiregierungen in den Ländern seit 1990

Land	Mandatsverteilung			Ministerpräsident	Anzahl der Ministerien
28.1.1990 Saarland	SPD CDU FDP	54,4% 33,4% 5,6%	30 18 3	Oskar Lafontaine (SPD)	9
13.5.1990 Nordrhein-Westfalen	SPD CDU FDP Grüne	50,0% 36,7% 5,8% 5,0%	122 89 14 12	Johannes Rau (SPD)	12
2.6.1990 Hamburg	SPD CDU FDP Grüne	48,0% 35,1% 5,4% 7,2%	61 44 7 9	Henning Voscherau (SPD)	13
14.10.1990 Sachsen	CDU SPD PDS FDP Grüne	53,8% 19,1% 10,2% 5,3% 5,6%	92 32 17 9 10	Kurt Biedenkopf (CDU)	10
14.10.1990 Bayern	CSU SPD FDP Grüne	54,9% 26,9% 5,2% 6,4%	127 58 7 12	Max Streibl (CSU) ab 5/95 Edmund Stoiber (CSU)	9

5.4.1992 Schleswig-Holstein	SPD CDU FDP DVU SSW	46,2% 33,8% 5,6% 6,3% 1,9%	45 32 5 6 1	Björn Engholm (SPD) ab 5/93 Heide Simonis (SPD)	10
13.3.1994 Niedersachsen	SPD CDU Grüne	44,3% 36,4% 7,4%	81 67 13	Gerhard Schröder (SPD)	10
11.9.1994 Sachsen	SPD CDU PDS	16,6% 58,1% 16,5%	22 77 21	Kurt Biedenkopf (CDU)	10
11.9.1994 Brandenburg	SPD CDU PDS	54,1% 18,7% 18,7%	52 18 18	Manfred Stolpe (SPD)	11
25.9.1994 Bayern	CSU SPD Grüne	52,8% 30,0% 6,1%	120 70 14	Edmund Stoiber (CSU)	9

1.2 Ressortverteilung in den Ländern und Office-seeking-Prinzip - empirische Befunde

Koalitionsvereinbarungen regeln inzwischen zu über 90% ihres Umfangs Politikinhalte (Tab. 3). Die Verteilung der Ministerien hingegen wird oftmals nicht schriftlich fixiert. Von den 22 hier ausgewerteten Koalitionsverträgen schreiben nurmehr wenige die Verteilung der Ressorts fest. Mißt man im internationalen Vergleich die Aufteilung der Ministersessel an dem Anteil der von den Koalitionspartnern eingebrachten Mandaten, so stellt man fest, daß dies in über 80% der Fälle proportional erfolgt. Kleineren Koalitionspartnern gelingt es allerdings immer wieder, einen überproportional großen Gewinn zu erzielen (Nolte 1988: 240 ff.).

Solche Aussagen berücksichtigen nicht immer, daß es innerhalb der Koalition Ungleichgewichte gibt, die durch institutionelle Faktoren bedingt sind⁷: Wer - als größerer Koalitionspartner - den Regierungschef stellt, ist gegenüber dem Bündnispartner im Vorteil. In den Bundesländern wiegt dieser Tatbestand besonders schwer, weil die gouvernementale Ausrichtung der Landespolitik und die Einbindung insbesondere der Länderregierungen in den kooperativen Föderalismus das Gewicht von Regierung und Verwaltung auch in den Augen der Wähler stärker hervortreten läßt und die Opposition über nur wenig Profilierungsmöglichkeiten verfügt. Wie auch auf Bundesebene, haben die Länderverfassungen analog dem Grundgesetz überwiegend die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs festgeschrieben. Lediglich die Stadtstaaten Bremen und Berlin bilden hier eine Ausnahme. Hier sind Regierender Bürgermeister bzw. die Präsidenten der Senate nicht mit der Richtlinienkompetenz ihrer Kollegen aus den Flächenstaaten ausgestattet. Sie gelten - indes mit einer hervorgehobenen Stellung - als *primus inter pares* und bilden zusammen mit den anderen Senatoren eine kollegiale Regierung. Die Parlamente der beiden Stadtstaaten sind nicht nur an der Wahl des Regie-

7 Vgl. hierzu Laver/Hunt 1992: Hier wird eine Reihung der politischen Bedeutung der einzelnen Ministerien vorgeschlagen. Diese ist jedoch unvollständig und nur sehr bedingt anwendbar, v.a. bereitet es Schwierigkeiten, sie auf die Länderebene herunterzubrechen. Zu den Problemen für die Bundesebene vgl. Saalfeld 1997: 86 ff.

rungschefs beteiligt. Vielmehr werden alle Mitglieder der Landesregierungen von den Abgeordneten gewählt; diese sind nicht nur, wie in den Flächenländern üblich, durch Bestätigung oder Zustimmung an der Bildung des Kabinetts beteiligt. Auch sind die Regierungschefs nicht in der Lage, Senatoren zu entlassen. Umgekehrt können die Abgeordneten den Senaten nicht nur insgesamt, sondern auch jedem einzelnen Regierungsmitglied das Vertrauen entziehen (ähnlich: Rheinland-Pfalz). Diese Regelung hat immer wieder dazu geführt, daß - etwa in Berlin - sog. "Heckenschützen" aus den regierungseigenen Fraktionen die Stabilität der Koalition gefährden konnten und sich die Landesregierungen deshalb gezwungen sahen, rechtzeitig Kabinettsumbildungen vorzunehmen, um möglichen Koalitions- und Regierungskrisen schon im Vorfeld die Spitze zu nehmen. Selbst die Position der Landesregierungschefs kann also - streng genommen - nicht über die Ländergrenzen hinweg gleich gewichtet werden. Hamburg hat als bislang erster und einziger Stadtstaat mit verfassungsänderndem Gesetz vom 20.6.1996 die Richtlinienkompetenz und das Berufungsrecht des ersten Bürgermeisters für die Senatoren festgeschrieben.

Am Beispiel der Stadtstaaten wird erneut ersichtlich, daß innerparteiliche und innerfraktionelle Interessen- und Konfliktslagen auch durch Institutionen strukturell geprägt werden und einen erheblichen Einfluß auf die Koalitionsbildung ausüben. Um alle die Regierung tragenden Gruppierungen und Strömungen einbinden zu können, sind Regierender Bürgermeister und die Präsidenten der Senate gezwungen, ihre Personalvorschläge sowohl in der eigenen Partei als auch mit dem Koalitionspartner abzustimmen. Dem Regierungschef kommt damit keine eindeutige Verantwortung für die Regierungsbildung zu. Doch selbst in den Flächenländern unterliegt die eher als Formsache angesehene Investitur des Kabinetts selbst nach abgeschlossener Koalitionsvereinbarung noch Unwägbarkeiten: So erreichte z.B. Baden-Württembergs Ministerpräsident Erwin Teufel am 12.6.1996 bei der Wahl des Ministerpräsidenten im ersten Wahlgang nicht die erforderliche Mehrheit der Stimmen im Landtag. Von 83 der künftigen Koalition angehörenden Abgeordneten stimmten nur 77 für Teufel. Teufel selbst räumte ein, daß sowohl seine Personalpolitik als auch die Qualität der Koalitionsvereinbarung Ursache dafür gewesen sein könnten, daß einige CDU-Abgeordnete ihm einen "Denkzettel" verpassen wollten (Sturm 1996: 614). Im anschließenden zweiten Wahlgang erst wurde Teufel zum Ministerpräsidenten gekürt.

Die personelle Besetzung der Ressorts kann verständlicherweise keinen Niederschlag in der auf Modellbildung ausgerichteten formalisierten Koalitionstheorie finden. Diese zieht lediglich die Aufteilung der Ministerien für die Berechnung heran, wie die "Gewinne" unter den Koalitionspartnern verteilt wurden. Neuere Studien (Mershon 1996) berücksichtigen überdies Staatssekretäre, deren Posten als "Verhandlungsmasse" in den Prozeß der Koalitionsbildung eingehen. Zumeist gehören die Staatssekretäre der gleichen Partei an wie der das Ressort leitende Minister. Ist dies jedoch nicht der Fall, so kann den Staatssekretären durchaus eine Art "Beobachterstatus" zukommen, über den Informationen und Kontrollkapazitäten gegenüber dem Koalitionspartner vertieft werden können.

Einzelne Ministerien sind nun aber nicht gleichgewichtig zu bewerten. Der *Ressortzuschnitt* spielt, zumal auf Länderebene, wo viele, an Zuständigkeiten bunt zusammengemischte "Schrägstrich-Ministerien" existieren, eine gewichtige Rolle in der Koalitionsarithmetik (vgl. Tab. 1). Da die Zahl der Ministerien nicht beliebig erhöht werden kann, zeigen nicht zuletzt die Ressortzuschnitte den Gewinn der eine Koalition bildenden Parteien an. Die Parteien schätzen zudem einzelne Ministerien in ihrer Wertigkeit sehr unterschiedlich ein. So erhielten beispielsweise B'90/Die Grünen in Sachsen-Anhalt während der letzten Koalitionsbildung nur eines von neun Ministerien. Dem von Heidrun Heidecke geführten Umweltministerium wurde indes gleichzeitig die Raumordnung eingegliedert, die in der vorangegangenen Legislaturperiode unter der CDU/FDP-Regierung noch dem Ministerium für Städtebau und Wohnungswesen zugeordnet war. Als Landwirtschaftsminister Helmut Rehhan (SPD) am 28.5.1996 demissionierte, wurde sein Geschäftsbereich dem Ministerium für Umwelt und Raumordnung eingegliedert. Auf diese Weise entstand ein Ressortzuschnitt, welcher das Gewicht des kleineren Koalitionspartners, der die 5%-Hürde mit 5,1% der abgegebenen Stimmen gerade überschritten hatte, im Regierungsbündnis überproportional zum Anteil der Partei an den Mandaten stärkte.

Der Stimmenzuwachs der Grünen in Hessen wiederum, die 1995 gegenüber der vorangegangenen Legislaturperiode selbst als Regierungspartei 2,4% an Wählerstimmen zulegten, während die SPD 2,8% verlor, schlug sich in einer erheblichen Zuständigkeitserweiterung des kleineren Bündnispartners nieder. Zwar spiegelt sich diese nicht in einer erhöhten Anzahl "grüner" Ministerien wider, wohl aber in einem deutlich ausgedehnten Ressortzuschnitt: Verfügten die Grünen 1991 noch über die Ministerien für Umwelt,

Energie und Bundesangelegenheiten sowie über Jugend, Familie und Gesundheit, so gingen diese beiden Ressorts 1995 nahezu restlos in einem Ministerium auf (Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit). Daneben erhielten die Grünen mit dem um die "Bundesangelegenheiten" erweiterten Justizministerium unter Rupert von Plottnitz erstmals eines der "klassischen" Ressorts.

Erhebliche disproportionale Verteilungen der "Koalitionsgewinne" sind auch in Berlin nach den Wahlen zum Abgeordnetenhaus am 22.10.1995 entstanden: Obschon die SPD mit 23,6% der Stimmen deutlich unter dem Stimmanteil der CDU (37,4%) lag, einigten sich die Verhandlungspartner darauf, jedem Partner jeweils fünf Ressorts zu überlassen. Der SPD fielen überdies mit dem Finanz- und Justizministerium zwei Schlüsselressorts zu (Jesse/Michel: 1995). Die große Koalition in Berlin war als - von weiten Teilen der Berliner SPD auch so bevorzugte - eingeübte "Fortsetzungskoalition" gewillt, das schlechte Abschneiden der SPD (6,8% Stimmenverluste gegenüber der Wahl von 1991, dagegen 3,0% bei der CDU) nicht auf die Aufteilung der Ressorts zu übertragen. Die SPD befand sich als zentraler Akteur indessen, trotz ihrer Stimmenverluste, in einer strategisch nicht ungünstigen Lage: Sie war der einzig denkbare Koalitionspartner der CDU, die weder mit den Grünen noch mit der PDS ein Bündnis eingehen wollte.

Weitere Probleme, die Ressorts den Koalitionspartnern proportional zu ihren Mandatsanteilen zuzurechnen, ergeben sich, wenn man die Politikbereiche stärker gewichtet, die den *Ländern in eigener Zuständigkeit* verblieben sind und deshalb vergleichsweise größere Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Hierzu gehören etwa das Innenressort und das Kultusministerium. Wertet man die Ressortaufteilung in den Bundesländern danach aus, ob diese Ministerien dem jeweils kleineren oder größeren Koalitionspartner zugestanden wurden, so erkennt man eine durchgängige Regelmäßigkeit: Die größeren Koalitionspartner beanspruchten in 18 von 22 ausgewerteten Fällen die Innenressorts (vgl. Tab. 1). Ausnahmen sind die Ampelkoalition in Bremen (1991-1995) bzw. die große Koalition in Baden-Württemberg (1992-1996), in der die FDP bzw. die SPD das Innenressort erhielten, aber auch die große Koalition in Thüringen, wo der Landesvorsitzende der SPD, Dewes, dem Ressort vorsteht. Dort wird seitens der CDU allerdings nachdrücklich betont, daß die dem Minister im Rahmen der staatlichen Auftragsverwaltung unterstehenden Landräte alle der CDU angehörten und sich deshalb der Koalitionsgewinn der SPD faktisch reduziere. In der großen Koalition Bremens

wiederum können CDU und SPD auf die gleiche Mandatszahl (je 37 Mandate) verweisen, so daß eine paritätische Aufteilung der wichtigen Ressorts den Mandatsanteilen entspricht.

Ein ähnliches Muster zeigt die Verteilung der Kultusministerien: Auch diese werden in 16 von 22 Fällen vom jeweils "größeren" Bündnispartner geführt. Noch weniger sind "Hauptkoalitionäre" gewillt, das Finanzministerium aus der Hand zu geben. Der Haushaltsentwurf liegt nach den Länderverfassungen in der Kompetenz der Regierung. Damit hat der Bündnispartner, welcher das Finanzressort innehat, über das Instrument der (vorläufigen) Ausgabenfestlegung ein wirksames Mittel in der Hand, um die anderen Ressorts - auch die des Koalitionspartners - zu überwachen. Entsprechend ging nur in zwei von 22 Regierungsbündnissen, in Bremen und Berlin, das Ressort an den kleineren Partner. In Berlin weist die überaus hohe Verschuldung das Finanzressort allerdings als ein Ministerium mit zwiespältiger Attraktivität aus.

Unterschiedliche Politikfelder werden von den Parteien in ihrer Wertigkeit unterschiedlich hoch veranschlagt. Daneben trauen die Wähler den Parteien in jeweils unterschiedlichen Aktionsfeldern mehr oder weniger *Sach- und Problemlösungskompetenz* zu (Allensbacher Jahrbuch 1996). Zwischen der Verteilung von Koalitionsgewinnen sowie vorangegangenen und anstehendem Wahlwettbewerb bestehen enge Wechselwirkungen (Laver/ Schofield 1990). Regierungsparteien haben deshalb auch kommende Wahlen im Blick, wenn sie sich über die Leitung jeweils spezifischer Ressorts gegenüber ihrer Wählerklientel zu profilieren suchen. So führt der grüne Koalitionspartner - mit Ausnahme Niedersachsens (1990-1994), wo Ministerpräsident Gerhard Schröder im Einverständnis mit den Grünen die Umweltaktivistin Monika Griefahn berief - in allen rot-grünen Regierungsbündnissen das Umweltressort. Ganz ähnlich beansprucht die FDP ihre Kompetenz als Wirtschaftspartei. Entsprechend gelang es der FDP, in sechs von sieben FDP-beteiligten Koalitionen das Wirtschaftsministerium des Landes zu besetzen.

Eine herkömmliche Vermutung im Hinblick auf Koalitionsregierungen lautet, daß diese im Vergleich zu Einparteienregierungen ihre Verhandlungsmasse, bemessen in Ministerien, schon deshalb erweitern müssen, weil beide (oder mehr) Partner ihre Klientel mit Posten und Stellen versorgen wollen. Dieser Zusammenhang scheint logisch, hält aber einer näheren Überprüfung nicht stand. Die durchschnittliche Anzahl der Landesministerien, die von Koalitionsregierungen geführt wurden, liegt gemäß den im Zeitraum zwi-

schen 1990 und 1997 abgeschlossenen Koalitionsvereinbarungen bei 9,9. Einparteienregierungen (Tabelle 2) übersteigen diesen Wert sogar geringfügig (mit 10,3). Auch wenn man nach Koalitionsvarianten differenziert, lassen sich nur leichte Unterschiede feststellen: Große Koalitionen zeigen einen Durchschnittswert von 10,2, rot-grüne sowie FDP-beteiligte Koalitionen jeweils 9,8.

Diese Zahlen sagen allerdings noch nichts darüber aus, ob in den Ministerien nicht doch Klientelpolitik betrieben wird. Diese kann sowohl in den klassischen Ressorts vorgenommen werden als auch über die - von der Tagespresse gerne aufgegriffenen - "Beiräte" und "Beauftragten", die insbesondere im Rahmen der von SPD und B'90/Grüne ausgehandelten Koalitionsvereinbarungen beschlossen werden. So legte etwa der in Schleswig-Holstein abgeschlossene Vertrag fest, daß im Ministerium für Europa und Bundesangelegenheiten ein "Eine-Welt-Beirat" zu berufen sei, der aus Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft und aus anderen gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt sein solle. Durch die Presse ging ebenfalls die "feste Ansprechperson für Fahrradfragen" im Verkehrsministerium, die landesweite Koordinierungsstelle der Gleichstellungsbeauftragten oder das "Referat für gleichgeschlechtliche Lebensformen" im Ministerium für Arbeit, Soziales, Jugend und Gesundheit. Genaue Zahlen über solche Einrichtungen sind allerdings kaum zu gewinnen, so daß eine abschließende Aussage darüber, ob bestimmte Koalitionsvarianten eine quantitativ tatsächlich stärkere Klientelpolitik betreiben als andere, nicht möglich ist. Schwerer wiegt der Hinweis, daß das Beauftragtenwesen oft quer zu den Kompetenzen der Ressorts angesiedelt ist und damit klare Verantwortlichkeiten untergräbt (König 1991).

Versucht man Koalitionsbildungen empirisch nachzuzeichnen, so sieht man, daß es durchaus Fälle gibt, in denen die Annahme von Teilen der Koalitionstheorie, daß Parteien die Qualität eines unitarischen Akteurs zukomme, selbst zum Zeitpunkt des Eintritts von Parteien in eine Koalition nicht aufrechterhalten werden kann. Die letzte Koalitionsbildung in Bremen etwa unterlag dem Votum der Basis der SPD. Nachdem der bis 1995 amtierende Regierende Bürgermeister, Klaus Wedemeier, nach erheblichen Einbrüchen seiner Partei zurückgetreten war, beschloß die SPD, nicht nur die Entscheidung über den neuen Bürgermeister, sondern auch über die von der Partei einzugehende Koalitionsvariante durch eine Mitgliederbefragung festlegen zu lassen (Schieren 1996: 218 ff.). Als "core party" bzw. "dominant player"

(Laver/Schofield 1990) im Koalitionspoker befand sich die SPD in der Lage, sowohl mit den Grünen als auch mit der CDU zu koalieren. Das Ergebnis der Mitgliederbefragung fiel denkbar knapp aus: 50,4% der Mitglieder entschieden sich für die große Koalition, 49,6% hätten dieser Alternative die rot-grüne Variante vorgezogen. Daß ein solches Verfahren den Handlungsspielraum der Parteispitzen verengt, damit auch die Verhandlungsposition gegenüber dem von der Basis bestimmten Koalitionspartner schwächt, liegt auf der Hand⁸. Die Parteiführung vermag sich dem Votum einer nach Satzung nicht unmittelbar bindenden Mitgliederbefragung nicht zu widersetzen, da dieses faktisch verbindlich ist.

Solche Beispiele stehen in erkennbarem Gegensatz zu den elitentheoretischen Annahmen der Koalitionstheorien. Nicht die Parteiführung dominiert hier die Basis, sondern die Parteimitglieder binden die Verhandlungsspitzen nach direktdemokratischem Muster an ihren Willen ("Transmissionsparadigma"; vgl. Niedermayer 1989). Daß ein solches Verfahren sich auch auf die Verteilung der Gewinne auf die Bündnispartner - sei es auf die Vergabe von Ministerien oder auf die Durchsetzung von policies - auswirken kann, ist plausibel, kann aber nicht eindeutig belegt werden. Eine Situation, die unverzichtbar eines Verhandlungsmandats bedarf, wurde hier durch das in plebiszitärer Form angewandte Mehrheitsprinzip überlagert. Nicht umsonst jedoch werden auf den ersten Blick wenig geeignete direktdemokratische Entscheidungsverfahren eingesetzt, um Mitgliederpotential zu mobilisieren. Entscheidungen der Parteispitze soll auf diese Weise mehr Legitimation zugeführt werden.

Die praktische Bedeutung des "office-seeking-Prinzips" muß angesichts der beschriebenen Einwände als gering gelten. Es bedarf letztlich einer Vielfalt an ergänzenden Überlegungen, welche die Annahmen des office-seeking-Prinzips mit empirischen Befunden unterfüttern. Nur für den jeweiligen Einzelfall können präzise Aussagen darüber getroffen werden, ob die Bündnispartner - gemessen an dem von ihnen in den Wahlen erzielten Stimm- und Mandatsanteil - tatsächlich proportionale Gewinne erzielt haben oder nicht. So wäre es auch mit erheblichen Fehlerquellen behaftet, für alle Koalitionen - über die einzelnen Ländergrenzen hinweg - gewichtete Faktoren für bestimmte Ressorts einzuführen und dergestalt die Koalitionsgewichte zu errechnen.

8 Vgl. zu dieser Kontroverse: Schieren 1996 sowie Becker 1996.

1.3 Policy-basierte Koalitionstheorien und Koalitionsvereinbarungen

Es spricht vieles dafür, Parteien nicht nur als Akteure zu betrachten, die nicht nur der Logik des "office-seeking" folgen, sondern auch als "policy-seeking"-Akteure von sachpolitischen, inhaltlich definierten Präferenzen geleitet werden. Nach dem "minimal range coalitions"-Theorem ist es für Parteien vorteilhafter, eine Koalition aus Parteien zu bilden, die ähnliche inhaltliche Ziele verfolgen. Mit dieser Überlegung ergeben sich realistischere Annahmen über die Ziele und Intentionen, die zur Koalitionsbildung führen. Um eine Koalition vorhersagen zu können, verwendete De Swaan (1973) die oben bereits erwähnte "policy-distance"-Theorie. Die Parteien lassen sich demnach auf einer eindimensionalen Links-Rechts-Skala nach ihren ideologischen Präferenzen einordnen. Je kleiner die Distanz zwischen Parteien auf dieser Skala ist, desto größer, so De Swaan, sei die Wahrscheinlichkeit, daß diese Parteien eine Koalition miteinander eingehen. Je größer die ideologische Geschlossenheit eines Bündnisses ist, desto größer sei auch dessen Stabilität - und damit die Regierungsstabilität während der anstehenden Legislaturperiode (vgl. auch Jun 1994: 38 f.). Kombiniert man den Riker-schen Ansatz des "office-seeking" mit der policy-distance-Theorie, so summieren sich beide Ansätze zu der Annahme, daß kleinste siegreiche Koalitionen aus im Politikverständnis auf einer Links-Rechts-Skala benachbarten Parteien bestehen ("minimal connected winning coalition", vgl. Axelrod 1970). Parteien schließen sich mit ihrem unmittelbaren "Nachbarn" auf der Links-Rechts-Skala solange zusammen, bis eine Mehrheitskoalition geformt werden kann. Der Anzahl nach unnötige Partner werden nicht mehr berücksichtigt. Studien konnten belegen, daß diese Annahme von allen bis dahin getätigten diejenige mit der größten Prognosekraft darstellte (De Swaan 1973; Taylor/Laver 1973; Lijphart 1984b: 52). Dennoch vermochte auch dieser Ansatz nur rd. 50% von insgesamt 108 untersuchten Koalitionen zu erklären. Dem Faktor "Koalitionsgröße" kommt bei diesem Vorgehen ein stärkeres Gewicht zu als dem der "ideologischen Nähe" (Nolte 1988); auch policy-basierte Theorien beruhen letztlich auf dem Größenprinzip als erklärendem Faktor.

Der Verwendung einer eindimensionalen Links-Rechts-Skala liegt die Annahme zugrunde, daß die Policy-Präferenzen aller bedeutsamen Dimensionen stark miteinander korrelieren. Die Partei, welche auf dem Kontinuum die Mittelposition ("core position") einnimmt, kontrolliert den sog. "median legislator" (vgl. Budge/Laver 1992a: 2). Sie gilt als zentraler Akteur des Verhandlungsspiels, da sie über die maßgeblichen Tauschalternativen verfügt und ihrer Position mögliche Koalitionskompromisse am nächsten kommen⁹. Deshalb besitzt sie einen überragenden Einfluß auf die Regierungsbildung und auf die Formulierung des Regierungsprogramms. Allerdings sind mit Hilfe dieses Theorems kaum Prognosen darüber möglich, für welchen der möglichen Bündnispartner sich eine Medianpartei entscheidet. Über 80% der von Laver/Schofield (1990) untersuchten Regierungen schlossen die jeweilige "core party" entweder direkt ein oder wurden doch zumindest von ihr unterstützt. Insofern vermögen auch Minderheitsregierungen eine dauerhafte Stabilität zu erreichen, wenn sie den "Kern" des Verhandlungsspiels einzubinden wissen oder ihn beinhalten. Je näher eine Partei an die Mittelposition heranrückt, desto eher wird sie mit der Regierungsbildung beauftragt (Warwick 1994 und 1996; Laver/Kato 1996). Fragwürdig wird dieser Zusammenhang jedoch vor allem dann, wenn die Annahme einer "institutionenfreien" Handlungsumwelt der Akteure aufrechterhalten wird. Ideologisch kompakte Koalitionen werden insgesamt eher als Weg angesehen, die Verhandlungskosten zu reduzieren, als über sie aus intrinsischen Motiven angestrebte Policy-Gewinne zu maximieren. Die Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Motivationen können jedoch empirisch nur schwer festgestellt werden (Laver 1986: 39 ff.).

Eindimensionale Modelle können ehestens dort angewendet werden, wo die Koalitionsbildung von einer begrenzten Anzahl von Akteuren oder kohärenten Parteiblöcken abhängt (Budge/Laver 1992b: 411 ff.; vgl. auch Kap. 2). Nimmt man eine mehrdimensionale Situation an, die komplexe cleavage-Strukturen widerspiegelt und in der die policy-Präferenzen ein und derselben Partei z.B. nach Politikfeldern auf einem solchen Kontinuum variieren, so kann theoretisch eine Konstellation eintreten, in der sich keine Partei in einer eindeutig privilegierten Situation befindet. Multi-dimensionale Ansätze sehen die Regierungsbildung vor allem dann als instabil an, wenn sie institutionelle

9 Vgl. die empirischen Einwände von Lijphart 1984b: 56.

Rahmenbedingungen nicht für ihre Analysen operationalisieren. Koalitionsverhandlungen können überdies solche auseinanderstrebenden "policy moves" in der Realität "zerstäuben", da sich die Anzahl der Alternativen zur angestrebten Koalition in der Realität reduziert. Zumeist sei davon auszugehen, daß sich zentripetale politische Tendenzen einstellen, da bei zwei konkurrierenden Parteien jede von ihnen sich auf die ideale Position des Medianwählers zubewegen wird (Black 1958).

Ob und in welcher Intensität Probleme nicht oder nur schwer vereinbarer policy-Präferenzen von Akteuren im Laufe des Regierens wieder aufbrechen, bleibt freilich der Einzelfallanalyse überlassen. Auch hierzu liefern Koalitionsverträge ein brauchbares Anschauungsmaterial, da Materien, über welche sich die Partner nicht einigen konnten, zuweilen bereits als konfliktbetroffene Streitpunkte gekennzeichnet werden - und in der Tat hernach wieder aufbrechen (Kap. 4). In der Praxis werden Koalitionsaussagen oft vor detaillierten Policy-Verhandlungen getroffen: ein Beleg dafür, daß - ebenso wie reine "office-seeking"-Modelle - auch der "policy-distance"-Ansatz die Komplexität von Koalitionsbildungen nur ansatzweise über Ländergrenzen hinweg zu erfassen vermag (Budge/Laver 1992b: 417 ff.; anders: Laver/Shepsle 1996).

Daß Akteure in Koalitionen maßgeblich auf policies Einfluß nehmen wollen, spiegelt sich im zum Teil beträchtlichen Umfang von Sachregelungen wider, welche den Umfang der Personal- und Ämtervergabe gewidmeten Abschnitten in Koalitionsvereinbarungen bei weitem übersteigt (vgl. Tab. 3; für die Bundesebene Saalfeld 1997: 76). Über Sachentscheidungen wird zumeist *vor* der Diskussion um die Personalfragen verhandelt. Mit dem Argument, Koalitionsvereinbarungen hätten in erster Linie das sich in Sachentscheidungen manifestierende Gemeinwohl im Sinne, wollen die Parteien dem in den 80er und 90er Jahren stärker gewordenen Unmut der Bürger an der "Autonomisierungstendenz" der "politischen Klasse" begegnen (von Beyme 1993: 190). Dennoch greift die Annahme einer "intrinsischen" Motivation der Akteure, auf policies Einfluß nehmen zu wollen, zu kurz. In aller Regel nehmen politische Akteure eine längerfristige Perspektive ein. So ist es denkbar, daß Wahlprogramme Koalitionsaspekte vorausschauend berücksichtigen (Laver/Schofield 1990: 59 ff.). Auch gibt es Rückwirkungen von der Koalitionspolitik einzelner Parteien auf den Wahlkampf und auf die Bemühungen, um einen bestimmten Ausschnitt der Wählerklientel (stärker) zu konkurrieren. Handelt es sich um "Fortsetzungskoalitionen" aus der letzten

Legislaturperiode, so beeinflusst die inhaltliche Ausrichtung einer bestehenden Koalition mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch die Policy-Positionen der beteiligten Parteien. Deshalb kann ein methodischer Fehlschluß entstehen, wenn Koalitionspräferenzen der beteiligten Akteure unbesehen als Erklärung dafür herangezogen werden, warum diese Koalition (erneut) entstanden ist.

Machtpolitisches Kalkül und sachpolitische Interessen lassen sich selbst analytisch kaum voneinander trennen. Für solche Zusammenhänge bietet die FDP als typische "Koalitionspartei" und "Zünglein an der Waage" hinreichend Anschauungsmaterial: Nach ihrem Schwenk zum neuen Koalitionspartner CDU wurde ein erheblicher Teil der Wählerschaft mit Risiken für den Bestand der Partei ausgetauscht; die FDP war fortan darauf angewiesen, sich die für ihr Überleben notwendigen Zweitstimmen von der CDU zu holen (Vorländer 1992: 317). Die Profilierung als wirtschaftsliberale Partei trug der Notwendigkeit Rechnung, sich in der neuen Koalition auch sachpolitisch neu zu verorten und die Distanz zwischen Union und eigener Partei zu reduzieren (Lösche/Walter 1996; Falter 1996; für die CDU: Gabriel/Vetter 1996).

"Policy-distances" zwischen den Parteien werden anhand quantitativer Inhaltsanalysen von Partei- bzw. Wahlprogrammen gemessen (Budge/Robertson/Hearl 1987; für Deutschland Volkens 1996; zuletzt Klingemann/Volkens 1997, vgl. Kap. 2). Diese können als Indikatoren für policy-Präferenzen gelten. In der Tat verwenden die Parteien für die Politikinhalte, die in den Wahlprogrammen hervorgehoben wurden, vergleichsweise große Ausgabenanteile (Budge/Laver 1992b: 409 ff., vgl. Kap. 1.3.1). Regierungsprogramme wiederum können als Indikatoren für Koalitionspolitik gelten. Da Koalitionsvereinbarungen und Regierungserklärungen oft bis in den Wortlaut hinein gleiche Inhalte artikulieren, können auch jene zur Analyse herangezogen werden. Untersuchungen fanden jedoch heraus, daß Wahlprogramme und Regierungsprogramme nur in fünf von 10 untersuchten Ländern korrelierten. Meistens waren Regierungsprogramme politisch weiter rechts anzusiedeln als die entsprechenden Parteiprogramme. Daher kann bezweifelt werden, ob Parteideklarationen wirklich als Indikatoren für die praktisch umgesetzte Regierungspolitik herangezogen werden können. Erwartungsgemäß sind Parteien in der Regierung dem Regierungsprogramm näher als dieselben Parteien außerhalb der Regierung (Budge/Laver 1992b: 411). Auch schlagen sich Verschiebungen in den policy-Präferenzen einzelner Parteien nicht unbedingt in der Wahrnehmung durch die Bevölkerung - und damit in Wahl-

ergebnissen - nieder (Niedermayer 1996a: 186 ff.). Koalitionen werden nicht nur aufgrund programmatisch-ideologischer Übereinstimmungen geschlossen, auch Wähler und Anhänger der potentiellen Koalitionsparteien müssen ein Regierungsbündnis akzeptieren (Gabriel/Vetter 1996). Deshalb sollten affektive Distanzen nicht nur von der Anbieter-, sondern auch von der Nachfrageseite her betrachtet werden.

Wenn Koalitionsbildungen nach dem policy-seeking-Theorem interpretiert werden, gibt es keine absoluten Gewinner und Verlierer im Koalitionsspiel mehr. Parteien können ihr Ziel, policies beeinflussen zu wollen, auch aus der Oppositionsrolle heraus wahrnehmen. Auch insofern kann die Regierungsbildung nicht länger als Nullsummenspiel definiert werden. Es liegt nahe, das "Winning-Kriterium" durch ein "*government viability criterion*" zu ersetzen: "policy viable" ist eine Regierung dann, wenn es keine alternative Regierungskoalition gibt, die gemeinsame Politikinhalte vorbringen kann und die ihrerseits von einer Parlamentsmehrheit unterstützt wird. Die "policy packages", die von einer Koalition in Koalitionsverträgen vereinbart (oder ausgeklammert) werden, stellen deshalb eine wichtige Informationsquelle dar, wenn es gilt, die *Stabilität* eines Bündnisses abzuschätzen (Laver/Schofield 1990: 4 ff.). Auch Minderheitsregierungen sind mit dem Kriterium der "viability" erklärbar, da sie immer dann eine gewisse Stabilität aufweisen, wenn es keine Opposition gibt, die sie abwählen könnte. Dies war z.B. 1994-1998 in Sachsen-Anhalt der Fall, wo die Minderheitsregierung von SPD und B'90/Die Grünen als "Kern" auf der Links-Rechts-Skala nicht von CDU und PDS gemeinsam gestürzt werden konnte. Nach policy-basierten Theorien können überdies auch übergroße Koalitionen entstehen, wenn etwa externe Faktoren (z.B. Krieg) oder antidemokratische Parteien dies erforderlich machen.

Neuere Modellbildungen kombinieren die Annahme, daß es sich bei Parteien um policy-seeking-Akteure handle, mit dem office-seeking-Theorem, indem sie institutionelle Variablen einbeziehen. So würden policy-Präferenzen wesentlich in den Ministerien formuliert, auch die Implementation von Entscheidungen würde durch die Ministerien und diesen nachgelagerte Verwaltungen definiert. Es herrsche "Departmentalism", was bedeute, daß ein Kabinett nicht als eine Ansammlung von Koalitionspartnern zu verstehen sei, sondern als Ausdruck einer Machtverteilung, die wesentlich über Möglichkeiten der Politikformulierung und der Implementation entscheide. Hierbei komme dem Premier, aber auch dem Finanzminister (und Außenminister)

eine hervorgehobene Stellung zu. Policy-seeking-Akteure seien überdies gegenüber ihren Wählern um Glaubwürdigkeit bemüht, so daß eine Motivation, nur über Ämter Macht maximieren zu wollen und dabei nach allen Seiten koalitionsfähig zu sein, als unrealistisch bewertet werden muß (Laver/Shepsle 1996).

Tabelle 3: Umfang von prozeduralen und inhaltlichen Regelungen sowie Ressortverteilungen in Koalitionsvereinbarungen (in % des Gesamtumfangs)

Koalition	Bundesland	Zeitraum	Gesamtlänge (Druck)	Kooperations- und Entschel- dungsregeln	Politik- inhalte u. Sonstiges*	Verteilung von Positionen
CDU/FDP	Mecklenburg-Vorpommern	1990-1994	20 S. (eng)	7,5%	87,5%	5%
CDU/FDP	Sachsen-Anhalt	1990-1994	27 S.	4,6%	95,4%	---
CDU/FDP	Thüringen	1990-1994	26 S.	3,2%	96,8%	---
CDU/FDP	Baden-Württemberg	1996-2000	81 S. (weit)	0,6%	99,4%	---
CDU/SPD	Berlin	1991-1995	103 S.	1,3%	96,5%	2,2%
CDU/SPD	Berlin	1995-1999	117 S. (+ 18)	1,3%	97,8%	0,9%
CDU/SPD	Baden-Württemberg	1992-1996	87 S. (weit)	1,2%	98,8%	---
CDU/SPD	Thüringen	1994-1999	53 S.	1,2%	98,8%	---
CDU/SPD	Mecklenburg-Vorpommern	1994-1998	101 S. (weit)	1,2%	98,8%	---
CDU/SPD	Bremen	1995-1999	51 S.	2,2%	97,8%	---
SPD/FDP	Rheinland-Pfalz	1991-1996	55 S. (eng)	0,5%	99,5%	---
SPD/FDP	Rheinland-Pfalz	1996-2001	73 S.	2,1%	97,9%	---

SPD/Statt- Partei	Hamburg	1993-1997	33 (+5) S.	4,5%	95,5%	---
SPD/Grüne	Niedersachsen	1990-1994	115 S.	1,1%	98,0%	0,9%
SPD/Grüne	Hessen	1991-1995	100 S.	0,6%	98,4%	1,0%
SPD/Grüne	Hessen	1995-1999	108 S.	0,6%	99,4%	---
SPD/Grüne	Sachsen-Anhalt	1994-1998	90 S.	1,1%	97,9%	1,0%
SPD/Grüne	Schleswig-Holstein	1996-2000	84 S. (eng)	0,7%	99,3%	---
SPD/Grüne	Nordrhein-Westfalen	1995-2000	135 S. (eng)	0,4%	99,6%	---
SPD/Grüne	Hamburg	1997-2001	94 S.	1,4%	98,6%	---
SPD/Grüne/ FDP	Brandenburg	1990-1994	21 S.	4,0%	91,2%	4,8%
SPD/Grüne/ FDP	Bremen	1991-1995	112 S. (+19)	0,9%	98,2%	0,9%

* Sonstiges = Inhaltsverzeichnis, Leerdruck.

1.4 Die Steuerung politischer Inhalte durch Koalitionsvereinbarungen - "Do coalitions matter?"

Koalitionsvereinbarungen legen zum größten Teil politische Inhalte und Kooperationsregeln fest; Regelungen der Ämtervergabe nehmen demgegenüber eine dem Umfang nach nachgeordnete Rolle ein (vgl. Tab. 3). Damit spiegeln Koalitionsvereinbarungen augenfällig wider, daß Koalitionspartner nicht zuletzt policy-seeking-Akteure sind. Mit Ämtern und Mandaten verbundene Macht wird auch angestrebt, um politische Entscheidungen beeinflussen und selbst treffen zu können. Zuweilen findet sich in Koalitionsabkommen der die Reichweite solcher Vereinbarungen einschränkende Hinweis, daß nicht alle Einzelheiten einer politischen Entwicklung vorhersehbar seien und in einem Koalitionsvertrag festgelegt werden könnten. Deshalb erfolge die Konkretisierung des gemeinsamen politischen Willens vorrangig durch die Haushaltsgesetzgebung (CDU/FDP Thüringen, *Dok. 1*).

Koalitionsvereinbarungen spiegeln durchaus Unterschiede in den *Absichtserklärungen* darüber wider, welche Ziele sich ein Regierungsbündnis für die Dauer der Legislaturperiode setzt. Dies gilt etwa für die Umweltpolitik, die Gleichstellungs- und Frauenpolitik oder die Schulpolitik. Daneben gibt es aber Politikbereiche, wie die Finanz- und Haushaltspolitik oder die Verwaltungspolitik, die sich zu unterschiedlichen Koalitionsvarianten eher invariant verhalten. Zuverlässige Aussagen über den Policy-output vermögen Koalitionsvereinbarungen freilich nicht zu liefern. Sie geben aber Hinweise darauf, wie das Politikverständnis und die Politikformulierung eines Regierungsbündnisses - und sei es nur als summarische Anordnung von Vorhaben - aussehen.

1.4.1 Handlungsspielräume in der Finanz- und Haushaltspolitik

Weichenstellungen für Koalitionsentscheidungen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik finden heute in einem mehrfach widersprüchlichen Umfeld statt, das Koalitionsentscheidungen de facto wirksam begrenzt. Nicht umsonst

haben fast alle Koalitionsverträge Vorbehaltsklauseln aufgenommen, welche die Umsetzung vereinbarter Vorhaben an die Finanzsituation des jeweiligen Landes binden (vgl. *Dok. 2*). Gerade aber im Kontext dieser Begrenzung, und als Reaktion auf diese, wird auch der Wunsch der Länder nach Gestaltung, insbesondere der wirtschaftlichen Lastenverteilung, laut. Aus der Zeit der Großen Koalition stammt eine Finanzverfassung, die im keynesianischen Sinne die Länder daran bindet, mit ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik den "Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen" (Art. 109,2 GG). Dies mag Ende der 60er Jahre, zu Hochzeiten Schillerscher Globalsteuerung, für die wirtschaftspolitische Orientierung aller Koalitionen in den Ländern tatsächlich eine Rolle gespielt haben. Und insofern und solange dies der Fall war, hat dieses Postulat für Koalitionsvereinbarungen automatisch autonomiebegrenzend und unitarisierend gewirkt. Die unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat in den siebziger Jahren "politisierten" aber die Globalsteuerung oder - anders ausgedrückt - sie lieferten die Begründung für stärker auf Länderinteressen bezogenes Koalitionsverhalten, insbesondere dann, wenn sich die parteipolitische Zusammensetzung von Bonner Regierungskoalitionen und Landesregierungen unterschied. In diesem Sinne ist auch die Äußerung des damaligen rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Helmut Kohl zu verstehen, er sehe keinen Anlaß, für die Regierungsmehrheit im Bund Konjunkturpolitik zu betreiben (Lehmbruch 1976: 150). Vielfach waren Koalitionsvereinbarungen in diesem Falle auf Länderebene nicht einmal erforderlich, da es sich bei den oppositionellen Länderregierungen um CDU- bzw. CSU-Alleinregierungen handelte. Wirtschaftspolitische Argumente für ihre Bestrebungen nach größerer wirtschaftspolitischer Autonomie lieferten den Länderregierungen die Kritik des Sachverständigenrates an der Globalsteuerung, vor allem aber die monetaristische Wende der Bundesbank Mitte der siebziger Jahre.

Mit dem sich kontinuierlich vollziehenden Abschied vom Keynesianismus wurde aus Ländersicht dem Anspruch des Bundes auf wirtschaftspolitisch gleichgerichtetes Interventionshandeln des Bundes und der Länder die Legitimationsgrundlage entzogen. Diese Tatsache erhöhte den Spielraum für solche Koalitionsvereinbarungen, die Subventionsstrategien für die Wirtschaft der jeweiligen Länder in den Vordergrund stellten. Die Länder schienen zwar vom Vulgärkeynesianismus der siebziger Jahre zu profitieren, dessen Substanz sich darauf reduzierte, daß er Ausgabenpolitik mit einem positiven Vorzeichen versah und v.a. die Politik öffentlicher Verschuldung

enttabuisierte, sie waren aber immer weniger bereit, einen anderen Aspekt keynesianischer Wirtschaftspraxis, nämlich die bundesweite Kooperation wirtschaftspolitischer Strategien, wie sie bis heute im Konjunkturrat und im Finanzplanungsrat fortlebt, als Leitlinie ihrer eigenen Wirtschaftspolitik zu akzeptieren.

In den achtziger Jahren wurde aus der Entsolidarisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik ein regelrechter subventionspolitischer Wettlauf der Länder. Leider begannen die Länder, zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten, mit unterschiedlichen Definitionen und unterschiedlichen Darstellungsweisen ihre Subventionsberichte zu erstellen, so daß es schwerfällt, vergleichende Daten für den sich in den achtziger Jahren verschärfenden Subventionswettlauf zu erheben. Auch die Formen des Subventionswettkampfs, der auch die kommunale Ebene erfaßte, variierten. Die Länder konkurrierten um die Zuteilung der inhaltlich miteinander verwobenen Finanzmittel der EU und des Bundes bzw. der Gemeinschaftsaufgaben, um Industrieansiedlungen und Zugänge zu Außenmärkten, indem sie Ansätze einer eigenständigen Außenwirtschaftspolitik entwickelten (z.B. Auslandsbesuche der Wirtschaftsminister mit Firmendelegationen, Messen; vgl. Sturm 1991: 62 ff.). Sie mobilisierten eigenständig finanzielle Ressourcen, z.B. in Form von Risikokapitalfonds, und stritten um die schlagkräftigsten Konzepte der Industriepolitik.

Gewisse allgemeinverbindliche Richtlinien für das Engagement der Länder ergaben sich aus dem Subventionskodex, dem diese bei der Wirtschaftsministerkonferenz vom 7.7.1982 zustimmten. Die wichtigsten gemeinsam beschlossenen Richtlinien waren (Finanzminister NRW 1988: 10 f.):

- 1) Subventionen sollten nur dann gewährt werden, wenn das jeweilige angestrebte Ziel ohne sie nicht oder nicht in ausreichendem Maße erreicht werden kann.
- 2) Der Subventionsumfang sollte deutlich unter dem Eigenanteil des Subventionsempfängers liegen. Er sollte zeitlich begrenzt sowie degressiv gestaltet sein und in geeigneten Fällen mit einer Rückzahlungspflicht versehen werden.
- 3) Der Subventionszweck sollte möglichst eindeutig, konkret und in seiner Größenordnung festgelegt werden.
- 4) Subventionen sollten eindeutig, ungeteilt und sachgerecht einzelnen Gebietskörperschaften zugeordnet werden.
- 5) Subventionen sollten der periodischen Erfolgskontrolle unterliegen.

1983 folgte diesem Subventionskodex die Einigung der Länder auf einen Subventionskodex für Einzelunternehmen. Der Charakter der Kodices - es handelte sich "nur" um Empfehlungen, zu einem Subventionsgrundsätzegesetz kam es nie - ließ es zu, daß Subventionen seit Mitte der achtziger Jahre zum Kernbestand der industriepolitischen Konkurrenz der Länder wurden und damit eine Funktion erfüllten, die weit über das hinauswies, was die Kodices für konsensfähig gehalten hatten. Vorprägend für die industriepolitische und damit finanzpolitische Umorientierung der Landespolitik waren, sieht man einmal von der kurzfristigen Vorreiterrolle Berlins (CDU/FDP-Koalition 1983-89) ab, die nicht koalitionsregierten Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern. Der Erfolgsdruck, der von diesen autonom entwickelten Länderstrategien ausging (dazu gehört auch eine entsprechend positive Resonanz in der veröffentlichten Meinung), war sehr groß. Rasch setzte ein Prozeß der policy-Diffusion ein, der, wie Josef Schmid (1991: 218 ff.) für Koalitionsregierungen mit CDU-Beteiligung gezeigt hat, auch die Koalitionsregierungen in die paradoxe Situation brachte, ihren neu behaupteten Handlungsspielraum zur Anpassung an das industriepolitische Vorbild anderer Länder und damit zur Aufgabe eigener strategischer Möglichkeiten zu nutzen.

Die in den achtziger Jahren teilweise von den Ländern erarbeiteten Freiheitsgrade in der Finanzpolitik hat die Finanzkrise der neunziger Jahre weitgehend eingeschränkt. Auch wenn das Gewicht des vereinigungsbedingten Anteils an der Neuverschuldung der Länder schwer zu ermitteln ist, bleibt die dramatische Vergrößerung des Defizitanteils an den Haushalten der Länder unbestreitbar. Hinzu kamen überraschende Steuerausfälle (1997 Länder insgesamt geschätzt: 6,9 Milliarden DM, FR, 17.5.1997: 4), die Haushaltssperren und zum Teil auch Nachtragshaushalte in fast allen Ländern nach sich zogen. Selbst Koalitionsverträge halten bereits fest, daß konjunkturell bedingte Einnahmeausfälle durch Einsparungen ausgeglichen werden müßten (Baden-Württemberg 1996-2001, vgl. *Dok. 3*). Vorrangiges Ziel vieler Vereinbarungen ist es, die Nettokreditaufnahme so abzusenken, daß die Zins-Steuer-Quote der Folgejahre zumindest stabilisiert werden kann (z.B. Bremen 1991-1995; Hessen 1995-1999, vgl. *Dok. 4*). Bremen (1995-1999) oder Sachsen-Anhalt (1994-1998) sehen in ihren Koalitionsverträgen vor, Anpassungen nurmehr auf der Ausgabenseite vorzunehmen; in Sachsen-Anhalt sollen neue Ausgaben eines Ressorts grundsätzlich nur durch Umschichtungen innerhalb dieses Ressorts vorgenommen werden (vgl. *Dok. 5*).

In vielen Ländern wird - bei Beibehaltung der Nettoverschuldungsquote (Nettokreditaufnahme als Prozentsatz des BIP) - in einigen Jahren schon die exponentiell anwachsende Zinslast jeglichen politischen Gestaltungsspielraum beschneiden.

Handlungsspielräume auf der Einnahmenseite des Haushalts besitzen die Länderkoalitionen in den neunziger Jahren nicht mehr. "Energisches Sparen", "strengste Ausgabendisziplin" und ein Setzen von "neuen politischen Schwerpunkten nur durch Umschichtungen" im Haushalt (*Dok. 6*) sind daher typische Schlagwörter von Koalitionsvereinbarungen, welche die Finanznot der Länderhaushalte treffend umreißen. Zum allgemeinen Credo von Länderkoalitionen gehört ebenfalls die Aussage, daß das Verhältnis von investiven und konsumtiven Ausgaben sich ändern müsse: Ziel sei eine "gezielte Kürzung konsumtiver Sachausgaben", die vorrangige Förderung investiver auch zu Lasten konsumtiver Ausgaben, generell sei das Verhältnis konsumtiver und investiver Ausgaben zueinander neu zu definieren (*Dok. 7*). Solche allgemeinen Willensbekundungen zeigen zwar ein geschärftes Problembewußtsein, das indessen noch seiner konkreten Ausgestaltung harret. So legt beispielsweise der nordrhein-westfälische Koalitionsvertrag fest, daß investive und konsumtive Ausgaben "in einem angemessenen Verhältnis" zueinander stehen müßten. Wie die hierfür notwendigen Konsolidierungsbeiträge und die Gestaltung der Handlungsspielräume im Einzelfall auszusehen hätten, müsse aber zwischen den Koalitionspartnern erst verhandelt werden (*Dok. 8*). Mit solchen sehr allgemein gehaltenen Willensbekundungen sind Formelkompromisse formuliert, die - eben weil sie erst einer Konkretisierung bedürfen - während der Regierungsbildung auf uneingeschränkte Zustimmung nahezu eines jeden Koalitionspartners rechnen können.

Ohnehin darf zwar nach Maßgabe der Landesverfassungen die Nettokreditaufnahme nicht die Grenze der in den Haushalt eingestellten Investitionen übersteigen. Umstritten ist hierbei jedoch bereits die Frage, ob sich diese Vorschrift nur auf die Eigeninvestitionen des Landes nach dem Haushaltsplan oder auf die tatsächlich ausgegebenen Investitionsmittel eines Landes bezieht (vgl. Isensee 1997). Praxis mancher Länder ist es denn auch, im Plan einen hohen Anteil von Investitionsmitteln zu veranschlagen, um sich damit die legale Ermächtigung für eine höhere Nettokreditaufnahme zu verschaffen. Allein durch Umschichtungen sind in vielen Länderhaushalten keine Spielräume für eigenständige Vorhaben und Planungen mehr zu erlangen.

Zum Arsenal sparpolitischer Maßnahmen gehören ferner befristete Stellensperren und globale Minderausgaben, welche bekanntermaßen die Gestaltungsräume der Verwaltung zu Lasten der Haushaltskompetenzen des Parlaments erweitern (*Dok. 9*). Als Strategie zur Konsolidierung der Länderfinanzen tauchen in den neunziger Jahren des weiteren verstärkt Privatisierungspläne auf (*Dok. 10*). Trotz entsprechender öffentlicher Profilierungsversuche der FDP sind Privatisierungspläne im Kern parteipolitisch nicht kontrovers und finden deshalb in den Koalitionsverträgen relativ leicht die Zustimmung der Bündnispartner. Sparfreudigkeit soll auch durch die nun schon fast rituelle Vereinbarung der Verkleinerung der Zahl der Landesministerien und von Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst bezeugt werden (z.B. Koalitionsvereinbarungen Berlin, Baden-Württemberg 1996; vgl. Kap. 1.4.2). Die Einsparungen bei den Personalmitteln sollen, so etwa in Hessen, für Investitionen verwendet werden (*Dok. 11*). Gelegentlich wurde zur Einnahmeverbesserung in den Stadtstaaten auch noch nach dem Notnagel der Gewerbesteuererhöhung gegriffen (Koalitionsvereinbarung Berlin 1996).

Rot-grüne Koalitionen zeigen eine durchgängige Neigung, sich programmatisch gegenüber parteipolitisch "entgegengesetzten" (CDU/FDP) Koalitionen abzugrenzen. Die Misere der Landesfinanzen wird demgemäß als Resultat einer verfehlten Bundespolitik oder als Ergebnis einer fehlerhaften Politik der parteipolitisch anders eingefärbten Vorgängerregierung dargestellt (*Dok. 12*). Die Bundesregierung, so steht es etwa im nordrhein-westfälischen Koalitionsvertrag geschrieben, sei den finanzpolitischen Herausforderungen der Einheit und der Angleichung der Lebensverhältnisse nicht gewachsen. Obschon sie maßgeblich verantwortlich sei für die hohe Zinslast und die eingeschränkten Handlungsspielräume der Länder, hätten Bund und Länder die Folgen zu tragen. Schleswig-Holstein wiederum will im Bundesrat "...energisch gegen die Fortsetzung der unsoliden und ungerechten Steuer- und Finanzpolitik der Bundesregierung eintreten".

Tabelle 4: Finanzsituation der Bundesländer in den neunziger Jahren

JAHR	Defizit in % der Ausgaben		
	Insgesamt	West	Ost
1989	2,7		
1990	6,5		
1991	7,1	5,2	14,0
1992	7,1	4,8	15,0
1993	9,1	6,3	18,0
1994	9,3	6,7	17,3
1995 (gesch.)	7,0	5,9	10,2

Quelle: Renzsch 1997: 101.

In Koalitionsverträgen muß es nunmehr primär um das *cut-back management* bei den öffentlichen Finanzen gehen, wobei dessen ökonomische Rationalität durch spezifische Klientelorientierungen von Koalitionspartnern und das teilweise Festhalten von Koalitionsregierungen an Prestigeprojekten häufig konterkariert wird. Autonomiebeschränkend für die Koalitionsvereinbarungen auf Länderebene wirkt auch das Projekt der Europäischen Währungsunion, das für die Staatstätigkeit aller politischen Ebenen insgesamt einheitliche Defizitkriterien definiert, so daß auch die Länder an die Verpflichtung zur Vermeidung "übermäßiger" Defizite, bei gleichzeitig sinkenden Staatseinnahmen, gebunden sind. Entsprechend der koalitionspolitisch mit dem Bund gleichartigen "Einfärbung" der CDU/FDP-Koalition in Baden-Württemberg, legt der Koalitionsvertrag dort fest, daß das Land dazu beitragen wolle, die Kriterien des Maastricht-Vertrages zu erfüllen. In Zukunft ist eher noch eine Verringerung als eine Erweiterung des Handlungsspielraumes der Länder zu erwarten. Im Juni 1996 hatte der Bundesfinanzminister bereits Anregungen für eine gesetzliche Regelung der dauerhaften Umsetzung der Maastrichter Fiskalkriterien an die Länder übermittelt. Diese wiesen den Vorschlag zurück, weil sie meinten, eine einfache gesetzliche Regelung genüge für diese die Länderautonomie beschränkende Maßnahme nicht, eine Verfassungsänderung sei erforderlich. Koalitionsvereinbarungen werden diese Überlegungen einbeziehen müssen, sofern sie programmatische Vorhaben an eine Finanzierungsklausel binden.

Diese Situation der "Fremdsteuerung" der Länderfinanzen und damit der Begrenzung des Handlungsspielraumes von Länderkoalitionen wird zusätzlich dadurch verschärft, daß der Länderfinanzausgleich den finanzpolitischen Erfolg einzelner Länder nicht mit einer Erhöhung ihrer Handlungsmöglichkeiten prämiiert. Im Gegenteil werden im Durchlauf der verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs die originären Finanzkraftunterschiede auf den Kopf gestellt (Vesper 1997: 379). So ist die Finanzkraft der ostdeutschen Länder im Endeffekt erheblich höher als die der ehemals finanzstarken Länder; in ähnlicher Weise können die finanzschwachen Länder Saarland und Bremen (vgl. Laufer/Münch 1997:174), denen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 zur Behebung ihrer unverschuldeten Haushaltsnotlage zusätzliche Ergänzungszuweisungen des Bundes überwiesen werden müssen, ihre Lage verbessern. Durch die geltenden Regeln des Finanzausgleichs wird die Handlungsfreiheit der wirtschaftsstarken Bundesländer gleichwohl beschnitten.

Nach der Lesart der grundsätzlich finanzstarken Länder lohnen finanzpolitische Strategien damit eigentlich den Schweiß von Koalitionären und die Mühe von Koalitionsverhandlungen nur eingeschränkt, da der Finanzausgleich eigenverantwortliche wirtschaftspolitische Bemühungen der starken Länder eher behindert als fördert. Die Frontstellung vor allem der alten Bundesländer, die im Finanzausgleich zu den Zahlern gehören¹⁰, gegen den Umstand, daß etliche "Zahlerländer" in der Reihenfolge nach dem horizontalen und vertikalen Finanzausgleich in ihrer staatlichen Finanzkraft noch hinter die Empfängerländer zurückfallen, führt zu einer zunehmenden Entsolidarisierung zwischen reicheren und ärmeren Ländern. Die Neuregelung des Finanzausgleichs nach der deutschen Einheit (Föderales Konsolidierungsprogramm) hat nicht dazu geführt, den schon vor der Wiedervereinigung als reformbedürftig geltenden Finanzausgleich zu verändern. Komplexe Probleme wurden eher den institutionellen Strukturen angepaßt - eine Strategie, welche den Konsensbedarf so reduzieren konnte, daß eine Einigung zwischen Bund und Ländern (mit sich überkreuzenden parteipolitischen Mehrheiten) überhaupt erst ermöglicht wurde (Czada 1995: 98; Renzsch 1994: 133 ff.). Die enormen Finanztransfers zwischen ausgleichspflichtigen und ausgleichs-

10 Im Jahr 1995 etwa waren Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Schleswig-Holstein ausgleichspflichtig; die restlichen zehn Gliedstaaten bildeten die Empfänger Mehrheit.

berechtigten Ländern sowie zwischen Bund und Ländern haben den im Prinzip unveränderten Finanzausgleich jedoch in eine verschärfte Schieflage gebracht. Entsprechend legt der Koalitionsvertrag Baden-Württembergs (CDU/FDP) fest, daß die Koalition eine "Reduzierung der Transferleistungen in die neuen Länder" anstreben solle (*Dok. 13*). Auch solle der Solidaritätszuschlag bis 1999 abgeschafft werden.

Zu erklären ist also eher das Phänomen des Vorhandenseins wirtschaftspolitischer Vereinbarungen in Koalitionsverträgen als deren eventuell untergeordnete Rolle oder gar ihr Fehlen. Eine Erklärung für die offensive Art und Weise, in der Koalitionsvereinbarungen noch immer einen wirtschaftspolitischen Geltungsanspruch formulieren, bietet die schon erwähnte eigenständige Suche nach industriepolitischen Konzepten mit Länderpaßform und kompetitiven Nischen. Weitere Begründungen finden sich in Forderungen nach einer weiteren Veränderung des Status Quo, von der Ausweitung bestehender Subventionsprogramme (bzw. im ostdeutschen Falle deren Erhaltung) bis hin zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs (Sarrazin 1997: 22). Allerdings zielen die Forderungen, den Status Quo zu verändern, nur darauf, den Umfang von Subventionen zu verändern. Bei einer qualitativen Verbesserung der Länderautonomie in der Wirtschaftspolitik, beispielsweise durch das Abschaffen oder die Revision bundeseinheitlicher Regelungen, befürchten die Länderwirtschaftsminister relativ einhellig Nachteile für ihr Land beim Einwerben von Investitionen, aber auch einen möglicherweise wachsenden Lobbyismus der Industrie (Meng 1997:4). Koalitionsvereinbarungen schweigen deshalb auch in der Regel zu diesem Punkt.

1.4.2 Länderspezifika der Verwaltungsreform

Zwar hat der Bund in der Vergangenheit durch bundesgesetzliche Regelungen seinen Spielraum mit Zustimmung des Bundesrates selbst im Verwaltungsverfahren - einer genuinen Zuständigkeit der Länder - erweitert und durch dicht geknüpfte Regelwerke den Entscheidungsspielraum der Glied-

staaten eingeschränkt (Vogel 1994: 1078)¹¹. Auch wurden in den letzten Jahren zahlreiche Bundesoberbehörden geschaffen, deren Zuständigkeit sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt und deren Einrichtung nicht von der Zustimmung des Bundesrates abhängig ist (vgl. Große-Sender 1990). Noch immer sind die Länder jedoch wegen ihrer Verantwortung für den größten Teil der öffentlichen Verwaltung gemeinsam mit den Kommunen die wichtigste politische Ebene für Weichenstellungen in der Organisation bzw. der Re-organisation der öffentlichen Verwaltung. Sie - und nicht der Bund - sind es folglich, welche die Hauptlast einer aktiven Verwaltungspolitik zu tragen haben. Überdies wurden in der Bundesverwaltung bislang kaum Reformen durchgeführt (Jann 1994); die Länder sowie die Gemeinden betreiben demgegenüber eine vergleichsweise aktive Verwaltungspolitik. Zeichnen sich nun in der in Koalitionsverträgen vorgenommenen Politikformulierung zwischen den Ländern unterschiedliche Konturen der Verwaltungsreform ab, oder verhält sich nicht auch dieser Bereich zu parteipolitischen Präferenzen invariant?

Verwaltungsmodernisierung in Deutschland kann auf eine lange Geschichte zurückblicken (Jann 1986; Ellwein 1997; Seibel 1997). Engstellen liegen weniger in mangelnden Ideen und Konzepten, sondern eher darin, daß diese bislang nicht ausgeführt und durchgesetzt wurden. Auch wenn die aktuelle, v.a. aus den Erfahrungen skandinavischer und angelsächsischer Länder sich speisende Verwaltungsreformdiskussion ("Reinventing Government"-Debatte, siehe u.a. Osborne/Gaebler 1992) Deutschland relativ spät erreichte, machen nicht zuletzt aktuelle finanzielle Zwänge und die bedrohliche Last zukünftiger Ausgaben (allein die Ausgaben für Pensionszahlungen werden sich nach den Vorausschätzungen der Bundesregierung zwischen 1995 und 2010 real verdoppeln, OECD 1997: 62) sowie das Bemühen in den Länderverwaltungen, nicht den informationstechnischen Anschluß zu verlieren, Verwaltungsreformen unvermeidlich. Nicht zufällig werden in manchen Koalitionsverträgen (vgl. Bremen 1995-99) Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung unter dem Kapitel "Finanzen" geführt, selbst wenn in der

11 Oft war es Teil der "Verhandlungslösung" zwischen Bund und Ländern, Gesetze, welche die Verwaltungskompetenz der Länder berührt haben, als zustimmungspflichtig zu fassen, sofern der Bundesrat bereit war, die Zustimmung auch tatsächlich zu erteilen. Insgesamt wird das dem Bundesrat zustehende Zustimmungsrecht jedoch als geeignet angesehen, übermäßige Eingriffe in den Verwaltungsbereich der Länder zu vermeiden.

Verwaltungsforschung Einigkeit darüber besteht, daß eine bloße Kostenersparnis und regelmäßige Sparschübe Strukturentscheidungen im öffentlichen Sektor nicht ersetzen können.

Die Aktivitäten in den Ländern lassen sich zum einen auf den ansteigenden Finanzdruck, zum anderen auf einen nur schwer abweisbaren Außen- druck zurückführen. Im Vergleich zur durchschnittlichen Entwicklung der OECD-Staaten nimmt Deutschland zwar bei Personalentwicklung und Umfang der öffentlichen Verwaltung einen Platz im unteren Drittel ein, im Vergleich zu den führenden OECD-Ländern jedoch besteht erheblicher Modernisierungsbedarf. Die Ursachen für die Aktivitäten der Länder sind daher auch in einem veränderten Umfeld zu sehen, das einen unabweisbaren Handlungsdruck erzeugt. Staatliche Politik und Verwaltung gelten in Deutschland immer weniger als internationaler Standortvorteil (Naschold 1994: 62).

Bundeseinheitliche beamtenrechtliche Regelungen begrenzen zwar den Handlungsspielraum der Länder, der Reformimpetus unter dem Schlagwort "Verwaltungsmodernisierung" hat aber inzwischen, wenn auch oft in sehr vager und im Vergleich zu dem angelsächsischen Vorbild wenig radikaler Form (Klages/Löffler 1995; Benz/Goetz 1996), auch in Koalitionsvereinbarungen mit unterschiedlichem Detailliertheitsgrad Eingang gefunden¹². Die interne Verwaltungsmodernisierung stellt indessen ein Handlungsfeld von Länderkoalitionen dar, auf dem sich nur wenige partei- und koalitionspezifische Eigenheiten nachweisen lassen. Viele der in Koalitionsvereinbarungen festgeschriebenen Vorhaben muten wie zusammengesetzte Fragmente von Gutachten zur Verwaltungsvereinfachung an; die in der Literatur zur Verwaltungsvereinfachung diskutierten Vorschläge finden sich entsprechend in vielen Punkten auch in den Regierungsabkommen wieder. Einigkeit besteht über alle Parteigrenzen vor allem dann, wenn es um die Definition allgemeiner Zielvorstellungen geht. Hierzu gehören vorzugsweise der "Dienstleistungs-

12 Insbesondere die Ansichten über das notwendige Ausmaß der Privatisierung und Neubestimmung von Staatszielsetzungen sind von unterschiedlichen und grundsätzlichen politischen Wertsetzungen und normativen Vorgaben geleitet (vgl. Naschold 1994: 68). Naschold unterscheidet eine neoliberal-konservative, eine grün-alternative und eine sozialdemokratische Position. Im internationalen Vergleich lassen sich die Einstellungen zur Auslagerung von Staatsaufgaben jedoch nur schwer auf einer Links-Rechts-Skala positionieren. Ob und in welchem Umfang Privatisierung und Deregulierung durchgesetzt werden, hängt entscheidend von einer Reihe von institutionellen Faktoren ab (vgl. Grande 1996: 576 ff.).

charakter" der Verwaltung, eine Stärkung der "Bürgernähe" von Behörden, die "Effizienz" und "Wirtschaftlichkeit" der Verwaltung.

Verwaltungsreformvorstellungen in den Ländern gehen weit mehr als auf Bundesebene über Einzelentscheidungen und inkrementale Justierungen des Status Quo hinaus. Die Schwierigkeiten, diese umzusetzen, lassen sich allerdings beispielhaft anhand der Kostenentwicklung im öffentlichen Dienst ablesen, denen sich der 1996 von Bundesinnenminister Kanther vorgelegte Versorgungsbericht widmet, aber auch an den Vereinbarungen des Bundes und der Länder zur Reform des Beamtenrechts. Koalitionsvereinbarungen zur Reform des öffentlichen Dienstes listen inzwischen dennoch eine Vielzahl von Reformdetails auf, für die im Laufe der jeweils anstehenden Legislaturperiode gesetzliche (Neu-)Regelungen gefunden werden sollen.

Vereinbarungen zur Verwaltungsreform als dem Kernbereich einer Modernisierung des Staates umfassen in der Regel einen Katalog von Einzelthemen, der sich ansatzweise auf eine Neubestimmung von Staatsaufgaben bezieht, vor allem aber administrativ-organisatorische Maßnahmen enthält. So kann sich eine Modernisierung des Staates nicht einfach darin erschöpfen, Staatsaufgaben aus- oder abzubauen. Viele Koalitionen stimmen vielmehr darin überein, eine regelmäßige Aufgabenkritik durchzuführen (*Dok. 14*; vgl. auch Bull 1997: 343 ff.), deren Ergebnisse dem Kabinett vorzulegen seien. Ziel einer solchen ständigen Überprüfung ist es, bisherige Aufgaben umzuschichten, um dabei Gestaltungsraum für neue Prioritäten der Regierungsarbeit zu gewinnen.

In den meisten Koalitionsvereinbarungen sind Forderungen nach Privatisierung und Verselbständigung und Auslagerung von Verwaltungseinheiten aus der Ämterstruktur in Form von Eigenbetrieben inzwischen Gemeingut (*Dok. 15*). Dabei sollen private Anbieter einbezogen und neue Formen von "Public-Private-Partnership" erprobt werden (*Dok. 16*). Wenn Verwaltungseinheiten im Zuge eines neuen Steuerungsmodells verselbständigt bzw. öffentliche Aufgaben durch private Anbieter (evtl. kostensparender) erledigt werden, verschieben sich allerdings die Gewichte zwischen Legislative und Exekutive. Die Legislative wird zusehends auf Grundsatzentscheidungen, die Vorgabe von politischen Leitlinien und auf die Kontrolle darüber, ob ihre Grundsatzentscheidungen eingehalten werden, beschränkt. Sie verliert nach Einschätzung etwa der schleswig-holsteinischen Koalitionspartner dadurch allerdings nicht etwa Kompetenzen, sondern gewinnt - ganz im Sinne der "Reinventing Government"-Literatur - mehr "richtungspolitische

Führungskraft" zurück (*Dok. 17*), während die Exekutive mehr operativen Spielraum und Eigenverantwortung erhält. Gerade die Möglichkeiten des Parlaments, ausgelagerte Verwaltungseinheiten und öffentliche Aufgaben durch mitschreitende Kontrolle (vgl. Steffani 1989) kritisch zu begleiten, sind jedoch durch privatrechtliche Vorgaben eingegrenzt. Auch wird eine öffentliche Kontrolle zunehmend schwieriger. Dies zeigt sich zum Beispiel an der Problematik von Leasingverträgen mit privaten Anbietern, da solche Verträge aus rechtlichen Gründen nicht öffentlich gemacht werden dürfen¹³.

Die Auslagerung von staatlichen Aufgaben in den Markt kann mit unterschiedlicher Intensität und mit Hilfe unterschiedlicher Instrumentarien vorgenommen werden. Die geplanten Maßnahmen reichen von der völligen Privatisierung über "Contracting Out"-Strategien bis hin zur Entdichtung staatlicher Regelungen ("Deregulierung"). In Baden-Württemberg beispielsweise muß die Dringlichkeit von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften besonders begründet werden, um einer weiteren Verrechtlichung vorzubeugen. Die Regierung ist verpflichtet darzustellen, welche Kosten und welcher Verwaltungsaufwand sich auf den verschiedenen Ebenen der Anwendung einer Vorschrift ergeben (*Dok. 18*). In Berlin, wo der durch ein beispielloses Verschuldungswachstum ausgelöste Handlungsdruck besonders groß ist und die ausgefächerten Bezirksverwaltungen einen für einen Stadtstaat enormen Rationalisierungsdruck erzeugt haben, wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, die Verwaltungsvorschriften bis Ende 1996 grundsätzlich außer Kraft zu setzen (*Dok. 19*).

In den Koalitionsverträgen finden sich ebenfalls zahlreiche Vorhaben, welche binnenadministrative Voraussetzungen für ein politisches Aufgaben-Controlling beziehen. Hierzu gehören Vorschläge, die oftmals überzogene Arbeitsteilung in der Verwaltungshierarchie und deren Gliederung in Kleinstreferate abzubauen (vgl. auch Naschold 1994: 73). Die Reformbemühungen sollten sich, so der Tenor von Koalitionsvereinbarungen, auf eine "Abflachung von Hierarchien" richten, wodurch Entscheidungswege spürbar verkürzt werden könnten (*Dok. 20*). Ziel etwa der rheinland-pfälzischen Regierung sei, die gesamte staatliche Verwaltungsorganisation unterhalb der Ministerialebene neu zu gliedern und Verwaltungsstufen einzusparen (*Dok. 21*).

13 Die haushaltsrechtliche Problematik von Leasingverträgen ist beispielsweise ein Dauerthema im Thüringer Haushalts- und Finanzausschuß (Protokolle des Haushalts- und Finanzausschusses in den Haushaltsjahren 1996 und 1997).

Im Visier einer Verschlankung der Verwaltung stehen nicht selten die Mittelbehörden (v.a. Regierungspräsidien, vgl. *Dok. 22*), die zugunsten einer gestärkten kommunalen Selbstverwaltung abgeschafft bzw. in erneuerte Bündelungsbehörden überführt werden sollen. Dieser Schritt - in Rheinland-Pfalz wurde von der Landesregierung die Einbringung eines entsprechenden Organisationsgesetzes in den Landtag für 1998 beschlossen - ist zumal in einigen neuen Ländern (z.B. in Sachsen-Anhalt) mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, weil dort erst nach der Wende entsprechende Verwaltungsstrukturen eingerichtet worden sind.

Zum Standardkatalog von Maßnahmen, die in Koalitionsverträgen - unabhängig von der parteipolitischen Einfärbung eines Regierungsbündnisses - unter dem Stichwort "Verwaltungsmodernisierung" geführt werden, zählen ebenfalls Änderungen des öffentlichen Dienstrechts. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht - neben dem allen Ländern gemeinsamen Ziel des Stellenabbaus - u.a. das Laufbahnprinzip, das in Zukunft durchlässiger gestaltet werden soll. Einstellungen und Beförderungen seien vornehmlich unter Beachtung des Leistungsprinzips vorzunehmen; Versetzungen müssten erleichtert und Führungspositionen nur noch auf Zeit vergeben werden (*Dok. 23*). Zur Palette von Maßnahmen zur Personalentwicklung zählen Überlegungen, Beamte nur noch in hoheitlichen Bereichen einzusetzen und damit den Angestelltenanteil unter den Beschäftigten zu erhöhen. Zumindest der Abbau von Beamten- zugunsten von Angestelltenstellen ist jedoch in den Ländern nicht ganz unumstritten. Eine Umwandlung von Angestellten- in Beamtenstellen bewirkt vorübergehend durchaus eine Haushaltsentlastung, weshalb hier nicht alle Länder konsequent verfahren.

Um eine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung und damit eine Effizienzsteigerung der Verwaltung bei niedrigeren Kosten zu ermöglichen, haben sich etliche Koalitionsvereinbarungen zu Maßnahmen verpflichtet, nach denen das klassische Rechnungswesen durch eine dezentrale Ressourcenverwaltung (Budgetierung), verbunden mit dem Instrument des Controlling, abgelöst werden soll (*Dok. 24*).

Ein weiteres "Gemeingut" von Koalitionsverträgen besteht ferner darin, im Zuge einer Dezentralisierung von Verwaltungskompetenzen mehr Zuständigkeiten auf die Kommunen übertragen zu wollen. In manchen Koalitionsverträgen finden sich überdies Hinweise auf Öffnungs- und Experimentierklauseln, die u.a. das Gemeindehaushaltsrecht flexibilisieren sollen, um auch dort neue Steuerungsmodelle einführen zu können.

Aus welchen Parteien Koalitionen zusammengesetzt sind, spielt für die Zieldefinition der Verwaltungsreform somit kaum eine Rolle. Obwohl es sich bei der Organisation der Landesverwaltung um einen der Kompetenzbereiche handelt, der den Ländern zur eigenständigen Gestaltung verblieben ist, begrenzen institutionelle Zwänge, wie das Dienstrecht und die alles überschattende Haushaltsproblematik, aber auch interne Widerstände im Land und in den Parteien den Spielraum der Länder doch erheblich. Die Zielvorstellungen, die sich in Koalitionsverträgen unter dem Stichwort "Verwaltungsreform" wiederfinden, weisen daher grundsätzlich in die gleiche Richtung. Wie zu erwarten war, muß die Landesverwaltung als ein Handlungsfeld der Länder gelten, in dem eine Verortung der Länderkoalitionen - auch der einzelnen Landesparteien - auf einer Links-Rechts-Skala schwerfällt. Die Einstellung der Landesparteien zu der Frage, wie die landeseigene Verwaltung ausgestaltet ist, eignet sich daher nicht, um die Wahrscheinlichkeit einer Koalitionsvariante nach der *policy-distance*-Theorie zu prognostizieren. Unterschiede finden sich allenfalls in solchen Formulierungen, die Begründungsmuster für eine Verwaltungsreform - oder, mit positiver Konnotation, für eine "Verwaltungsmodernisierung" - liefern. Es sind vor allem die rot-grünen Koalitionen, die neben den unumstrittenen Leitzielen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit auch "demokratiethoretische" und gleichstellungspolitische Begründungen nennen: So solle eine Verwaltungsreform mehr Transparenz und Partizipationschancen (i.S. einer Mobilisierung von Bürgern und Selbsthilfegruppen) eröffnen. Nur eine Strukturreform im öffentlichen Dienst ermögliche eine Gleichstellung von Frauen, aber auch die Einstellung von Behinderten und Nichtdeutschen (*Dok. 25*).

1.4.3 Frauen- und Gleichstellungspolitik als rot-grünes "Reformprojekt"?

"Frauenpolitik" wird als eigener, "progressiv" ausgerichteter Zuständigkeitsbereich in der öffentlichen Wahrnehmung vor allem rot-grünen Koalitionen zugeordnet. Im Hinblick auf Koalitionsvereinbarungen stellt sich die Frage, ob es - je nach koalitionsspezifischer Einfärbung - Unterschiede in den in Koali-

tionsvereinbarungen niedergeschriebenen Verlautbarungen gibt, die wiederum auf Unterschiede in der Politikgestaltung hinweisen könnten. Selbstverständlich ist für die 22 hier erfaßten Koalitionen keine vergleichende Aussage darüber möglich, ob und inwiefern sich die Absichtsbekundungen tatsächlich in entsprechenden Politikerträgen niederschlagen. Da bislang keine empirisch vergleichende Evaluation von Frauen- und Gleichstellungspolitik in den Bundesländern vorliegt, sei hier cursorisch auf Teilergebnisse verwiesen.

Erste Hinweise auf koalitionspolitische Unterschiede in der Frauen- und Gleichstellungspolitik lassen sich anhand der von den Koalitionen ausgehandelten Ressortverteilung gewinnen (vgl. Tab. 1). Wo die Zuständigkeiten für Frauenförderung im Kabinett angesiedelt sind und wie man dem Charakter von Frauenpolitik als Querschnittsaufgabe am besten gerecht werden kann, ist eine Frage, deren Beantwortung über den Wirkungsgrad beabsichtigter Maßnahmen wesentlich mitentscheidet. Insgesamt 15 der 22 ausgewerteten Regierungsbündnisse haben den Zuständigkeitsbereich "Frauen" oder "Gleichstellung" in die Ressortbezeichnung aufgenommen. Die meisten Koalitionsverträge betonen, daß Frauenpolitik als Querschnittsaufgabe wahrgenommen werden müsse. Allein in Nordrhein-Westfalen existiert ein "Gleichstellungsministerium", das nicht mit anderen Zuständigkeitsbereichen gekoppelt ist. Von den sieben Regierungen, die kein "Frauenministerium" besitzen, sind fünf von der CDU als stärkstem Koalitionspartner dominiert. Allerdings haben manche dieser Regierungen andere institutionelle Lösungen gewählt: Die CDU/FDP-Regierung in Sachsen-Anhalt richtete für Gleichstellungsfragen das Amt einer Landesbeauftragten ein, die unmittelbar dem Ministerpräsidenten unterstellt war. CDU und FDP in Thüringen vereinbarten, das Amt einer Frauenbeauftragten in der Staatskanzlei anzusiedeln. In der rot-grünen Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt ist die Frauenpolitik in Form einer von B'90/Die Grünen besetzten Staatssekretärinnenstelle der Staatskanzlei zugeordnet. In den sieben Koalitionen, in denen die Bündnisgrünen an einer Koalition mit der SPD beteiligt sind und in denen eine ministerielle Zuständigkeit vorliegt, sind sie in nur zwei Fällen für diesen Bereich auch auf Kabinettssebene zuständig. Eine Erklärung für diesen geringen Anteil "grüner" Frauenministerinnen liefert wohl die Beobachtung, daß dort, wo die SPD an Koalitionen beteiligt ist, das Aufgabenfeld "Frauenförderung" zumeist (in acht Fällen) mit den Bereichen Arbeit und/oder Soziales gekoppelt ist. Dieser Bereich wiederum kann als typisch sozialdemokratische Domäne gelten. Die Verbindung von Frauenpolitik mit diesen Politikfeldern kann als Hinweis

darauf interpretiert werden, daß die Gleichstellung der Frauen insbesondere in den Schlüsselbereichen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durchgesetzt werden soll. Andere Varianten sind die Zusammenführung von Gesundheits- und/oder Familienpolitik mit Gleichstellungsfragen (z.B. Baden-Württemberg 1992-96, Rheinland-Pfalz).

Die jeweilige Entscheidung darüber, in wessen Kompetenzbereich Gleichstellungspolitik gegeben wird, vermag zwar Hinweise auf das im Regierungsbündnis vorherrschende Verständnis von Frauenpolitik zu geben. Sie sagt allerdings nichts oder nur wenig darüber aus, mit welchem Verbindlichkeitsgrad diese Querschnittspolitik ausgestattet ist. Die meisten Koalitionsvereinbarungen widmen der Frauen- und Gleichstellungspolitik inzwischen ein eigenes Kapitel oder zumindest ein Unterkapitel. In einigen Verträgen finden sich durchaus Absichtsbekundungen, nach denen Frauenpolitik mit einer vergleichsweise hohen Verbindlichkeit durchgeführt werden soll. So hat beispielsweise die große Koalition in Berlin vereinbart, daß alle Ressorts bei der Erstellung ihres Haushalts darlegen müssen, inwieweit dem gleichstellungspolitischen Auftrag der Landesverfassung Rechnung getragen wird. Bei fortlaufender Prüfung und mitschreitender Kontrolle müsse gegebenenfalls korrigierend eingegriffen werden. Das Landesgleichstellungsgesetz müsse als Kernstück der Förderpolitik gelten (*Dok. 26*). In Hessen muß die Frauenministerin bei Vorhaben anderer Ressorts, von denen Frauen stärker als Männer betroffen sind, beteiligt werden. Hier hat die Ministerin Beteiligungs- und Mitzeichnungsbefugnis in allen relevanten Angelegenheiten (*Dok. 27*). Auch in Nordrhein-Westfalen enthält der Koalitionsvertrag eine Selbstverpflichtung der Bündnispartner, die Einhaltung gleichstellungspolitischer Grundsätze fortlaufend zu überprüfen und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen. Die im Landesgleichstellungsgesetz verankerte verbindliche, leistungsbezogene Zielquote von 50% Frauenanteil im öffentlichen Dienst solle umgesetzt werden. Diese Koalitionsvereinbarung enthält überdies eine klare Gewichtung zugunsten der Gleichstellungspolitik: Es sollen nur solche Vorhaben verwirklicht werden, die der Frauenförderung nicht zuwiderlaufen (*Dok. 28*). In Sachsen-Anhalt wird dem Charakter der Frauenförderung als "Querschnittspolitik" dadurch Rechnung getragen, daß in jedem Ministerium eine Beauftragte für Frauenpolitik im Einvernehmen mit dem Minister und der Staatssekretärin für Frauenpolitik bestellt wird. Diese Beauftragten seien an allen Vorhaben der Ministerien zu beteiligen, die frauenpolitische Fragen betreffen (*Dok. 29*). Frauen im öffentlichen Dienst sollten in allen Bereichen

und Hierarchieebenen entsprechend ihrem Anteil beteiligt werden. Dabei müßten ehrenamtliche Arbeit und in der Familienphase erworbene Kompetenzen positiv in die Qualifikationsbewertung eingehen. In Schleswig-Holstein wiederum wurde nach Maßgabe des Koalitionspapiers eine landesweite Koordinierungsstelle eingerichtet, die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte aller Ebenen untereinander vernetzen soll. Ähnliche Regelungen enthält die sachsen-anhaltische Koalitionsvereinbarung: Dort sind Koordinierungsstellen vorgesehen, welche Maßnahmen zur Beseitigung der Frauenerwerbslosigkeit evaluieren sollen.

Die CDU/FDP-Koalition in Baden-Württemberg stellt Frauenpolitik dezidiert in den Zusammenhang der Familienpolitik: Im einschlägigen Kapitel wird betont, Aufgabe der Frauen- und Familienpolitik sei es, die "Erziehungskraft der Familie" zu stärken, ein Landesprogramm "Mutter und Kind" aufzulegen, Familienberatungsstellen zu fördern und die Alterssicherung der Frau zu verbessern (*Dok. 30*). Frauenpolitik wird hier nicht als Teil der Arbeitsmarktpolitik begriffen, sie wird vielmehr eingebettet in allgemeine familienpolitische Konzeptionen und traditionelle Leitbilder, deren Grundton sich merklich von parteipolitisch anders eingefärbten Regierungsbündnissen unterscheidet. Anders hingegen in Mecklenburg-Vorpommern (CDU/SPD): Der Erwerbstätigkeit wird hier dezidiert ein zentraler Stellenwert für Frauenpolitik beigemessen (*Dok. 31*). Die Gegenüberstellung dieser beiden Dokumente spiegelt unterschiedliche frauenpolitische Konzeptionen wider, die augenscheinlich nicht nur parteipolitisch begründbar sind, sondern auch Einstellungsmuster in den neuen Ländern widerspiegeln, welche die Erwerbstätigkeit von Frauen nicht zuletzt aufgrund der entsprechenden Erfahrung in der DDR als gesellschaftspolitische Selbstverständlichkeit begreifen¹⁴. Auch die Ressortzuständigkeit ist in Baden-Württemberg anders gelöst: Hier sind die Minister oder Staatssekretäre der zuständigen Ressorts mit der Aufgabe der Frauenbeauftragten betraut. Frauenpolitik ist hier nicht eigens personell abgesichert.

Andere Koalitionsvereinbarungen - zumal diejenigen, welche auf Kabinettschene die Angliederung der Frauenpolitik an das Arbeits- und/oder Sozialministerium festgeschrieben haben - sehen überdies vor, daß Beschäfti-

14 Zu gesellschaftlichen Modernitätsvorsprüngen und geschlechtsspezifischer sozialer Ungleichheit im vereinten Deutschland vgl. Geißler 1991.

gungsförderungsinstrumente so genutzt werden müßten, daß Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen gefördert werden (z.B. Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein; vgl. *Dok. 32*). Bei der Auftragsvergabe solle darauf geachtet werden, daß Tariflöhne gezahlt und keine geringfügigen Arbeitsverhältnisse eingegangen würden (Schleswig-Holstein, *Dok. 33*). Der Bremer Koalitionsvertrag der Ampelkoalition (1991-1995) bestimmte, daß Frauenprojekte nach dem Subsidiaritätsprinzip abzusichern seien. Generell sollten Betriebe mit Frauenförderplänen besonders gefördert werden (z.B. Bremen 1991-1995, vgl. *Dok. 34*). Auch Sachsen-Anhalt sieht vor, die Wirtschafts- und Strukturpläne an ein angemessenes Angebot von Frauenarbeitsplätzen zu koppeln. Dieses Ziel formuliert ebenfalls der thüringische Koalitionsvertrag der dort regierenden großen Koalition.

Programmatische Aussagen, welche den Charakter von Frauenpolitik im Sinne einer Abkehr vom traditionellen Frauenleitbild ausdrücklich definieren, enthalten nur einige Koalitionsverträge. Das hessische Koalitionspapier (SPD/Grüne 1995-99, vgl. *Dok. 35*) verortet Frauenpolitik im Kontext einer Entwicklung, die zur "Pluralisierung von Familie" geführt habe. Heute gäben neue Lebensstile den Hintergrund ab, vor dem eine neue Frauen- und Familienpolitik entwickelt werden müsse. Zu einer emanzipatorischen Politik gehöre eine frühzeitige "Mädchenarbeit", ebenfalls ein Eintreten für gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften (vgl. auch Brandenburg). In Nordrhein-Westfalen soll nach dem Willen der Koalitionäre ein Referat für "gleichgeschlechtliche Lebensformen" eingerichtet werden. Organisationen von Schwulen und Lesben seien zu fördern. Auch Schleswig-Holstein hebt die Notwendigkeit einer "sexuellen Selbstbestimmung" hervor; dort sowie in Nordrhein-Westfalen wird überdies eine teilweise Aufhebung der Koedukation an den Schulen angestrebt (*Dok. 36*). Neben diesen - eher spärlichen und vorzugsweise auf rot-grüne Koalitionen beschränkten - programmatischen Aussagen finden sich in Koalitionsverträgen indessen eine Vielzahl von konkreten Vorschlägen, die vorrangig auf die Frauenförderung im Beruf, auf die Behebung sozialer Mißstände (z.B. mit Hilfe von Frauenhäusern etc.) sowie auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gerichtet sind.

Vergleicht man in Koalitionsvereinbarungen fixierte frauenpolitische Absichtserklärungen, so stellt sich heraus, daß rot-grüne Koalitionen in der Tat diesem Querschnittsfeld der Politik mehr Aufmerksamkeit widmen als andere parteipolitische "Kombinationen" (vgl. auch Kap. 6). Dies betrifft sowohl programmatische Aussagen als auch den Verbindlichkeitsgrad frauen-

politischer Vorhaben. Daneben lassen sich zwischen den Koalitionen der neuen Bundesländer und denen der alten Bundesländer Unterschiede insofern feststellen, als sich auch Koalitionen mit CDU-Beteiligung in den neuen Ländern auf diesem Politikfeld "aktiver" geben als in den alten Ländern. Sowohl die große Koalition in Thüringen als auch das CDU/FDP-Bündnis in Sachsen-Anhalt betonten die Notwendigkeit, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen (und Männer) zu fördern. Dies kann durchaus als nachwirkende Erfahrung auf die Lebensbedingungen in der ehemaligen DDR bewertet werden (Geißler 1991).

2. Das Parteiensystem als erklärende Variable für Koalitionsbildung und Koalitionshandeln

Zwischen der Struktur des Parteiensystems und Koalitionsbildungen besteht ein unauflösbarer Zusammenhang. Dieser Befund gilt inzwischen als Gemeingut desjenigen Teils der Koalitionsforschung, welcher sich vornehmlich der Erklärung von Koalitionsbildungen widmet (vgl. für viele: Dodd 1976; Nolte 1988; Jun 1994). Doch auch für Fragen der Koalitionsstabilität oder zur Erklärung des strategischen Handelns von Koalitionen muß die jeweils feststellbare Ausprägung des Parteiensystems als eine der bedeutsamsten Kontextvariablen gelten, auch wenn hierzu nur wenige systematische Analysen vorliegen (vgl. ansatzweise: Collester 1969; Kunz 1979; Völk 1989).

Das Parteiensystem auf Bundesebene kann insgesamt als hinreichend erforscht gelten. Die Parteienforschung hat sich allerdings bislang nicht systematisch der Frage gewidmet, ob und inwiefern regionale Parteiensysteme in der Bundesrepublik voneinander und von dem Parteiensystem der Bundesebene abweichen (Rohe 1992; Niedermayer/Stöss 1994: 16; neuerdings: Oberndörfer/Schmitt 1991; Holtmann 1998) und welche Auswirkungen solche möglichen - und beobachtbaren - Differenzierungen auf die Koalitionslogik in Bund und Ländern und auf die Gestalt des Föderalismus nach sich ziehen. Denn Föderalismus und Parteiensystem stehen in einem engen Wechselverhältnis zueinander; beide Arenen können nur analytisch voneinander getrennt werden (Renzsch 1995). Die "Bonn-Fixierung" (Schneider 1997: 407) der deutschen Parteienforschung mag zum einen in der Tat auf ein lange Zeit vorherrschendes zentralistisches Organisationsverständnis zurückzuführen sein, das Parteien als unitarische, von Parteiführungen zum Zweck der Wettbewerbsfähigkeit hierarchisch geleitete Blöcke begreift. Solche Wahrnehmungen wurden lange Zeit untermauert durch Entwicklungen des deutschen Verbundföderalismus, der im Bereich der Gesetzgebung die Stellung des Bundes immer mehr verstärkte und die Länder mehr und mehr auf ihre Verwaltungskompetenzen zurückdrängte. Selbst die Bereiche, die den Ländern zur eigenen Gestaltung verblieben waren, wurden durch freiwillige

Selbstkoordination weiter unitarisiert. Trotz aller Ähnlichkeiten der Parteiensysteme von Bund und Ländern unterscheiden sich diese dennoch durch die politischen Kräfteverhältnisse, die größere Innovationskraft der Parteiensysteme der Länder, die programmatische Positionierung der Landesparteien und durch die oft zum Bund gegenläufigen Koalitionsmuster (Jun 1994: 91).

Daß es Unterschiede in der Politikproduktion von Länderregierungen unterschiedlicher Zusammensetzung gibt, belegte Manfred G. Schmidt (1980) mit Hilfe statistischer Methoden. Unterschiede wurden von ihm insbesondere in den Bereichen festgestellt, die den Ländern in eigener Zuständigkeit verblieben waren. Unterscheidbare Politikergebnisse ließen sich vor allem in Ländern mit SPD-Hegemonie nachweisen, deren Prioritätensetzung sich von den anderen Bundesländern abhob. Die von Schmidt verwendeten Erklärungsvariablen bezogen sich jedoch vornehmlich auf Indikatoren der Bereiche Regierung und Wahlen sowie sozioökonomische Rahmenbedingungen; die Struktur des Parteiensystems wurde nicht systematisch in die Überlegungen einbezogen. Den Parteien wurde letztlich die Fähigkeit zur zentralen Steuerung von Regierungspolitik beigemessen. Josef Schmid (1990: 182 ff.) konnte jedoch belegen, daß die Größenordnung der Unterschiede in den Policy-outputs der CDU-regierten Länder über den ökonomischen und koalitionspezifischen Abweichungen liegen und deshalb nach zusätzlichen Erklärungen verlangen, welche die Landesparteien einzeln genauer verorten - eine Forderung, welche indes weitreichende, bislang noch nicht durchgeführte Forschungsarbeiten zu regionalen Parteiensystemen voraussetzt. Die Landesverbände, so Schmid, seien keinesfalls nur "Gliederungen" der Bundespartei CDU, sondern verfügten über eine beachtliche Autonomie (Schmid 1990: 285f.)¹⁵. Eine beträchtliche Dezentralisierung belegten Lösche und Walter (1992) auch für die SPD. Ausgelöst durch die deutsche Einheit sind überdies in den Parteien - mit Ausnahme der PDS - innerparteiliche Spannungslinien aufgetreten, die auch hinsichtlich der sozialen Zusammensetzung der Mitglieder und Funktionäre und im Wertgefüge der Anhängerschaft und Parteiliten zwischen Ost und West verlaufen (Schmidt 1998).

15 Vgl. auch die inhaltliche Verortung der Länderregierungen auf einer zweidimensionalen Skala (restriktive Innenpolitik - liberale Wirtschaftspolitik), welche erhebliche Unterschiede innerhalb der "Lager" der SPD- und CDU-regierten Länder und zwischen diesen sowie sich aus je einer Bundesregierungs- und Oppositionspartei zusammensetzenden Länderregierungen feststellt (König 1997: 146).

Die Länder haben in den vergangenen Jahren ihren Spielraum gegenüber der Bundespolitik wieder erweitern können. Dies betrifft nicht nur die jeweils "eigenen Kompetenzen", sondern auch die Mitgestaltung der Europapolitik und der Bundespolitik über den Bundesrat. Daß diese Tendenz auch zusammenhängt mit neueren Entwicklungen des Parteiensystems, die sich in eine flexiblere und vielgestaltige Koalitionslogik umsetzen und auch auf diese Weise mehr Unabhängigkeit von der Bundespartei mit sich bringen, liegt auf der Hand.

Das deutsche Parteiensystem der Nachkriegszeit hat sich ausgehend von den Bundesländern entwickelt (Stöss 1986). Entsprechend war (und ist) die regional bedingte Vielfalt der Parteien in den Ländern wesentlich stärker ausgeprägt als im Bund¹⁶. Der auf Bundesebene sich zügig vollziehende Konzentrationsprozeß spiegelte sich zwar auch in den Landtagen, allerdings in einem langsameren Tempo, wider. Anders aber als auf der Bundesebene, wo sich rasch das dualistische Konkurrenzprinzip durchsetzte, herrschte in den Bundesländern noch länger ein auf Konsens ausgerichtetes Politikverständnis vor. In den Bundesländern gingen die Parteien zwischen 1948 und Ende der fünfziger Jahre in 37 Fällen Koalitionen ein, obwohl aufgrund der Mandatsverteilung eine Einparteienregierung durchaus möglich gewesen wäre (Schneider 1997: 411; Kunz 1979). Anders als im Bund sind in einer Reihe von Bundesländern Koalitionsregierungen nicht die Regel.

Der Konzentrationsprozeß des Bundesparteiensystems blieb gleichwohl nicht ohne Auswirkungen auf die Parteiensysteme der Länder. Unterschiedliche Faktoren haben dazu geführt, daß im Laufe der fünfziger Jahre die Zahl der im Bundestag vertretenen Fraktionen und Gruppen von zehn in der ersten Legislaturperiode (zuzüglich dreier Parteiloser) auf drei in dem im Jahr 1961 gewählten Bundestag sank und das Parteiensystem sich von einem "polarisierten Pluralismus" (Sartori 1976: 132) zu einem stabilen Zweieinhalbparteiensystem, das einen "gemäßigten Pluralismus" hervorbrachte, hinentwickelte. Zum einen schaffte es die überkonfessionelle CDU, mit einer geschickten "Umarmungsstrategie" die kleineren Parteien Zentrum und Deutsche Partei, deren Wahlkreiskandidaten seit Ende der fünfziger Jahre nicht mehr durchgängig von der CDU unterstützt wurden, zu absorbieren. Mit

16 Vgl. hierzu auch Tabelle 7, welche die Vielfalt der Koalitionsvarianten in der Entstehungsphase der Bundesrepublik - bis in die sechziger Jahre hinein - widerspiegelt.

fortschreitender sozialer und wirtschaftlicher Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen verlor auch der BHE (Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten) seine Basis. Die SPD wiederum öffnete sich seit dem Godesberger Programm von 1959 zusehends für die Wählerschichten der Mitte (Lösche/Walter 1992).

Regionale Besonderheiten mußten mit zunehmender Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse nicht länger in eigens für regionale Interessen agierenden Parteien organisiert werden. Zum anderen hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Zahl der Parteien durch das Verbot der Sozialistischen Reichspartei 1952 und der KPD 1956 weiter reduziert. Hinzu kamen durch Veränderungen des Wahlgesetzes herbeigeführte Konzentrationsentwicklungen, welche regionalen Parteien den Einzug in den Bundestag erschwerten: Die Fünfprozenthürde wurde seit 1953 nicht mehr nur gesondert auf Länderebene angewendet, sondern mußte im gesamten Bundesgebiet überwunden werden. Die Zahl der für einen Einzug in den Bundestag alternativ zu erringenden Direktmandate wurde 1956 von einem auf drei erhöht. Diese Verschärfungen der Wahlhürden trugen wesentlich dazu bei, daß Parteien mit regionalen Schwerpunkten, wie die Bayernpartei, der Südschleswiger Wählerverband (SSW) oder die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV), nicht mehr in den Bundestag einzogen. In den Bundesländern vollzog sich dieser Prozeß der Konzentration des Parteiensystems mit einer gewissen Phasenverzögerung; dort blieben im Bundestag nicht (mehr) vertretene Parteien noch länger an Regierungen beteiligt (Tab. 7).

Der Phase der Konzentration des Parteiensystems zwischen 1949 und 1961 folgte ein rund zwanzig Jahre währender Zeitraum (1961-1983), der durch ein stabiles Dreiparteien- bzw. "Zweieinhalbparteiensystem" von CDU/CSU, SPD und FDP gekennzeichnet war. Die "effektive" Zahl der im Bundestag vertretenen Parteien - gemessen anhand eines Index, welcher die Zahl der Parteien mit ihrer relativen Stärke gewichtet - sank von 4 auf 2,5 (Laakso/Taagepera 1979; Saalfeld 1997). Lediglich nach der ersten Rezession in den sechziger Jahren und als Folge der während der Großen Koalition auf Bundesebene (1966-69) verkümmerten Oppositionsfunktion - die beiden großen Parteien verfügten über 447 von 496 Mandaten - gelang es der NPD als rechtsradikaler Randpartei, in sieben Landtage einzuziehen (vgl. Tab. 5). Auch für diesen zeitlichen Abschnitt kann als allgemeiner Befund festgehalten werden, daß die Länder- eher als die Bundesebene Signal- und Experimentcharakter für Neuentwicklungen des Parteiensystems hat.

Der FDP kam für die Ausgestaltung des Parteiensystems in Bund und Ländern in dieser Zeit die nahezu monopolartige Rolle einer "Scharnierpartei" zu. Seit 1966 regierte sie - abgesehen von den großen Koalitionen in Baden-Württemberg (1966-1972) und Niedersachsen (1965-1970) oder von ihr geduldeten Minderheitsregierungen (z.B. 1981 bis 1983) in Berlin - immer dann in den Bundesländern mit, wenn eine der beiden großen Parteien allein nicht die Regierung zu stellen vermochte. Seit den siebziger Jahren trat die FDP in mehreren Fällen (Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) in zur Bundesebene entgegengesetzte Koalitionen ein, um ihre föderale Positionierung als fast schon ständiger Bündnispartner der SPD auszubalancieren und sich damit weitere Koalitionsoptionen offenzuhalten (Broughton/Kirchner 1986: 83). Indem die FDP ihre funktionale Rolle als "Korrektiv" des jeweils größeren Regierungspartners herausstellte, vermochte sie sich den Wählern als unentbehrlich für die Stabilität des Regierungssystems zu präsentieren.

Bis heute verstand es die FDP, die in Deutschland historisch gewachsene Furcht vor der Instabilität und möglichen Ineffizienz von Minderheitsregierungen für sich zu nutzen (vgl. hierzu allgemein Strom 1990). Da die FDP im Links-Rechts-Kontinuum zwischen der CDU und der SPD stand, kam ihr die Rolle einer "core party" bzw. eines "dominant player" zu. Regierungswechsel beruhten primär auf Koalitionsentscheidungen der Parteiliten, weniger auf Veränderungen im Wählerverhalten, das keine größeren Verschiebungen zeigte (Hoffmann-Lange 1986: 45 ff.). Allerdings fiel deren Koalitionsentscheidung durch klare Koalitionsaussagen der Parteien zumeist vor den Wahlen, so daß sich die Wähler für oder gegen eine solche entscheiden konnten. Die von der FDP eingegangenen Koalitionen erfüllten zumeist die Merkmale einer "minimum winning coalition", welche die Gewinne für die Partner nach dem "office-seeking-Theorem" möglichst hoch ausfallen ließ.

Seit Ende der siebziger Jahre begann sich das deutsche Parteienspektrum aufgrund nachlassender Mobilisierungskraft und wegen des Aufstiegs der Grünen in den Gemeinden und Ländern erstmals wieder aufzufächern. Die effektive Parteienanzahl, welche zur Messung der Fragmentierung des Parteiensystems verwendet wird, stieg von 2,4 im Jahr 1976 auf 2,9 im Jahr 1987 an (Niedermayer 1996a: 176). Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nahm die Fragmentierung des Parteiensystems überdies durch den Einzug rechts-extremer Parteien (Republikaner, DVU) in einige Landesparlamente zu (vgl. Tab. 5). Die ideologische Spannbreite des Parteiensystems, und damit seine Polarisierung, wurde spürbar ausgeweitet. Nach Sartori (1976) ist ein starker

Polarisierungsgrad auf links- und rechtsextreme Parteien zurückzuführen, die demokratische Spielregeln nicht einzuhalten bereit sind und deshalb auch nicht an Regierungskoalitionen teilnehmen. Während die rechtsextremen Parteien von jeher nicht als koalitionsfähig galten, gingen in Hessen 1985 SPD und Grüne, letztere als die Partei, welche vorläufig am linken Rand der Skala stehen sollte, erstmals ein Regierungsbündnis miteinander ein. Je stärker die Grünen ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen konnten, desto mehr erodierte die monopolähnliche Position der FDP als "core party" auf der Links-Rechts-Skala. Die SPD erhielt in den Ländern eine Alternative zur FDP als dem kleineren Koalitionspartner.

Eine weitere Zäsur markiert die 1990 vollzogene deutsche Einheit. Zwar gelang es den etablierten Parteien in der Tat, ihre Organisation schnell auf die neuen Bundesländer auszudehnen. Die durch die Einheit hervorgerufenen Wandlungen seien, so von Alemann (1996), nicht viel größer als etwa die bisher bestehenden Unterschiede zwischen Schleswig-Holstein und Bayern. Dennoch haben sich nach den Umbrüchen in den ehemaligen Blockparteien und trotz der Übertragung des formalen Parteienschemas der alten Bundesrepublik auf die neuen Länder dort nur schwer vergleichbare Parteitraditionen und -strukturen herausgebildet. Die ostdeutschen Parteigliederungen, so Schmidt (1998), hätten ein anderes Gepräge als die gewachsenen Westgliederungen. Damit haben seit 1990 Veränderungen in den Parteiensystemen der Länder eingesetzt, die sich teilweise auch auf die Koalitionsarithmetik ausgewirkt haben.

Der FDP ist, nach anfänglich guten Wahlergebnissen insbesondere in den neuen Ländern¹⁷, inzwischen ihr Fundament auf Landesebene weitgehend weggebrochen. Ende 1993 war die FDP noch in allen 16 Landtagen vertreten, Ende 1995 nur noch in vier Ländervertretungen. Ob die guten Ergebnisse bei den drei Landtagswahlen im April 1996 nur ein kurzes Zwischenhoch der Partei anzeigen oder sich zu einem Umkehrtrend verstetigen, bleibt abzuwarten.

Unterschiedliche Gründe haben zu dem einstweilen feststellbaren Niedergang der FDP seit 1993 geführt. Zum einen hing das Überleben der FDP stets von ihrer Fähigkeit zur Koalitionsbildung ab. Nicht zuletzt die Partei selbst

17 Die FDP erzielte in den ersten gesamtdeutschen Wahlen 1990 auf Bundesebene ein Ergebnis von 11,0%. In den neuen Ländern erzielte sie zwischen 5,6% in Sachsen und 13,5% in Sachsen-Anhalt.

hat stets ihre strategische Stellung als "Funktionspartei" und - wahltaktisch auf die Zweitstimme bezogen - als "Partei der zweiten Wahl" (Dittberner 1987) im Parteiensystem hervorgehoben. Neben ihrer Rolle als Mehrheitsbeschafferin hat sie indessen ihre Funktion als liberales Korrektiv der Regierungspolitik in den letzten Jahren zusehends weniger wahrgenommen (Falter/Winkler 1996). Koalitionswechsel der FDP gingen stets mit riskanten parteiinternen Reibungsverlusten und einem Austausch eines Teils der Wähler- und Mitgliederschaft einher (Niedermayer 1982). Schon seit 1982 ist die FDP nicht mehr in der Lage, allein mit ihrer Kernklientel bundesweit die Sperrklausel zu überwinden. Viele Wähler stimmen nur aus koalitionstaktischen Erwägungen für die Partei; auch die Haltequote der FDP ist dramatisch gesunken. Da nur noch ein Viertel der Wähler die FDP als eine eigenständige Partei wahrnimmt (Falter/Winkler 1996), die Wechselwirkungen und Verschränkungen von Bundes- und Landesebene bei Wahlen und Regierungsbildungen gleichzeitig aber dafür sprechen, koalitionspolitische "Gegengewichte" zur Profilschärfung der eigenen Partei aufzubauen, ist die parteipolitisch zur Bundesebene gegenläufige Koalition der FDP in Rheinland-Pfalz derzeit für den Nachweis, eine eigenständige Partei zu sein, durchaus von Wert. Auch von daher erklärt sich das weitgehend reibungslose Funktionieren dieser derzeit außergewöhnlichen Koalitionsvariante. Andererseits haben Probleme in der Selbstdarstellung der Partei ("Partei der Besserverdienenden") sowie das schmale Personalangebot ("Genscher-Bonus") den Niedergang der FDP beschleunigt (Lösche/Walter 1996).

Weitere (vorübergehende) Veränderungen in den Parteiensystemen der Bundesländer ergaben sich durch das Aufkommen von Anti-Parteien-Protestparteien, denen in den neunziger Jahren in zwei Fällen der Einzug in Landesparlamente gelang. Im Jahr 1993 schaffte die Statt Partei den Sprung in die Hamburger Bürgerschaft mit acht Abgeordneten und stellte bis 1997 den kleineren, wenngleich bald marginalisierten Koalitionspartner der SPD. 1995 gelang es der rechten SPD-Abspaltung "Arbeit für Bremen", in der Bürgerschaft zwölf Abgeordnete zu stellen (Tab. 5). Die Statt Partei vermochte ihren Erfolg von 1993 bei den Bürgerschaftswahlen 1997 jedoch nicht mehr zu wiederholen. In Bayern kandidieren die "Freien Wähler" erstmals bei den Landtagswahlen 1998; sie geben damit ihren Status als auf den örtlichen Wirkungskreis begrenzte Nicht-Partei auf. Ziel der Freien Wähler ist es, durch Regierungsbeteiligung kommunale Belange in der Landespolitik stärker zur

Geltung zu bringen und ein effektives Gegengewicht zum Parteienstaat herzustellen (SZ 29./30.11.1997).

Bedeutsame Veränderungen haben sich zumindest mittelfristig in den Parteiensystemen der ostdeutschen Bundesländer ergeben¹⁸. Zwischen den Landtagswahlen 1990 und 1994 sank die Zahl der in den Landtagen vertretenen Parteien von fünf (Ausnahme: Mecklenburg-Vorpommern mit vier) auf drei. Lediglich in Sachsen-Anhalt gelang es B'90/Die Grünen, die Fünfprozenthürde knapp zu überwinden. Hier sind noch vier Parteien im Landtag vertreten. Auffallende Merkmale der ostdeutschen regionalen Parteiensysteme (Niedermayer 1996a; Grönebaum 1997; Schmidt 1998) sind der Niedergang von FDP und B'90/Die Grünen auf der einen Seite und die Revitalisierung der PDS ab etwa Herbst 1993, die zwischen 16,5% der Stimmen in Sachsen und 22,7% in Mecklenburg-Vorpommern erzielen konnte, auf der anderen Seite. Beide Entwicklungen haben dazu geführt, daß die Koalitionsmuster in den neuen Ländern inzwischen einer in den alten Ländern so nicht vorfindbaren Logik folgen. Die Fragmentierung der regionalen Parteiensysteme in den neuen Bundesländern ging zwischen 1990 und 1994 in allen Ländern signifikant zurück¹⁹. Die Befürchtung, die durch die Wiederherstellung der deutschen Einheit ausgelösten Entwicklungen im Parteiensystem würden zu dessen nachhaltiger Fragmentierung und - durch die Existenz von PDS und Parteien am rechten Rand ausgelösten - Polarisierung führen (Pappi 1994: 224), haben sich somit bis 1997 nicht bewahrheitet. Allerdings sind die Wählerpräferenzen in den neuen Ländern nicht stabil, so daß sich unerwartete Verschiebungen ergeben können.

18 Zu unterschiedlichen Erklärungsmodellen des Wählerverhaltens in den neuen Bundesländern vgl. zusammenfassend von Winter 1996 und Pappi 1991.

19 Vgl. hierzu Tabelle 6. In allen neuen Ländern nahm die Fragmentierung des Parteiensystems in der Zeit zwischen 1990 und 1994 ab.

**Tabelle 5: Parteien außerhalb des "Zweieinhalbparteiensystems"
bei Landtagswahlen (Mandatszahl)**

a) Rechtsextreme

Baden-Württemberg	1968: 12 (NPD); 1992: 15 (REP); 1996: 14 (REP)
Bayern	1966: 15 (NPD)
Berlin	1989: 11 (REP)
Bremen	1951: 8 (SRP); 1967: 8 (NPD); 1987: 1 (DVU); 1991: 6 (DVU)
Hamburg	1957: 1 (DRP)
Hessen	1966: 8 (NPD)
Niedersachsen	1951: 16 (SRP); 3 (DRP); 1955: 6 (DRP); 1967: 10 (NPD)
Rheinland-Pfalz	1959: 1 (DRP); 1967: 4 (NPD)
Schleswig-Holstein	1967: 4 (NPD); 1992: 6 (DVU)

b) Bündnis 90/Grüne

Baden-Württemberg	1980: 6; 1984: 9; 1988: 10; 1992: 13; 1996: 19
Bayern	1986: 15; 1990: 12; 1994: 14
Berlin	1981: 9; 1985: 15; 1989: 17; 1990: 23; 1995: 30
Bremen	1979: 4; 1983: 5; 1987: 10; 1991: 11; 1995: 14
Hamburg	1982: 9; 1982: 8; 1986: 13; 1987: 8; 1991: 9; 1993: 19; 1997: 21
Hessen	1982: 9; 1983: 7; 1987: 10; 1991: 10; 1995: 13
Niedersachsen	1982: 11; 1986: 11; 1990: 8; 1994: 13
Nordrhein-Westfalen	1990: 12; 1995: 24
Schleswig-Holstein	1996: 6
Saarland	1994: 3
Brandenburg	1990: 6
Sachsen-Anhalt	1990: 5; 1994: 5
Thüringen	1990: 6
Sachsen	1990: 10

c) Anti-Parteien Protest

Hamburg (Statt Partei)	1993: 8
Bremen (AfB)	1995: 12

NPD = Nationaldemokratische Partei Deutschlands; REP = Die Republikaner;
SRP = Sozialistische Reichspartei; DVU = Deutsche Volksunion; DRP =
Deutsche Reichspartei; AfB = Arbeit für Bremen.

**Tabelle 6: Fragmentierung der Parteiensysteme in den Ländern
(Index effektive Parteienanzahl nach Laakso/Taagepera 1979)***

Landtagswahl	PA	EPA	Landtagswahl	PA	EPA
28.1.1990 Saarland	3	2,1 (2,4)	19.9.1993 Hamburg	4	2,9 (4,2)
13.5.1990 Nordrhein- Westfalen	4	2,4 (2,6)	13.3.1994 Niedersachsen	3	2,3 (2,9)
13.5.1990 Niedersachsen	4	2,4 (3,0)	26.6.1994 Sachsen-Anhalt	4	3,1 (3,6)
2.6.1990 Hamburg	4	2,5 (2,8)	11.9.1994 Sachsen	3	2,1 (2,5)
14.10.1990 Thüringen	5	3,0 (3,6)	11.9.1994 Brandenburg	3	2,3 (2,9)
14.10.1990 Sachsen	5	2,6 (2,9)	25.9.1994 Bayern	3	2,1 (2,7)
2.12.1990 Berlin	6	3,3 (3,7)	16.10.1994 Mecklenburg- Vorpommern	3	2,9 (3,6)
14.10.1990 Mecklenburg- Vorpommern	4	3,1 (4,2)	16.10.1994 Thüringen	3	2,6 (3,3)
14.10.1990 Sachsen-Anhalt	5	3,5 (4,0)	22.10.1995 Berlin	4	3,3 (4,2)
14.10.1990 Brandenburg	5	3,6 (3,8)	19.2.1995 Hessen	4	2,9 (3,1)
14.10.1990 Bayern	4	2,1 (2,7)	14.5.1995 Bremen	4	3,3 (4,0)

20.1.1991 Hessen	4	2,6 (2,9)	14.5.1995 Nordrhein- Westfalen	3	2,4 (2,8)
21.4.1991 Rheinland-Pfalz	4	2,9 (2,9)	24.3.1996 Baden- Württemberg	5	3,3 (3,8)
29.9.1991 Bremen	4	3,0 (3,8)	24.3.1996 Rheinland-Pfalz	4	2,8 (3,1)
5.4.1992 Baden- Württemberg	5	3,2 (3,7)	24.3.1996 Schleswig-Holstein	4	2,6 (3,2)
5.4.1992 Schleswig- Holstein	5	2,6 (3,1)	21.9.1997 Hamburg	3	2,7 (4,2)

* PA = Anzahl der im Landtag vertretenen Parteien; EPA = effektive Parteienanzahl.

Zur Ermittlung der effektiven Parteienanzahl wurde der von Laakso/Taagepera (1979) entwickelte Index herangezogen. Hier wurden die quadrierten Anteile der Sitze aller Parteien im Verhältnis zur Gesamtzahl der vergebenen Mandate in den Landtagen summiert; von dieser Summe wurde der reziproke Wert ermittelt (vgl. auch Tab. 1 und 2). Zur Begründung dieses Vorgehens, das parlamentarisch nicht relevante Parteien ausschließt, vgl. Lijphart 1984b:116 ff.; Sartori 1976. Zu generell höheren Werten gelangt man, wenn man die Stimmanteile der Parteien, die Sitze in den Landtagen errungen haben, summiert (Werte in Klammern). Die Unterschiede spiegeln die durch das Wahlsystem hervorgerufenen Verzerrungen wider. Der Index ist so angelegt, daß er sich bei starker Dominanz einer Partei - hier in einem Landtag - dem Wert 1 nähert. Die effektive Zahl der Parteien entspricht der tatsächlichen Anzahl dann, wenn die Parteien den gleichen Stimmenanteil bei Wahlen aufweisen.

$$\text{Effektive Parteienanzahl} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

Die CDU konnte als "Partei der Einheit" in den Wahlen 1990 eine deutliche Asymmetrie von Mandaten und Wählerstimmen zu ihren Gunsten verbuchen. Mit Ausnahme Brandenburgs, wo die SPD von Anfang an die meisten Mandate im Landtag erringen konnte, lag die CDU in den vier anderen Ländern zwischen 11,3% (Mecklenburg-Vorpommern) und 34,7% (Sachsen) vor der SPD. Mit Ausnahme Sachsens, wo die CDU ihren Vorsprung vor der SPD auf 41,5% noch ausbauen konnte, hat sich bei den 1994er Wahlen der Abstand zwischen den beiden großen Parteien zu Gunsten der SPD verkleinert²⁰. In den von Koalitionen regierten Ländern rangiert die CDU nun 13% (Thüringen), 0,4% (Sachsen-Anhalt) und 12,2% (Mecklenburg-Vorpommern) vor der SPD. Die ursprünglich für die SPD ungünstige Asymmetrie im Parteiensystem hat sich damit zu ihrem Vorteil verändert²¹.

Zwar ist die CDU in den neuen Ländern mit Ausnahme Brandenburgs stärkste Partei geblieben. Wo keine absoluten Mehrheiten an Mandaten und damit Einparteienregierungen entstanden sind, haben das Ausscheiden der beiden potentiellen kleinen Koalitionspartner FDP und B'90/Die Grünen und die Revitalisierung der PDS allerdings die Koalitionsarithmetik nachhaltig beeinflusst. Kleinste siegreiche Koalitionen (minimum winning coalitions) sind 1994 weder in Thüringen noch in Mecklenburg-Vorpommern oder in Sachsen-Anhalt entstanden.

20 Die SPD gewann 1994 gegenüber den Wahlen 1990 in Brandenburg 15,9% hinzu, die CDU verlor 10,7%; in Mecklenburg-Vorpommern: SPD + 2,5%, CDU - 0,6%, in Sachsen-Anhalt SPD + 8,0%, CDU - 4,6%, in Thüringen SPD + 7,1%, CDU - 2,8%. In Sachsen mußte die SPD hingegen Verluste von 2,5% hinnehmen.

21 Die ungünstige Ausgangsposition der SPD in Ostdeutschland ist nach Erkenntnissen der Parteienforschung unterschiedlichen Faktoren geschuldet. Zum einen konnte die SPD, anders als die FDP oder die CDU, nicht auf Mitgliederpotential und organisatorische Ressourcen bereits vorhandener Blockparteien der DDR zurückgreifen. Zum anderen hatte sich die Partei während der Wende gegenüber einer schnellen Wiedervereinigung zurückhaltend gezeigt und damit nicht den situativen Präferenzen der Bürger in den neuen Ländern entsprochen. Weiterhin sind Gründe zu nennen, die in der bestehenden gesellschaftlichen Konfliktstruktur zu suchen sind. Im SED-Staat konnte die Bindung der SPD-Kerngruppe an das eigene Milieu nicht überdauern, weil eine klare Abgrenzung zu anderen Werktätigen fehlte und die Gewerkschaften als Transmissionsriemen der SED fungierten. Die SPD vermochte deshalb die Arbeitnehmerschaft in den Wahlen 1990 nicht ausreichend zu mobilisieren. Vgl. hierzu zusammenfassend Niedermayer 1996a, v.a. 178 ff.; Neugebauer 1996; Grönebaum 1997: 410 ff.; Neugebauer/Stöss 1996; Schmidt 1998.

Daß anhand des zahlenmäßigen Gewinns an Ministerien oder anhand der Links-Rechts-Dimension, auf der politische Parteien zu verorten sind, Koalitionsbildungen nicht hinreichend erklärt werden können, sondern die "viability", die Lebensfähigkeit einer Koalition, ausschlaggebend ist für die Entstehung einer spezifischen Koalitionsvariante, gilt als Gemeingut der Koalitionsforschung (vgl. Kap. 1). Das Kriterium für die Regierungsfähigkeit von Koalitionen ist weniger eine absolute Mehrheit als vielmehr die Fähigkeit, Mißtrauensvoten im Parlament erfolgreich überstehen zu können. In diese Überlegungen müssen eventuelle Blockbildungen im Parteiensystem einbezogen werden, welche die Links-Rechts-Skala modifizieren können. Der Wert, den Parteien dem politischen System als solchem zuschreiben, führt überdies nicht selten zum Ausschluß von Antisystemparteien aus dem Koalitionsbildungsprozeß (Budge/Herman 1978; Nolte 1988). Auch wurden zwischen dem jeweiligen Demokratietypus und dem bevorzugten Koalitionsformat typisierbare Zusammenhänge vermutet (Luebbert 1983 und 1986): In "konsensualen" Demokratien, die durch enge Kooperation zwischen politischen Kräften oder auch durch einen starken Korporatismus gekennzeichnet sind, entstünden häufiger Minderheitsregierungen, da die Opposition nicht in der Regierung vertreten sein müsse, um Einfluß auf die Regierungspolitik erlangen zu können. Als augenfälligstes Gegenbeispiel für diese Annahme kann allerdings Österreich angeführt werden, wo der starke Korporatismus in einen engen Zusammenhang mit der Struktur der Großen Koalition zu bringen ist. In "konfliktiven" Demokratien wiederum erschwere die zentrifugale Parteienkonkurrenz die Bildung von Koalitionen. Auch hier könne es somit zu einer Häufung von Minderheitsregierungen kommen. In "kompetitiven" Demokratien fehle typischerweise eine starke antidemokratische Partei. Da die Beziehungen zwischen Opposition und Regierung aber durch ein Konkurrenzverhältnis geprägt seien, komme es hier öfter zu einer "über-großen" Koalition, um eine stabile - und nicht die kleinst mögliche - Mehrheit absichern zu können.

Die hier skizzierten Modellvarianten über Zusammenhänge zwischen Parteiensystem und Koalitionsmuster (vgl. auch Lijphart 1984b) können zwar in eine Deutung der (vorläufigen) Merkmale der Parteiensysteme der neuen Bundesländer einbezogen werden, um diese regionalen Parteiensysteme als erklärende Variable für Koalitionsmuster genauer einschätzen zu können. Gleichwohl sei auf die begrenzte Erklärungskraft dieser Modelle verwiesen, die jeweils nur einen begrenzten Prozentsatz von Koalitions-

bildungen zu erfassen vermögen. Gegenbeispiele lassen sich zu allen hier erwähnten Modellannahmen finden. Laver/Schofield (1990: 78) weisen zu Recht auf die Gefahr hin, daß politische Systeme mit unangemessenen Kategorien klassifiziert würden, um sie an eine bestimmte Theorie anzupassen. Eine Systematisierung der Variablen kann die deskriptiv-analytische Aufarbeitung von Einzelfällen letztlich nicht ersetzen (Nolte 1988).

Die SPD nimmt in den neuen Bundesländern inzwischen die Position der sog. "core party" ein, auch wenn sie in keinem Fall über den größten Mandatsanteil verfügt. Ihr bleiben grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten: Entweder sie wird Juniorpartner in einer großen Koalition oder sie optiert für eine rot-grüne Minderheitsregierung, solange die PDS als nicht-koalitionsfähig gilt. Die erste Möglichkeit kann, wie das Beispiel Berlin zeigt, leicht dazu führen, daß das Profil der Partei zusehends verblaßt. Diese Konstellation bietet aber den Vorteil, daß sie die wahltaktisch heikle Kooperation mit der bislang als nicht koalitionsfähig geltenden PDS, die ihrer Selbstverpflichtung auf eine grundsätzliche Systemopposition nur zögerlich abschwört (vgl. zuletzt Moreau 1998: 324; Neugebauer/Stöss 1996)²², vermeidet. Auch innerhalb der SPD herrscht keine einheitliche Meinung über den Umgang mit der PDS. Der Weg einer Minderheitsregierung stand in Sachsen-Anhalt wiederum nur deshalb offen, weil dort B'90/Grüne als kleinerer Koalitionspartner verfügbar waren (Kropp 1997). Ob der vielfach beschworene "Pragmatismus" in der ostdeutschen Politik das Zustandekommen von Minderheitsregierungen in der Zukunft erleichtern wird (vgl. hierzu Renzsch/Schieren 1997), beruht bislang nur auf Spekulationen, die überdies das Wechselspiel von Bundespartei und ostdeutschen Landesverbänden nur abschätzen können (vgl. hierzu Grönebaum 1997: 420 ff.). Die begrenzte Kooperationswilligkeit der CDU in Sachsen-Anhalt gegenüber der Minderheitsregierung oder der mehrfach angedrohte Austritt der SPD aus der Koalition in Mecklenburg-Vorpommern zeigen jedenfalls, daß Konsens-

22 Patrick Moreau (1998: 324) charakterisiert die PDS folgendermaßen: "Die PDS ist sowohl eine linksextremistische als auch eine ost-populistische Partei. Sie ist aber auch eine kommunistische Kaderpartei und Protestwähleroption. Schließlich ist die PDS eine Partei des alltäglichen Lebens, die desorientierten oder besorgten Bürgern praktische und auch psychologische Bezugspunkte anbietet. Jede dieser Facetten trägt dazu bei, der PDS die Fähigkeit zu verleihen, als Akteur im gesamtpolitischen System auftreten zu können - und diese Rolle auch mittelfristig beibehalten zu können".

orientierung und Pragmatismus auch in den neuen Ländern parteipolitische Grenzen kennen. Ein klares Profil in den Koalitionsoptionen der SPD in Ostdeutschland, welches die Koalitionsbildungen nach Wahlen für den Wähler berechenbar halten könnte, ist derzeit nicht erkennbar. Dies liegt zum einen an den unterschiedlichen koalitionspolitischen Präferenzen innerhalb der Partei, aber auch in dem nach wie vor äußerst ungewissen Einzug der kleineren Parteien FDP und B'90/Die Grünen in die Parlamente der neuen Bundesländer begründet. Insgesamt scheint es somit fraglich, ob die SPD aus der sich zu ihren Gunsten zurückentwickelnden Asymmetrie in den Parteiensystemen der neuen Länder auch entsprechenden koalitionspolitischen Profit schlagen kann. Ebenso wie die CDU, die mit einer strukturellen Mehrheit links von ihr konfrontiert ist, befindet sich die SPD in einer strategisch ungünstigen Position, da die PDS einerseits mit ihrem Stimmenanteil von rund 20% absolute Mehrheiten in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern blockiert und andererseits für die SPD aufgrund bundespolitischer Rücksichten sowie fortbestehender prinzipieller Vorbehalte derzeit als regionaler förmlicher Koalitionspartner ausscheidet.

Auch wenn gegen die Positionierung der Parteien auf einer eindimensionalen Links-Rechts-Skala stichhaltige Einwände ins Feld gebracht werden können (Falter/Schumann 1992: 202 f.; Lijphart 1984b: 56), so stellt diese doch noch immer einen gängigen und brauchbaren Indikator für eine Beurteilung der Polarisierung eines Parteiensystems dar. Die Einordnung von Parteien kann zum einen anhand einer Bewertung ihrer ideologisch-programmatischen Position geschehen. Hierfür wurden - allerdings nur für die Bundesebene; regionale Positionierungen der Parteien fanden keine Berücksichtigung - die Wahlprogramme der Parteien von 1987, 1990 und 1994 nach vier Politikfeldern differenziert und anhand einer quantitativen Inhaltsanalyse auf der Links-Rechts-Skala verortet (Volkens 1996: 221 ff.). Zwischen den einzelnen Politikfeldern (Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesellschaftspolitik, Umweltpolitik, Außen- und Verteidigungspolitik) lassen sich hinsichtlich des Grades parteipolitischer Polarisierung durchaus Unterschiede ausmachen. Während die programmatische Polarisierung in der Umweltpolitik bis 1994 leicht, in der Außen- und Sicherheitspolitik sogar stark gesunken war, blieb die Wirtschafts- und Sozialpolitik das am meisten polarisierte Politikfeld. Auch in der Gesellschaftspolitik nahm die Polarisierung zu. Dies ist einerseits auf die Positionsverschiebung der CDU nach rechts zurückzuführen, zum anderen auf die Existenz der PDS, die hier

deutlich links von allen Parteien anzusiedeln ist. Die sozio-ökonomische Programmatik weist damit eine "bipolare Struktur mit SPD und Grünen im linken und CDU/CSU und FDP im Mitte-Links-Spektrum" auf (Volkens 1996: 225).

Die Distanz zwischen SPD und Grünen auf der einen und CDU/CSU und FDP auf der anderen Seite hatte sich 1994 im Vergleich zu den Wahlen davor deutlich vergrößert. Die Distanzen zwischen SPD und PDS in der Programmatik fallen auf Bundesebene in allen vier Politikfeldern kleiner aus als zwischen SPD und CDU. Eine zunehmende Polarisierung im Parteiensystem kann damit sowohl für die Gesellschafts- als auch für die Wirtschafts- und Sozialpolitik bestätigt werden, da sich in beiden Politikfeldern die Spannbreite zwischen der äußerst rechten (CDU) und äußerst linken (PDS) Partei vergrößert hat. Daß auf Länderebene dennoch eher große Koalitionen als PDS-beteiligte oder PDS-tolerierte Koalitionen entstanden sind, belegt, daß - selbst unter Einbeziehung möglicher anderer Positionierungen der Landesparteien und der andersartigen parteipolitischen Zusammensetzung der Landtage - andere Erwägungen, wie die Frage des Bündnisses mit Antisystemparteien, oder Wähler- und Mitgliederpräferenzen, eine bedeutsamere Rolle spielen als die programmatische Distanz zwischen Parteien.

Man gelangt zu anderen Ergebnissen bei der Beurteilung des Parteiensystems, wenn man die von den Bürgern wahrgenommene Links-Rechts-Verortung als Maßstab heranzieht. Hierfür wurden die von der Bevölkerung perzipierten ideologischen Positionen der Parteien mit deren jeweiliger politischer Relevanz gewichtet. Die Polarisierung des Parteiensystems ergibt sich dann als die Spannweite der ideologischen Streuung der Gesamtheit der Parteien (vgl. Niedermayer 1996a: 187). Eine solche Vorgehensweise kommt zu dem Ergebnis, daß das gesamtdeutsche Parteiensystem in den Augen der Bürger geringer polarisiert ist als das westdeutsche vor der Vereinigung.

Die Ergebnisse, die sich aus einer auf die Programmatik der Parteien gestützten und aus einer auf den Wahrnehmungen der Wähler beruhenden Links-Rechts-Verortung der Bundesparteien ergeben, sind somit nicht deckungsgleich. Während die erste Methode eine Zunahme der Polarisierung feststellt, konstatiert die zweite Vorgehensweise eher die Tendenz zur Abnahme. Der zweite Befund verwundert nicht, sind doch Regierungskoalition und Opposition über den Bundesrat gezwungen, in vielen Fällen einen Konsens zu suchen, der die ursprünglichen Positionen der Regierung modifiziert. Zwar steht eine Verortung der Landesparteien zum Zweck der Be-

stimmung der Polarisierung regionaler Parteiensysteme auf der ideologischen Skala noch aus. Als Befund kann aber festgehalten werden, daß die zumindest mittelfristige Verankerung der PDS als ostdeutsche "Milieupartei" (Neugebauer/Stöss 1996), die im Westen keine nennenswerte Rolle spielt, die eigentlich bedeutsame Trennlinie im Parteiensystem markiert. Die Regionalisierung des Parteiensystems, die sich auch an landestypischen Besonderheiten im Westen ablesen läßt²³, wurde durch die Existenz der PDS weiter vertieft.

Weitere Differenzierungen der mit Hilfe der policy-distance-Methode erzielten Ergebnisse eröffnen sich, wenn man die ideologischen Distanzen zwischen den Mitgliedern und den Anhängern der Parteien - getrennt nach Ost- und Westdeutschland - mißt (Neugebauer/Stöss 1996: 295 f.). Einer der herausragenden Befunde lautet, daß sich CDU und FDP sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern so nahestehen, daß - insbesondere bei ihren Anhängern - kaum noch ein Unterschied zwischen beiden Parteien ausgemacht werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt stellt die SPD-FDP-Koalition in Rheinland-Pfalz in der Tat eine auffallende, aber erklärbare Abweichung dar. Die Affinitäten zwischen SPD und B'90/Die Grünen sind sowohl bei ihren Anhängern als auch bei ihren Mitgliedern in Ost und West schwächer ausgeprägt als zwischen SPD und CDU. Im Westen stehen den Anhängern der SPD allerdings diejenigen von FDP und PDS noch näher als diejenigen von CDU und den Bündnisgrünen. Vor allem in den neuen Ländern sind SPD- und PDS-Anhänger (nicht: Mitglieder) in ihren Wertorientierungen kaum auseinanderzuhalten. Die SPD befindet sich damit in der Parteienkonkurrenz der alten Länder in einer wenig komfortablen Lage: Ihre Stammwähler tendieren eher zur Union, die Wechsler zu den Grünen und teilweise auch zur FDP. Hinsichtlich ihrer Wertorientierungen, so Neugebauer/Stöss (1996: 296), sei das West-Lager der SPD zudem fast gespalten.

Es fällt auf, daß in den neuen Ländern die Distanzen zwischen der PDS und den anderen im Parlament vertretenen Parteien nirgendwo signifikant groß ausfallen. Bei den Anhängern - anders als bei den Mitgliedern - fallen die Werte zwischen CDU und PDS beispielsweise erheblich kleiner aus als

23 Vgl. z.B. den erneuten Einzug der Republikaner in den baden-württembergischen Landtag oder der "Arbeit für Bremen" in die bremischen Bürgerschaft.

die für die Distanz zwischen CDU und den Bündnisgrünen ermittelten. Die PDS kann daher als in den ostdeutschen Parteienwettbewerb vollständig integrierte Partei gelten, wenngleich ihr fast unauflösliches Dilemma: Regierungsbeteiligung und damit Verlust von Stammwählern oder Opposition und damit allmählicher Bedeutungsverlust (Grönebaum 1997: 424), ihr - bei gleichzeitigem altersbedingtem Mitgliederschwund - langfristig Schwierigkeiten bereiten wird. In Hinblick auf mögliche Koalitionsbildungen und die für ein Regierungsbündnis während der Legislaturperiode notwendige Stabilität muß allerdings eingewandt werden, daß Koalitionsstrukturen vor allem parteiintern - d.h. bei den Mitgliedern und den Parteieliten - verankert sein müssen (Niedermayer 1982). Unter den Mitgliedern werden wechselseitige Bündnisse zwischen CDU, FDP und SPD in Ost und West nach wie vor am stärksten favorisiert.

Folgt man diesem von Neugebauer/Stöss (1996: 268 ff.) verwendeten Modell, welches die Parteien entlang zweier Achsen (Libertarismus - Autoritarismus; soziale Gerechtigkeit - Marktfreiheit) gruppiert, so stehen sich im gesamtdeutschen Maßstab derzeit ein sozial-libertäres und ein neoliberal-autoritäres Lager gegenüber. Die SPD bildet den Kern des erstgenannten Lagers, zu dem außerdem B'90/Die Grünen sowie die PDS zählen. Dieses Lager leide darunter, daß die Parteien untereinander nur eingeschränkt koalitionsfähig seien. Im entgegengesetzten Lager dominiert die CDU; daß die Republikaner nicht koalitionsfähig sind, spielt angesichts ihrer parlamentarisch unbedeutenden Größe (nur in Baden-Württemberg parlamentarisch vertreten) keine besondere Rolle. Da die ideologischen Distanzen zwischen FDP und CDU äußerst gering ausfallen, könne sich die CDU bei einem Ausscheiden des kleineren Partners durchaus Chancen ausrechnen, einen Teil des von den Liberalen gebundenen Potentials zu sich herüberzuziehen. Die Chancen im deutschen Lagerwettbewerb, so Neugebauer/Stöss, seien damit - entgegen der von uns festgestellten Positionsverbesserung der SPD in den Parteiensystemen der neuen Länder - insgesamt ungleich verteilt.

Doch welche Auswirkungen hat der Grad der Polarisierung des Parteiensystems auf die Stabilität und die Regierungsfähigkeit einer Koalition? Koalitionstheorien und die auf Sartoris Klassifizierung zurückgehenden Parteiensystemcharakteristika wurden zur Beantwortung dieser Frage in einem Analyseverfahren miteinander gekoppelt (Dodd 1976), das im wesentlichen dem Größenprinzip der frühen Koalitionstheorie verhaftet blieb, dabei jedoch nicht nur 26%, sondern immerhin 41% aller Koalitionen erklären

konnte. Dodd zog im wesentlichen drei Faktoren zur Bestimmung der *Stabilität* von Koalitionen heran: den Grad der Polarisierung des Parteiensystems, den Fraktionalisierungsgrad des Parteiensystems und dessen Stabilität hinsichtlich der Zahl der Parteien und ihrer relativen Stärke. Dodd kam zu dem Ergebnis, daß die Bildung solcher Koalitionen, welche von dem "Idealformat" einer "minimum winning coalition" abweichen, maßgeblich bestimmt wird durch die komplexen Zusammenhänge zwischen Informationssicherheit und Verhandlungsbereitschaft zwischen den im Parlament vertretenen Parteien. Die Informationssicherheit wiederum hängt, so die Annahme, wesentlich vom Grad der Fragmentierung des Parteiensystems ab. Wenn es keine Verhandlungsbereitschaft zwischen Parteien gibt, entstehen eher Minderheitsregierungen; ist die Verhandlungsbereitschaft groß, dagegen die Informationssicherheit gering, läßt sich eine Tendenz zu übergroßen Bündnissen erkennen; ist die Informationssicherheit dagegen hoch, sind kleinste siegreiche Koalitionen wahrscheinlich (Dodd 1976: 194). Übergroße Koalitionen erwiesen sich in allen Vergleichen als am wenigsten stabil. Die Polarisierung des Parteiensystems besaß keinen signifikanten Einfluß auf die Kabinettsstabilität. "Haltbare" Kabinette ergaben sich unter Bedingungen eines stabilen, depolarisierten Pluralismus und eines stabilen polarisierten Pluralismus gleichermaßen. Auch zeichneten sich nur schwache Korrelationen zwischen dem gesellschaftlichen Cleavages und der Stabilität einer Regierung ab.

Ein Blick auf die nach 1990 in den Bundesländern entstandenen Regierungsbündnisse und den Fragmentierungsgrad der Parteiensysteme (vgl. Tab. 1, 2, 6) zeigt, daß die von Dodd entwickelten Kriterien nur bedingt zur Erklärung des Übergewichts an minimal winning coalitions beitragen können. Von den elf Fällen, bei denen der ermittelte Fragmentierungsgrad bei 3,0 oder höher lag, sind fünf große Koalitionen, die minimal winning Charakter haben; in jeweils einem der elf Fälle kam eine Minderheitsregierung oder eine übergroße Regierung zustande. Nur die wenigsten Fälle lassen sich aber wohl mit einem Mangel an Informationssicherheit, der wiederum auf einen hohen Fraktionalisierungsgrad zurückverweist, begründen. In nahezu allen Fällen war entweder die koalitionspolitische "Blockstruktur" von CDU und FDP auf der einen Seite und SPD und B'90/Die Grünen auf der anderen Seite oder die Existenz der als nicht-koalitionsfähig betrachteten Parteien PDS und Republikaner verantwortlich für das Abweichen vom "Idealformat". Selbst Dodd (1976: 68 ff.) räumte ein, daß die Attribute des Parteien-

systems nicht die einzigen Faktoren sind, welche die Verhandlungsbedingungen innerhalb eines Parlaments beeinflussen. Auch die Sympathie zwischen Parteiführern, die innere Struktur der Parteien oder die Tradierung von Koalitionen haben Auswirkungen auf die Bildung einer Koalition. Dasselbe gilt für die jeweilige Bündnisstabilität: Vorzeitige Regierungsumbildungen (z.B. Sachsen-Anhalt oder Thüringen) bzw. Neuwahlen (Bremen) lagen weniger in der Struktur des Parteiensystems begründet, sondern waren auf Affären oder koalitionsinterne Spannungen zurückzuführen.

Vor dem Hintergrund einer nach wie vor eher gemäßigten Polarisierung und überschaubaren Fragmentierung des deutschen Parteiensystems richten sich Versuche der Koalitionspartner, die Stabilität ihrer Bündnisse abzusichern, somit vornehmlich auf koalitionsinterne Verfahrensweisen (vgl. Kap. 4). Diese zielen ebenfalls darauf, bei politischen Distanzen, sofern diese in dem einen oder anderen Politikfeld zwischen den Koalitionspartnern größer ausfallen als zwischen einer der Regierungsparteien und einem Teil der Opposition, einer z.B. parlamentarischen Kooperation zwischen Regierungs- und Oppositionspartei vorzubeugen. Koalitionsverträge sind deshalb selbst im Falle einer nach ideologischen Distanzen "optimalen" Parteienkombination in der Regierung unverzichtbar.

Tabelle 7: Regierungskoalitionen in den Bundesländern

Land	CDU- bzw. CSU-Alleinregierung	SPD-Alleinregierung	große Koalitionen SPD/CDU	CDU/FDP	SPD/FDP	SPD/B'90 Grüne bzw. AL	weitere Koalitionstypen
Baden-Württemberg	1972-1992		1966-1972 1992-1996	seit 1996			1952-1960 CDU/SPD/DVP/GB-BHE 1960-1966 CDU/DVP
Bayern	1947-1950 seit 1966						1950-1954 CSU/SPD/BHE-DG 1954-1957 SPD/FDP/BP/GB-BHE 1957-1958 CSU/FDP/GB-BHE 1958-1962 CSU/FDP/GB-BHE 1962-1966 CSU/BP
Berlin	1981-1983 Münd.reg. unter Duld. d. FDP	1967-1975	1954-1963 1990-1995 seit 1995	1953-1954 1983-1989	1963-1967 1975-1981	1989-1990	1946-1948 CDU/SPD/LDP/SED 1948-1950 SPD/CDU/LDP-FDP 1950-1953 CDU/SPD/FDP
Brandenburg		seit 1994					1990-1994 SPD/F.D.P./B90/Grüne
Bremen		1971-1991	seit 1995		1959-1971		1946-1947 SPD/BDV/KPD 1947-1951 SPD/BDV 1951-1959 CDU/SPD/FDP 1991-1995 SPD/FDP/Grüne

Hamburg		1949-1953 1966-1970 1978-1987 1991-1993				1957-1966 1970-1978 1987-1991	seit 1997	1946-1949 SPD/FDP/KPD 1953-1957 CDU/FDP/DP/BHE 1993-1997 SPD/Statt Partei
Hessen		1950-1954 1966-1970 1982-1985	1947-1950	1987-1991	1970-1982		1985-1987 seit 1991	1954-1966 SPD/GB-BHE
Mecklen- burg-Vor- pommern			seit 1994	1990-1994				
Nieder- sachsen	1976-1977 1978-1986	1970-1974 seit 1994	1965-1970	1977-1978 1986-1990	1963-1965 1974-1976	1990-1994		1947-1951 SPD/CDU/FDP/KPD/NLP 1951-1953 SPD/ZP/BHE 1953-1955 SPD/GB-BHE 1955-1957 CDU/DP/GB-BHE/FDP 1957-1959 SPD/CDU/DP 1959-1963 SPD/FDP/GB-BHE
Nordrhein- Westfalen	1958-1962	1980-1995		1962-1966	1966-1980	seit 1995		1947-1950 CDU/SPD/ZP/KPD 1950-1954 CDU/ZP 1954-1956 CDU/FDP/ZP 1956-1958 SPD/FDP/ZP
Rheinland- Pfalz	1971-1987			1951-1971 1987-1991	seit 1991			1948-1951 CDU/SPD

Saarland	1970-1975 1975-1977 (Patt)	seit 1985	1965-1970 1977-1985			1952-1954 CVP/SPS 1954-1955 CVP 1955-1960 CDU/SPD/DPS 1960-1965 CDU/DPS
Sachsen	seit 1990					
Sachsen- Anhalt			1990-1994		seit 1994	
Schleswig- Holstein	1958-1966 1971-1988	1947-1950 seit 1988	1967-1971			1950-1951 CDU/BHE/FDP/DP 1951-1952 CDU/FDP/GB-BHE 1952-1954 CDU/GB-BHE 1954-1958 CDU/FDP/BHE
Thüringen			1990-1994		seit 1994	

NLP: Niedersächsische Landespartei; DPS: Demokratische Partei Saar; CVP: Christliche Volkspartei; SPS: Sozialistische Partei der Saar

Quellen: Archiv der Gegenwart 1945ff.; Statistische Jahrbücher 1962-1994.

3. Zur Verbindlichkeit von Koalitionsverträgen

Selbstverständlich gab es schon immer Absprachen kurz- oder längerfristiger Art zwischen Koalitionspartnern. Aber selbst auf Bundesebene begnügte man sich zunächst, mit Ausnahme der Regierungsbildung von 1961, bei der es um die Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers Adenauer ging, mit mehr oder minder informellen Absprachen. Zu Zeiten der Großen Koalition genügte ein Koalitionsausschuß (Sturm 1994: 91 ff.), um das Tagesgeschäft des Interessenabgleichs zwischen den Koalitionspartnern zu bewältigen. Erst die siebziger Jahre verhalfen dem Instrument der detaillierten Koalitionsverträge zum Durchbruch. Zuerst wurden diese relativ vertraulich behandelt und "gehörten also sozusagen stillschweigend zur Geschäftsgrundlage" (Leicht 1996: 4). Auf Länderebene blieben sie eher exotisches Beiwerk. Erst die achtziger Jahre haben den Prozeß des Aushandelns von Koalitionsverträgen in das Rampenlicht des öffentlichen Interesses gerückt.

Die deutsche Verfassungsrealität hat institutionelle Verfestigungen hervorgebracht, welche die Verfassung konkretisieren und dabei die Überlagerung von Verfassungsgrundsätzen durch parteienstaatliche Funktionszuweisungen der parlamentarischen Demokratie widerspiegeln. Daß die Fraktionen als Gliederungen der Parteien im Parlament eine bedeutsame Systemfunktion haben und erst die Fraktionsdisziplin ein reibungsloses Zusammenspiel von Regierung und der diese tragenden Fraktionen ermöglicht, ist seit langer Zeit als ein wesentliches Merkmal parlamentarischer Regierungssysteme anerkannt (vgl. für viele: Steffani 1989; Schüttemeyer 1998). Zu dieser Praxis gehören Absprachen und Vereinbarungen zwischen Parteien, welche sich zu einer die Regierungsmehrheit bildenden Koalition zusammenschließen. Im Grundgesetz ist keine Rede von Fraktionen oder der Fraktionsdisziplin, die den nur seinem Gewissen unterworfenen Abgeordneten (Art. 38, 1 GG) an den Willen seiner Partei bindet (vgl. Arndt 1989; dazu Hamm-Brücher 1989), lediglich die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages widmet sich den Fraktionen. Das Grundgesetz scheint an dieser Stelle überholungsbedürftig, zumal auch das Bundesverfassungsgericht den Parteien wiederholt Verfassungsrang zuerkannt hat (BVerfGE 1, 229, 359;

3, 160, 167, 365; 10, 14). Etliche Länderverfassungen haben aus diesen Mängeln ihre Lehren gezogen und die Fraktionen als Verfassungsinstitut in ihre Verfassungen aufgenommen²⁴.

Im Grundgesetz findet sich ebenfalls kein Wort zum parteipolitisch motivierten Anspruch auf den Zugriff auf Ministerposten entsprechend der relativen Stärke von Koalitionspartnern, der das Recht des Bundeskanzlers nach Art. 64,1 GG aushöhlt, die zukünftigen Bundesminister dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorzuschlagen. Dieses Problem ist auch auf der Länderebene relevant. Die Ministerpräsidenten der Länder, welche nach den meisten Länderverfassungen die Minister ernennen, sind folglich an die zuvor zwischen den Koalitionspartnern ausgehandelte Ressortverteilung gebunden (vgl. auch Kap. 1.2)²⁵. Auch Koalitionsverträge samt der diese im Entscheidungsalltag interpretierenden Koalitionsausschüsse gehören in diese Reihe von in der politischen Praxis der Bundesrepublik entstandenen Konventionen des informellen Regierens, die für den politischen Prozeß faktisch bindend und funktional unverzichtbar sind, obgleich sie nicht verfassungsrechtlich garantiert sind und unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten einige Fragezeichen aufwerfen. Koalitionsvereinbarungen dienen dem Zweck der "Festigung" von Koalitionen, signalisieren aber auch das institutionalisierte Mißtrauen zwischen den Koalitionspartnern, die sich zu einem Bündnis auf Zeit unter Beibehaltung unterschiedlicher politischer Grundhaltungen bereitgefunden haben, sowie das in sich widersprüchliche Bedürfnis der Koalitionäre nach förmlicher Absicherung einer Zusammenarbeit (vgl. Kap. 4), deren politischer Charakter sich im Prinzip jeder juristischen Festlegung entzieht.

Nachdem 1961 das erste Koalitionsabkommen zwischen CDU/CSU und FDP im Bund geschlossen worden war, wurden schon bald Fragen nach der *Rechtsverbindlichkeit* solcher von Parteien unterzeichneter "Verträge" laut (vgl. Schüle 1964). Koalitionsvereinbarungen treffen weitreichende Rege-

24 Entsprechende Regelungen enthalten Art. 67 der Landesverfassung von Brandenburg, Art. 40 der LVerf von Berlin, Art. 25 LVerf von Mecklenburg-Vorpommern, Art. 19 LVerf von Niedersachsen, Art. 85a LVerf von Rheinland-Pfalz, Art. 46 LVerf von Sachsen, Art. 47 LVerf von Sachsen-Anhalt, sowie Art. 58 LVerf von Thüringen.

25 Der zwischen CDU und FDP in Mecklenburg-Vorpommern (1990-1994) abgeschlossene Koalitionsvertrag bestimmt beispielsweise, daß die Entlassung eines von der FDP gestellten Ministers oder die Inruhestandsetzung eines ihr zugeordneten Staatssekretärs ohne Zustimmung der FDP die Koalition beende.

lungen, die nicht zuletzt auch das Handeln von Staatsorganen materiell zu binden beabsichtigen. Bedenken wurden laut wegen der solchen Verträgen unter Umständen innewohnenden Vorstellung, daß auch der "engere Bereich des Politischen" sich gegebenenfalls einer unmittelbar juristischen Überprüfung unterziehen müsse: Demnach enthielten Koalitionsvereinbarungen Regelungen, welche für die vertragschließenden Parteien auch in dem Sinne rechtsverbindlich sind, daß sie bei Zuwiderhandlung mit Sanktionen belegt werden könnten (Kewenig 1965: 182 ff.).

Koalitionsvereinbarungen dienen der Bestellung und Unterstützung von Regierungen, die sich aus mehr als einer Partei zusammensetzen. Schon die Wahl des Kanzlers (oder des Ministerpräsidenten) erfordert vorhergehende Absprachen zwischen den Parteien, sofern nicht eine von ihnen über eine absolute Mehrheit der Stimmen im Bundestag verfügt (Bandorf 1977). Die Abkommen enthalten wesentliche Bestandteile des Regierungsprogramms und sind Grundlage der nachfolgenden Regierungserklärung. Wegen interner Verhandlungszwänge vermögen zwar Koalitionen, anders als Einpartei-Regierungen, einer "arbeitsplanenden Verwaltung" für die Dauer der Legislaturperiode weniger erfolgreiche Anweisungen in dem Sinne zu geben, daß ein genau gefaßter Plan einfach "abgearbeitet" wird (in Rheinland-Pfalz wurden Ende der achtziger Jahren Bestandteile des Regierungsprogramms mit EDV-gestützten Infosystemen erfaßt und ihre Durchführung dokumentiert; vgl. Böhret 1990: 117). Koalitionsverträge schreiben jedoch zuweilen bereits Haushaltsansätze fest und weisen Mittel für durchzuführende Maßnahmen in Ziffern aus. Als Beispiel hierfür können die von der großen Koalition in Berlin (1995-1999) vereinbarten "Eckpunkte" für den Konsolidierungshaushalt gelten, über die bis in einzelne Institutionen hinein Kürzungen bereits beschlossen wurden.

Kein Wunder, daß sich in den Landesverwaltungen angesichts einer solchen Praxis Mißmut regt. So kam denn auch aus der Kieler Landesverwaltung (Berger 1996: 16) der Kommentar: "Es soll weniger regiert als 'vollstreckt' werden. Dafür benötigt man aber keine Regierung und auch keine Landesverwaltung, allenfalls Vollstreckungsbeamte oder besser Vollstreckungsangestellte". Koalitionsparteien erscheinen in dieser Sicht in der Tat als eine "Überregierung", welche die wesentlichen Programmpunkte einer Regierung schon in einem Koalitionsvertrag beschließt, dieser Aufträge und Weisungen erteilt, damit in Organkompetenzen unmittelbar eingreift und, mehr noch, mit Hilfe ständiger Koalitionsgespräche in einem von der

Verfassung ebenfalls nicht vorgesehenen Koalitionsausschuß darüber wacht, daß alle "Anweisungen" auch tatsächlich sinngerecht umgesetzt werden (Schreckenberger 1992 und 1994). Folgt man dieser Lesart, so erscheinen Kabinetts- und Parlamentsbeschlüsse nurmehr als Vollzugsakt von vorausgegangenen "Verträgen" zwischen Parteien. Insofern stünden Koalitionsvereinbarungen in einem bedenklichen Spannungsverhältnis mit GG Art. 38, dem freien Mandat, und GG Art. 65, welcher das Richtlinien- und Kabinettsprinzip festlegt, sowie mit den entsprechenden Regelungen in den (meisten) Landesverfassungen.

Diese Interpretation übersieht jedoch, daß Ministerialverwaltung und Verhandlungsspitzen sich der Zuarbeit der Ressorts bedienen, um Koalitionsverträge in Textform fassen zu können. Ressorts lassen sich, so ein Einwand, ihren Anteil am Regierungsprogramm regelrecht "festschreiben" (Schreckenberger 1992). Koalitionsverträge entstehen überdies zumeist unter erheblichem Zeitdruck, so daß die schriftlichen Vorlagen aus den Ministerien ein erhebliches Gewicht gewinnen²⁶. Die Koalitionäre entmachten in einem solchen Fall keineswegs die Exekutive, letztere übernimmt vielmehr auch hier eine weitreichende Gestaltung und Führerschaft. Auch dort, wo Arbeitsgruppen der zukünftigen Koalitionsparteien eingesetzt werden, um einen Koalitionsvertrag auszuarbeiten, sind Vertreter der Ministerien zumeist in diese Arbeitsgruppen eingebunden. Die innere sachliche Konsistenz des auf diese Weise entstehenden Vertragwerks kann angesichts seiner Genese, welche den Ressortzuschnitt und die Ressortinteressen schon im Koalitionsvertrag widerspiegelt, nicht immer garantiert werden - eine weitere Ursache dafür, daß Konflikte trotz aller Regelungsbereitschaft im Verlauf des gemeinsamen Regierens mitunter wieder aufbrechen (vgl. Kap. 4). Von ministeriellen Vorarbeiten profitieren freilich vor allem die Parteien, die bereits in der abgeschlossenen Legislaturperiode regiert haben und somit über einen "ministeriellen Unterbau" verfügen. Parteien, die erst in eine Koalition eintreten, können nicht in diesem Umfang auf ministerielle Zuarbeit zurückgreifen. In diesen Fällen werden zumeist entsprechende Arbeitsgruppen konstituiert.

26 Interviewinformationen G. Lamers, Thüringer Staatskanzlei. Für den Koalitionsvertrag der großen Koalition in Thüringen wurde eine Sechser-Gruppe aus je drei führenden Vertretern von CDU und SPD gebildet, die je nach Fachgebiet mit je einem Vertreter der 15 SPD- und CDU-Arbeitsgruppen berieten.

Bei Koalitionsabkommen handelt es sich letztlich um rein politische Absprachen, die einer juristischen Überprüfung nicht zugänglich sind, selbst wenn sie Insidern zuweilen als "Magna Charta" der Regierungspolitik gelten (Schreckenberger 1994). Gegen eine rechtliche Überprüfbarkeit spricht zum einen, daß Koalitionsverträge in vielen Abschnitten äußerst vage Absichtsbekundungen beinhalten und in ihnen Unwesentliches, konkrete Gesetzesinitiativen und wenig Konsistentes mitunter bunt gemischt nebeneinander stehen. Ein juristisches Vertragswerk, an welches Sanktionen anknüpfen könnten, würde zum anderen der Notwendigkeit, einen für politisches Handeln offen zu haltenden Spielraum zu erhalten, nicht gerecht. Den Vereinbarungen als solchen kann jedenfalls kein eigener Rechtswert beigemessen werden (Kewenig 1965), sie sind vielmehr als eine Arbeitsgrundlage zu begreifen. Auch sind externe Einflüsse sowohl auf die Personalhoheit der Ministerpräsidenten, welche die dem anderen Koalitionspartner "zustehenden" Ressorts nicht mit Personen eigener Wahl besetzen können (Wewer 1990) als auch auf die in den meisten Bundesländern fixierte Richtlinienkompetenz nicht verboten. Nicht umsonst meint Kewenig lapidar, daß eine andere Auffassung in letzter Konsequenz dazu führen müßte, einen politisch schwachen Kanzler bzw. Regierungschef als "verfassungswidrig" zu bezeichnen (ähnlich: Rudzio 1970). Denn andererseits stehe es dem Regierungschef selbstverständlich frei, gegen Partei- und Koalitionsprogramm von seiner Stellung Gebrauch zu machen - freilich auf die Gefahr hin, daß ihm das Vertrauen entzogen werde. Spräche man Koalitionsvereinbarungen eine rechtsverbindliche Wirkung zu, so würden Parteien schriftliche Absprachen meiden und dann eben Möglichkeiten finden, auf anderen Wegen ihre Ziele zu realisieren.

Koalitionsvereinbarungen sind Konsequenz der den Parteien im Grundgesetz (Art. 21, in Verbindung mit Art. 20) zugewiesenen Funktion als Zwischenglied, welches zwischen "dem unorganisierten Volk und der staatlichen Führungsspitze", zwischen Volks- und Staatswillensbildung vermitteln soll (Bandorf 1977; Grimm 1994). Insofern stellen Koalitionsvereinbarungen die Überlagerung der repräsentativen Demokratie mit dem Parteienstaatsprinzip markant dar. Zwar besteht Einigkeit darüber, daß Koalitionsverträge nicht Entscheidungen von Verfassungsorganen vorgreifen dürfen, sondern diesen die Entscheidungen selbst überlassen müssen. Koalitionsvereinbarungen können deshalb nur für die Parteien verbindlich sein, nicht aber für die Regierungsmitglieder, auf die sie sich letztlich beziehen (Bandorf 1977). Daß

diese - staatsrechtlich notwendige - Unterscheidung in der politischen Praxis Abgrenzungsschwierigkeiten aufwerfen kann, ist freilich unumstritten. Im parlamentarischen Regierungssystem sind es eben die Parteien, welche die Institutionen versäulen: Die Regierung wird vom Parlament gewählt, sie ist vom Vertrauen des Parlaments abhängig und stützt sich in der folgenden Legislaturperiode auf die Regierungsfractionen. Insofern läßt sich eine Trennung von Parteienentscheidungen und Entscheidungen der Verfassungsorgane nur idealtypisch aufrechterhalten.

In der langjährigen parlamentarischen Praxis der Bundesrepublik sind Koalitionsverträge immer umfangreicher und ist ihre Regelungsdichte immer größer geworden. Bislang sind erfolgreiche Versuche, an Existenz und Inhalte der Vereinbarungen rechtliche Konsequenzen anzuknüpfen, allerdings ausgeblieben. Eine - indes in negativer Form erfolgende - Rechtswirksamkeit wurde Koalitionsabsprachen in Ansätzen erstmals im Mai 1997 vom sachsen-anhaltischen Landesverfassungsgericht in Dessau zugesprochen. Dieses hatte darüber zu befinden, ob die der PDS als Oppositionsfraction nach Landesrecht zustehenden Zuschläge für die Oppositionsarbeit in Höhe von über 17000 DM monatlich mit ihrer Rolle als Tolerierungspartner der rot-grünen Minderheitsregierung verfassungsrechtlich in Einklang zu bringen seien. Art. 48 der sachsen-anhaltischen Verfassung beinhaltet eine Legaldefinition, nach der als Opposition die "Fractionen und die Mitglieder des Landtags" gelten können, welche "die Regierung nicht stützen". Was unter dem Hilfsbegriff des "Stützens" zu verstehen sei, geriet deshalb zur zentralen Frage, deren Beantwortung über den Oppositionsstatus einer Minderheitsregierung "tolerierenden" Fraction entschied (vgl. Kropp 1997; Plöhn 1997; Porscher 1997).

Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil (vgl. *Dok. 37*) "stützende" Fractionen als solche klassifiziert, die mit der Regierung ein Vertrauensverhältnis eingehen. Ein solches wiederum sei beispielsweise überprüfbar anhand einer "koalitionsähnlichen Abrede", nicht jedoch mittels einer Überprüfung des parlamentarischen Stimmverhaltens einer Fraction. Insofern müßten "Stützfractionen" zumindest nachprüfbar in die Aushandlung eines Koalitionsvertrags eingebunden sein oder aber sogar eine schriftliche Vereinbarung unterzeichnet haben. Koalitionsverhandlungen und -abkommen können demnach Aufschluß darüber geben, welche Fractionen zur Opposition zu zählen sind. Parlamentsfractionen haben es damit weitgehend selbst in der Hand, ob sie sich als Opposition definieren oder nicht.

Und umgekehrt: Wo Legaldefinitionen von "Opposition" in die Verfassungen aufgenommen sind, können Koalitionsverträge Aufschluß darüber geben, welche Fraktionen der Regierung und welche der Opposition angehören.

Unterschiedliche Beweggründe haben die Karriere von Koalitionsverträgen gefördert. Als Auslöser sind zum einen historische Gründe zu nennen. Daß die Große Koalition, trotz des vermittelnden Einflusses des damaligen Bundeskanzlers Kiesinger, sich mit dem Kreßbronner Kreis ein Forum des Interessenausgleichs für das Tagesmanagement der Koalitionszusammenarbeit schuf, ist bei der Stärke und Rivalität der Koalitionspartner CDU/CSU auf der einen und SPD auf der anderen Seite beinahe schon selbstverständlich. Die schriftlichen Vereinbarungen der SPD mit der FDP zu Beginn der sozialliberalen Koalition 1969 schienen beiden Partnern geraten; der FDP, weil sie mit ihrem Wechsel vom bürgerlichen in das sozialliberale Lager sich offensiv um ein neues politisches Profil bemühen mußte, und beiden Parteien gemeinsam, weil für sie als Reformbündnis nicht mehr der tradierte bürgerliche Grundkonsens der Nachkriegszeit galt, der CDU/CSU und FDP lange zusammengeschmolzen hatte. Die Zeiten des Umbruchs und damit der Unsicherheit begünstigten die scheinbare Sicherheit einer schriftlichen Vereinbarung, auch wenn die entsprechenden Schriftstücke aus Mangel an Einigungsfähigkeit vor allem in Fragen der Innenpolitik relativ dürftig ausfielen (Baring 1984: 183ff.). Dieses Bedürfnis zur Absicherung der eigenen Position verstärkte sich eher noch, als SPD und FDP Ende der siebziger Jahre ideologisch auseinanderdrifteten (Niedermayer 1986); es bestimmte auch das Verhältnis der FDP zur CDU/CSU nach der Wende von 1982. Im Jahr 1987 hatte sich dieses allerdings so entspannt, daß die Koalitionspartner für die 11. Wahlperiode auf einen ausdrücklichen Koalitionsvertrag verzichteten und stattdessen zahlreiche Einzelvereinbarungen trafen. Die Situation nach der deutschen Einheit und schließlich der Überlebenskampf der FDP in den neunziger Jahren hat den Koalitionsvertrag als Instrument der parteipolitischen Profilierung und des Erfolgsnachweises gegenüber der eigenen Anhänger- und Wählerschaft wieder aufgewertet (vgl. auch Saalfeld 1997). Auf Länderebene, wo die Koalitionsvarianten "bunter" sind und oftmals quer zu der im Bundestag vorfindbaren Regierungsmehrheit liegen, sind Koalitionsverträge inzwischen nicht mehr aus dem Regierungsalltag wegzudenken.

4. Koalitionsvereinbarungen als Instrument des Regierens

Staatsrechtliche Betrachtungen (vgl. Kap. 3) vermögen zwar verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Probleme von Koalitionsverträgen und der in ihnen festgeschriebenen Regelungen treffend zu umschreiben, sagen aber verständlicherweise wenig über Motive und Strategien der beteiligten Akteure aus. Um zu einem vertieften Verständnis des Funktions- und Gestaltwandels der parlamentarischen Demokratie zu gelangen, der das politische Gewicht von Koalitionsvereinbarungen stärkt, sind Einsichten in die Ursachen *informellen* Regierens aber unerläßlich.

Koalitionen betonen mitunter mit Nachdruck, daß der Kompromiß als wesentliche Entscheidungsregel zu gelten habe, welche das Zusammenwirken unterschiedlicher Partner ermöglichen solle (CDU/FDP Thüringen, *Dok. 38*). Koalitionsvereinbarungen können als Instrument betrachtet werden, um *Tauschbeziehungen*, welche einen Konsens oft erst ermöglichen, zwischen den Koalitionspartnern für diese berechenbar zu halten. Regierungsbündnisse entstehen auf der Grundlage gemischter Motive der Partner. Zum einen teilen die Parteien ein gemeinsames Interesse an der eingegangenen Beziehung, da diese für die Beteiligten Belohnungen bereithält, so etwa in Form des Zugangs zu Regierungsämtern und der Möglichkeit, policies beeinflussen zu können (vgl. Kap. 1). Koalitionen stellen einen Wert an sich dar. Deshalb entwickeln Parteien Methoden, um interne Konflikte zu reduzieren und die Kapazität des Regierungsbündnisses, mit bestehenden Konflikten umzugehen, zu erhöhen (Schwarz 1978: 188). Der Versuch, Koalitionen durch den Abschluß eines förmlichen Abkommens ein gewisses Maß an Stabilität zu verleihen, ist daher eine naheliegende Strategie.

Zum anderen ist im koalitionspolitischen Alltag ein Interesse der Akteure anzunehmen, den eigenen Vorteil zu Lasten der anderen Seite zu erhöhen, solange dabei nicht die Existenz des gemeinsamen Bündnisses aufs Spiel gesetzt wird (Kappelhoff 1993: 16 ff.). Die Aussicht auf die nächsten Wahlen veranlaßt Parteien immer wieder, auch auf Kosten des jeweiligen Bündnispartners Strategien einzuschlagen, welche einerseits die eigene Wähler-

klientel stabilisieren oder erweitern, andererseits durch (begrenzte) inhaltliche Konflikte das eigene Profil schärfen sollen. Auch unter diesen Bedingungen ist es plausibel, daß Koalitionsparteien in einem schriftlichen Vertrag Einflußsphären abzustecken versuchen und Entscheidungsregeln definieren, dabei Entscheidungen den formell zuständigen Organen in einem wenig legitimierten Verfahren vorwegnehmen und sich gegen mögliche Kurs- und Präferenzwechsel des Partners abzusichern suchen. Zumindest der Akteur, der die Rolle des "dominant player" oder der "core party" in dem Koalitionsspiel einnimmt, verfügt nicht selten über Tauschalternativen, welche der oder die anderen Partner durch Abschluß eines förmlichen Vertrags ausgeschlossen wissen wollen - es sei denn, die Struktur des Parteiensystems bringt alternierende Blöcke hervor und begrenzt von daher die Tauschmöglichkeiten der Parteien (vgl. Kap. 2). Koalitionsverträge sind damit Ausdruck einer Rückversicherungsstrategie der Parteien, welche die Risiken der Kooperation durch einen vertragsähnlichen Abschluß mindern wollen. Da die meisten Akteure indessen eine längerfristige Perspektive einnehmen, bleiben die Möglichkeiten selbst einer "dominanten" Partei begrenzt. Wird ein Bündnis vorzeitig aufgelöst, so kann dies von "Koalitionswählern" in den nächsten Wahlen durchaus als Vertrauensbruch oder unerwünschter Kurswechsel gedeutet und mit Stimmenentzug gewertet werden. Als typisches Beispiel hierfür kann die "Schmidtleidswahl" in Hessen 1982 gelten, die nach dem Koalitionswechsel der FDP in Bonn stattfand²⁷.

Koalitionsvereinbarungen sollen die oftmals prekäre *Vertrauensbasis* zwischen politischen Akteuren *stabilisieren*. Mit Hilfe eines schriftlich fixierten Regelsystems können Ungewißheiten, die sich durch eine Kooperation ergeben, abgedämpft und Präferenzstrukturen der Koalitionspartner zumindest mittelfristig gefestigt werden (North 1990; Simon 1993). Ein solches Verfahren ist umso bedeutsamer, als sich Präferenzen im Laufe einer Legislaturperiode eben nicht als durchgängig stabil erweisen (vgl. March/Olsen 1989). Gleichzeitig werden Tauschhandlungen ermöglicht, die einen der

27 "...im Angesicht der 'verratenen Partei des Kanzlers' Helmut Schmidt und der Quittierung dieses 'Verrats' durch die Wähler in Hessen gelingt es der Sozialdemokratie, eine Position der moralischen Stärke aufzubauen, die die Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und FDP sowie den Akt der Inthronisierung Helmut Kohls zum neuen Kanzler im Lichte eines anrühenden Geschäfts zwischen machthungrigen, wortbrüchigen Geschäftspartnern erscheinen lassen." (Süß 1986: 48).

Bündnispartner vorübergehend zwar einseitig benachteiligen, auf Dauer aber wieder für Ausgleich sorgen (Kappelhoff 1993: 41). Da Leistungen und Gegenleistungen in einem Bündnis zeitlich oft auseinanderfallen, die von Koalitionen im Laufe der Legislaturperiode zu bearbeitenden Materien sich dabei immer komplexer gestalten, werden die Risiken der Kooperation durch institutionelle Vorkehrungen, sprich: durch Koalitionsverträge, zumindest ansatzweise begrenzt. Indem Sachpolitiken, Personalentscheidungen und die Festlegung von Entscheidungsverfahren inhaltlich und zeitlich für die Dauer der Legislaturperiode "quasi-vertraglich" aneinander gekoppelt werden, können Situationen, die dem "Gefangenendilemma"²⁸ entsprechen, entschärft werden. Koalitionsvereinbarungen überbrücken Informationslücken, aufgrund derer Konstellationen wie das Gefangenendilemma entstehen. Das individuell an sich rationale Verhalten eines Akteurs, sich in einer konkreten Situation den maximalen Nutzen zu Lasten des anderen zu sichern, kann - wengleich nie vollständig - in einer vertraglich gesicherten Zusammenarbeit, die überdies auf Dauer angelegt ist und damit "iterierte Spielsituationen" umfaßt, zugunsten einer kooperativen Verhaltensweise umgelenkt werden. Denn eine Übervorteilung des Partners könnte das - eben auch als Eigenwert interpretierte - Bündnis auf Spiel setzen. Schon in einer nächsten Entscheidungssituation, spätestens jedoch nach den nächsten Wahlen, sind überdies - je nach Eigenschaft der Beziehung - Konstellationen denkbar, in denen der vorangegangene "Gewinner" selbst übervorteilt wird. Egoistische Verhaltensstrategien der eine Koalition bildenden Parteien sind deshalb nicht unbedingt rational, da ihre Kooperation auf Dauer gestellt ist (vgl. Meeker 1971). Wenn Akteure Strategien verfolgen, die auf der Erfahrung vorangegangener Interaktionen aufbauen und die in die Zukunft gerichtet sind, kann Kooperation auch im Gefangenendilemma zustandekommen (Tsebelis 1990: 74 f.).

28 Das Interesse der Beteiligten in einem Gefangenendilemma besteht darin, den eigenen Schaden zu minimieren. Durch kooperatives Verhalten ergibt sich das Risiko, Schaden zu erleiden. Rational ist eine Nicht-Kooperation deshalb, weil sie die Chance eröffnet, das beste individuelle Ergebnis zu erreichen. Handeln entsprechend dem individuell rationalen Nutzenkalkül führt aber nicht zum kollektiven Nutzenoptimum. Der aggregierte Nutzen aller Beteiligten ist nur bei beidseitiger Kooperation erreichbar. Individuelles und kollektives Interesse stehen somit in einem grundsätzlichen Gegensatz zueinander (vgl. von Prittwitz 1994: 149 ff.).

Letztlich sind - mit zunehmender Komplexität von Entscheidungsmaterien und -prozessen - Interaktionen und Tauschhandlungen zwischen Koalitionsakteuren einfacher handhabbar, wenn sie durch institutionelle, im spezifischen Fall vertragliche Arrangements unterfüttert und abgestützt werden (March/Olsen 1989; Tsebelis 1990: 107 ff.). Was in Koalitionsvereinbarungen mitunter als ein "bunter Gemischtwarenladen" von aneinandergereihten Absichtserklärungen und Vorhaben erscheint, kann als vorläufiges Koppelgeschäft (vgl. Benz/Scharpf/Zintl 1989) der beteiligten Koalitionspartner interpretiert werden, das im Laufe der Legislaturperiode freilich erst präzisiert und ausgeführt werden muß. Koalitionsvereinbarungen sind Ergebnis von Koppelgeschäften, sie bieten dabei eine Grundlage, auf der ein wechselseitiges Durchsetzen und Nachgeben der Partner möglich ist. Indem scheinbar lose miteinander zusammenhängende Vorhaben zusammengeführt werden, gelingt es Koalitionären, zu einem Kooperationsabkommen zu gelangen. Die Abhängigkeit einer Regierungspartei von einem Koalitionspartner ist binnenorganisatorisch überdies leichter mit Hilfe eines Fingerzeigs auf einen "Vertrag" zu vermitteln als durch den unverhüllten Hinweis auf die faktische Abhängigkeit vom Bündnispartner. Eine kompromißorientierte Haltung kann andererseits vor der Basis aufgrund der Einbindung in vertragsähnliche Übereinkünfte leichter gerechtfertigt werden.

Koalitionsvereinbarungen dienen somit der Abgrenzung von Zuständigkeiten und der vorausschauenden *Konfliktreduzierung* zwischen politischen Akteuren. Diese Ziele können jedoch durch Koalitionsabkommen oft nur unzureichend eingelöst werden. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien lassen sich während der Koalitionsverhandlungen nicht immer ausräumen. Koalitionen haben deshalb unterschiedliche Methoden entwickelt, mit nicht aufgelösten Konflikten umzugehen und gleichwohl zum Abschluß eines Kooperationsvertrags zu gelangen. Eine erste Strategie besteht darin, unterschiedliche Positionen zwar *offenzulegen*, sie aber keinem Konsens zuzuführen - und sie damit letztlich zu vertagen (*Konfliktvertagung*). In nicht wenigen der ausgewerteten Koalitionsverträge betonen die Partner, daß man bei bestimmten Belangen zu keinem gemeinsamen Ergebnis gekommen sei (vgl. *Dok. 39*). So heißt es etwa in der zwischen SPD und den Grünen in Nordrhein-Westfalen abgeschlossenen Vereinbarung, daß in der "Beurteilung konkreter Straßenbauvorhaben...bei den Koalitionspartnern häufig keine Deckungsgleichheit in der Bewertung" besteht. Auch zum Flugverkehr und zu Garzweiler II existierten unvereinbare oder strittige

Positionen. Nicht von ungefähr brechen, wie eben die beiden zuletzt genannten Beispiele belegen, aufgeschobene, oftmals eher marginale Konflikte wieder auf - zuweilen mit einer derartigen Intensität, daß sie den Bestand einer Koalition ernsthaft gefährden und die anschließende Konfliktschlichtung mit erheblichen Kosten verbunden ist. Diese Befunde stehen im Gegensatz zu Theorien der Regierungsbildung (Baron 1991), die diese als nicht-kooperative Spiele interpretieren und davon ausgehen, daß Policies gleichsam automatisch implementiert werden, wenn erst eine Einigung über die Regierungsbildung erzielt worden ist.

Auch in Bremen hoben die Partner der großen Koalition ihre "sehr unterschiedlichen Grundpositionen" zum Schulsystem nachdrücklich hervor. Doch sei man gleichwohl bereit, einen "Schulfrieden" zu vereinbaren, um "radikale Umbrüche in der Schulorganisation" zu vermeiden. Beschwichtigend heißt es, daß Parteien in der politischen Zusammenarbeit ihre eigenen Positionen eben nie voll realisieren könnten.

In anderen Koalitionsverträgen wiederum wird der Mangel an Konfliktbereitschaft bzw. die (vermeintliche) Harmonie zwischen den Partnern als demokratische Tugend idealisiert. So beschwört die große Koalition in Mecklenburg-Vorpommern in ihrem Abkommen eine "hohe politische Kultur", der eine "unnötige Polarisierung" schädigend entgegenstehe. Der Vertrag hingegen dokumentiere, daß demokratische Parteien "mit unterschiedlichen Werthaltungen und Zielsetzungen" zu Kompromissen fähig seien, wenn die gemeinsame Verantwortung dies erfordere. Auch in Berlin (1995-1999) heben die Koalitionäre hervor, daß die Stadt dringend stabiler, verlässlicher politischer Verhältnisse und eines breiten politischen Konsens bedürfe. Die angeblich mangelnde Konfliktkultur der deutschen Politik (Greiffenhagen/Greiffenhagen 1993: 114 f.) hat, wie solche Beispiele belegen, die Geschlossenheit einer Regierung zwar in der Tat zu einem eigenständigen Wert werden lassen. Dennoch deutet die Bereitschaft, zunehmend auch ungelöste Konflikte schon im Vertragstext zu markieren, darauf hin, daß das Bedürfnis nach Harmonie in einem Zweckbündnis begrenzt bleiben muß. Nicht nur Faktoren politischer Kultur, sondern auch und gerade das komplizierte Wechselverhältnis zwischen (mittel- und langfristiger) Wählerstimmenmaximierung und Koalitionsverhalten (vgl. Kap. 1) zeichnen dafür verantwortlich, daß Elemente einer Konfliktkultur Eingang selbst in Koalitionsverträge finden.

Verfolgt eine Parteiführung die Strategie, auf ihrer eigenen Position zu beharren und diese auch in schriftlicher Form zu untermauern, so wendet sie sich an unterschiedliche Adressaten. Zum einen signalisiert sie der eigenen Basis, daß sie gegenüber dem Verhandlungspartner standfest geblieben ist und programmatische bzw. ideologische Positionen nicht ohne weiteres preiszugeben bereit war. Die Koalitionsvereinbarung dokumentiert dann, daß die Verhandlungsspitzen das Verhältnis zu ihrer Basis durchaus auch als Durchsetzungs- bzw. Vertretungsmandat verstehen. Koalitionsverträge werden nicht zuletzt auf Parteitage abgesehen - ein *Procedere*, welches für die Parteispitzen bislang kaum Risiken in dem Sinne in sich barg, daß eine Koalition deshalb gescheitert wäre. Ein grundsätzliches Abweichen vom Willen der Parteibasis ist gleichwohl nicht denkbar, ohne daß dies Folgen für die innere Stabilität einer Partei und damit auch der Koalition nach sich zöge.

Das Beispiel der Grünen in Nordrhein-Westfalen dokumentiert jedoch plastisch, daß eine solchermaßen demonstrierte Standfestigkeit Unstimmigkeiten sowohl in der Koalition als auch in der eigenen Partei oft nur aufzuschieben vermag. Schon an der Auseinandersetzung um das Nachtflugverbot für den Düsseldorfer Flughafen drohte die Koalition vorübergehend zu zerbrechen. Die grünen Basisgruppen widersetzten sich vehement einer nachgiebigen Position der grünen Koalitionsspitze. Werden gegenläufige Meinungen und Einstellungen zu einem Thema im Koalitionsvertrag verankert, so erschwert dies eher eine Annäherung der Parteien. Gibt eine Koalitionspartei ihre Position preis, wird dies sowohl von der Basis als auch in der Öffentlichkeit leicht als "Umfallen" interpretiert. Die Kommunikation zwischen Partei und Wählern erfolgt zumeist über den Weg der Medien, die über Koalitionsverträge oft detailliert berichten. Nicht zuletzt die Presse und das Fernsehen greifen ein "Umkippen" eines Koalitionspartners oft detailliert auf und weisen dieses gegenüber den Wählern als Schwäche einer Partei aus.

Konfliktmarkierung in Koalitionsverträgen muß folglich als riskante Strategie gelten, die Funktionsfähigkeit und Bestand eines Regierungsbündnisses beeinträchtigen kann. Am Fall des Braunkohletagebaus Garzweiler II läßt sich dieser Zusammenhang exemplarisch erhellen. Die Auseinandersetzungen zwischen SPD und B'90/Grüne um den Braunkohletagebau riefen die bislang schwerste Regierungskrise in Nordrhein-Westfalen hervor. Ihr gutes Abschneiden bei den Wahlen 1995 verdankten die Grünen auch ihrem

kompromißlosen Kampf gegen Garzweiler. Da die Fraktion dem größeren Koalitionspartner bereits bei dem Flughafenausbau in Düsseldorf und Dortmund sowie bei dem Bau weiterer Autobahnen nachgegeben hatte, geriet der Fall Garzweiler zum Prüfstein für die interne Glaubwürdigkeit des kleineren Bündnispartners. Zum Stein des Anstoßes entwickelte sich der vom Wirtschaftsministerium (SPD) zu erstellende Rahmenplan, der bereits die wasserrechtlichen Fragen, für welche die grüne Umweltministerin Höhn zuständig ist, weitgehend zu regeln beanspruchte. Gleichwohl setzte sich Höhn gegenüber ihrer Basis für den Erhalt der Koalition ein, um nicht die letzten Einflußmöglichkeiten der Bündnisgrünen auf den Entscheidungsprozeß zu vergeben. Nicht zuletzt gaben bundespolitische Argumente den Ausschlag, denen zufolge im Hinblick auf die anstehenden Bundestagswahlen 1998 die Chancen auf ein rot-grünes Bündnis nicht durch ein Scheitern auf Landesebene verspielt werden sollten. Der Basis von B'90/Die Grünen wurde bedeutet, daß durch eine grüne Regierungsbeteiligung im Bund verbesserte Chancen bestünden, Garzweiler zu stoppen. Die Landesdelegiertenkonferenz der Grünen, die über den Verbleib der Partei in der Koalition zu befinden hatte, votierte letztlich für eine weitere Zusammenarbeit.

Einer ähnlichen Gefahr suchten die Koalitionspartner von SPD und CDU in Thüringen zu entgehen, indem sie eine besondere Verfahrensregel für strittige Themenkomplexe in den Koalitionsvertrag aufgenommen haben. Für einen solchen Fall verpflichteten sich beide Partner, Abstimmungsmodalitäten im Landtag so zu gestalten, daß die Landesregierung in diesem Punkt nicht zum Handeln gezwungen wird (*Dok. 40*).

Dennoch enthalten "Konfliktklauseln" in Koalitionsvereinbarungen implizit die Botschaft an Wähler und Parteibasis, daß sich die Wähler darauf verlassen können, daß die Politikinhalte, für deren Umsetzung sie einer Partei die Stimme gegeben haben, nicht aufgegeben werden. In Brandenburg vereinbarten die Koalitionspartner deswegen, unterschiedliche Auffassungen öffentlich vertreten zu dürfen, auch wenn sich einer der Partner in der Koalition nicht durchsetzen könne.

Konflikte zwischen Koalitionären werden zumindest für eine Übergangszeit nicht nur durch Konfliktvertagung, sondern auch durch mehr oder weniger nichtssagende *Formelkompromisse* entschärft, um zu einer Vereinbarung gelangen zu können (vgl. *Dok. 41*). So verabredeten SPD und B'90/Die Grünen in Nordrhein-Westfalen, investive und konsumtive Ausgaben in einem "angemessenen Verhältnis" zu halten. Wie dieses im Ein-

zelfall zu interpretieren ist, blieb allerdings zukünftigen Verhandlungen und Auseinandersetzungen überlassen (vgl. Kap. 1.4.1).

Als *Arbeitsprogramm* eignen sich Koalitionsverträge angesichts der in ihnen festgeschriebenen Konfliktvertagung und gewählten Formelkompromisse, die als typische - und unausweichliche - Voraussetzungen für eine Einigung gelten müssen, nur bedingt (anders: Saalfeld 1997: 77). Sie sind vielmehr als *Arbeitsgrundlage* zu begreifen, die im Laufe einer Legislaturperiode veränderbar bleiben muß und oft politischen Willensänderungen unterliegt. Ohne den Einsatz solcher Methoden der Konfliktbearbeitung wären Regierungsbündnisse jedoch nur schwer realisierbar. Eine quantifizierbare Erfolgskontrolle ihrer Regierungsleistung vermögen Einparteienregierungen leichter durchzuführen als Koalitionen (vgl. Kap. 3). Dennoch verweisen Koalitionen mitunter darauf, daß man einen bestimmten Prozentsatz der in einer Vereinbarung beschlossenen Projekte bereits umgesetzt habe (z.B. in Sachsen-Anhalt). Die im Koalitionsvertrag aufgelisteten Vorhaben dienen in solchen Fällen durchaus als Maßstab, an dem der Erfolg einer Regierung gemessen wird.

Minderheitsregierungen sind in Deutschland aus den oben bereits beschriebenen Gründen eine seltene Regierungsform. Es liegt nahe, daß Koalitionsverträge in einer solchen Konstellation, in der die Parteien über weniger als 50% der Mandate verfügen und deshalb auf die Unterstützung eines parlamentarischen Tolerierungspartners angewiesen sind, schwieriger sinngerecht umgesetzt werden können. Sie stellen in einem solchen Fall auch ein *Verhandlungsangebot* bzw. eine *Verhandlungsgrundlage* an die außerhalb der Regierung verbliebenen Parlamentsfraktionen dar, die auf die Ausgestaltung von Entscheidungen erheblichen Einfluß gewinnen können. Der sachsen-anhaltische Koalitionsvertrag hebt folgerichtig hervor, daß sich die Fraktionsvorsitzenden bemühen sollten, Absprachen mit anderen Fraktionen zu treffen, um parlamentarische Mehrheiten beschaffen zu können (*Dok. 42*). In Sachsen-Anhalt, wo eine Minderheitsregierung nicht als "Notlösung", sondern seit Beginn der Legislaturperiode im Amt ist, sind indessen die Vorzeichen verkehrt. Hier betont die PDS als Tolerierungspartner der rot-grünen Minderheitsregierung nachdrücklich, daß sie sich mit der Koalitionsvereinbarung in vielen Detailfragen sachlich und programmatisch durchaus identifizieren könne. Das Vertragswerk sei die untere Grenze, unterhalb derer man zu einer Tolerierung nicht mehr bereit sei (vgl. Kropp 1997). Die

PDS müsse die Koalition immer wieder dazu bewegen, ihre Reformprojekte nicht dem Druck der "konservativen" Kräfte zu opfern.

Innerparteiliche Aushandlungsprozesse und Koalitionspolitik stehen in einem engen Wechselverhältnis; beide Arenen sind unauflöslich miteinander vernetzt (Tsebelis 1990: 187 ff.). Das Ausmaß, in dem innerorganisatorische Kontrollstrukturen zwischen Vertretern und Basis bzw. ein entsprechendes Vertrauensverhältnis ausgeprägt ist, definiert, ob die in Koalitionsverhandlungen eingebundene Parteispitze eher mit einem Durchsetzungs- oder mit einem Vertretungsmandat ausgestattet ist (Czada 1997). Für die Stabilität einer Regierung ist dieser Zusammenhang von zentraler Bedeutung - ein Zusammenhang, den die vergleichende Koalitionsforschung bislang wenig berücksichtigt, geschweige denn systematisch aufgearbeitet hat. Wenn Koalitionsstrukturen nicht ausreichend parteiintern verankert sind, kann ein Bündnis im Laufe der gemeinsamen Regierungszeit in erhebliche Schwierigkeiten geraten. Die in laufende Koalitionspolitik eingebundene Parteispitze wird demnach versuchen, mit Hinweis auf die Notwendigkeiten pragmatischer Regierungspolitik die Koalition auch parteiintern zu instrumentalisieren und widerstrebende Strömungen dergestalt zu disziplinieren. Präzise ausformulierte Koalitionsvereinbarungen können einer Regierung eine Handhabe bieten, ihre eigenen Präferenzen mit Hinweis auf den notwendigen Fortbestand der Koalition und der Regierung auch parteiintern durchzusetzen und die Koalition überdies innerparteilich zu legitimieren. Indem Verhandlungsbeziehungen institutionalisiert werden, können Verhandlungsspitzen eher zu einem Verhandlungsmandat gelangen. Angesichts der engen personellen Verflechtung von Regierung, Fraktionsgremien und Parteiführung vergrößern Koalitionsvereinbarungen damit u.U. den Handlungsspielraum des Regierungschefs (Ismayr 1992: 275). Der Fingerzeig auf den Koalitionsvertrag, in dem die eigene Partei bestimmte Issues eben nur im Tausch oder durch Kopplung mit unliebsamen, aber notwendigen Zugeständnissen an den Bündnispartner durchsetzen konnte, kann parteiinterne Kritik kontrollierbarer gestalten und die Regierungsarbeit für die Parteispitzen berechenbarer halten (*parteiinterne Disziplinierung*). Sowohl Konrad Adenauer als auch Helmut Schmidt haben gelegentlich auf koalitionspolitische Zwänge verwiesen und ihren bundespolitischen Koalitionspartner für in ihrer eigenen Partei unpopuläre Entscheidungen verantwortlich gemacht, auch wenn sie selbst diese präferierten (Sturm 1994: 91). Parteiinterner Druck kann aber auch in umgekehrter Stoßrichtung von der Regierung instrumen-

tell eingesetzt werden, um den Druck auf den jeweiligen Koalitionspartner zu erhöhen (Ismayr 1992: 275).

Koalitionspolitik kann organisationstypische Verhaltensmuster erzeugen, nach der die in Verhandlungen eingebundene Führung eher einer "Einflußlogik" folgt, welche die mittleren Führungseliten und die Basis nicht ohne weiteres zu teilen bereit sind²⁹. Die Folgebereitschaft der Mitgliederbasis gegenüber den ausgehandelten Koalitionskompromissen markiert eine bedeutsame Grenze, unterhalb derer eine erfolgreiche bzw. stabile Koalitionspolitik nicht durchgehalten werden kann. Da Koalitionen aber eben auch einen Wert an sich darstellen, wird, wie das Beispiel Garzweiler zeigt, selbst bei schweren Konflikten zwischen den Koalitionspartnern die Basis nicht ohne weiteres den Bestand eines Bündnisses aufs Spiel setzen. Sind unterschiedliche Konflikte aber erst einmal im Koalitionsvertrag markiert, dann bleibt als Lösung aus einer Koalitionskrise oft nur die Problemvertagung oder das Verweisen auf unabweisbare Rechtsanwendung übrig.

Die Einstellungsmuster der mittleren Parteiführungsschicht³⁰ gegenüber der von den Parteispitzen ausgehandelten Koalitionspolitik sind für die Stabilität und die Regierungsfähigkeit eines Bündnisses von erheblicher Relevanz, da die mittleren Eliten die ideologischen und programmatischen Grundpositionen und Koalitionspräferenzen "ihres" jeweiligen Mitglieder- und Parteisegments in seiner Verbindung zur Parteibasis berücksichtigen und vermitteln (Niedermayer 1982: 87). Zeichnen sich zwischen mittlerer Elite und Parteiführung deutliche Trennungslinien ab, so kann dies als Indiz und Anhaltspunkt für instabile Koalitionsstrukturen gelten³¹. Solche Trennungslinien entstanden beispielsweise innerhalb der FDP vor der koalitionspolitischen "Wende" 1982, als innerhalb der Partei auf den mittleren Führungsebenen sozial-liberale und liberal-konservative Strömungen miteinander konkurrierten. Die Voraussetzungen für einen Koalitionswechsel mit der CDU waren somit zwar durchaus gegeben, sie gingen jedoch mit erheblichen Reibungsverlusten innerhalb der FDP, vor allem mit dem sozial-libera-

29 Zum Verhältnis zwischen Mitgliederlogik und Einflußlogik in Organisationen vgl. etwa: Hirschman 1970; Jansen 1997.

30 Niedermayer definiert diese als Inhaber eines überörtlichen Partei- oder Wahlamtes, vgl. ders. 1982: 85 ff.

31 Trotz Einstellungsunterschieden zwischen "middle-level-elites" und Parteimitgliedschaft erfolgt jedoch zumeist eine solche Vermittlungsleistung, vgl. Schmitt 1990.

len Flügel, einher. Das Bündnis mit den neuen Koalitionspartnern CDU/CSU löste folgerichtig parteiinterne Segregationsprozesse aus, als deren Folge der sozial-liberale Flügel innerhalb der Partei zusehends an Bedeutung verlor (vgl. Lösche/Walter 1996).

Auch bei B'90/Die Grünen zeigen sich - wenngleich in anderer Intensität - ähnliche innerparteiliche Prozesse, in deren Verlauf die Parteispitze die Basis mit dem Instrument "Koalitionswänge" auf einen von Mitgliederinteressen abweichenden Kurs einzuschwören mußte. Auch in Sachsen-Anhalt gelang es Umweltministerin Heidrun Heidecke, die umstrittene Präsenz der Bundeswehr in der als Naturschutzreservat vorgesehenen Colbitz-Letzlinger Heide gegenüber den Parteimitgliedern nach einem Kompromiß mit dem Bund durchzusetzen.

An den in diesem Kapitel aufgeführten Beispielen wird deutlich: Zwar gibt es in der Tat für Parteien Themen, die nicht verhandlungs- und tauschfähig sind. Die Verantwortung der Parteispitzen, die in Koalitionsverhandlungen eingebunden sind, vor ihrer Parteibasis begrenzt die Möglichkeiten einer kooperativen Politik und Entscheidungsfindung. Gleichwohl vermögen Koalitionsakteure aber auch in ihre Partei koalitionspolitisch hineinzuwirken, und dies in einer Weise, daß auch die Basis Konzessionen an den Bündnispartner, die bis an den Rand der programmatischen Identität der eigenen Partei reichen, mitzutragen bereit ist. Koalitionsakteure wissen sich eben auch ein Verhandlungsmandat zu erkämpfen. Dies ist eine Voraussetzung dafür, daß Koalitionen überhaupt eine gewisse Stabilität erlangen können (vgl. auch Kap. 6). Koalitionsvereinbarungen stellen eine wesentliche Grundlage zur Absicherung dieser Prozesse dar.

5. Entscheidungs- und Kooperationsregeln in Koalitionsverträgen: prozedurale Politiksteuerung

5.1 Parlamentarische Koordination

Regierungsbündnisse versuchen, den Koalitionsfrieden zu sichern, indem sie in Koalitionsverträgen Entscheidungsregeln festzulegen suchen, die egoistische, den Interessen des Partners zuwiderlaufende Verhaltensweisen der beteiligten Akteure ausschließen. Um eine Koalition aus zwei oder mehreren Parteien zu einer regierungsfähigen Einheit zusammenbinden zu können, ist es nicht nur von Bedeutung, Politikinhalte zu vereinbaren. Mindestens ebenso wichtig sind Regelungen über Verfahrensweisen, welche erst die Grundlage kompromißorientierter und mehrheitsfähiger Entscheidungen zur Regelung politischer Inhalte herstellen (vgl. Tsebelis 1990: 8)³². Zu diesem Zweck legen Koalitionsvereinbarungen das Abstimmungsverhalten der Koalitionsfraktionen in der Regel für die gesamte Wahlperiode fest. Nach Maßgabe der Verträge ist es dem einzelnen Abgeordneten nicht gestattet, mit der Opposition bzw. Teilen der Opposition zu stimmen und so wechselnde Mehrheiten in den Parlamenten und Ausschüssen zu erzeugen.

Daß solche Regelungen zum herkömmlichen Repertoire von Koalitionen gehören, läßt sich leicht daran erkennen, daß Koalitionsverträge in dieser Hinsicht beinahe standardisierte, sprachlich identische Formulierungen beinhalten (*Dok. 43*). Es geht für Koalitionen mit erheblichen Vorteilen einher, auf bewährte Routinen zurückzugreifen. Standardisierte Handlungsregeln bieten die Gewähr, daß sie bereits in vorangegangenen, eine ähnliche Situationslogik beantwortenden komplexen institutionellen Zusammenhän-

32 Akteure sind oft nicht nur in Verhandlungen über Politikinhalte, sondern auch in Verhandlungen über Spielregeln verwickelt. Institutionen sind damit nicht nur "ererbte" Rahmenbedingungen, sondern auch Objekte (abhängige Variablen) menschlichen Handelns.

gen entwickelt worden sind (vgl. Schneider 1997: 186 f.). Sogenannte "habits" (Esser 1990) sind gleichsam "geronnene Entscheidungsverfahren", die sich in vorangegangenen Legislaturperioden bewährt haben und als Handlungsanweisungen nurmehr angewandt werden müssen³³. Mit standardisierten Entscheidungs- und Kooperationsregeln versuchen Parteien, zeitintensive und potentiell konfliktbeladene Verhandlungssituationen zu vermeiden. Durch den Rückgriff auf "Bewährtes" werden erneut aktualisierte Entscheidungs- und Handlungsmuster überdies normativ abgestützt und mit einer höheren Legitimität ausgestattet. Zumeist weichen Akteure von routinisierten Regeln erst dann ab, wenn neue oder besondere Akteurskonstellationen (z.B. Dreiparteien- statt Zweiparteienkoalition oder Minderheitsregierung) dies erfordern. Wenn eine neue Situation entsteht, versuchen Akteure diese mit Situationen zu verbinden, die bereits bekannt sind. Durch diese Kooperationsregeln werden institutionelle Vorhersehbarkeit und Stabilität, aber auch Flexibilität und Anpassungsfähigkeit realisiert. Das Handeln von Koalitionären, welche Entscheidungs- und Kooperationsregeln für die Dauer des Regierens festlegen, läßt sich somit nicht allein auf bestimmte Präferenzen zurückführen, welche die Akteure nach Abschätzung möglicher Handlungsfolgen und Konstellationen vor einer Entscheidung leiten. Diese auch für andere Materien beobachtbare Regelmäßigkeit individuellen und kollektiven Handelns weisen Koalitionsparteien als im Normalfall mit begrenzter Rationalität ausgestattete Akteure aus, die komplexe Entscheidungssituationen auch mit Hilfe institutionalisierter Regeln und Verhaltensweisen zu vereinfachen suchen (vgl. Wiesenthal 1997).

33 Zur Problematisierung dieses Ansatzes vgl. u.a. Srubar 1992. Hierbei ist vor allem die Frage von Bedeutung, ob habitualisiertes Verhalten in den rationalen "Verrechnungsmodus" nutzenmaximierender Akteure als entlastendes Verfahren einbezogen wird, oder ob institutionelles Handeln bzw. Routinen nicht gleichsam "automatisch" ablaufen, ohne daß zuvor eine rationale Güterabwägung stattfindet. Ähnlich argumentieren March/Olsen 1989: Die Gründe für Handeln werden oft erst dann elaboriert, wenn die Entscheidungen schon getroffen sind. Sie legitimieren eher eine Handlung, als daß sie sie begründen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß der gleichsam vertragsförmigen Fixierung bestimmter Kooperationsregeln ein rational geleiteter Reflexionsprozeß über deren Anwendbarkeit vorangegangen ist. Ähnlich argumentiert Tsebelis (1990: 38), wenn er hervorhebt, daß die Validität des Rational-choice-Ansatzes sich dann erhöht, wenn Eliten in Handlungen involviert sind.

Die Abstimmungsmodalitäten gelten zumeist nicht nur für die in den Koalitionsvereinbarungen bereits festgeschriebenen Vorhaben, sondern, was hinsichtlich der parlamentarischen Spielregeln nicht unbedenklich ist, auch für die gesamte Wahlperiode. Ausgenommen sind in manchen Vereinbarungen lediglich Fragen, welche das Abgeordnetenrecht betreffen (*Dok. 44*). In die beschlossenen Entscheidungsregeln werden in aller Regel vorausschauend auch solche Fragen einbezogen, "die nicht Gegenstand der Koalitionsvereinbarung sind" (*Dok. 45*). Koalitionsverträge suchen somit Unsicherheiten im politischen Entscheidungsprozeß präventiv zu entschärfen, indem sie die Macht der Spitzenkoalitionäre zuungunsten der Parlamentarier ausweiten. Der Koalitionsvertrag ist damit, obwohl von Parteitag abgesichert, in erster Linie ein Instrument der parteipolitischen Elitenkoordinierung. Er macht Politik für die Spitzenvertreter der Parteien berechenbar. Deren Konsens genügt in der Regel, um einzelne Bestimmungen des Koalitionsvertrages im Laufe einer Wahlperiode zu modifizieren oder zu ignorieren. Für eine politische Bindung der Regierungsmitglieder durch Parteigremien im Sinne eines Vertretungsmandats, die sich auf die Koalitionsvereinbarung berufen (Jun 1994: 27), gibt es, wie oben gezeigt, in der Tat vereinzelte Beispiele. In der Regel bleibt den Verhandlungsspitzen jedoch genügend Spielraum, um die Koalition auch in der Auseinandersetzung mit der Basis überlebensfähig zu halten. Wenn sich Parteispitzen gegenüber dem Koalitionspartner während der Legislaturperiode allzu kompromißbereit zeigen und dabei Regelungen des Koalitionsvertrags vernachlässigen, laufen sie allerdings Gefahr, daß die Parteibasis eine neuerliche Auflage der Koalition nicht länger mitzutragen bereit ist. So war die koalitionspolitische "Schmerzgrenze" etwa bei B'90/Die Grünen in Sachsen-Anhalt bereits mehrfach immer dann erreicht, wenn das Profil des kleinen Partners gegenüber der SPD und der die Regierung tolerierenden PDS zu verblassen drohte. Doch auch hier hat es die Parteispitze letztlich vermocht, die Koalitionsdisziplin auch mit dem Hinweis auf einen zukünftigen Wahlerfolg bei der Parteibasis zu festigen.

Bei interfraktionellen Anträgen hat sich außerdem die Praxis ausgebildet, daß schon ein unterzeichnendes Mitglied der anderen Koalitionsfraktion ausreicht, um keinen Verstoß gegen das Verbot wechselnder Mehrheiten zu sehen (Arndt 1989: 670 f.). Die naheliegende Tendenz, in der gängigen Informalisierung des Koalitionshandelns, insbesondere in Koalitionsvereinbarungen, eine Art "Dunkelkammer" der parlamentarischen

Regierungspraxis zu sehen, bestätigt sich jedenfalls angesichts solcher Praktiken nur bedingt.

Daß durch Koalitionsverträge verfassungsrechtlich normierte Abgeordnetenrechte von den Funktionsweisen des Parteienstaates überlagert werden, steht außer Frage. Einige Koalitionäre äußern denn auch im Anschluß an Regelungen, welche das Stimmverhalten der Abgeordneten festlegen, implizit Unbehagen an der gängigen, für die Funktionsweisen der parlamentarischen Demokratie freilich unverzichtbaren Praxis informeller Kooperationsregeln. So heben etliche Koalitionsverträge (z.B. Bremen 1995-99, Mecklenburg-Vorpommern 1995-99, Nordrhein-Westfalen 1995-2000 usw.) mit Nachdruck hervor, daß der freie Gewissensentscheid der Parlamentarier durch den Koalitionsvertrag nicht berührt sei, die verfassungsmäßige Verankerung des freien Mandats dadurch nicht ausgesetzt werde (*Dok. 46*). Daß diese Formel letztlich Selbstverständlichkeiten reproduziert, dabei die im Sinne einer Koalitionsräson umgedeutete Fraktionsdisziplin dennoch aufrechterhält, liegt auf der Hand.

Viele der Koalitionsvereinbarungen schreiben auch die interfraktionelle Zusammenarbeit der Bündnispartner fest. Solche Verfahrensregeln sind Ausdruck eines Koalitionsalltags, in dem die Partei- und Fraktionsführungen sowie die Regierungsspitzen weitreichende Absprachen treffen, sich aber gleichzeitig des Rückhalts durch die Fraktionen versichern müssen, etwa um "Abstimmungspannen" zu vermeiden. Meistens sehen die Abkommen eine gegenseitige Absprache der Fraktionen, einen "engen und regelmäßigen Informationsaustausch zur Abstimmung der parlamentarischen Zusammenarbeit", vor (*Dok. 47*). Gesetzesentwürfe, Anträge, Große Anfragen und Aktuelle Stunden sollen nur initiiert werden, wenn zuvor der Koalitionspartner informiert und mit ihm ein Einvernehmen über gemeinsame Lösungen hergestellt wird (*Dok. 48*). Die Vereinbarungen legen über solche Absichtserklärungen auch Verfahren und Akteure fest, welche die Zusammenarbeit tragen sollen. Zumeist sind es die jeweiligen Vorsitzenden und Geschäftsführer der Koalitionsfraktionen, manchmal auch "weitere Mitglieder der Fraktionsvorstände" oder "Fachsprecher", welche dazu ausersehen sind, die Abstimmung zwischen den Parteien vorzunehmen (*Dok. 49*). Die Kooperation geht in Einzelfällen so weit, daß Initiativen der Fraktionen, bevor sie eingebracht werden, in den Arbeitskreisen der an der Koalition beteiligten Fraktionen beraten werden (Berlin 1995-99; *Dok. 50*).

In den meisten Bundesländern bilden zwei Parteien eine Koalition. Seit 1990 hat es hier nur zwei Abweichungen gegeben, und zwar die sogenannten "Ampelkoalitionen" aus SPD, FDP und B'90/Die Grünen in Brandenburg und Bremen. Insbesondere im bremischen Koalitionsvertrag findet man Kooperationsregeln, die der Tatsache Rechnung tragen, daß die Abstimmung zwischen drei Bündnispartnern mit größeren Unwägbarkeiten ausgestattet ist. Schon Leiserson (1970) wies darauf hin, daß die Schwierigkeiten einer Verhandlung mit der Zahl der Koalitionspartner ansteigt. Deshalb entstünden wahrscheinlich Koalitionen "with the smallest number of parties". Sobald eine der bremischen Parteien eine Frage zu einer Angelegenheit von besonderer Bedeutung erklärte, durften die beiden anderen Koalitionspartner den dritten nicht mehr überstimmen. Das Recht, ein solches Veto einzulegen, lag dem Koalitionsvertrag zufolge bei den Fraktionsvorsitzenden oder den Senatsmitgliedern. Eine Vetofunktion wurde den Partnern auch dann zugestanden, wenn ein Mitglied des Bündnisses in den Deputationen - eine in den Hansestädten einmalige Verknüpfung von Parlaments- und Verwaltungsausschüssen - nicht mit den anderen Parteien stimmen wollte. Der strittige Punkt war in einem solchen Fall auszusetzen (*Dok. 51*). Solche Verfahrensregeln, die koalitionspolitische Dreierkonstellationen stabilisieren sollen, weisen darauf hin, daß koalitionsinterne Blockaden in Ampelkoalitionen stärker angelegt sein könnten als in den herkömmlichen Zweierverbindungen. Die Höhe des Konfliktpotentials läßt sich indessen nicht nur auf die Anzahl der Akteure (vgl. Pfetsch 1987), sondern auch auf die parteipolitischen Polarisierung zwischen den Koalitionären zurückführen³⁴. Die Große Koalition in Bonn (Knorr 1976) beispielsweise hat parteiinterne Strömungen innerhalb der Koalitionsfraktionen gestärkt und damit ebenfalls Vetopositionen vervielfacht. Regierungsblockaden und die Stabilität eines Regierungsbündnisses können somit nicht ausschließlich oder vorrangig auf

34 Die Instabilität der "Ampelkoalition" in Bremen führte über die sog. "Piepmatzaffäre" in eine entsprechende Auseinandersetzung insbesondere zwischen der FDP und den Grünen. In der Folge kam es zum Bruch der Koalition.

das Koalitionsformat zurückgeführt werden³⁵, auch wenn dieses Unterschiede im Entscheidungsverhalten der Akteure in aller Regel beeinflusst.

Koalitionsakteure "erfinden" neue Verfahren vor allem dann, wenn durch Veränderungen des Parteiensystems und der Koalitionslogik induzierte Unwägbarkeiten dies erfordern oder wenn Kosten- und Gewinnvermutungen neue Verfahrensweisen günstiger erscheinen lassen. Als generelles Handlungsmuster schält sich heraus, daß zumeist möglichst wenig Veränderungen an bestehenden Verfahren vorgenommen werden. Neue institutionalisierte Regeln müssen der neuen Situation möglichst angemessen sein ("logic of appropriateness", March/Olsen 1989: 159 ff.). Wenn eine neue Situation entsteht, versucht man diese mit dem bereits vorhandenen Erfahrungsvorrat zu verknüpfen. Eine solche Vorgehensweise entspricht dem Bedürfnis nach Berechenbarkeit, Sicherheit und Orientierung in einer nicht vertrauten Handlungskonstellation, die nur schwerlich durch grundlegend neue Verfahrensweisen gewonnen werden kann.

All diese wechselseitigen Absicherungen zielen darauf, die Koalition zu einer funktionsfähigen Entscheidungseinheit zusammenschweißen. Um eine Koalitionsregierung flexibel zu halten, bedarf es informeller Regelungen, über welche die Landesverfassungen nichts aussagen. Das Profil der einzelnen Fraktionen als autonomer politischer Akteur kann dabei durchaus Konturen verlieren. Deshalb vereinbaren die Bündnispartner in manchen Verträgen, daß, sobald ein Einvernehmen zwischen den Fraktionen hergestellt ist, jede von ihnen Gesetzentwürfe und Anträge eigenständig einzubringen befugt bleibt (*Dok. 52*). Solcher vereinbarten "Autonomiereservate" innerhalb des Bündnisses bedienen sich auch und insbesondere große Koalitionen: Hier handelt es sich zum einen in aller Regel weniger um eine "Liebesheirat" zweier Bündnispartner, die innerhalb des Parteienspektrums einen regierungsfähigen Block bilden, sondern um ein Zweckbündnis grundsätzlich konkurrierender Parteien auf Zeit. Zum anderen sind in Parlamen-

35 Es gibt zwar eindeutige Zusammenhänge zwischen Koalitionsformat und Stabilität einer Regierung. So sind Einparteienregierungen in aller Regel stabiler als Koalitionen, Minimum Winning Coalitions wiederum stabiler als übergroße Koalitionen oder Minderheitsregierungen. Die Unterschiede zwischen Minderheitsregierungen und anderen Regierungsformaten fallen indessen geringer aus als gemeinhin unterstellt (vgl. Laver/Schofield 1990). Über den Zusammenhang zwischen der Anzahl der Koalitionspartner und der Stabilität und Leistungsfähigkeit von Koalitionsregierungen liegen bislang keine gesicherten Erkenntnisse vor.

ten, in denen eine große Koalition sich auf mehr als zwei Drittel, oft sogar mehr als drei Viertel aller Mandate stützen kann, die Oppositionsparteien nicht in der Lage, die einer Opposition zugewiesene Funktion der Alternativenbildung (Schneider 1989) wirksam auszuüben. Die Profilierung als regierungsfähige Alternative muß deshalb innerhalb der Koalition von den Parteien vorgenommen werden - eine Konstellation, welche, wie zu beobachten ist, die Spannungs- und Konfliktlinien innerhalb des Bündnisses verstärkt und Instabilitäten hervorrufen kann (für die Große Koalition in Bonn vgl. Knorr 1976; ähnlich: Renzsch/Schieren 1997; kritisch dazu: Steffani 1997).

5.2 Formalisierung informeller Gremien: der Koalitionsausschuß

Nahezu alle Koalitionen treffen Übereinkünfte, einen Koalitionsausschuß einzurichten. Einzige Ausnahme ist Baden-Württemberg, wo im Vertrauen auf eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem wechselseitigen Wunschpartner im Koalitionsvertrag kein solches Gremium vereinbart worden ist. Wo mehrere Akteure mit oftmals unterschiedlichen politischen Präferenzen bei anwachsender Komplexität der Materie dennoch rasch entscheiden müssen, ist es unausweichlich, innerhalb des Entscheidungszentrums zusätzliche Kommunikationsstrukturen zu verankern. Koalitionsausschüsse sind Ausdruck eines "kontraktiven Handlungsstils", der Entscheiden primär als das Aushandeln von Interessen "auf der Grundlage der bestehenden Machtverteilung" ansieht (Schreckenberger 1992 und 1994). Zwar ist es unbestritten, daß das Kabinett in nahezu allen Regierungskoalitionen einen der wichtigsten Orte des Koalitionsmanagements darstellt (Mackie/Hogwood 1985). Im Kabinett kann aber die Entscheidungsfindung aufgrund der sektoralisierten Sichtweise der Ressortchefs nicht immer befriedigend im Sinne einer integrativen Zusammenführung der Politikfelder vorangetrieben werden (Rudzio 1970). Entsprechend verweisen die meisten Abkommen auf die Koalitionsausschüsse, die immer dann angerufen werden sollen, wenn innerhalb des Senats bzw. des Kabinetts keine einvernehmlichen Regelungen

zustande kommen (*Dok. 53*). In diesem Fall erfüllt der Ausschuß die Funktion eines Gremiums zur Konfliktschlichtung, das strukturell bedingte Unzulänglichkeiten der Kabinette ausgleichen soll.

Nicht alle Koalitionsausschüsse werden als ständige Einrichtungen ins Leben gerufen. Während viele Vereinbarungen ein "regelmäßiges" Zusammentreten der Ausschüsse - z.T. vor jeder Plenarsitzung - vorsehen (*Dok. 54*), werden diese Gremien in anderen Ländern wiederum nur dann bemüht, wenn zwischen den Koalitionspartnern unterschiedliche Auffassungen bestehen oder Fragen von "grundsätzlicher Bedeutung" zu klären sind. Als Entscheidungsregel gilt das Konsensprinzip. Dies entspricht den Notwendigkeiten einer koalitionären Zusammenarbeit, da es kaum Möglichkeiten gibt, auf der Basis einer Mehrheitsregel gegensätzliche Präferenzen zu aggregieren und dabei konsistente Entscheidungen herbeizuführen (Arrow 1963). Das Konsensprinzip kommt typischerweise in überschaubaren Entscheidungsgremien zur Geltung. In der Regel werden die von Koalitionsausschüssen vereinbarten Ergebnisse schriftlich festgehalten.

In der Zusammensetzung der Ausschüsse spiegelt sich die Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme wider. Die Kritik, nach welcher Koalitionsausschüsse die Gewaltenteilung und die notwendige Spannung zwischen Parlament und Regierung unterliefen, greift deshalb zu kurz (vgl. Rudzio 1970). Sofern die im Gremium vertretenen Akteure bereits durch die Vereinbarung vorbestimmt sind, zeigen sie ein durchgängiges Muster: Vertreten sind in aller Regel Regierungsmitglieder, die Fraktionsvorsitzenden und Parteispitzen. Koalitionsausschüsse verzahnen somit Entscheidungsprozesse in Parlament, Parteiensystem und Regierung. Sie versuchen sicherzustellen, daß die von den Bündnispartnern informell ausgehandelten Kompromisse über die Fraktionsvorsitzenden in den Fraktionen vermittelt und eventuelle Blockaden im Kabinett überwunden werden. Umgekehrt werden aber auch Meinungen und Forderungen der Fraktionen in die informellen Entscheidungszirkel transportiert.

Wie sich das Verhältnis zwischen in solche Koalitionsverhandlungen eingebundenen Fraktionsspitzen und den Abgeordneten der Fraktion gestaltet, hängt - neben einer Vielzahl denkbarer anderer Variablen - auch vom jeweiligen Koalitionsformat ab. Wie Heribert Knorr in seiner Studie über den Willensbildungsprozeß in der Großen Koalition auf Bundesebene 1966-69 gezeigt hat, vermochten die Interessengruppen innerhalb der Fraktionen ihren Einfluß auszudehnen (Knorr 1975: 125 ff.). Die Fraktionen, die arg-

wöhnlich über ihre Minister wachten, gewannen gegenüber der Regierung an Einfluß hinzu. Die Fraktionsvorsitzenden wurden dennoch und eben deswegen zur "faktischen Nebenregierung" der Koalition. Trotz einer wenig homogenen Fraktionsstruktur, die durch eine wirksame "Bereichsopposition" insbesondere in der Fraktion des kleineren Koalitionspartners sichtbar wurde, konnten die im "Kreßbronner Kreis", dem faktischen Koalitionsausschuß, gefundenen Kompromisse nur über die Fraktionsdisziplin der Koalitionsfraktionen umgesetzt werden (Knorr 1975: 222 ff.). Indem überdies auch die Parteivorsitzenden in Koalitionsausschüsse eingebunden sind, werden Entscheidungen auch in die Partei hinein vermittelt. Um eine Koalition funktionsfähig zu gestalten, ist es unerläßlich, die Koalitionsstruktur in den unteren und mittleren Parteigliederungen zu verankern und auch zu dieser Seite hin keine "Informations- und Kommunikationslücken" entstehen zu lassen (vgl. Knorr 1975: 119).

Die Anzahl der in den Koalitionsausschüssen Beteiligten ist begrenzt: Zumeist werden je drei Mitglieder pro Partner bestimmt (*Dok. 55*), in Ausnahmefällen sind es je sechs Mitglieder für beide Parteien (*Dok. 56*), in sehr seltenen Fällen sind alle Minister eines Kabinetts beteiligt. Andere Koalitionen wiederum sehen vor, den Kreis von Fall zu Fall um Fachleute zu erweitern, welche die Entscheidungsfindung durch sachkompetente Information erleichtern sollen (*Dok. 57*). Diese Auswahlregeln entsprechen annähernd dem idealen Zuschnitt von Entscheidungsgremien, die komplexe Entscheidungsaufgaben lösen müssen: Zumeist werden zehn bis 15 Gruppenmitglieder als ideale Größe eines Entscheidungsgremiums genannt. Die aktive Mitgliedschaft in Gremien reduziert sich allerdings auf ca. acht aktive Mitglieder (Olson 1965; siehe auch: Pfetsch 1987). Nur kleine Gruppen sind in der Lage, komplexe Konsensfindungsprozesse zu bewältigen (Benz 1997)³⁶. Versuchte man die Parlamente als Arena für Konfliktlösungen einzusetzen, so stiege der Zeitaufwand für den Argumentationsprozeß beträchtlich. Bei einer Vielzahl von Beteiligten ist es zudem schwieriger, tauschfähige Güter ausfindig zu machen. Zudem lassen sich Polarisierungstendenzen in öffentlichen Gremien, in denen sich Parteivertreter als Befür-

36 James Buchanan und Gordon Tullock (1962) haben auf die gegenseitige Abhängigkeit von Partizipation und Entscheidungskosten hingewiesen. Je größer die demokratische Qualität einer Entscheidungsprozedur, desto schwieriger wird die Entscheidungsfindung. Im Extremfall schließen sich makellooses demokratisches Procedere und Entscheidungseffizienz aus.

worter oder Gegner einer Position profilieren müssen, nur schwer zugunsten einer kompromißorientierten Sichtweise umlenken. Um zu einer Kompromißhaltung der Koalitionäre - und damit zu Regierungsstabilität - zu gelangen, müssen Verhandlungsrunden in Form von Koalitionsausschüssen institutionalisiert werden. Erst auf diese Weise entsteht ein Vertrauenskapital, welches wechselseitige Kompensationen in Form von Tauschbeziehungen ermöglicht (vgl. Czada 1997: 257). Hierfür ist es unverzichtbar, daß Kooperation auf Dauer gestellt ist: Nur wenn wiederholt dieselben Verhandlungsspitzen zusammentreffen, entsteht ein institutionelles Gedächtnis, welches Kooperationsverluste und -gewinne auszugleichen vermag.

Die Klage über den mangelhaften Demokratiegehalt der Koalitionspraxis in Gestalt der Koalitionsausschüsse greift somit zu kurz. Welche Bedeutung Koalitionsausschüsse in Regierungsprozessen gewinnen, hängt u.a. ab vom persönlichen Regierungsstil des Regierungschefs, von der Existenz anderer, informeller Koalitionsrunden und Gesprächskreise (vgl. Wewer 1990; Rudzio 1991), von personellen Verflechtungen zwischen Regierungamt und Parteivorsitz und der Anzahl der an Entscheidungen beteiligten Akteure. In Sachsen-Anhalt beispielsweise spielt der Koalitionsausschuß gegenüber manchen anderen Bundesländern eine geringere Rolle. Da die Minderheitsregierung ihre Mehrheiten bei anderen, nicht in der Regierung vertretenen Fraktionen suchen muß, die im Koalitionsausschuß nicht präsent sind, kann letzterer nur mit begrenzter Verbindlichkeit Problemlösungen erarbeiten³⁷. Überdies nehmen dort die Fraktionsvorsitzenden an den Sitzungen des Kabinetts teil. Andere informelle Gesprächskreise, welche den Tolerierungspartner PDS einbinden, sind hier sichtlich erfolgreicher.

Wie stark die Stellung des Koalitionsausschusses in den Bundesländern letztlich jeweils ist, kann nur für den Einzelfall überprüft werden. Generell kann jedoch davon ausgegangen werden, daß es insbesondere die kleineren Koalitionspartner sind, die ein unmittelbares Interesse daran haben, sich ihren Einfluß selbst in informellen oder mehr oder weniger formalisierten Gremien durch Kooperationsregeln festschreiben zu lassen, um ihre eigene Stellung gegenüber dem größeren Koalitionspartner abzusichern.

37 Interviewinformationen J. Bullerjahn, parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Landtag Sachsen-Anhalt; H.-J. Tschiche, Fraktionsvorsitzender von B'90/Die Grünen im Landtag Sachsen-Anhalt.

5.3 Die Bundesratsklauseln

Seit den achtziger Jahren entstand mit dem Aufbrechen des Dreiparteimonopols der parlamentarischen Vertretung eine politische Beweglichkeit, welche neue Koalitionsmuster hervorbrachte (vgl. Kap. 2; Tab. 7). Aufgrund der zunehmenden Polarisierung in manchen Landtagen und wegen des Einflusses der Bundes- auf die Landespolitik nahm auch die Zahl der großen Koalitionen in den Bundesländern zu (vgl. Tab. 1). Ebenfalls seit den achtziger Jahren läßt sich zunehmend beobachten, daß die Muster der Koalitionsbildung in Bonn und in den Bundesländern wieder stärker divergieren können.

Neben "konformen" Koalitionen, die entweder die Regierungskoalition in Bonn widerspiegeln oder sich aus Parteien zusammensetzen, die in Bonn nicht der Regierung angehören, entstehen Koalitionen, die dem Bonner Muster von Regierungs- und Oppositionsbündnissen nicht folgen. Im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik waren solche Koalitionen nicht unüblich, in den siebziger und achtziger Jahren allerdings stellten sie eher eine Ausnahme dar.

Die steigende Zahl nichtkonformer Regierungskoalitionen in den Ländern und die knappen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat werfen erneut die Frage nach dem Stimmverhalten einzelner Bundesländer im Bundesrat unter dem Gesichtspunkt parteipolitischer Mehrheiten auf. Die "Bundesratsklausel", die das Stimmverhalten eines Bundeslandes bei politischen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Koalitionspartnern regeln soll, gewinnt an Gewicht und wird folglich zu einem der Kernelemente von Koalitionsvereinbarungen. Entsprechend wird oftmals hart um die Abfassung des Textes gerungen. Im Zuge der Koalitionsverhandlungen der angehenden großen Koalitionen in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen wollte die SPD erreichen, daß sich die jeweilige Landesregierung im Bundesrat der Mehrheit der Stimmen anschließt, die den Vermittlungsausschuß anrufen will. Damit hätten beide Länder im Zweifelsfall die SPD-geführten Länder unterstützen müssen, die ein vom Bundestag mit Mehrheit der CDU/FDP-Koalition beschlossenes Gesetz ablehnen und an den Vermittlungsausschuß verweisen (FAZ 8.11.1994). Der Vorstoß der SPD in den beiden Ländern blieb indessen ohne Erfolg. Ein Ignorieren der Bundesratsklausel, wie in Berlin und Stutt-

gart versucht, halten Landeskoalitionen nicht aus (vgl. für Niedersachsen: Wettig-Danielmeier 1970: 269 ff.). Die Entscheidung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Teufel, im Juli 1995 gegen den erklärten Willen seines Koalitionspartners die Stimmen seines Landes für die Sommersmogverordnung abzugeben, war schon der erste Schritt im Vorwahlkampf. Sie wurde als Indiz für die Absicht der Partner der großen Koalition verstanden, diese aufzukündigen (Sturm 1996). Auch in der großen Koalition Thüringen führte dasselbe Vorgehen der CDU zu einer Koalitionskrise, da die SPD nicht bereit war, den "Bruch" des Koalitionsvertrags zu akzeptieren.

Die parteipolitische Richtungsbestimmung für die Haltung eines Landes im Bundesrat ist durchaus auch im Kontext der politischen Entscheidungslogik eines einzelnen Bundeslandes bzw. einer Länderkoalitionsvereinbarung zu verstehen. Eine ausschließlich "gesamtsystemische" Sichtweise, welche die Bundesratsklausel lediglich unter Aspekten des Parteienwettbewerbs auf Bundesebene interpretieren würde, greift insgesamt zu kurz.

Tabelle 8:
Konforme und nichtkonforme Regierungskoalitionen in den Ländern

Jahr	Bonner Koalition	nichtkonforme Länderkoalitionen
1969	SPD/FDP	5
1970	SPD/FDP	3
1971	SPD/FDP	1
1972	SPD/FDP	0
1973	SPD/FDP	0
1974	SPD/FDP	0
1975	SPD/FDP	0
1976	SPD/FDP	0
1977	SPD/FDP	2
1978	SPD/FDP	1
1979	SPD/FDP	1
1980	SPD/FDP	1
1981	SPD/FDP	1
1982	SPD/FDP	
	bzw. CDU/CSU/FDP	1
1982	CDU/CSU/FDP	0
1983	CDU/CSU/FDP	0
1984	CDU/CSU/FDP	0
1985	CDU/CSU/FDP	0
1986	CDU/CSU/FDP	0
1987	CDU/CSU/FDP	1
1988	CDU/CSU/FDP	1
1989	CDU/CSU/FDP	1
1990	CDU/CSU/FDP	2
1991	CDU/CSU/FDP	4
1992	CDU/CSU/FDP	5
1993	CDU/CSU/FDP	5
1994	CDU/CSU/FDP	6
1995	CDU/CSU/FDP	6
1996	CDU/CSU/FDP	5

Nahezu alle Koalitionsvereinbarungen heben hervor, daß sich das Abstimmungsverhalten des Bündnisses im Bundesrat an den "Interessen" oder dem "Wohl des Landes" sowie an "Wortlaut und Geist der Koalitionsvereinbarung" oder den "vereinbarten gemeinsamen Zielsetzungen" zu orientieren habe und im partnerschaftlichen Geist vorgenommen werden solle (*Dok. 58*). Wie schon die anderen Entscheidungsregeln, sind auch die Bundesratsklauseln im Wortlaut über die Landesgrenzen inzwischen hinweg weitgehend standardisiert. Die meisten Verträge heben hervor, daß nur solche Fragen "strittig gestellt" werden, die nach Auffassung eines Partners von "grundsätzlicher Bedeutung" seien (*Dok. 59*). In der Ampelkoalition Bremens lag das Definitionsrecht für Fragen von besonderer Bedeutung bei den Fraktionsvorsitzenden oder den Senatsmitgliedern der Bündnispartner. Wenn keine Einigung zwischen den Parteien erzielt werden kann, haben sich diese nach üblichem Verfahren im Bundesrat der Stimme zu enthalten (*Dok. 60*). Die thüringische Vereinbarung von CDU und SPD enthält den Zusatz, daß immer dann, wenn eine Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung nicht vorliege, die Auffassung des federführenden Ministers besonderes Gewicht habe. Der bremische Vertrag legt überdies fest, daß der Vermittlungsausschuß in seiner Arbeit unterstützt werden solle.

Eine von diesem im großen und ganzen identischen Verfahren abweichende Prozedur legt allein die rheinland-pfälzische Koalitionsvereinbarung von SPD und FDP (1996-2001; vgl. *Dok. 61*) fest. Dort haben die Parteien ihr Abstimmungsverhalten an "inhaltlichen Kriterien" auszurichten: an der Reduktion der Steuerbelastung, einer Steuerreform, am Vorrang von Investitionen und der "Familienfreundlichkeit". Bei weiteren Materien werden Einspruchs- und Zustimmungsgesetze getrennt behandelt. Neu ist die Einführung eines Losentscheids: Die Reihenfolge der Materien wird durch die Tagesordnung der jeweiligen Sitzung des Bundesrates festgelegt, nach dem Losentscheid für den ersten Tagesordnungspunkt wird das Stimmrecht alternierend an die Bündnispartner vergeben.

Was von der Presse als Ausverkauf jeder sachpolitischen Rationalität gewertet wurde, entpuppt sich bei erstem Hinsehen als strategisch durchaus ausgeklügeltes Konzept einer Koalitionsvariante, die derzeit in der Bundesrepublik eine Ausnahme darstellt. Dieses Beispiel des Losentscheids gibt erneut Aufschluß darüber, daß Akteure ihre erprobten Routinen erst dann aufgeben, wenn Veränderungen in der Akteurskonstellation oder die Handlungsumwelt dies erfordern. Die FDP, auf Bundesebene und in Baden-Würt-

temberg in CDU-beteiligten Koalitionen vertreten, ist nur in Rheinland-Pfalz in ein SPD-geführtes Bündnis eingebunden. Neben anderen Beweggründen versucht sie damit ihre Eigenständigkeit zu demonstrieren, die nicht der Funktion eines bloßen Appendix der CDU zum Opfer gefallen sei (vgl. Falter/Winkler 1996)³⁸.

Ein Losverfahren bietet SPD und FDP den Vorteil, daß eine der Parteien den jeweils anderen Partner nicht nach Belieben im Bundesrat blockieren kann. Kleinere Koalitionspartner können Entscheidungen des Bundesrates nachhaltig beeinflussen. Da die FDP sowohl als Koalitionspartei an der Bundesregierung als auch an der Landesregierung beteiligt ist, kann sie - zumal bei knappen Stimmenverhältnissen - zu einer wichtigen Stütze der Bundesregierung werden, wenn diese versucht, Gesetzesvorhaben im Bundesrat durchzusetzen (Stegmann 1996: 162 ff.). Diese Situation entsteht vor allem dann, wenn Entscheidungen im Bundesrat tatsächlich nach SPD- und CDU-Lager getrennt fallen und sich die Landesparteien dem Stimmverhalten der Bundespartei zuordnen. Zwar definieren sich CDU/FDP-Länderkoalitionen in Koalitionsabkommen in der Tat als Stütze der Bundesregierung. So hoben die Koalitionen in Thüringen und Sachsen-Anhalt hervor, daß bei Meinungsverschiedenheiten in der Schlußabstimmung einer Gesetzesvorlage des Bundestages die Koalition dem Entwurf der Bundesregierung zustimmen solle (*Dok. 62*). Diese Konstellation tritt allerdings nicht als Standardsituation auf, sondern wird durch querliegende Interessenlagen der Länder häufig überkreuzt (vgl. Kap. 6).

38 Nach Ergebnissen des Jahres 1996 nahm nur noch ein Viertel der Wähler die FDP als eigenständige Partei wahr, drei Viertel beurteilten sie als "Anhängsel" der Union. Befragte, die die FDP als eine eigenständige Partei wahrnahmen, tendierten viermal so häufig dazu, die Partei zu wählen (vgl. Falter/Winkler 1996). Insofern ist die Strategie der FDP, auch durch "gegenläufige" Koalitionen auf Länderebene Eigenständigkeit zu demonstrieren, durchaus angemessen.

**Abbildung 9:
Wirkung von Bundesratsklauseln bei Enthaltungen**

		SPD	
		gegen Annahme im Bundesrat	für Annahme im Bundesrat
FDP	für Annahme im Bundesrat	V,G	G,G
	gegen Annahme im Bundesrat	G,G	G,V

V steht für Verluste einer der Parteien, G für Gewinn. Das Zeichen vor dem Komma zeigt das Nutzenergebnis für den Akteur FDP an, das nach dem Komma für den Akteur SPD.

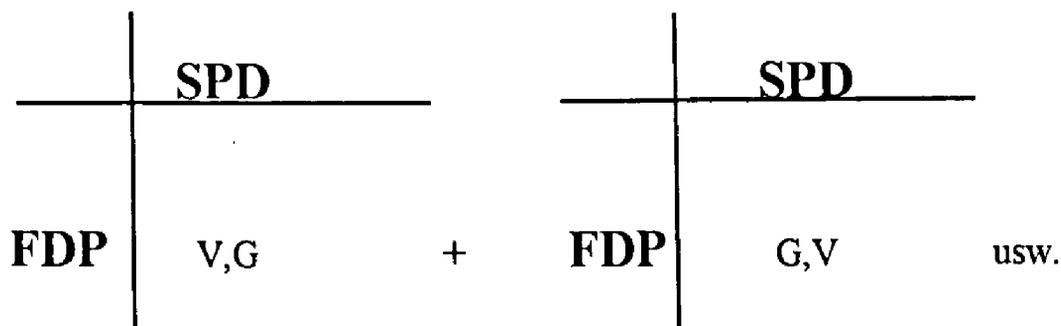
Eine Enthaltung von Regierungen im Bundesrat, bei Nicht-Einigung (bzw. Nicht-Kooperation) die übliche Verhaltensform, wirkt im Bundesrat wie die Abgabe von Nein-Stimmen. Die herkömmlichen Bundesratsklauseln erzeugen daher unaufhebbare Nutzenunterschiede, da immer nur eine Partei ihre individuelle Präferenz verwirklichen kann. Diese Situation entspricht der spieltheoretischen Modellierung in Abbildung 9, wobei dort nichts über die Häufung bzw. Verteilung der vier möglichen Alternativen ausgesagt ist, sondern nur eine konkrete Entscheidungssituation abgebildet ist. Der in den meisten Bundesratsklauseln angelegte Zwang zur Enthaltung kann durchaus zu ungleichen Gewinnverteilungen führen, da einer der Partner bei knappen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat jeweils die für die andere Partei wichtigen Belange blockieren könnte. Die Stimmen gehen bei abweichenden Präferenzen jeweils dem bundespolitischen Lager, dem die "befürwortende" Partei angehört, verloren.

Indem Bundesratsentscheidungen in Rheinland-Pfalz durch den Losentscheid sequenzialisiert werden (Abb. 10), wird die Verteilung der Gewinne und Verluste für die beiden Bündnispartner auf den ersten Blick nach einem für beide berechenbareren und gerechteren Verteilungsmodus vorgenommen. Weil durch Losentscheid der Zufall als Entscheidungsprinzip eingeführt ist, kann das Konfliktniveau abgesenkt werden, da die unterlegene Partei ihre "Niederlage" nicht durch ein bewußt ausgespieltes Machtübergewicht des Koalitionspartners erfährt. Unaufhebbare Nutzenunterschiede können jedoch erneut dann entstehen, wenn die Tagesordnung eine Reihung von Materien vorsieht, die einem der Koalitionspartner Verluste bei einer oder mehreren für ihn besonders bedeutsamen Materien zuweist. Auch diese Regelung bleibt somit mit Unwägbarkeiten verbunden. Bis November 1997 ist das Losverfahren in Rheinland-Pfalz somit nicht zufällig noch nicht zur Anwendung gekommen. Die Akteure haben es bislang noch stets vermocht, sich in Verhandlungen auf einen gemeinsamen Nenner zu einigen. Die versteckte Rationalität des vermeintlich höchst irrationalen, weil zufallsoffenen Losentscheids ist somit darin zu sehen, daß dieser den Einigungszwang letztlich erhöht.

Die Bundesratsklauseln warfen die Frage auf, ob das Abstimmungsverhalten einer Landesregierung im Bundesrat in einer Koalitionsvereinbarung festgelegt werden darf. Abreden zwischen den Parteien, welche die Stimmabgabe im Bundesrat vorwegnehmen, sind nur dann verfassungsrechtlich bedenklich, wenn im Koalitionsvertrag das Stimmverhalten eines Lan-

des für alle denkbaren Fragen verbindlich festgelegt wird (Bandorf 1977; hierzu kritisch: Posser 1989: 925). In der Regel beginnt jedoch die "Bundesratsklausel" erst bei einem Dissens der Kabinettsmitglieder zu greifen. Dabei wird keine inhaltliche Festlegung getroffen, sondern lediglich das Verfahren bei einer Pattsituation zwischen den Akteuren festgelegt. Nach diesen Gesichtspunkten kann auch die rheinland-pfälzische Bundesratsklausel als unbedenklich gelten. Insgesamt ist der Inhalt von in Koalitionsvereinbarungen festgelegten Bundesratsklauseln weder verfassungsrechtlich problematisch noch politisch zu beanstanden (Posser 1989: 924 f.)

Abbildung 10:
Losentscheid bei Bundesratsentscheidungen in Rheinland-Pfalz



5.4 Koalitionsverträge zwischen Verhandeln und Mehrheitsentscheid

Koalitionen sind Bündnisse von Parteien, welche den Zweck verfolgen, eine Regierungsmehrheit oder zumindest eine regierungsfähige Minderheitsregierung herzustellen. Schon aus dieser Umschreibung geht hervor, daß Koalitionen Verhandlungs- und Kooperationsbeziehungen zwischen zwei oder mehr Partnern konstituieren. Koalitionen gehören damit zu den Arenen, in denen koalitionsinterne Entscheidungen, die nach dem Konsensprinzip erfolgen, und Regierungsentscheidungen, die nach dem Majoritätsprinzip gefällt werden, unauflöslich miteinander verbunden sind (vgl. auch Tsebelis 1990: 185 ff.). Die oben erwähnten Kooperations- und Entscheidungsregeln, die Beziehungen der Partner untereinander sowohl in der parlamentarischen als auch in der föderativen Arena regeln, sind in das Wechselspiel beider Entscheidungsprinzipien einzuordnen. Koalitionsprozesse veranschaulichen gleichsam paradigmatisch die institutionelle Komplexität der bundesdeutschen Politik - zumal auf Landesebene, wo die Schnittstellen von Koalitionspolitik, föderativer Politik und Parteipolitik besonders weit gefaßt sind und Exekutiv- und Legislativfunktionen mit der Rolle von Länderregierungen im Bundesrat ineinsfallen. Koalitionspolitik verbindet Entscheidungsmodi miteinander, die jeweils unterschiedlichen Anforderungen und Regeln gehorchen. Koalitionsvereinbarungen spiegeln dieses Wechselspiel trefflich wider.

Die meisten Verhandlungs- und Kooperationsbeziehungen sind, wie oben erwähnt (Kap. 3), in der formalen Institutionenordnung nicht vorgesehen. Dies fordert Einsprüche und Bedenken heraus, da Verhandlungen hinter verschlossenen Türen mit den der Demokratie eigenen Geboten der Transparenz und Öffentlichkeit schwer zu vereinbaren sind. Gleichwohl sind die in Koalitionsverträgen bereits festgeschriebenen Kooperationsbeziehungen für die Funktionsfähigkeit des politischen Systems und seiner sich immer komplexer gestaltenden Aufgabenbewältigung unverzichtbar. Wie in anderen Kernbereichen des politischen Systems, haben sich auch hier informale, d.h. ungeschriebene Interaktionsmuster etabliert, ohne die politische Entscheidungsprozesse schwerlich denkbar sind.

Verhandlungsdemokratie und Mehrheitsregel wurden ursprünglich als Institutionen und Entscheidungsmechanismen betrachtet, die miteinander nicht kompatibel seien. Gerhard Lehbruch (1976) hat seinerzeit anhand des Beispiels des Bundesrats die These eines "Strukturbruchs" im politischen System entwickelt: Durch den Bundesrat seien Parteienwettbewerb und Bundesstaatlichkeit in einer Weise miteinander verknüpft, die beider Innovationspotentiale wechselseitig außer Kraft setzen kann (vgl. Kap. 6). Folgt man einer Idealtypisierung der Spielregeln, denen Verhandlungen und Mehrheitsregel jeweils gehorchen, so kommt man in der Tat zu dem Ergebnis, daß beide grundsätzlich unterschiedlichen Entscheidungslogiken verpflichtet sind und jeweils unterschiedlichen politischen Arenen typischerweise zugeordnet werden müssen (Benz 1995).

Verhandlungen sind durch Überzeugungsversuche gekennzeichnet, deren Erfolg eine wechselseitige Übernahme von Perspektiven zwischen den Akteuren voraussetzt. Eine konsensuale Entscheidung wird erst dann getroffen, wenn zuvor Einigkeit erzielt worden ist. Hierfür sind "isolierte Entscheidungsbeziehungen", wie sie in Koalitionsausschüssen gegeben sind, d.h. eine Abschottung des Entscheidungsprozesses von Außeneinflüssen, unverzichtbar. Verhandlungsbeziehungen, so eine gängige Vermutung, könnten gemeinwohlverträglichen Entscheidungen durchaus nahekommen, weil externe Effekte durch sie eher vermieden werden können als im Falle der Anwendung der Mehrheitsregel.

Durch Verhandlungen erzielte Ergebnisse erzeugen ein höheres Maß an Stabilität, weil alle Beteiligten wissen, daß auf der Grundlage der bestehenden Ressourcen- und Machtverteilung eine "bessere" Lösung nicht erreichbar ist. Selbst wenn die "Sachoptimalität" und Innovationsfähigkeit von Verhandlungsergebnissen umstritten sein mag (Scharpf 1992a: 12 f.), so wird durch konsensbasierte Ergebnisse unter Umständen doch ein höheres Maß an *politischer* Optimalität erreicht als auf der Grundlage einer umstrittenen Mehrheitsentscheidung (vgl. Renzsch 1995). Da Verhandeln zumeist als Entscheidungsmodus gilt, der für die Beziehungen zwischen Verwaltungen und externen Akteuren typisch ist, wird letztlich die Annahme aufrechterhalten, daß Verhandlungslösungen, die außerhalb der parteipolitisch überformten parlamentarischen Arena gefunden werden, hinsichtlich ihres Wohlfahrtsnutzens den dort getroffenen Entscheidungen überlegen sind.

Die Spielregeln von Parlamenten sind durch *mehrheitsdemokratische Verfahren* gekennzeichnet. Folgt man einer in der Verhandlungstheorie

gängigen Annahme, so orientieren sich Vertreter von Parteiinteressen an den Erwartungen der eigenen Wählerschaft. Sie sind jedoch typischerweise nicht bestrebt, den Interessen der eigenen Klientel allgemeinere Belange überzuordnen, die durch eine kooperative Politik gewährleistet werden können. Konflikte im Parteiensystem werden, so Benz (1993), in Ja-Nein-Entscheidungen über dichotomische Standpunkte umformuliert. Somit entstünden Situationen, in denen an sich bewältigbare Konflikte in antagonistische Verteilungskonflikte überführt werden. Der dem Parteiensystem eigene Interaktionsstil sei deshalb konfrontativ, nicht aber kooperativ. Die parlamentarische Mehrheitsdemokratie werde folglich der gesellschaftlichen Interessenvielfalt nicht gerecht, da sie komplexe Interessenstrukturen in antagonistische Konflikte umwandle und damit Problemlagen zu sehr vereinfache. Die Gefahr majoritärer Verfahren bestehe darin, daß, sobald hierarchische Entscheidungsmacht und Gemeinwohlorientierung nicht zusammenfielen, eine Mehrheit (oder, je nach Verfahren, auch eine Minderheit) ihre Interessen auf Kosten der Minderheit (oder sogar der Mehrheit) durchsetzen könne (Benz 1997; Scharpf 1992a: 16). Parteien orientierten sich an den für die eigene Organisation optimalen Ergebnissen und verlangten von ihren Repräsentanten, daß in Verhandlungen eine entsprechende Position bezogen wird.

Bei beiden hier gegenübergestellten Entscheidungsmodi handelt es sich, wie nochmals betont werden muß, um eine Idealtypisierung; die angenommenen Folgewirkungen von Mehrheitsregel und Konsensprinzip sind zugespitzt dargestellt. Auch läßt sich - gleichsam in umgekehrter Stoßrichtung - grundsätzlich einwenden, daß erst durch Mehrheitsentscheidungen Verhandlungsblockaden aufgelöst werden können. Koalitionen setzen die These von der Unvereinbarkeit von Mehrheits- und Konsensprinzip indes einem Praxistest aus, denn es werden, wie oben dargelegt, beide Entscheidungsmodi miteinander kombiniert: Dieselben Entscheidungsträger, die innerhalb der eigenen Partei sowie zwischen den Koalitionspartnern unterschiedliche parteipolitische Positionen verhandelnd austarieren müssen, sind, sobald sie in eine parlamentarische Mehrheit eingebunden sind, als Mitglieder der Mehrheitsfraktion an der Herstellung eines mehrheitsfähigen Regierungswillens beteiligt. Dieser Mehrheitswille beruht jedoch bereits auf im Konsens gefundenen Verhandlungsergebnissen.

Das oben skizzierte theoretische Verständnis von Mehrheitsdemokratie impliziert, daß Parteien unitarische Akteure sind und innerhalb einer Partei

ein im wesentlichen zentralistisches Willensbildungsmuster vorherrscht. Dies ist zwar lange Zeit auch die vorherrschende Sichtweise der Koalitionstheorie gewesen (vgl. Laver/Shepsle 1996). Fallstudien haben jedoch gezeigt, daß zum einen die Föderalisierung, zumal der beiden großen Parteien, beträchtlich ist (vgl. Kap. 2) und zum anderen auch die Meinungsbildung innerhalb von Koalitionsfraktionen keineswegs ausschließlich von "oben nach unten" verläuft. Gerade in großen Koalitionen besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, daß sich innerhalb der Regierungsfraktionen eine "Bereichsopposition" ausbildet und Interessengruppen in den Fraktionen aufgrund des dicken Polsters der parlamentarischen Mehrheit an Mandaten an Gewicht gewinnen. Sofern - wie in Sachsen-Anhalt - Minderheitsregierungen im Amt sind, ist die Notwendigkeit für Koalitionäre, Verhandlungen mit weiteren Parteien zu führen und so zusätzliche Interessen in Entscheidungen einzubinden, unabweislich. Verhandlungen und Interessenausgleich sind in einer solchen Konstellation notwendig, um überhaupt zu einer mehrheitsfähigen Entscheidung zu gelangen.

Wie ist nun also die Handlungslogik von Koalitionen einzuordnen? Lassen sich Koalitionsvereinbarungen nicht als Versuch interpretieren, eine für die Dauer der Legislaturperiode brauchbare Verhandlungsgrundlage zwischen Partnern herzustellen, die zuweilen grundsätzlich verschiedene Positionen beziehen und sich vor einer unterschiedlichen Wählerklientel verantworten müssen? Erwerben nicht Parteiführer auch durch Koalitionsvereinbarungen, wie oben bereits erwähnt, gegenüber ihrer Basis ein Verhandlungsmandat, und übernehmen sie nicht während der Legislaturperiode zumindest temporär die Sichtweisen ihres Koalitionspartners?

In politischen Systemen, die für Koalitionsbildungen zwischen Parteien offen sind, existiert ein "institutionell eingebautes Kompromißmandat" integriert, welches das Risiko reduziert, daß die politischen Vertreter mit Durchsetzungsmandaten ausgestattet werden (Czada 1997: 253). Daß die in Koalitionsgremien eingebundenen Verhandlungsspitzen mit einem Verhandlungsmandat ihrer Basis ausgestattet werden, zählt hier zu den Voraussetzungen, ohne die Konsens- und Mehrheitsprinzip nicht zusammengeführt werden können. Die Frage, ob auch Parteien, die solcher Koalitionsräson folgen, nach dem Konsensprinzip verfahren, stellt zusätzlich als Frage nach Mustern der innerparteilichen und fraktionsinternen Willensbildung.

Koalitionsvereinbarungen können als Instrument gewertet werden, welches Grundlagen dafür bereitstellt, daß unter der Bedingung des Parteien-

wettbewerbs Kooperationsregeln wirksam werden und damit Verhandlungselemente in majoritäre Verfahrensweisen des Parteiensystems integriert werden können (vgl. hierzu auch Scharpf 1992b: 70). Koalitionsverträge schaffen die Voraussetzungen dafür, daß das *Kaldor-Kriterium* (als Gemeinnutz-Kriterium)³⁹ im Zusammenwirken von Koalitionsparteien erfüllt werden kann. Koppelgeschäfte und Tauschbeziehungen sind nicht nur innerhalb eines Politikfelds anwendbar, sondern auch über die Grenzen einzelner Policies hinweg. Diese Leistungen vermögen sektorale Netzwerke im Gegensatz zu Koalitionen nicht zu erbringen. Die in Koalitionsvereinbarungen festgeschriebenen Kooperationsregeln und Gremien vermögen überdies kooperative Handlungsorientierungen der Bündnispartner zu fördern, bei denen der zu erwartende gemeinsame Nutzen das ausschlaggebende Kriterium ist. Allerdings kann man in der Endphase einer Koalition - spätestens während des Wahlkampfes - oftmals verstärkte kompetitive Orientierungen wahrnehmen. Dann wird der Schaden des Partners, hier gefaßt als Verlust von Wählerstimmen, als eigener Gewinn interpretiert. Ergebnisse nach dem Kaldor-Kriterium sind unter diesen Voraussetzungen nur noch unter erschwerenden Bedingungen zu erreichen, da dessen Erfüllung kooperative oder mindestens egoistisch-rationale, nicht aber kompetitive oder feindliche Handlungsorientierungen voraussetzt.

Trotz der Koalitionen mithin zuzuschreibenden (potentiellen) Fertigkeit, durch Koppelgeschäfte dem potentiellen Wohlfahrtsmaximum nahekommen zu können, werden Parteien und, damit verbunden, die parlamentarische Arena aus unterschiedlicher, ja sich widersprechender Perspektive als unfähig erachtet, gemeinwohlorientierte Entscheidungen herbeiführen zu können. Parteien, so Lehner/Schubert (1991), sei eine geschmälerte Leistungsfähigkeit eigen, weil sie in unterschiedliche Flügel und Interessengruppen zerfielen und deshalb in sich fragmentiert seien. Sie seien nicht in der Lage, unterschiedliche sektorale Interessen konsistent zu *integrieren*.

39 Nach dem utilitaristischen Kaldor-Kriterium sind Vorhaben normativ zulässig, wenn der aggregierte Netto-Nutzen der Beteiligten x und y nach Durchführung des Vorhabens höher ausfällt als der Status quo [$(x + y) > 0$]. Entscheidungen nach dem Kaldor-Kriterium lassen damit Eingriffe in die Substanz der Ressourcen und Vorhaben eines der Verhandlungspartner zu. Anders hingegen das Pareto-Kriterium: Danach ist ein Vorhaben dann normativ zulässig, wenn mindestens einer der Akteure durch eine Entscheidung besser gestellt, die anderen dabei gleichzeitig nicht schlechter gestellt werden [$x > 0; y \geq 0$]. Im Gegensatz zum Pareto-Kriterium erfordert das Kaldor-Kriterium einen Nutzenvergleich zwischen den beteiligten Akteuren.

Ihre Leistungen gingen folglich nicht über die der Interessengruppen hinaus; Politikfelder würden von den Parteien nicht oder nicht ausreichend stimmig zusammengebunden⁴⁰. Diese Kritik ließe sich aus der Sicht der Koalitionsforschung dahingehend aufnehmen, daß es in Regierungsparteien an positiver Koordination (Scharpf 1993) mangeln könnte: Handlungsoptionen werden nicht hinreichend erfaßt, geschweige denn optimal miteinander verbunden. Zum anderen lenken solche Einwände das Augenmerk auf die Problematik, daß Koppelgeschäfte nicht automatisch sachoptimale Ergebnisse erzeugen; vielmehr werden einzelne, sachlich nicht zusammengehörige Materien - und damit politische "Gewinne" und "Verluste" der Verhandlungspartner - von Parteien in Verhandlungsgeschäften miteinander verknüpft. Dies wirft nicht zuletzt die Frage nach der Loyalität der in einer Koalition parteipolitisch unterschiedlich eingefärbten Ministerien im Implementationsprozeß auf (vgl. hierzu auch Scharpf/Benz 1991). Allerdings ist für den deutschen Fall und für die meisten parlamentarischen Demokratien einschränkend anzumerken, daß, anders als dies beispielsweise in den USA der Fall ist, die Beliebigkeit des politischen Bargainings und damit die Bandbreite des Koppelns unterschiedlicher politischer Materien durch Parteiprogramme und Parteiprofile begrenzt ist. Wohlfahrtsverluste können bei Koppelgeschäften zudem schon deshalb nicht ausgeschlossen werden, weil einer der Partner Inhaber einer Veto-Position sein kann und in diesem Fall das jeweilige Koppelvorhaben einseitig zu definieren in der Lage ist. Ein solcher Nachteil könnte dann beseitigt werden, wenn Koppelvorhaben in größerer Zahl zur 'auswiegenden' Verfügung stünden und damit eine beiderseits vorteilhafte Lösung erreichbar wäre (Scharpf 1992b: 75).

Die Lektüre von Koalitionsvereinbarungen zeigt, daß in den festgehaltenen Absichtserklärungen und Vorhaben eine erhebliche Anzahl der für das jeweilige Land relevanten Politik- und Aktionsfelder aufgenommen sind. Die oftmals vagen Formulierungen lassen *theoretisch* unterschiedlichste Koppelgeschäfte zu, deren Kombinationsmöglichkeiten jedoch aufgrund vielfältiger

40 Dieses Defizit wird mitunter als positiv gewendet. Großorganisationen schafften es, als "Multiple selves" unterschiedliche Identitäten nebeneinander bestehen zu lassen, ohne diese integrieren zu müssen. Daraus ergebe sich ein hohes Maß an Flexibilität in einer komplexen Handlungsumwelt (Wiesenthal 1993, Jansen 1997).

Einflußfaktoren, wie etwa öffentlicher Druck oder die begrenzte Durchführbarkeit kostenträchtiger Vorhaben aufgrund des Haushaltsvorbehalts, begrenzt bleiben müssen.

Ein weiteres Argument, welches eine lediglich beschränkte Problemlösungsfähigkeit von Koalitionen begründen kann, besteht darin, daß diese - obwohl auf der Basis eines freiwilligen Zusammenschlusses konstituiert und nur für die Dauer einer Legislaturperiode zu einer Einheit zusammengeschlossen - hinsichtlich ihrer Handlungslogik *Zwangsverhandlungssysteme* darstellen. Wohl sind innerhalb einer Koalition, anders als bei freiwilliger Kooperation, nur sehr eingeschränkt Alleingänge eines Partners möglich, der dann zu Lasten des anderen Entscheidungen träge, die suboptimale Politikergebnisse erzeugen. Dieser Vorteil wird jedoch mit dem Nachteil erkaufte, daß jede Seite eine für sie nachteilige Lösung durch ihr Veto blockieren kann. Deshalb ist es wahrscheinlich, daß viele potentiell wohlfahrtssteigernde Maßnahmen nicht verwirklicht werden können.

Koalitionsvereinbarungen schaffen trotz alledem ein "institutionelles Gedächtnis", das es den Koalitionspartnern erspart, eventuell riskante einseitige Vorleistungen zu erbringen. Dem Partner erbrachte Vorleistungen werden durch schriftliche Fixierung mit der (mittelfristigen) Perspektive verbunden, in einer nächst folgenden Entscheidungssituation selbst als "Gegenleistung" eigene Belange durchsetzen zu können (vgl. Kap. 4). Koalitionsabkommen können eventuelle Minister- und Personalwechsel während einer Legislaturperiode überbrücken, weil Tauschalternativen schriftlich fixiert sind und aufgrund eines Personalwechsels nicht verloren gehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Werden Tauschbeziehungen zwischen Koalitionspartnern mit Hilfe einer schriftlichen Koalitionsvereinbarung institutionalisiert, so hat dies zum einen eine koalitionsinterne Bedeutung, da auf diese Weise Verhandlungsbeziehungen stabilisiert werden können, zum anderen aber auch eine koalitionsexterne Bedeutung. Diese besteht darin, daß erst auf der Grundlage solcher internen Abstimmungsprozesse ein Mehrheitswille aggregiert werden kann, der dann wiederum nach "außen", gegenüber weiteren Akteuren, wie der Opposition, vertreten und in parlamentarische Entscheidungsakte umgesetzt werden kann. Koalitionsverträge sind mithin ein Beleg für die potentielle "Tauschfähigkeit" des parlamentarischen Parteienstaates.

6. Föderale Ordnung und Länderkoalitionen

Föderalismus als ein System vertikaler Machtteilung bedarf an sich keiner Koalitionsverträge. Die Länderregierungen können theoretisch die Interessen der territorialen Einheiten, die sie repräsentieren, ohne vertragsähnliche Vereinbarungen über den künftigen politischen Kurs wahrnehmen. Schon die Mitwirkung der Länder im Bundesrat an der Bundespolitik wirft aber die Frage nach dem Stimmverhalten eines Landes auf (vgl. Kap. 5.3), denn Bundesratsstimmen können bekanntlich nur als Gesamtvotum eines Landes ohne die Berücksichtigung unterschiedlicher Positionen in einer Landeskoalition abgegeben werden. Koalitionsverträge als Instrumente parteipolitischer Koordinierung widmen sich folgerichtig auch föderativen Aspekten.

Nach der deutschen Einheit und im Zeichen grundlegender wirtschaftlicher Veränderung, wie der Internationalisierung der deutschen Wirtschaft (Binnenmarkt, Globalisierung) und grundlegender Strukturkrisen, die auch die Wirtschaftsverfassung des Landes in Frage stellen, läßt sich die vereinfachende Dichotomie von Landesinteressen und parteipolitischen Interessen, die jeweils alleine oder in gegenseitiger Abhängigkeit (z.B. bei der Profilierung eines Parteipolitikers mit bundespolitischen Ambitionen durch landespolitische Erfolge) das Verhalten von Länderkoalitionen in Entscheidungssituationen bestimmen, als heuristisches Instrument für die Analyse von Koalitionsverhalten nicht mehr sinnvoll einsetzen.

Weitere Konfliktsituationen, die u.a. situative Länderbündnisse erzeugen und Koalitionsverhalten lenken, kommen hinzu: seien es Ressourcenkonflikte zwischen Ländergruppen (arme versus reiche Bundesländer; Kohleländer versus restliche Bundesländer, usw.), sei es die Standortkonkurrenz, verbunden mit dem Kampf um ein günstiges Subventionsgefälle mit hohem Subventionsabstand zum Nachbarstandort, sei es die Einbindung in grenzüberschreitende Abkommen regionaler Kooperation (Raich 1995) oder seien es Strategien der Länderkooperation zur Durchsetzung von Interessen auf europäischer Ebene (z.B. gemeinsamer Lobbyismus der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern bei den Verhandlungen mit dem Bund im Zuge der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte).

Lehmbruch (1976) entwickelte in den siebziger Jahren die oben bereits mehrfach erwähnte These, daß für die Entscheidungen von Länderregierungen bzw. -koalitionen im Bundesrat die Logik des bundespolitischen Parteienwettbewerbs dominierend geworden sei. Der Föderalismus habe dadurch seine Fähigkeit verloren, durch Aushandlungsstrategien Konflikte zu moderieren und diese konkordanzdemokratischen Lösungen zuzuführen. Umgekehrt werde das Innovationspotential des Parteienwettbewerbs lahmgelegt, wenn Bundesrat und Bundestag parteipolitisch gegenläufig dominiert würden und nur durch koalitionspolitisches Aushandeln zur Entscheidung gelangen könnten. Die naheliegende These eines "Strukturbruchs", der Blockaden im Regierungssystem systematisch befördere, hat sich nicht in dem in den siebziger Jahren vermuteten Umfang (Koschnick 1989) bewahrheitet. Selbst in Zeiten, in denen in Bundesrat und Bundestag unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten vorhanden sind, gibt es - trotz höherer Blockadegefahr - noch Handlungsspielräume (König 1997). Von einem durchgängigen Immobilismus des deutschen Regierungssystems kann folglich nicht die Rede sein.

Dieser Einwand trägt um so mehr, wenn man analytisch die Aktivitäten der Länder im Bundesrat und ihr Engagement in der Selbstkoordination, z.B. in der Bildungs-, Umwelt- oder Europapolitik, trennt. Parteienwettbewerb und föderale Konsensbildung sind als Entscheidungsregeln überdies nicht eindeutig Bundestag und Bundesrat zuzuordnen, beide Prinzipien durchdringen sich in beiden Organen vielmehr auf mannigfache Weise (Hesse/Renzsch 1991: 31 f.; Renzsch 1995; vgl. Kap. 5.4). So sind die Beamten, Minister und Ministerpräsidenten der Länder nicht nur Akteure im kooperativen Föderalismus, sondern zumeist gleichzeitig auch Teilhaber an Regierungskoalitionen, die, wie gezeigt, eine eigene Handlungslogik einfordern. Mit zunehmender Ausdifferenzierung der Koalitionsvarianten in den Ländern und dem damit einhergehenden Wechselspiel der Koalitionspolitik in Bund und Ländern muß überdies ein weiterer erklärender Aspekt in diese Diskussion eingeführt werden, der die Arenen des (der Koalitionsarithmetik zugrunde liegenden) Parteienwettbewerbs und des Föderalismus zusätzlich überkreuzt. Schon Lehmbruch hatte darauf hingewiesen, daß andere Konstellationen dann eintreten können, wenn die Länderpolitik z.B. durch von der Bundespolitik abweichende Koalitionsmuster wieder eine größere Autonomie zurückgewinnt (vgl. Lehmbruch 1976: 162 ff.).

Aber auch in den Hochzeiten des westdeutschen Dreiparteiensystems in den sechziger und siebziger Jahren, in denen Länderinteressen in der Tat sich eher in Ausnahmefällen gegen die bundespolitische Konfrontationsstellung der Parteien behaupten konnten, erwies es sich als schwierig, Regierungsverhalten auf Länderebene sozialwissenschaftlich zu bewerten, wenn nicht eine der großen Parteien als dominante Partei in einem bestimmten Bundesland bezeichnet werden konnte. Bis heute hat sich die Policy-output-Analyse nicht ohne Grund kaum mit dem Zusammenhang zwischen koalitionsinternem Bargaining, Grenzen koalitionsinterner Kooperation, non-decisions in Koalitionsregierungen, deren Handeln oder symbolischer Koalitionspolitik auf der einen Seite und Politikergebnissen auf der anderen Seite beschäftigt. Zur besseren Handhabbarkeit des Forschungsdesigns hat man Landesregierungen gleichsam rot-schwarz "digitalisiert" - ein Verfahren, welches die Bildung von Korrelationen zwischen Regierungsfarbe und Policy-output erleichtert (Schmidt 1980; zur grundsätzlichen Kritik vgl. Schmid 1990) und angesichts der noch wenig ausdifferenzierten Koalitionsvarianten auf Länderebene bis in die späten achtziger Jahre hinein als vergleichsweise unproblematisch erschien. Darüber, daß Kompromißzwänge in Koalitionsregierungen dazu führen, "daß die Programmatik und Politik des großen Koalitionspartners - sei es die CDU oder die SPD - nur eingeschränkt zum Tragen kommt" (Schmidt 1980: 129), war man sich indessen durchaus im klaren. Entscheidungsprozeßanalysen, welche unterschiedliche Koalitionsvarianten berücksichtigen, hätten überdies wegen ihres enormen empirischen Aufwands die Anzahl der untersuchten Fälle ganz erheblich eingeschränkt.

Ein Blick in Koalitionsverträge zeigt bereits gewisse regelmäßige und nach Koalitionsverträgen abweichende, aber sich zu Koalitionsvarianten teilweise auch invariant verhaltende Muster in der Politikformulierung (vgl. Kap. 1.4). Selbst eine grobe Einteilung der Landesregierungen vor der deutschen Einheit in solche, in denen eine Partei (meist zeitweise) dominant war, und solche mit kompetitiven Parteiensystemen und entsprechend häufigen Koalitionswechseln macht deutlich, daß inzwischen nur noch wenige Bundesländer ohne eine Berücksichtigung von Lagerwechseln oder Koalitionsregierungen in die Dichotomie "sozial- oder christdemokratisch" eingeordnet werden können. Eine eindeutige parteipolitische Zuordnung wäre im Zeitraum zwischen der Neugründung der Länder und der deutschen Einheit allenfalls für Baden-Württemberg, Bayern und Bremen möglich.

Es lohnte sich also schon immer, die Frage nach der Willensbildung auf Länderebene aufzuwerfen, die sich heute in noch größerer Dringlichkeit stellt, da nun auch die Autonomie der Länder de facto größer geworden ist, auch wenn ein Wiederaufstieg der Länder im Sinne einer "Reföderalisierung" der Bundesrepublik analog den Erfahrungen der amerikanischen Bundesstaaten noch weit entfernt ist (Sturm 1997). Zwar hat es im Zuge der Verfassungsreform 1994 einige Detailänderungen im föderativen Gefüge gegeben, die das Ziel hatten, einzelne Befugnisse auf die Länderebene zurückzuverlagern⁴¹. Dennoch ist der deutsche Bundesstaat weit entfernt von einem Trennsystem. Die Bundesländer haben auch in der Vergangenheit immer Wert darauf gelegt, verlorene Gesetzgebungsbefugnisse bei der Mitwirkung an der bundespolitischen Willensbildung und bei Entscheidungsprozessen in der EU durch Mitwirkungsrechte der Länderregierungen zu kompensieren (Beteiligungsföderalismus), so daß die Verflechtungsintensität eher noch zugenommen hat. Eine größere Autonomie zeigt jedoch bereits insofern Wirkung, als die Landesregierungen ihren verbliebenen Handlungsspielraum inzwischen stärker nutzen. Dies schlägt sich auch in einer Lockerung der parteipolitischen Disziplin nieder. Wie die Länder sind auch die Parteien föderal gegliedert und emanzipieren sich teilweise, wie Josef Schmid (1990: 246) dies am Beispiel der CDU gezeigt hat, von ihren Bonner Parteizentralen (für die SPD ähnlich: Lösche/Walter 1992).

Die Annahme, daß das Stimmverhalten im Bundesrat als Indikator für eine prinzipiell beschränkte Handlungsfähigkeit von Landesregierungen zu begreifen sei (vgl. Abromeit 1992: 64), daß Einigungsprozesse in Länderkoalitionen ferner nur in einem relativ eng begrenzten, von der Bundespolitik über die Disziplin des parteipolitisch vorgeformten Stimmverhaltens im Bundesrat vorgegebenen Rahmen möglich sind, ist aus mehreren Gründen

41 Vgl. die Neufassung der "Bedürfnisklausel" in Art. 72,2 GG, die zur "Erforderlichkeitsklausel" abgeschwächt worden ist, weiterhin Art. 75,2 GG, nach dem Rahmenvorschriften des Bundes nurmehr in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen beinhalten dürfen. Weiterhin existiert in Art. 72,3 GG eine Rückholbefugnis, nach der auf der Grundlage eines Bundesgesetzes Kompetenzen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wieder an die Länder zurückgegeben werden können, sofern keine Erforderlichkeit mehr besteht. Überdies wurde eine neue Klagebefugnis vor dem Bundesverfassungsgericht eingerichtet (Art. 93,2a GG), nach der das Gericht bei Meinungsverschiedenheiten über Art. 72,3 GG auf Antrag des Bundesrates, einzelner Länderregierungen oder der Volksvertretung eines Landes angerufen werden kann.

unzutreffend. Erstens überschätzt sie - auf einen längeren Zeitraum betrachtet und bezüglich der politischen Resultate - die Bedeutung der Vetomacht des Bundesrates. Zweitens lassen sich inzwischen zahlreiche Beispiele anführen, die belegen, daß die Konsensbildung in der Landeskoalition Priorität hatte und die Abstimmung zwischen den Koalitionspartnern nicht alleine unter dem Diktum der Themensetzung erfolgte, welche die Bundespolitik vorgegeben hatte. Drittens schließlich ist es evident, daß Landeskoalitionen sich über ein weit größeres Spektrum von Fragen als jene, die ihnen im Bundesrat begegnen, einigen müssen. Damit sind auch Bundesratsentscheidungen in regierungsinterne Bargaining-Prozesse eingebunden, also in die üblichen Mechanismen des politischen Tauschs und der Kompromißfindung (vgl. Kap. 5.3).

Daß das Argument einer "Vetomacht des Bundesrates" nur in beschränktem Umfang greift, ist bereits daran abzulesen, daß von 1949 bis 1976 weniger als 2% der Gesetze scheiterten. Eine erhöhte Neigung des Bundesrates, sich als Vetoinstanz zu begreifen, läßt sich allenfalls für die Periode 1976 bis 1980 nachweisen, in der 4% aller Gesetze abgelehnt wurden (Schindler 1983: 719). Anfang der achtziger Jahre pendelte sich der Anteil der erfolglosen Gesetze auf das "Normalmaß" der früheren Jahre wieder ein. Zu Beginn der neunziger Jahre verschärfte sich erneut die parteipolitische Konfrontation im Bundesrat. Zweifellos haben beide Perioden verstärkter Vetotätigkeit des Bundesrates einen parteipolitischen Hintergrund. Der Gesamtumfang der Vetotätigkeit läßt aber nicht die Schlußfolgerung zu, daß Landesregierungen nur noch entlang bundespolitischer Konfliktlinien zu Entscheidungen kommen konnten.

Aber waren es nicht gerade die wichtigen Gesetze, gegen die sich das Veto der von den Oppositionsparteien geführten Landesregierungen richtete? Ist also die Qualität und nicht die Quantität hier entscheidend? Unbestreitbar lassen sich Beispiele für wichtige Gesetzesvorhaben finden, die ganz oder teilweise Opfer von Blockadeversuchen der Opposition im Bundesrat wurden. Das Gesamtbild ist aber auch hier komplizierter. Die gescheiterten Gesetze befaßten sich mit einer ganzen Reihe von Gegenständen, nicht immer von großem Gewicht. In der Nachkriegszeit waren dies meist Gesetze eher technischer Natur, in den siebziger Jahren allerdings primär sozialrefor-

merische Vorhaben (Koschnick 1989), in den achtziger und neunziger Jahren wiederum spielten haushaltspolitische Vorhaben eine bedeutende Rolle. Der Hinweis auf die Qualität von Entscheidungen ist also nicht unberechtigt.

Parallel zum Anwachsen der politischen Brisanz des Bundesratsvetos nehmen aber auch die Fälle zu, in denen Länder aus der parteipolitischen Konfrontation im Eigeninteresse ausscheren bzw. eigenständig Initiativen ergreifen. Oft geht dies soweit, daß die Länderregierungen insgesamt sich gegen bundespolitische Initiativen zur Wehr setzen. Dieser Fall trat beispielsweise 1993 ein, als Bundeskanzler Helmut Kohl die Länder zu einem Bildungsgipfel versammeln wollte, die Länder aber mit Hinweis auf ihre alleinige Kompetenz in diesem Sachgebiet die Einmischung des Bundes ablehnten, oder bei der Einführung der Pflegeversicherung, deren Konzeption von der Mehrzahl der Länder scharf kritisiert wurde. Die Länder behaupteten überdies gemeinsam ihre Position bei den Verhandlungen mit dem Bund in Fragen der deutschen Einheit (z.B. Sonderfonds "Deutsche Einheit") und der europäischen Integration.

Die gewachsene Unabhängigkeit des Koalitionsverhaltens auf Länderebene läßt sich nicht nur sachlich als Wahrnehmung von Länderinteressen, sondern auch aus der heute stärker ausgeprägten Unterschiedlichkeit der Landesparteiensysteme und des bundespolitischen Parteiensystems begründen (vgl. Kap. 2). Gemessen an einem Extrembeispiel wie den organisatorischen und programmatischen Unterschieden von Parteien im kanadischen Föderalismus (vgl. z.B. Schultze/Keller 1990; Hettmann 1993), mag der Vergleich der Parteiensysteme auf Bundes- und Landesebene wenig ergeben, im Kontext deutscher Politik ist aber mindestens folgendes festzuhalten:

- ▶ Der heute unbestrittene Experimentcharakter von Landtagswahlen erlaubt eher den Durchbruch neuer bzw. Erfolge kleinerer Parteien als Bundestagswahlen. Ein Teil dieser Experimentierfreudigkeit kann auf Bonn gemünzt als "anti-gouvernementaler Effekt" (Schultze 1991: 47) beschrieben werden, ein Teil reflektiert aber auch die besonderen soziologischen Strukturen und Themen der Länder, in denen solche Parteien Erfolge haben.

- ▶ Aus der Präsenz anderer Parteien als der Bundestagsparteien auf Länderebene bzw. der regionalen relativen Stärke kleinerer Parteien folgt, daß sich die Frage nach Logik sowohl des Parteienwettbewerbs als auch der Koalitionsbildung neu stellt.
- ▶ Als neuer Faktor kommt nach der deutschen Einheit das Gewicht der PDS in den ostdeutschen Ländern hinzu, das dazu führt, daß in den dortigen Landtagen und Landesregierungen Politik, ganz unabhängig von bundespolitischen Vorgaben, auch im Hinblick auf eine Auseinandersetzung und einen status vivendi mit der PDS formuliert wird.

Tabelle 11: Wahlergebnisse für die PDS in Ostdeutschland (in %)

	1990	1994	1995
Mecklenburg-Vorpommern	15,7	22,7	
Brandenburg	13,4	18,7	
Berlin	9,2		14,6
(Ostberlin)	(23,6)		(36,3)
Sachsen-Anhalt	12,0	19,9	
Thüringen	9,7	16,6	
Sachsen	10,2	16,5	

Die neue Vielfalt von Koalitionsvarianten hat im vergangenen Jahrzehnt den Handlungsspielraum für Koalitionsregierungen - trotz der im deutschen Föderalismus im Vergleich zu anderen Föderalisten unitarisierenden Tendenzen (Abromeit 1992, Schultze 1993) - spürbar erweitert. Die speziellen Interessenlagen der Bundesländer, verbunden mit den Besonderheiten der Parteiensysteme in den Ländern, lassen eine verstärkte Autonomie und Loslösung der Landesregierungen von bundespolitischer Bevormundung nicht nur zu, sie erfordern sie geradezu. Zwar gibt es eine parteipolitische Gruppenbildung im Bundesrat, die aber keineswegs mit der Fraktionsbildung im Bundestag vergleichbar ist. Die Grenzen der Blockbildung liegen in Koalitionsbildungen und in der föderalen Struktur der großen Parteien (Stegmann 1996: 162 ff.). Die Länderministerpräsidenten haben nicht zuletzt

diese Erkenntnisse zur Basis ihres gestärkten Selbstbewußtseins gemacht. Mit der gewachsenen Bedeutung von Landespolitik für Landesregierungen wächst auch das Spektrum von Fragen, das in Koalitionsverträgen behandelt werden soll, ja wächst insgesamt die Bedeutung von Koalitionsverträgen.

Die These vom Bundesrat als eines von der Opposition gesteuerten "Widerlagers" zum Bundestag (Lehmbruch 1976) bedarf heute demnach nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt einer Ausdifferenzierung der Koalitionspolitik in den Bundesländern einer Modifizierung. Eine qualitative Auswertung von Koalitionsverträgen legt allerdings beredt Zeugnis davon ab, daß sich rot-grüne Koalitionen dennoch a priori als Gegenlager definieren: So spricht das hessische Bündnis davon, sich als "Reformalternative zur Stagnationspolitik der gegenwärtigen Regierung" profilieren zu wollen; die Finanz- und Steuerpolitik der Bundesregierung erfordere ein "entschiedenes Gegensteuern". Nordrhein-Westfalen begreift sich dezidiert als "Gegengewicht zur Bonner Koalition". Ähnliche semantische Parallelen weist auch der schleswig-holsteinische Koalitionsvertrag auf, der dokumentiert, daß die Politik der Landesregierung teilweise "in krassem Widerspruch zu den Zielen der amtierenden Bundesregierung" stehe (vgl. *Dok. 63*). Demgegenüber zielen schwarz-gelbe Koalitionsverträge, wie derjenige Baden-Württembergs, teilweise explizit auf eine Unterstützung der aktuellen Regierungspolitik: Die Koalitionsvereinbarung der Bonner Koalitionspartner solle demnach im Land gestärkt werden. Die Lehmbruchsche These läßt sich somit zumindest noch auf das *Selbstverständnis* und die *Selbstdarstellung* farblich "gegenläufiger" Koalitionen anwenden.

Wer die "Strukturbruch-These" belegen und erörtern möchte, richtet sein Augenmerk zumeist auf die Frage, wieviele und welche Gesetzentwürfe der Bundesregierung bzw. des Bundestages von einem parteipolitisch mehrheitlich anders gefärbten Bundesrat abgelehnt worden sind. Kaum jedoch wird die Möglichkeit diskutiert, daß Länderregierungen sich den Bundesrat für eigene Vorhaben und zur eigenen Profilierung dienstbar zu machen versuchen. Diese Überlegung wiegt umso schwerer, als Bundestagsfraktion und Länderregierungen des Oppositions- und Regierungslagers gleichermaßen in zahlreichen Politikbereichen eng kooperieren (Ismayr 1992: 281). Ein Blick in Koalitionsvereinbarungen zeigt, daß in ihnen bereits eine Vielzahl von Bundesratsinitiativen für die kommende Legislaturperiode festgelegt ist. Eine quantitative Auswertung von Koalitionsverträgen belegt, daß rot-grüne Koalitionen entsprechend ihrem Selbstverständnis tatsächlich erheblich mehr

Bundesratsinitiativen planen als andere Koalitionsvarianten. In den rot-grünen Koalitionsverträgen Nordrhein-Westfalen, Hessens und Schleswig-Holsteins sind 64, 56 bzw. 35 Vorhaben bereits festgeschrieben, in Hamburg (SPD/Statt Partei), Rheinland-Pfalz (SPD/FDP) und Baden-Württemberg (CDU/FDP) hingegen findet man erheblich weniger Hinweise (2, 9 bzw. 6). Die großen Koalitionen Mecklenburg-Vorpommerns und Berlin wiederum erzielen hier "Mittelwerte" (21, 18).

Rot-grüne Koalitionen betreiben somit erklärtermaßen eine aktivere "Oppositionspolitik" im Bundesrat als andere Koalitionsformen. Verortet man die Länderregierungen in einer zweidimensionalen Anordnung (restriktive Innenpolitik - liberale Wirtschaftspolitik), so stellt man fest, daß die rot-grünen Koalitionen sehr ähnliche Politikalternativen präferieren (König 1997: 146). Die Inhalte von Koalitionsvereinbarungen weisen darauf hin, daß Landespolitik auch weiterhin von partei- und koalitionsdominierten Interessenlagen der Bundes- und Landesparteien überlagert wird. Dies heißt jedoch nicht, daß Koalitionen in konkreten Streitfragen nicht doch von der Parteiräson abweichen und sich eher an genuinen "Landesinteressen" orientieren. Die in Koalitionsabkommen verabredete Bundesratspolitik umreißt vorerst nur Absichtserklärungen, die zwar über die Intentionen der Bündnispartner Auskunft zu geben vermögen, nicht aber schon valide Informationen geben über das tatsächliche Verhalten einer Regierung in der Länderkammer. Bislang liegt keine empirische Studie vor, welche den Einfluß von koalitions- und parteitaktischen Erwägungen und Motiven auf die Bundesratspolitik anhand einer qualitativen und/oder quantitativen Auswertung der Bundesratspolitik einzelner Bundesländer, aufgeschlüsselt nach Koalitionsvarianten, festzustellen in der Lage ist. Die bisherigen Einschätzungen bleiben cursorisch.

Tabelle 12: Koalitionsregierungen der Bundesländer zwischen 1990 und 1995 und ihre Aktivitäten im Bundesrat

Koalition	Bundesland	Zeitraum	Gesetz- zesent- wurf	davon allein	Ent- schlie- ßung	davon allein	Ver- ord- nung
CDU/FDP	Mecklenburg-Vorpommern	1990-1994	16	3	7	0	1
CDU/FDP	Sachsen-Anhalt	1990-1994	17	4	3	1	1
CDU/FDP	Thüringen	1990-1994	10	1	5	1	1
CDU/SPD	Berlin	1991-1996	32	14	14	7	
CDU/SPD	Baden-Württemberg	1992-1996	13	8	17	13	
CDU/SPD	Thüringen	ab 1994	6	0	3	2	
CDU/SPD	Mecklenburg-Vorpommern	ab 1994	6	0	5	1	
CDU/SPD	Bremen	ab 1995	1	0	0	0	
SPD/FDP	Rheinland-Pfalz	1991-1995	20	9	19	12	
SPD/Grüne	Niedersachsen	1990-1994	18	10	17	11	
SPD/Grüne	Hessen	1991-1995	28	11	21	12	
SPD/Grüne	Sachsen-Anhalt	ab 1994	10	0	8	2	
SPD/Grüne	Nordrhein-Westfalen	ab 1995	2	1	1	0	
SPD/Grüne	Hessen	ab 1995	3	2	4	2	

Koalition	Bundesland	Zeitraum	Gesetz- wurf	davon allein	Ent- schlie- ßung	davon allein	Ver- ord- nung
SPD/Statt-Partei	Hamburg	1993-1997	11	6	8	2	
SPD/FDP/Grüne	Brandenburg	1990-1994	18	5	9	3	
SPD/FDP/Grüne	Bremen	1991-1995	4	0	14	5	

Tabelle 12 gibt Aufschluß darüber, wieviele Gesetze und Entschließungen von den einzelnen Bundesländern zwischen 1990 und 1995 in den Bundesrat eingebracht worden sind. Zieht man für eine vorläufige Einschätzung nur die Koalitionen heran, die bis 1995 ihre Legislaturperiode zu Ende geführt hatten, so zeigt sich in der Tat ein leichtes Übergewicht rot-grüner Koalitionen, die etwas, aber nicht signifikant mehr Gesetze und Entschließungen in den Bundesrat eingebracht haben. Als "Bundesrats-aktivste" Koalitionen erwiesen sich die rot-grüne Koalition in Hessen und die große Koalition in Berlin. Die mit der Bundesregierung konformen Koalitionen brachten durchwegs weniger Gesetze und Entschließungen in den Bundesrat ein. Einschränkend muß hier aber darauf hingewiesen werden, daß sich alle drei erfhbaren schwarz-gelben Koalitionen in den neuen Bundesländern befanden. Hier liegt die Vermutung nahe, daß sich - kurz nach dem Vollzug der deutschen Einheit - in den neuen Ländern erst Routinen und Handlungsstrategien ausbilden mußten, welche sich den Bundesrat als Mittel der Landespolitik erschlossen.

Der von konformen Koalitionsvarianten vor 1994 einzig "abweichende Fall" in den neuen Ländern, die Ampelkoalition in Brandenburg, weist allerdings ein vergleichsweise groeres Aktivitätsniveau auf, welches das der gleichen Formation in den alten Bundesländern, der Ampelkoalition in Bremen, sogar deutlich übersteigt. Ein eindeutiger Befund ergibt sich somit, trotz leichter Übergewichte in der Bundesratsaktivität zugunsten der rot-grünen Koalitionen, nicht. Auch die große Koalition in Berlin sowie die rot-gelbe Koalition in Rheinland-Pfalz fügen sich hier nicht nahtlos ein. Beide Koalitionsvarianten zeigen ebenfalls ein überaus hohes Aktivitätsniveau, welches durch das Wechselspiel von Regierung und Opposition auf Bundesebene nicht erklärt werden kann. Je "bunter" zudem die Koalitionsvarianten über die Länderebene streuen und je stärker die Koalitionspolitik in den Ländern die "Lager" von Regierung und Opposition segmentiert, desto weniger läßt sich der Bundesrat durchwegs als Instrument der bundespolitischen Opposition nutzen (vgl. auch König 1997: 148). Es fällt dennoch auf, daß es insbesondere SPD-beteiligte Koalitionen - relativ unabhängig vom Koalitionspartner - sind, welche ein hohes Aktivitätsniveau aufweisen. Weist dies nun darauf hin, daß die SPD als große Oppositionspartei im Bundesrat die treibende Kraft ist?

Tabelle 13: Gesetzesvorlagen des Bundesrates

Wahlperiode des Bundestages	1. 1949 bis 1953	2. 1953 bis 1957	3. 1957 bis 1961	4. 1961 bis 1965	5. 1965 bis 1969	6. 1969 bis 1972	7. 1972 bis 1976	8. 1976 bis 1980	9. 1980 bis 1983	10. 1983 bis 1987	11. 1987 bis 1990	12. 1990 bis 1994	13. Juli 1994 bis Juli 1996
Anträge auf Einbringung eines Gesetzentwurfs	57	27	10	10	21	37	97	71	56	144	128	165	87
vom Bundesrat als Gesetzentwurf beschlossen und der Bundesregierung zugeleitet	29	16	5	8	14	27	75	53	38	61	51	108	79
in % der Anträge	58,9	59,3	50,0	80,0	66,7	73,0	77,3	74,6	67,9	42,4	39,8	65,5	90,8
von der Bundesregierung dem Bundestag zugeleitet	20	11	5	8	14	24	73	52	38	59	47	96	82
vom Bundestag beschlossen, dem Bundesrat zugeleitet und von ihm beraten	12	8	2	3	9	13	18	15	9	32	15	28	18
in % der Anträge	21,1	29,6	20,0	30,0	42,9	35,1	18,6	21,1	16,1	22,2	11,7	17,0	20,7
vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet	12	8	2	3	9	13	18	15	9	32	15	27	13

Quelle: Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1996/97, S. 285 f.

Seit der Wende 1982/83 ist die Anzahl der von den Ländern beantragten Einbringungen von Gesetzentwürfen insgesamt sprunghaft, d.h. um mehr als das Doppelte, gestiegen (vgl. Tab. 13). In der 10. Wahlperiode (1983 bis 1987) wurden bei gleicher politischer Mehrheit in Bundesrat und Bundestag 61 von 144 gestellten Anträgen, das sind 42,4%, vom Bundesrat als Gesetzentwurf beschlossen und der Bundesregierung zugeleitet. Mehr als die Hälfte aller Länderanträge stammte von SPD-regierten Ländern, so daß der Schluß naheliegt, daß vor allem deren Anträge abgelehnt wurden. In der 11. Wahlperiode (1987 bis 1990), ebenfalls bei gleicher parteipolitischen Couleur der beiden Bundesorgane, sank die Quote der als Gesetzentwurf beschlossenen Anträge auf 39,8% ab. Beide Zahlen stellen die niedrigsten Werte in der Geschichte der Bundesrepublik dar. In der 12. Wahlperiode wiederum, als die SPD-regierten Länder im Bundesrat wieder die dortige Mehrheit kontrollierten, kletterte die Quote der vom Bundesrat als Gesetzentwurf beschlossenen Anträge auf 65,5%. Die noch rudimentäre Auswertung für die 13. Wahlperiode bestätigt diesen "Aufwärtstrend"; jetzt wurden gar 90,8% der Anträge als Gesetzentwurf beschlossen.

Diese Zahlen deuten darauf hin, daß seit der Wende SPD-beteiligte Landesregierungen den Bundesrat tatsächlich als Instrument der Oppositionspolitik zu nutzen beabsichtigen - und sei es nur, um sozialdemokratische Politik über den Bundesrat in der Öffentlichkeit zu vertreten (Ismayr 1992: 282). Die meisten Anträge scheiterten bis 1990 jedoch anscheinend an der CDU-Dominanz im Bundesrat und wurden entsprechend nicht als Gesetzentwurf weitergeleitet. Erst seitdem die SPD wieder im Bundesrat über die Mehrheit an Länderstimmen verfügt, müssen sich Bundesregierung und Bundestag mit einer erheblich größeren Anzahl an Gesetzesvorlagen des Bundesrates beschäftigen. Die Anzahl der vom Bundestag schließlich als Gesetz beschlossenen Anträge ist dennoch fast gleichbleibend gering, sie erreichte in der 11. Wahlperiode mit 11,7% einen historischen Tiefpunkt⁴². Generell bleibt somit erneut festzuhalten, daß sich die Intentionen zur Bundesregierung gegenläufiger Koalitionen mit der These eines "Widerlagers" (Lehmbruch 1976) partiell nach wie vor - unabhängig von der parteipolitischen Mehrheit im Bundesrat - in Einklang bringen lassen. Allerdings muß

42 In der 10. Wahlperiode wurden 22,2% aller Anträge auf Einbringung eines Gesetzentwurfs schließlich als Gesetz vom Bundestag beschlossen; in der 12. Wahlperiode betrug dieser Wert 17,0%, in der 13. (unvollendeten) Wahlperiode stieg diese Zahl wieder auf 20,7% an.

dieser Eindruck dadurch abgeschwächt werden, daß, wie oben bereits hervorgehoben, auch über Koalitionsgrenzen hinweg landespolitische Interessen wieder stärker über den Bundesrat vertreten werden.

Es bleibt zu fragen, ob sich die Bundesratsaktivität unterschiedlicher "Koalitionsvarianten" in einer je unterschiedlich starken Bearbeitung einzelner Politikfelder niederschlägt. Zu diesem Zweck wurden in Tabelle 14 wiederum die Bundesratsaktivitäten der Länderkoalitionen zwischen 1990 und 1995 erfaßt und nach einzelnen Politikfeldern weiter aufgeschlüsselt. Vor allem soll der Frage nachgegangen werden, ob die etwa in rot-grünen Koalitionsvereinbarungen enthaltene Selbstzuschreibung der "Reformalternative" zur Bundesregierung sich in den von den Koalitionspartnern vornehmlich benannten Politikfeldern "Frauen und Familie", der Umweltpolitik, kurz: den sogenannten "sozial-ökologischen Reformprojekten" tatsächlich niederschlägt (vgl. Kap. 1.4.3). Die nachfolgende Darstellung vermag indes nur Auskunft darüber zu geben, wie die *Verteilung* der Aktivitäten einzelner Bundesländer auf die Politikfelder ausfällt. Nicht erfaßt ist damit eine inhaltliche Verortung der Aktivitäten, beispielsweise auf einer Links-Rechts-Skala oder mit Hilfe eines zweidimensionalen Modells, das zwischen libertären und autoritären Werten auf der einen Achse sowie zwischen sozialer Gerechtigkeit und Marktfreiheit auf der anderen Achse als wesentliche Einstellungspole unterscheidet (vgl. Neugebauer/Stöss 1996). Erst mit Hilfe einer ideologischen Positionierung der Bundesratsaktivitäten einzelner Bundesländer wären valide Aussagen darüber möglich, ob die Selbstzuschreibung eines "rot-grünen Reformprojekts" oder die Unterstützung der Bundespolitik durch schwarz-gelbe Koalitionen sich tatsächlich den geäußerten Intentionen entsprechend in der Bundesratspolitik niederschlägt. Auch kann anhand einer quantitativen Aufstellung nicht geklärt werden, wieviele und vor allem welche Initiativen unterschiedlicher Koalitionsregierungen erfolgreich sind.

Tabelle 14: Bundsratsaktivitäten der Länderkoalitionen 1990-1995, nach Politikfeldern

Koalition	R		A S		U A E		V		S T		W		I		F		A O		Σ	Σ
	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E		
CDU/FDP 1990-94 MV	7	-	2	-	-	2	-	1	3	1	1	1	-	-	-	-	1	-	14	5
CDU/FDP 1990-94 SAn	7	-	5	1	2	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-	16	3
CDU/FDP 1990-94 Thü	5	-	2	2	1	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	9	4
CDU/SPD 1990-94 Ber	9	1	6	4	-	3	2	-	2	-	3	-	1	1	2	-	2	1	27	10
CDU/SPD 1990-94 BW	3	-	1	1	3	4	-	2	-	1	1	1	2	1	-	-	-	-	10	10
CDU/SPD ab 1994 Th	3	1	-	1	-	-	1	-	1	-	1	-	1	-	-	-	-	1	7	3
CDU/SPD ab 1994 MV	2	-	-	1	-	1	1	-	1	-	1	1	1	-	-	-	-	-	6	3
CDU/SPD ab 1995 Bre	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
SPD/FDP 1991-95 RhPf	7	1	5	4	-	3	-	3	2	-	-	1	1	-	-	-	-	-	15	12
SPD/Gr 1990-94 NS	4	2	3	1	2	6	-	-	-	-	1	4	-	-	1	-	-	-	11	13
SPD/Gr 1991-95 Hes	6	4	8	4	1	3	4	2	2	-	-	-	-	-	3	1	-	-	24	14
SPD/Gr ab 1994 SAn	4	1	1	3	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	8	5

Koalition	R		A S		A G		U A E		V		S T		W		I		F F		A O		Σ	Σ	
	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E	G	E			
SPD/Gr ab 1995 NRW	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	
SPD/Gr ab 1995 Hes	1	1	2	1	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-	5	3	
SPD/Statt-P 1993-97 HH	7	1	1	-	2	3	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	10	6	
SPD/FDP/Gr 1990-94 Bra	5	2	2	1	1	-	-	-	-	-	3	-	1	-	-	-	1	-	2	-	15	3	
SPD/FDP/Gr 1991-95 Bre	1	1	1	4	-	2	-	-	2	-	-	-	-	3	-	-	1	-	-	-	3	12	
Gesamt Σ	72	15	41	29	13	30	8	10	18	5	10	13	6	2	9	1	6	2	1	8	3	1	0
																							7

Legende zu Tabelle XX:

G = Gesetzentwürfe; E = Entschleunigungen.

Politikfelder: R = Recht; ASG = Arbeit, Soziales, Gesundheit; UAE = Umwelt, Abfall, Energie; V = Verkehr; STW = Städtebau, Wohnen; W = Wirtschaft; I = Inneres; FF = Frauen und Familie; AO = Aufbau Ost.

Auffallend ist der starke Überhang von Bundesratsinitiativen im Bereich der Rechtspolitik. 72 von 215 Gesetzentwürfen (33,5%), d.h. rund ein Drittel, werden in diesem Feld eingebracht. Schlüsselte man die Aktivitäten der Länder nach Koalitionsvarianten weiter auf, so sieht man, daß sich diese in diesem Bereich weitgehend invariant verhalten. Da es sich bei diesen Initiativen vor allem um Rechtsanpassungen handelt, ist dieser Befund nicht weiter verwunderlich.

Ein eindeutiges Bild ergibt sich, wenn der für rot-grüne Koalitionen symbolisch hoch rangierende Politikbereich der Frauenpolitik (vgl. Kap. 1.4.3) hinsichtlich der Streuung der Bundesratsinitiativen über die einzelnen Koalitionsvarianten hinweg untersucht wird. CDU/FDP-Koalitionen brachten zwischen 1990 und 1995 keine Initiative zu diesem Thema ein. Acht von zehn Gesetzentwürfen und Entschließungen wurden von Koalitionen initiiert, an denen ein grüner Koalitionspartner beteiligt war. Allerdings muß Frauenpolitik als Querschnittspolitik gelten, so daß sog. "Frauenpolitik" auch und eben in anderen Politikfeldern wirksam wird. Entschließungen und Gesetzentwürfe wiederum, welche den Aufbau Ost betreffen, wurden ausschließlich von neuen Bundesländern eingebracht. Auch der Bereich "Innere" zeigt eine deutliche Regelmäßigkeit: Hier weisen vor allem die großen Koalitionen aus CDU und SPD eine höhere Aktivität auf. Sieben von acht Gesetzen und Entschließungen gehen auf große Länderkoalitionen zurück. Umwelt-, Abfall- und Energiepolitik wiederum werden von nahezu allen Koalitionsvarianten in etwa gleichem Umfang über den Bundesrat betrieben. Hier läßt sich keine eindeutige Zuordnung zu rot-grünen Koalitionen vornehmen. Die Regelungsdichte im Bereich der Umweltpolitik hat allerdings seit den achtziger Jahren kontinuierlich abgenommen (Pehle 1997). So zeigten selbst rot-grüne Koalitionen in der Vergangenheit wenig Interesse daran, für die Länder im Vollzug kostenträchtige Naturschutzgesetze im Bundesrat zu unterstützen. Im Bereich Arbeit, Soziales und Gesundheit wiederum zeigt sich eine breite Streuung über alle Koalitionsvarianten, mit einer leichten Tendenz zugunsten einer höheren Bundesratsaktivität rot-grüner Koalitionen. Aber auch die große Koalition in Berlin sowie die SPD/FDP-Koalition in Rheinland-Pfalz weisen hier hohes Engagement auf.

7. Resümee: Zur Weiterentwicklung der Koalitionstheorie im Lichte der Analyse von Koalitionsvereinbarungen

Für die vorliegende Studie wurden Koalitionsbildungsprozesse und Koalitionsregierungen auf der Basis einer Untersuchung von Koalitionsvereinbarungen auf Länderebene analysiert. Diese Herangehensweise erbringt einen zweifachen Ertrag: Zum einen besteht der *empirische* Ertrag der Untersuchung darin, daß vertiefte Einblicke in die Komplexität von Koalitionsbildungsprozessen und die Praxis von Koalitionsregierungen möglich waren. Das Procedere der Koalitionsbildung und die vereinbarten Inhalte eines Koalitionsvertrags wirken auch auf die Praxis des gemeinsamen Regierens von Parteien nach.

Zum anderen kann eine solche Vorgehensweise einen Beitrag leisten zur aktuellen *Theoriendebatte* in der Koalitionsforschung. Koalitionstheorien stützen sich auf Modelle mit deduktivem Theorieverständnis; sie versuchen, mit möglichst wenigen erklärenden Faktoren auszukommen, um die Reichweite ihrer Erklärungskraft weit aufspannen zu können. Die Analyse von Koalitionsvereinbarungen zeigt, daß bereits die Koalitionsbildung - und erst recht der Prozeß des Regierens - so komplex ist, daß bestehende Koalitionstheorien diese Komplexität nur rudimentär zu erfassen vermögen. Zwar folgten die theoretischen Ansätze im Zeitverlauf zusehends der Methode der "abnehmenden Abstraktion" ("decreasing abstraction", vgl. Lindenberg 1992): Indem zusätzliche Annahmen und erklärende Variablen bei offenkundigem "empirischen Bedarf" in die Modelle eingebaut wurden, sollten diese der komplexen Realität besser angepaßt werden. Die vorliegende Studie zeigt aber, daß es durchaus sinnvoll ist, von deduktiven Modellen zu einer theoretisch geleiteten Forschungsheuristik überzugehen.

Koalitionsvereinbarungen verdeutlichen, daß Parteien eine Koalition aus unterschiedlichen Gewinnkalkülen und Nutzenabwägungen heraus schließen. Die Frage, ob eine Partei überwiegend nach sachlich-inhaltlichen Einflußmöglichkeiten strebt oder eher nach einer möglichst großen Anzahl von Ressorts (wobei institutionelle Macht die Voraussetzung für eine inhaltliche

Politikgestaltung darstellt), kann nur für den Einzelfall und anhand aufwendiger Analysen präzise bestimmt werden. Welche Ämter und welches Koalitionsformat die Parteien im einzelnen bevorzugen, hängt überdies stark von institutionellen Faktoren ab. Zu berücksichtigen ist hierbei auch die Wertigkeit, welche eine Partei einem bestimmten Ressort für die Profilierungschancen und die ideologische und programmatische Ausrichtung einer Partei beimißt. Die Diskussionen und Konflikte zwischen den beteiligten Parteien, die eine Koalition bilden und dazu einen Koalitionsvertrag abschließen, zeigen jedenfalls, daß der "Gewinn" einer Partei keinesfalls allein anhand der *Anzahl* der Ministerien, die diese Partei für sich aushandeln konnte, bestimmt werden kann. Vielmehr ist es oft auch der *Ressortzuschnitt*, der Auskunft über den tatsächlichen Verhandlungserfolg zu geben vermag und der entsprechend im Brennpunkt vieler Koalitionsverhandlungen steht. Auf der Länderebene finden sich solche Ministerien, in denen landeseigene Kompetenzen zusammengefaßt sind (Kultus, Inneres, Finanzen), überdies zumeist in der Hand des jeweils stärkeren Koalitionspartners. Die föderale Kompetenzverteilung spiegelt sich somit auch im Machtverhältnis und in der Verteilung von Ämtern zwischen Koalitionspartnern wider.

Es gibt Politikbereiche, wie beispielsweise Verwaltungs- oder Finanzpolitik, die sich zu den in der Bundesrepublik nach 1990 vorfindbaren sechs Koalitionsvarianten erwartungsgemäß weitgehend invariant verhalten. Davon unterscheidet sich die für diesen Band ausgewertete Frauen- und Familienpolitik, bei der sich rot-grüne Koalitionen zumindest intentional am deutlichsten von den anderen Koalitionsvarianten unterscheiden.

Dieser Befund, nach dem rot-grüne Koalitionen der Länderebene ideologisch und "programmatisch" am weitesten von den anderen Koalitionsvarianten entfernt sind, trifft derzeit auch auf die föderale Arena zu. In Koalitionsverträgen, in denen zusehends auch Fragen der föderalen Kooperation und Koordination zwischen den Koalitionären, aber auch zwischen Bundes- und Landesparteien geregelt werden, definieren sich rot-grüne Koalitionen mit Nachdruck als Gegenlager zum Regierungsbündnis von CDU und FDP im Bund. CDU/FDP-Koalitionen auf Länderebene hingegen verpflichten sich in Koalitionsvereinbarungen, die Politik der Bundesregierung im Bundesrat zu unterstützen. Die Logik des Parteienwettbewerbs auf Bundesebene (vgl. Lehmbruch 1976) definiert somit noch immer treffend die Selbsteinschätzung gegenläufiger, aber auch die Intentionen der wie die Bundesregierung "eingefärbten" Koalitionen auf Landesebene. Umgekehrt

gilt aber auch: Je "bunter" die Koalitionen in den Ländern, d.h. je mehr Regierungsbündnisse aus je einer Regierungs- und Oppositionspartei im Bund zusammengesetzt sind, desto mehr verliert der Parteienwettbewerb seine Prägekraft in der föderalen Arena. Die Geltungskraft der parteipolitischen Farbenlehre im bundesdeutschen Föderalismus wird durch eine Vielfalt von Koalitionsvarianten zumindest deutlich abgeschwächt. Überdies gibt es inzwischen eine Vielzahl von anderen Interessenlagen, entlang derer sich die Länder in ihrer Bundesratspolitik koordinieren.

Die Gestalt der jeweiligen Parteiensysteme in den Ländern ist die wohl bedeutendste Kontextvariable, die bestimmt, welche Koalition nach einer Wahl eingegangen wird. Welche Materien in Koalitionsvereinbarungen geregelt werden und wie detailliert dies geschieht, hängt entscheidend ab von der Struktur des regionalen Parteiensystems. Nicht zufällig haben die Entwicklungstendenzen, welche vom Zweieinhalbparteiensystem aus CDU, SPD und FDP seit Beginn der achtziger Jahre weggeführt haben, dazu beigetragen, daß sich in den Ländern seit 1985 - und verstärkt nach der deutschen Einheit - neue Koalitionsvarianten ausbilden konnten. Schon immer hat es in den Ländern regional spezifische Ausprägungen der Parteiensysteme gegeben (Rohe 1992). Die Regionalisierung des Parteiensystems in der Bundesrepublik hat aber seit 1990 wieder zugenommen - vor allem in den neuen Bundesländern, in denen aufgrund der Schwäche von FDP und B'90/Die Grünen überwiegend Dreiparteiensysteme aus CDU, SPD und PDS entstanden sind. Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß in den Ländern, in denen weder SPD noch CDU die absolute Mehrheit erringen konnten, entweder große Koalitionen oder der Typ der Minderheitsregierung entstanden sind. Obwohl die SPD ihre ehemals strukturelle Schwäche gegenüber der CDU in den neuen Ländern vermindern konnte, gelang es ihr bislang nicht, eine Koalition mit einer Regierungsmehrheit "links" von der CDU zu bilden, da die PDS derzeit nicht als koalitionsfähig gilt.

Koalitionsvereinbarungen geben ferner Auskunft darüber, daß die an ihr beteiligten Parteien keinesfalls, wie von der Koalitionstheorie bis in die jüngste Vergangenheit angenommen, unitarische Akteure sind. Bereits während des Prozesses der Regierungsbildung können Parteien nur unter Vernachlässigung empirisch augenfälliger Phänomene, die auch für die Theoriebildung von Bedeutung sind (vgl. unten), als einheitliche Akteure behandelt werden.

Koalitionsvereinbarungen sind weiterhin ein markantes Element parteienstaatlicher Funktionszuweisungen, welche die formalen Zuständigkeiten der in der Verfassung vorgesehenen Institutionen überlagern. Faktisch binden sie die die Regierung tragenden Fraktionen und die Regierung an den im Koalitionsvertrag artikulierten Willen, auch wenn dies in der politischen Praxis nicht immer zuverlässig gelingt. Koalitionsvereinbarungen können dennoch nicht als verfassungswidriger Eingriff in Organkompetenzen bewertet werden, da eine rechtliche "Einklagbarkeit" der Vereinbarungen nicht möglich ist. Wird der Koalitionsvertrag durch einen der Partner verletzt, so kann dies in letzter Konsequenz zum Bruch des Regierungsbündnisses führen. Auch der häufig erhobene Vorwurf, mit Hilfe von Koalitionsverträgen domestizierten die Parteien Regierung und Parlament, trägt nur bedingt: In die Willensbildung und in die Verfahren, die zum Abschluß einer Koalitionsvereinbarung führen, sind Ressorts und (Teile der) Fraktionen in aller Regel eingebunden. Koalitionsvereinbarungen gehören zu den Konventionen des Regierens, welche die Regierungstätigkeit erleichtern und Regierbarkeit fördern. Sie stabilisieren die prekäre Vertrauensgrundlage zwischen den Parteien, die zusammen eine Regierung bilden.

Wie die Ressorts auf die Koalitionspartner verteilt werden, wird nicht in allen Koalitionsvereinbarungen schriftlich fixiert. Den weitaus größten Anteil am Umfang der Regierungsabkommen haben die Vereinbarungen über die sachliche Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Politikfeldern. Von ebenso großer Bedeutung sind die zahlreichen Kooperations- und Entscheidungsregeln, welche beispielsweise die parlamentarische Koordination, die Zusammenarbeit im Koalitionsausschuß oder das Stimmverhalten im Bundesrat bestimmen. Auch diese Bestandteile von Koalitionsvereinbarungen, die auf eine institutionelle Festigung des Bündnisses zielen, können mit der oben erwähnten Kombination von theoretischen Ansätzen realitätsnäher erfaßt werden als mit den herkömmlichen Theorien der Koalitionsbildung, die den Tatbestand institutioneller Vereinbarungen von Bündnispartnern bislang vernachlässigt haben.

Die Untersuchung von Koalitionsvereinbarungen gibt weiterhin Aufschluß darüber, daß Koalitionen zu den Schnittstellen von Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie zu zählen sind, die Majorz und Konsens als Entscheidungsregeln integrieren. Sie kann daher einen Beitrag liefern zum besseren Verständnis der Parteiendemokratie, in der *beide* Entscheidungsmodi unauflöslich miteinander verbunden sind. Eine einseitige Zuordnung

des Mehrheitsentscheids als typischen Modus der Politikmoderation zur Parteiendemokratie vermag die Komplexität der Regierungspraxis in den Bundesländern nicht zu erfassen.

Die vergleichende Analyse von Koalitionsvereinbarungen auf der Ebene der Bundesländer zeigt, daß es bereits einer Vielzahl erklärender Faktoren bedarf, um den Koalitionsbildungsprozeß verstehen zu können. Dies gilt erst recht für das noch komplexere *Verhalten* einer Koalitionsregierung. Die frühen spieltheoretischen Modelle der Koalitionstheorie ("Office-seeking") haben die Vielfalt erklärender Faktoren unzulässig reduziert, indem sie die Bildung von Koalitionen als Nullsummenspiel um Ministerien interpretierten. Koalitionsbildungen stellen sich aber, wie die vorliegende Untersuchung gezeigt hat, weit anspruchsvoller als *vernetzte Spielsituationen* dar, in denen unterschiedliche politische Arenen (Föderalismus, Parteiensystem, innerparteiliche Willensbildung usw.), für die eben verschiedene Entscheidungsregeln (Verhandeln, Mehrheitsentscheid) gelten, miteinander unauflöslich verknüpft sind. Entsprechend erstreckt sich auch das Nutzenkalkül von Koalitionsakteuren auf verschiedene institutionelle Handlungsarenen und Politikfelder, die im Koalitionsbildungsprozeß Bestandteil der Tauschmasse zwischen den ein Regierungsbündnis anstrebenden Parteien sind. Für Koalitionsparteien kann es deshalb "rational" sein, sich mit einem suboptimalen Gewinn in einer Arena zufriedenzugeben, wenn sich ihre Bemühungen auf ein bestimmtes übergeordnetes Ziel bzw. auf eine von ihnen präferierte "Hauptarena" konzentrieren. Die Ziele - und damit die Strategien -, die Koalitionsakteure in den mit dieser Hauptarena verbundenen "Nebenschauplätzen" verfolgen, werden dann an dem eigentlichen Hauptziel strategisch ausgerichtet (Tsebelis 1990). Das politische Engagement von Koalitionsparteien in solchen Nebenarenen kann von externen Betrachtern zu Unrecht als "suboptimal" oder wenig rational klassifiziert werden, falls ihnen die erweiterte Perspektive der untersuchten Akteure fehlt. Auch für Koalitionsakteure augenscheinlich "suboptimale" Politikergebnisse sind aber, sofern man von der Prämisse miteinander vernetzter Arenen ausgeht, aus einer umfassenderen "Rationalitätsperspektive" erklärbar. Eine um diese Erkenntnis erweiterte Forschungsperspektive ist insbesondere für solche politischen Systeme unverzichtbar, die eine föderative Struktur aufweisen. Dort sind Koalitionsakteure von vornherein gezwungen, auf mehreren Ebenen gleichzeitig zu agieren und entsprechende "Teilrationalitäten" zu aggregieren.

Je nachdem, auf welche Arena die Koalitionsforschung ihr Augenmerk richtet, rücken unterschiedliche Erklärungsansätze in den Vordergrund der Analysen, welche die Koalitionsbildung und das Zustandekommen von Koalitionsvereinbarungen zum Gegenstand haben. Während office-seeking-Ansätze das Kabinett und die Verteilung von Ministerien in den Blick fassen, richtet der policy-distance-Ansatz sein Augenmerk auf die Struktur des Parteiensystems. Die Wahrscheinlichkeit, mit der Koalitionen entstehen, wurde in letzterem Fall von der vorgefundenen ideologischen Nähe zwischen den Parteien des jeweiligen Parteiensystems abgeleitet. Im Laufe ihrer Weiterentwicklung versuchte die Koalitionsforschung, sich zunehmend auch eine Kombination dieser Ansätze zunutze zu machen, um die Erklärungskraft ihrer Modelle zu steigern.

Koalitionsvereinbarungen, die in den Bundesländern abgeschlossen werden, sind für das Zusammenspiel von Akteursstrategien, die über einzelne Politikarenen hinausreichen, ein nachgerade einzigartiges Anschauungsmaterial, weil sie unterschiedlichste Inhalte und institutionelle Handlungsfelder zusammenbinden. Sie geben beispielsweise Aufschluß darüber, daß die Bündnispartner Abmachungen über ihr Stimmverhalten im Bundesrat oder Gesetzesentwürfe in die gesamte Tauschmasse einbringen, über die während der Koalitionsverhandlungen Vereinbarungen getroffen werden. Der Teil der Föderalismus-Forschung, der das Verhalten einer Landespartei im Bundesrat nur unter dem Aspekt des Wechselspiels zwischen Regierung und Opposition auf Bundesebene gesehen hat (Abromeit 1992), hielt, wie erwähnt, die Logik des Parteienwettbewerbs für die ausschlaggebende, um dieses Verhalten zu erklären. Diese Perspektive ist aber zu ergänzen durch die empirisch belegbare Tatsache, daß Länderkoalitionen unter bestimmten Umständen landespolitischen Interessen oftmals den Vorrang vor parteipolitischen Interessen einräumen. Koalitionsakteure handeln also nicht nur in verschiedenen Arenen, sondern sie wechseln darüber hinaus auch ihre "Hauptarenen" je nach "Spielanordnung" und tagespolitischer Notwendigkeit. Hinzu kommt: Viele Probleme werden erst im Laufe des auf mehrere Jahre ausgerichteten Regierungsgeschäfts einer Koalition identifiziert; neue Aufgaben entstehen, die zum Zeitpunkt des Abschlusses einer Koalitionsvereinbarung noch nicht feststanden. Auch die Handlungsorientierungen von Koalitionsakteuren können im zeitlichen Verlauf einer Legislaturperiode variieren: Während bei Antritt eines Regierungsbündnisses zumeist egoistisch-rationale (auf den eigenen Nutzen bedachte) oder auch kooperati-

ve Interaktionsorientierungen dominieren, schlagen diese gegen Ende einer Legislaturperiode nicht selten in kompetitive Verhaltensmuster um. Dies hat Auswirkungen auf die Präferenzordnungen der Akteure und damit auf die Zusammenarbeit von Parteien im Regierungsbündnis, da im zuletzt genannten Fall der Schaden des Bündnispartners (der Verlust an Wählerstimmen) als eigener Gewinn gewertet werden kann. In Dauerbeziehungen, wie sie die Regierungspraxis von Koalitionen darstellen, sind kooperative oder kompetitive Orientierungen wahrscheinlich häufiger anzutreffen als egoistisch-rationale.

Da Koalitionsparteien in unterschiedlichen Handlungsfeldern auftreten, können auch ihre Rationalitäten wechseln: Koalitionsparteien sind als kollektive Akteure deshalb grundsätzlich auch "multiple selves" (Jansen 1997; Wiesenthal 1993). Aus der Möglichkeit, unterschiedliche Weltansichten und Kognitionen nebeneinander bestehen zu lassen, ergibt sich für Koalitionsparteien z.B. die Chance, Mitgliederinteressen zu vertreten und gleichzeitig die unter Umständen von diesen abweichenden Anforderungen des Koalitionsgeschäfts miteinander zu verbinden, ohne beide Erfordernisse immer befriedigend integrieren zu müssen (vgl. Maor 1998). Diese Fähigkeit zur Flexibilität führt allerdings immer wieder zu innerparteilichen und koalitionsinternen Konflikten und damit an die Grenzen der Handlungsfähigkeit von Koalitionären. Sie wird mitunter auch als mangelnde Kompetenz von Parteien kritisiert, unterschiedliche Interessen und Politikfelder positiv koordinieren zu können (Lehner/Schubert 1991).

Die erhebliche Komplexität der Regierungspraxis von Koalitionen fordert analytische Differenzierungen, die nur mit erweiterten theoretischen Annahmen und einem großem empirischen Aufwand operationalisiert werden können. Die Koalitionsakteure eigene übergreifende Sicht und ihre Flexibilität, mit der sie auf unterschiedlichen Handlungsfeldern schon während der *Koalitionsbildung* gleichzeitig agieren, wurde von den deduktiv anzuwendenden Modellen der Koalitionsforschung bislang weitgehend übersehen bzw. zugunsten einer weitreichenden Vereinfachung des Untersuchungsdesigns ausgeblendet. Einen umfassenderen Ansatz bieten erstmals Laver und Shepsle (1996), die allerdings die föderative Arena nicht in ihre Überlegungen einbeziehen und die Regierungspraxis von Koalitionen weitgehend unerforscht lassen.

Koalitionsverträge verweisen, wie erwähnt, auf die Bedeutung von auf *institutionelle Regelungen* bezogene Verhandlungen zwischen Parteien. Die

Parteien, welche einen Koalitionsvertrag abschließen wollen, sind nicht nur in Verhandlungen über die Vergabe von Ämtern, sondern gleichzeitig auch in ein "Spiel" über die Spielregeln selbst eingebunden. Institutionelle Vereinbarungen besitzen, wie in den Kapiteln 4 und 5 gezeigt, für Parteien einen ebenso großen Wert wie Regelungen über Politikinhalt, da die Art und Weise, wie prozedurale Verfahren ausgestaltet sind, auch über die in der Legislaturperiode zur Lösung anstehenden Fragen mitentscheidet. Koalitionen besitzen für Parteien außerdem einen attraktiven Eigenwert. Koalitionäre versuchen daher, durch institutionelle Regeln das innere Konfliktniveau eines Bündnisses abzusinken und dieses dergestalt zu stabilisieren.

Institutionen sind somit nicht nur als Rahmenbedingungen für das Handeln von Koalitionen ("constraints") zu begreifen, sondern auch als Objekte politischer Strategien von Parteien. Sie haben damit im Rahmen der Koalitionsverhandlungen auch den Stellenwert einer zu erklärenden Variable. Koalitionsvereinbarungen wiederum, die, wie erläutert, weitreichende informelle politische Spielregeln für die Dauer einer Legislaturperiode schriftlich fixieren, sind Gegenstand eines "Spiels" über die institutionellen Spielregeln.

Analysiert man den Kern solcher institutioneller Vereinbarungen, so wird der Stellenwert institutionalisierten Handelns für Koalitionsbildungen und für die Regierungspraxis evident: "Alte", von vorangegangenen Koalitionen bereits erprobte Entscheidungsverfahren werden in aller Regel solange fortgeschrieben, bis externe Faktoren, wie etwa eine größere Anzahl von Koalitionsparteien ("Ampelkoalition") oder eine im föderalen Wechselspiel ungewöhnliche Koalitionsvariante (wie die von SPD/FDP in Rheinland-Pfalz), abweichende Regeln erforderlich machen. Institutionalisiertes Handeln reduziert die Komplexität des politischen Alltags von Koalitionen, da Akteure nicht bei jeder Entscheidungsmaterie alle erforderlichen Kosten-Nutzenkalkulationen durchführen können. Bereits erprobte institutionelle Verfahren sind überdies Ergebnis langjähriger Lernprozesse vorangegangener Koalitionen, die solche Regeln in der Praxis eingeübt haben. Institutionalisierten Verfahrensweisen ist damit auch ein normierender Gehalt eigen, da sie sich bewährt und als den Erfordernissen des Koalitionsalltags angemessen erwiesen haben. Wer von institutionalisierten Regeln abweicht, ist zumeist begründungspflichtig.

Erweiterte Rational-Choice-Modelle, die eine eingeschränkte Rationalität der Akteure in Rechnung stellen (vgl. zuletzt: Wiesenthal 1997), erweisen

sich als durchaus brauchbar, wenn es gilt, Koalitionsbildungen und - noch mehr - die Koalitionspraxis zu untersuchen. Rational-Choice-Modelle können dann sinnvoll angewendet werden, wenn bedeutende Issues zur Entscheidung anstehen und nicht alltägliches Verhalten analysiert werden soll. In diesem Fall sind gleichsam ritualisierte Verhaltensweisen, über welche die Handelnden reflektieren, die dominante Erscheinungsform sozialer Interaktion (Srubar 1992). Die Erklärungskraft von Rational-Choice-Ansätzen ist überdies dann als besser zu bewerten, wenn in koalitionspezifischen Tauschprozessen Eliten involviert sind, klare Spielregeln existieren, die allen beteiligten Spielern bekannt sind, und wenn die Ziele der Akteure erkennbar offen liegen (Tsebelis 1990: 30). Damit sind Bedingungen genannt, welche Koalitionsbildungen, aber auch die Regierungspraxis von Koalitionen weitgehend erfüllen. Da Institutionen aber im Koalitionsalltag ebenfalls eine gewichtige Rolle spielen, sind solche akteurszentrierten Ansätze nur dann analytisch sinnvoll einsetzbar, wenn zum einen die Betrachtung institutionalisierten Handelns in den jeweiligen Untersuchungsansatz integriert werden kann (Ostrom 1990; Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997). Zum anderen müssen Institutionen auch als abhängige Variable von Koalitions-handeln begriffen werden (vgl. oben).

Es wird in den nächsten Jahren wohl eine Hauptaufgabe der Theorieentwicklung im Bereich der Koalitionsforschung sein, sich dieser in der jüngeren Vergangenheit vermehrt angestellten und sukzessive ausgeweiteten Überlegungen zur Integration von akteurstheoretischen und institutionentheoretischen Ansätzen anzunehmen. Zwar läuft ein Forschungsdesign, das versucht, alle Kontextfaktoren und institutionellen Variablen empirisch zu operationalisieren, Gefahr, eine Komplexität zu erreichen, die in *einer* Untersuchung allein nicht mehr zu bewältigen ist. Doch hemmt im Augenblick zumindest ein anderes Defizit der Koalitionsforschung deren Weiterentwicklung. Den neueren Ansätzen zur deduktiven Modellbildung in der Koalitionsforschung (Laver/Shepsle 1996) ist es zwar gelungen, durch das Einbeziehen institutioneller Variablen - und damit durch eine erhöhte Komplexität ihrer Untersuchungsanordnung - die dergestalt erweiterten Modelle weitgehend zu validieren. Gleichwohl hat diese Perfektionierung keine zusätzlichen nennenswerten Einblicke in die Regierungspraxis von Koalitionen mit sich gebracht. Der wissenschaftliche Erkenntnisgewinn beschränkt sich auf eine realistischere Annäherung an den ebenfalls komplexen Prozeß der Regierungsbildung und auf die Erklärung der Stabilität von Koalitionen.

Grundsätzlich ist jedoch die Frage angebracht, ob ein deduktiv anzuwendendes Modell, das von Raum und Zeit unabhängig ist, überhaupt für eine so kleine Einheit wie eine Koalition, die von einer Vielzahl von erklärenden Variablen abhängt, entwickelt werden kann.

Die vielschichtige Betrachtungsweise, welche eine Kombination von akteurstheoretischen und institutionellen Ansätzen impliziert, erlaubt hingegen vertiefere Einblicke auch in den Regierungsalltag von Koalitionen. Sie bietet einerseits Chancen, die bislang unverzichtbare, aber vorwiegend sich auf die Rechtsproblematik beziehende Sichtweise staatsrechtlicher Betrachtungen der Koalitionspraxis, welche die Merkmale informellen Regierens an den in der Verfassung verankerten Prinzipien mißt, zu ergänzen: Die staatsrechtliche Perspektive vermag nur bruchstückhaft Einsicht in die Funktionen und in die Handlungslogik von Koalitionen zu geben. Ein kombinierter Ansatz, wie er auf der Grundlage der vorliegenden Studie und in Fortführung der hier erarbeiteten Ergebnisse über die Logik von Koalitionsvereinbarungen empfohlen wird, kann diese Lücke füllen. Den gleichen Vorteil bietet ein Ansatz, der akteurstheoretische und institutionentheoretische Erkenntnisse verbindet, wenn er andererseits in Abgrenzung zu deduktiven Modellen betrachtet wird: Auch diese erlauben nur einen reduzierten Einblick in die Akteurspräferenzen von Koalitionsparteien sowie in das Zusammenspiel von unterschiedlichen politischen Arenen, in die Koalitionsparteien eingebunden sind.

Die Analyse von Koalitionsvereinbarungen kann dazu beitragen, für die oben formulierten Forschungsdesiderate einige Lücken zu schließen. Zwar entwickelt sich der hier präferierte Untersuchungsansatz von der methodischen Exaktheit der deduktiven Modellbildung weg, die sich grundsätzlich für empirische Tests in der vergleichenden Koalitionsforschung und zur Erklärung der Stabilität von Regierungsbündnissen - mit mehr oder weniger durchschlagendem Erfolg - eignet. Er wird aber der ungleich komplexeren Regierungspraxis von Koalitionen eher gerecht und kann situative oder ad-hoc-Erklärungen, wie sie induktiven Forschungsansätzen oft eigen sind, weitgehend eliminieren.

Dokumentation

Die nachfolgenden Dokumente sind nach dem im Haupttext verwendeten Gliederungsprinzip aufgeschlüsselt und in der im Text angelegten Reihenfolge aufgeführt. Die Textstellen aus den einzelnen Koalitionsvereinbarungen stehen exemplarisch als Belege für die jeweils dargestellten Zusammenhänge.

1.4 Die Steuerung politischer Inhalte durch Koalitionsvereinbarungen - "Do coalitions matter?"

Dok. 1: CDU/FDP Thüringen 1990-1994, S. 2

“Die Koalitionspartner anerkennen, daß nicht alle Einzelfragen einer politischen Entwicklung vorausszusehen sind und deshalb in der Koalitionsvereinbarung nicht festgelegt werden können. Die Konkretisierung des gemeinsamen politischen Willens erfolgt vorrangig durch die jährliche Haushaltsgesetzgebung.”

1.4.1 Handlungsspielräume in der Finanz- und Haushaltspolitik

Dok. 2: Brandenburg SPD/FDP/B'90/Grüne 1990-1994, S. 20

“Die Ziele dieses Koalitionsvertrages müssen unter dem Gesichtspunkt der Landesfinanzen von den Koalitionspartnern einvernehmlich konkretisiert werden.”

Baden-Württemberg CDU/SPD 1992-1996, S. 5

“Diese Koalition sieht es als eine ihrer wesentlichen Aufgaben an, den Haushalt zu konsolidieren, um für die Zukunft politischen Handlungsspielraum zu schaffen und zu erhalten. Deshalb werden alle in dieser Koalitionsvereinbarung festgelegten Reformvorhaben und politischen Prioritäten unter den Vorbehalt einer soliden Finanzierung gemäß den nachfolgenden Eckwerten gestellt.”

[...]

“Für alle ausgabenwirksamen Beschlüsse gilt der Haushaltsvorbehalt. Konkrete Kürzungs- und Sparmaßnahmen werden vom Finanzminister im Einvernehmen mit den beiden Koalitionspartnern vorgeschlagen bzw. durchgeführt.

Kommt es bei der Aufstellung des Haushaltsplans, eines Nachtrags Haushaltsplans oder der Mittelfristigen Finanzplanung zu Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Ressortminister und dem Finanzminister, so ist die Frage auf Antrag eines Koalitionspartners dem Koalitionsausschuß zur Entscheidung vorzulegen.” (S. 8)

Dok. 3: Baden-Württemberg CDU/FDP-DVP 1996-2000, S. 3

“Zwischen den Parteien besteht Übereinstimmung, daß konjunkturell bedingte Einnahmeausfälle durch Einsparungen ausgeglichen werden.

An der Kreditlinie der mittelfristigen Finanzplanung wird festgehalten.

Das Land wird alle Anstrengungen unternehmen, um im Rahmen seiner Möglichkeiten dazu beizutragen, daß die Kriterien des Maastricht-Vertrages erfüllt werden.”

Dok. 4: Bremen SPD/FDP/B'90/Grüne 1991-1995, S. 101 f.

“Der Gewichtigkeit der Gründe für die Eigenstaatlichkeit des Landes Bremen stehen jedoch große, schwer zu lösende haushalts- und volkswirtschaftliche Probleme gegenüber.”

[...]

“Die 13. Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft wird durch die Haushaltsnotlage des Landes Bremen geprägt sein. Diese wird durch den Zins-Schulden-Mechanismus von Jahr zu Jahr größer. Das für März 1992 zu erwartende Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Finanzausgleich wird aller Voraussicht nach den Bundesgesetzgeber verpflichten, Bremen die dauerhafte Einhaltung des Artikels 115 GG zu ermöglichen. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß

- die Haushaltsnotlage des Landes anerkannt wird,
- die Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich deutlich angehoben wird,
- ein höherer Anteil der Hafenlasten im Länderfinanzausgleich berücksichtigt wird,
- eine Teilentschuldung des Landes Bremen vereinbart wird.

Diese Instrumente sind geeignet, dem Land Bremen eine nach objektiven Kriterien nachvollziehbar begründete Besserstellung in der Finanzausstattung zu verschaffen. Das Land Bremen würde zu einer "normalen" Haushaltsstruktur zurückkehren können.”

[...]

“Die Investitionsausgaben und damit die Kreditaufnahmen sind auf ein Niveau zu begrenzen, das die Zins-Steuerquote der Folgejahre stabilisiert.

Der Zuwachs der Ausgaben ist an den Empfehlungen des Finanzplanungsrates zu orientieren.

Die kreditfinanzierten Investitionen sind schrittweise auf ein Niveau zu bringen, das die Zins-Steuerquote des Jahres 1991 (ca. 25 %) wieder erreicht.

Diszipliniertes Ausgabeverhalten allein wird nicht ausreichend sein, um Bremens Zukunft zu sichern. Hinzukommen muß der Nachweis, daß der Stadtstaat aus eigener Wirtschaftskraft auf Dauer lebensfähig ist. Bremen muß in den kommenden Jahren eine bundesdurchschnittliche Steigerung der Steuerkraft erreichen.

Zentrales Ziel der nächsten Legislaturperiode ist es, die Freie Hansestadt Bremen als selbständigen Zwei-Städte-Staat mit einer stadtstaatengerechten Finanzausstattung zu erhalten.”

Hessen SPD/B'90/Grüne 1995-1999, S. 33

“Die Probleme im Landeshaushalt sind überwiegend struktureller Natur, d.h. es besteht eine auf Dauer angelegte Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben, der durch entschlossene, einschneidende Maßnahmen entgegengewirkt werden muß. Sofortiges Handeln ist geboten. Jedes Zögern löst zwangsläufig eine weitere Verschärfung der Situation in den Folgejahren aus.

Unser Ziel ist es, kurz- und mittelfristig den in der Finanzplanung vorgezeichneten Nettokreditrahmen von unter 2,1 Mrd. DM für 1996, 1,9 Mrd. DM für 1997 und 1,5 Mrd. DM für 1998 nicht nur einzuhalten, sondern möglichst deutlich zu unterschreiten. Um die Zinsausgabenquote zurückzuführen, müssen Einsparungen und Einnahmeverbesserungen konsequent und ausschließlich zur Reduzierung der Kreditaufnahme verwendet werden.”

Dok. 5: Bremen SPD/CDU 1995- 1999, S. 34

Die Koalitionspartner streben in ihrer finanzpolitischen Zielsetzung an, daß am Ende der Legislaturperiode die strukturelle Unterdeckung des Haushalts beseitigt ist, d.h., daß die laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden und der Haushalt auch nach Wegfall der Teilentschuldung verfassungsgemäß ist. (Einhaltung § 18 LHO in 1999). Für die Haushaltssteuerung in den Jahren 1996 - 1999 bedeutet dies, daß innerhalb der zulässigen Entwicklung der Gesamtausgaben der konsumtive Haushalt (incl. Personalausgaben) einen strukturellen Anpassungsbedarf von rd. 190 Mio DM bis 1999 hat.

Da Bremen im Rahmen der bundesrechtlichen Steuergesetzgebung und durch seine Einbindung in den Länderfinanzausgleich nur einen relativ engen eigenständigen Handlungsspielraum auf der Einnahmeseite hat, ist die Anpassung überwiegend auf der Ausgabenseite vorzunehmen.

Sachsen-Anhalt SPD/B'90/Grüne 1994-1998, S. 16

“Neue Ausgaben eines Ressorts sind grundsätzlich durch Umschichtungen im Ressorts selbst zu decken”.

Dok. 6: Berlin CDU/SPD 1995-1999, S. 8

“Soweit neue politische Vorhaben - auch die in dieser Koalitionsvereinbarung genannten - zu zusätzlichen Haushaltsbelastungen führen, werden diese Vorhaben nur dann realisiert, wenn gleichzeitig der notwendige finanzielle Spielraum durch Haushaltsentlastungen an anderer Stelle beschlossen und tatsächlich geschaffen wird.”

Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne, 1996-2000, S. 81

“Auch für die Finanzpolitik gilt das Leitbild "nachhaltiger Entwicklung". Es gilt die "Bedürfnisse der heutigen Generation zu befriedigen, ohne die Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen unmöglich zu machen" (Brundtland-Kommission).

Das Land Schleswig-Holstein muß heute in seine Zukunft investieren, um die Zukunftschancen seiner Bürgerinnen und Bürger zu wahren. Das Land Schleswig-Holstein muß heute zugleich energisch sparen, um unseren Kindern morgen nicht die Gestaltungsspielräume zu verbauen. Wir dürfen uns nicht die Last erleichtern, indem wir sie als Schulden in die Zukunft verschieben.”

[...]

“Neue politische Schwerpunkte können deshalb nicht durch eine höhere Neuverschuldung, sondern sollen durch Umschichtungen im Haushalt finanziert werden.

Soweit für neue oder verstärkte Aufgaben zusätzliche Stellen notwendig sind, müssen diese vorrangig in den einzelnen Ressorts durch interne Umschichtungen realisiert werden.”

Dok. 7: Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 83

“Mit einer Verbesserung der Einnahmesituation allein wird eine durchgreifende Verbesserung der Haushaltssituation nicht erzielt werden können.

Deshalb ist es auch zwingend notwendig, die konsumtiven Ausgaben zu senken, bestehende Programme und institutionelle Förderungen auf das erforderliche Maß zurückzuführen. Die Landesregierung hält es für dringend erforderlich, das Verhältnis konsumtiver und investiver Aufgaben zueinander neu zu definieren. Dabei ist jeder Einzelfall zu prüfen. Rasenmäherkürzungen finden nicht statt."

Dok. 8: Nordrhein-Westfalen SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 129

"Beide Koalitionspartner stimmen überein, daß investive und konsumtive Ausgaben in einem angemessenen Verhältnis zu halten sind.

Es besteht Einvernehmen darüber, daß unvorhergesehene Änderungen in den Rahmenbedingungen - seien es Mindereinnahmen oder Mehrausgaben bzw. Mehreinnahmen oder Minderausgaben - nicht zu einer automatischen Anpassung der Ausgabeansätze führen. Beide Koalitionspartner sind sich einig, daß sowohl notwendige Konsolidierungsbeiträge wie auch zusätzliche Handlungsspielräume zwischen den Koalitionspartnern politisch verhandelt werden. An dem mittelfristigen Konsolidierungsziel halten die beiden Koalitionspartner auch unter geänderten Rahmenbedingungen fest."

Dok. 9: Mecklenburg-Vorpommern CDU/SPD 1994-1998, S. 97

"Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug werden restriktiv gestaltet, um Handlungsspielräume für die Zukunft zu sichern. Alle Ausgaben werden fortlaufend auf unbedingte Notwendigkeit, Sparsamkeit und Effizienz überprüft. Dazu dient insbesondere eine pauschale Minderausgabe und eine befristete Stellensperre."

Dok. 10: Hamburg SPD/Statt Partei 1993-1997, S. 30

"Zur Begrenzung der weiteren Verschuldung und - in einer längerfristigen Perspektive - zum möglichen Abbau von Schulden werden folgende Schritte unternommen: Aufgabenverlagerung auf Dritte, Hinzuziehung Dritter zur Finanzierung von Aufgaben, Einstellung nicht unbedingt notwendiger Lei-

stungen, Absenkung von Standards bei der Leistungserstellung, Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen sowie Einnahmeverbesserungen und vorurteilslose Prüfung und Realisierung von Vermögensveräußerungen, sofern sie finanzwirtschaftlich sinnvoll sind und die Erfüllung elementarer Aufgaben für die Stadt gewährleistet bleibt.“

Rheinland-Pfalz SPD/FDP 1996-2001, S. 67

“Bei der notwendigen umfassenden Aufgabenkritik muß geprüft werden, welche Aufgaben wegfallen können und in welchen Bereichen eine Privatisierung möglich ist. Im übrigen gilt auch hier der Grundsatz der Subsidiarität, das heißt, es muß geprüft werden, in welchem Umfang die verbleibenden Aufgaben delegiert oder kommunalisiert werden können.“

Dok. 11: Hessen SPD/B'90/Grüne 1995-1999, S. 35

“Das Prinzip des "materiellen Eigeninteresses" an wirtschaftlichem Verhalten ist zu stärken. Durch Anreize, aber auch Sanktionen muß ein bestimmtes Finanzgebaren positive oder negative Folgen für die Organisationseinheit und den einzelnen Bediensteten haben. So soll beispielsweise die Möglichkeit eingeräumt werden, nicht verausgabte Mittel einer Rücklage zuführen zu können (Vermeidung des "Dezemberfiebers"), und Einsparungen im Personalhaushalt (insbesondere durch Stellenabbau) für anderweitige Zwecke (etwa Investitionen) verwenden zu können.“

Dok. 12: Hessen SPD/B'90/Grüne 1991-1995, S. 27 ff.

“Die zu erwartenden Kosten der deutschen Einheit wurden in der Finanzplanung fahrlässig vernachlässigt. Im Gegenteil: CDU und FDP haben wider besseres Wissen behauptet, diese aus Steuerzuwächsen zu finanzieren. Nun werden stattdessen die Steuern erhöht. CDU, CSU und FDP haben ein ganzes Jahr vergeudet mit dem absurden Streit um eine absolute Selbstverständlichkeit: nämlich daß der Staat im Zuge der deutschen Vereinigung gewaltige Mehreinnahmen braucht. SPD und GRÜNE, die weitsichtig diese Entwick-

lung vorausgesehen hatten, wurden als Irrgläubige diffamiert. Somit wird die rigorose Steuer- und Abgabenerhöhung zum frechsten Wortbruch in der bundesdeutschen Finanzpolitik.”

[...]

“Darüberhinaus hat die unseriöse Haushaltspolitik des Bundes, die von der hessischen CDU/FDP-Landesregierung unter anderem durch ihre leichtfertige Zustimmung zur Steuerreform nachhaltig unterstützt wurde, über eine nicht zu vertretende Nettoneuverschuldung des Bundes zu einem Anstieg des Zinsniveaus beigetragen. Die Zinsentwicklung engt den finanziellen Spielraum der öffentlichen Haushalte erheblich ein.”

[...]

“Die Landesregierung wird darauf drängen, daß es keine Steuererhöhungen gibt, die nur dem Bund zugutekommen. Die von der Bonner Koalition beschlossenen Steuererhöhungen sind länder- und kommunenfeindlich und werden von der Hessischen Landesregierung abgelehnt.” (S. 29)

[...]

“Die CDU/FDP Regierung hat bei ihrem Amtsantritt große Versprechungen gemacht im Hinblick auf die Reduzierung der Personalausgaben durch umfangreiche Stellenstreichungen und eine deutliche Senkung der Verschuldung. Beides hat sie nicht erreicht.” (S. 27)

[...]

“In ihrem Haushaltsgebaren und bei der Aufstellung der Finanzplanung hat die CDU/FDP-Landesregierung die Grundsätze des soliden Umgangs mit dem Geld, das ihr die Bürger anvertraut haben, verlassen. Die bisherige Landesregierung hat das Land Hessen für die nächsten Jahre an die Grenze der verfassungsrechtlich zulässigen Nettoneuverschuldung getrieben. Bereits 1990 konnte eine Nettoneuverschuldung von über 2 Milliarden nur vermieden werden, indem im massiven Umfang Rücklagen aufgelöst und Landesvermögen veräußert wurden.

In der Haushaltsplanung hat die Landesregierung gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit verstoßen. Sie hat nach der verlorenen Landtagswahl verkündet, daß Programme in der Größenordnung von über 500 Millionen DM für die Jahre 1991 bis 1994 durchgeführt werden sollen, die weder im Haushaltsplan noch im Finanzplan bisher veranschlagt sind. Dies ist eine unverantwortliche Finanzpolitik zu Lasten der künftigen Landesregierung." (S. 27)

Dok. 13: Baden-Württemberg CDU/FDP-DVP 1996-2000, S. 3 ff.

“Zwischen den Parteien besteht Übereinstimmung, daß konjunkturell bedingte Einnahmeausfälle durch Einsparungen ausgeglichen werden.

An der Kreditlinie der mittelfristigen Finanzplanung wird festgehalten.

Das Land wird alle Anstrengungen unternehmen, um im Rahmen seiner Möglichkeiten dazu beizutragen, daß die Kriterien des Maastricht-Vertrages erfüllt werden.”

[...]

“Die Koalitionspartner werden sich auf Bundesebene dafür einsetzen, daß der Solidaritätszuschlag bis Mitte 1999 in Stufen abgeschafft wird. Gleichzeitig müssen die Transferleistungen in die neuen Bundesländer und die für dort geltenden Abschreibungsquoten schrittweise reduziert werden.” (S. 5)

1.4.2 Länderspezifika der Verwaltungsreform

Dok. 14: Hessen SPD/B'90/Grüne 1995-1999, S. 47

“Die Landesverwaltung konzentriert sich auf ihre wesentlichen Aufgaben. Die Dienststellen passen ihre Entscheidungsabläufe an die geänderten Gegebenheiten an. Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bemühen sich regelmäßig um die Qualität ihrer Leistungen. Alle Ressorts führen regelmäßig eine Aufgabenkritik und eine Aufgabenvollzugskritik durch und berichten hierüber dem Kabinett.”

Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1996-2000, S. 43

“Grundsätzlich sind alle bisher wahrgenommenen Aufgaben einer Analyse und einer Kritik zu unterziehen. Aufgaben, die im politischen Prozeß als öffentliche Aufgaben anerkannt werden, sind den Verwaltungsträgern, ihren unterschiedlichen Organen und Behörden bzw. Einrichtungen optimal zuzuordnen.

Dok. 15: Bremen SPD/FDP/B'90/Grüne 1991-1995, S. 86

“Es ist zu prüfen, ob durch die weitere Verselbständigung von Verwaltungseinheiten in Form von Eigenbetrieben und durch Übertragung von Aufgaben auf gemeinnützige Einrichtungen die Leistungen für die Bürger verbessert und die öffentlichen Haushalte entlastet werden können.”

Dok. 16: Hamburg SPD/Statt Partei 1993-1997, S. 4

“Zur Modernisierung und Effizienzsteigerung wird eine Neuorientierung des gesamten öffentlichen Sektors vorbereitet.”

[...]

“Die Ausgliederung und Verselbständigung von Verwaltungseinheiten mit Ergebnisverantwortung (z. B. Stadtreinigung, Stadtentwässerung, Krankenhäuser, Pflegeheime) wird weiter betrieben.

Die Einbeziehung Privater sowie neue Formen von Public-Private-Partnership werden erwogen.”

Dok. 17: Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1996-2000, S. 43

“Verwaltungsreformen im Sinne der neuen Steuerung bedeuten eine Veränderung der Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive. Aufgabe der Legislative wird es zukünftig sein, sich stärker auf Grundsatzentscheidungen, Vorgaben von politischen Leitlinien und die Kontrolle deren Einhaltung zu

konzentrieren. Die Exekutive erhält mehr operativen Spielraum und Eigenverantwortung. Dabei sind die Grundwerte einer demokratischen Gesellschaft, d.h. z.B. Transparenz und frühzeitige Beteiligung zu wahren. Entsprechende Instrumente für das Zusammenspiel zwischen Landesregierung und Landtag sind gemeinsam zu erarbeiten. Dazu gehören insbesondere die Entwicklung von Controllingverfahren und Veränderungen im Haushaltsrecht.”

Dok. 18: Baden-Württemberg CDU/FDP-DVP 1996-2000, S. 37 f.

“Um eine wirksame Deregulierung zu erreichen, verständigen sich die Koalitionspartner auf folgende Maßnahmen:

- Bei Gesetzen und Verwaltungsvorschriften muß die Dringlichkeit und Notwendigkeit besonders begründet werden.
- Die Frist für das Außerkraftsetzen von Verwaltungsvorschriften wird auf sieben Jahre verkürzt.
- Die Regierung verpflichtet sich, bei jedem Gesetz und bei Verwaltungsvorschriften künftig darzustellen, welche Kosten und welcher Verwaltungsaufwand auf den verschiedenen Ebenen der Anwendung (also auch bei Kommunen, Wirtschaft, Bürgern) entstehen. Dabei ist auch darzustellen, ob die Aufgabe durch Private erledigt werden kann.”

Dok. 19: Berlin CDU/SPD 1995-1999, S. 35

“Zur Entschlackung des Systems von Verwaltungsvorschriften werden diese grundsätzlich zu Ende 1996 außer Kraft gesetzt, es sei denn, sie werden gegebenenfalls in Abstimmung mit dem Rat der Bürgermeister als unerlässlich eingestuft und, auf das Notwendigste beschränkt, neu erlassen. An die Stelle von Verwaltungsvorschriften sollen in der Regel Vereinbarungen der ausführenden Stellen oder Empfehlungen treten, soweit eine gewisse Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns unabweisbar ist.”

Dok. 20: Rheinland-Pfalz SPD/FDP 1996-2001, S. 66

“Damit die Verwaltung diesen Anforderungen entspricht, muß sie sich selbst entsprechend organisieren. Dazu gehört ein auf die heutigen Erfordernisse zugeschnittenes Leitbild, das in Zusammenwirken mit den Mitarbeitern zu entwickeln ist. Der Abbau von Hierarchieebenen ist aus Gründen der Verbesserung der Organisation, aber auch der Motivation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ebenso wichtig wie das Vorantreiben von Projekten der Personalentwicklung, der Mobilität und einer zeitgerechten Fortbildung.

Verstärkt muß Projektmanagement eingeführt werden, damit hierarchieübergreifend Verfahren beschleunigt und Innovationsprozesse in Gang gesetzt werden. Die Referatsstruktur in der Landesverwaltung wird kritisch überprüft. Kleinstreferate sollen in der Regel abgebaut werden.”

Hessen SPD/B'90/Grüne 1995-1999, S. 48

“Die Hierarchien innerhalb der Dienststellen werden abgeflacht, die Entscheidungswege werden gekürzt. Sachbearbeitung und Entscheidungskompetenz sollen auf einer Verwaltungsebene zusammengefaßt werden.

Zur Herstellung eines transparenten Behördenhandelns werden zersplitterte Zuständigkeiten zusammengeführt, so daß die "Kunden" der Landesverwaltung möglichst einen Ansprechpartner haben.”

Dok. 21, 22:

Rheinland-Pfalz SPD/FDP 1996-2001, S. 67 f.

“Soweit Verwaltungsverfahren mehrere Verwaltungsstufen beinhalten, soll eine Überprüfung mit dem Ziel erfolgen, eine Verwaltungsstufe einzusparen. Bei dieser notwendigen Neuorganisation besteht Übereinstimmung, daß die historisch gewachsene Struktur der Bezirksregierungen den heutigen Anforderungen nicht mehr entspricht. Die bisherigen Bezirksregierungen in Trier, Neustadt/Weinstraße und Koblenz sollen daher aufgelöst werden. Die Standorte sollen für zukünftige Verwaltungsstrukturen bevorzugt wieder genutzt werden.

Bei der notwendigen Neuorganisation sind sich die Koalitionspartner einig, daß in einigen Bereichen schon kurzfristig Verlagerungen möglich sind und durchgeführt werden sollen.”

[...]

“Die Koalitionspartner sind sich einig, daß bei der Wahrnehmung von Aufgaben mit erheblichem behördlichen Abstimmungsbedarf bzw. komplexen Genehmigungsverfahren die Bündelungsfunktion der Verwaltung erhalten werden muß.

Soweit bestimmten Aufgabenstellungen ein regionaler Bezug zugemessen werden kann, sollen sie nach Möglichkeit in der jeweiligen Region wahrgenommen werden.

Soweit anderen Aufgabenstellungen kein unmittelbarer regionaler Bezug zugeordnet werden kann, soll die Wahrnehmung jeweils an einem Standort erfolgen.”

Dok. 23: Berlin CDU/SPD 1995-1999, S. 36

“Berlin beteiligt sich darüber hinaus aktiv an Überlegungen und Gesetzgebung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts. Eine Modernisierung des Beamtenrechts mit der Einführung leistungsbezogener Anreize und der Vergabe von Führungspositionen auf Zeit muß begleitet werden von praktischen Maßnahmen, die auch jetzt schon für die Berliner Verwaltung getroffen werden können.

- Einführung des Rotationssystems als grundsätzliche Voraussetzung für Beförderungen
- Verbesserung des Führungsverhaltens Vorgesetzter durch entsprechende Fortbildung.”

Dok. 24: Rheinland-Pfalz SPD/FDP 1996-2001, S. 66

“Budgetierung und Controlling mit der entsprechenden dezentrale Ressourcenverantwortung soll zu einem durchgängigen Prinzip der rheinland-pfälzischen Landesverwaltung gemacht werden. Auf diese Art und

Weise können überkommene Haushaltsstrukturen, die mit dem Prinzip der sparsamen Ressourcenverwendung in Widerspruch stehen, überwunden werden.“

Dok. 25: Nordrhein-Westfalen SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 80

“Wir werden sowohl den äußeren Behördenaufbau als auch die Binnenstrukturen und internen Abläufe kritisch überprüfen. Das Ziel ist eine bürgerfreundliche, transparente, mitarbeiterfreundliche, frauenfreundliche und leistungsfähige Verwaltung. Dies beinhaltet die Schaffung einer aus sich selbst heraus modernisierungsfähigen Verwaltung und ein neues Verhältnis von Politik und Verwaltung. Die Verwaltung muß in die Lage versetzt werden, die Vorgaben der Politik schneller umzusetzen. Sie muß höhere Qualität mit weniger Aufwand leisten. Eine solche Reform der öffentlichen Verwaltungen ist nur mit klaren zeitlichen Vorgaben zu erreichen.“

1.4.3 Frauen- und Gleichstellungspolitik als rot-grünes “Reformprojekt”?

Dok. 26: Berlin CDU/SPD 1995-1999, S. 39

“Jede Senatsverwaltung legt bei der Erstellung des jährlichen Haushalts dar, inwieweit bei Entscheidungen über die Verwendung ihrer Mittel dem gleichstellungspolitischen Auftrag der Berliner Landesverfassung Rechnung getragen wird.

Die Koalitionsparteien verpflichten sich, fortlaufend zu prüfen, ob der gleichstellungspolitische Auftrag eingehalten wird, um gegebenenfalls korrigierend einzugreifen.

Das Landesgleichstellungsgesetz ist das Kernstück der Frauenförderungs politik. Seine konsequente Anwendung (insbesondere in bezug auf die Steigerung des Frauenanteils im gehobenen und höheren Dienst und bei Gremienbesetzungen) und Weiterentwicklung bleibt Schwerpunkt der Berliner Frauen politik.“

Dok. 27: Hessen SPD/B'90/Grüne 1995-1999, S. 36

“Die Landesregierung wirkt darauf hin, daß bei allen Gesetzen, Planungen, Fördermaßnahmen und personellen Entscheidungen auf Landesebene die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern hergestellt und die Benachteiligung von Frauen abgebaut wird. Die Frauenministerin ist deshalb bei Vorhaben anderer Ressorts, von denen Frauen stärker oder in anderer Weise betroffen sein können als Männer, frühzeitig zu beteiligen. Die Frauenministerin hat ein Beteiligungs- und Mitwirkungsrecht (Mitzeichnungsrecht) in allen frauenrelevanten Angelegenheiten.”

Dok. 28: Nordrhein-Westfalen SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 41

“Die Landesregierung wird deshalb Frauenförderung als integralen Bestandteil der jetzt bevorstehenden Reformschritte verankern. Sie wird nur solche Vorhaben verwirklichen, die der Frauenförderung nicht zuwiderlaufen. Sie wird die gleichberechtigte, mitgestaltende und hierarchieübergreifende Teilhabe von Frauen am Verwaltungsreformprozeß sicherstellen; dazu strebt sie insbesondere an, die verantwortlichen Gremien paritätisch zu besetzen. In den Verwaltungsbereichen, in den Frauen in besonderem Maße unterrepräsentiert sind, kann es darüber hinaus im Einzelfall notwendig und sinnvoll sein, externe Fachfrauen hinzuziehen.”

Dok. 29: Sachsen-Anhalt SPD/B'90/Grüne 1994-1998, S. 32 f.

“Die Koalitionspartner stimmen darin überein, daß mit ihrer Politik Maßnahmen zugunsten von Frauen durchzusetzen sind. Sie verstehen Frauenpolitik als übergreifende Aufgabe, die alle gesellschaftlichen, ökonomischen, politischen und rechtlichen Bereiche umfaßt.

Ziel ist die Gleichverteilung von Arbeit und Einkommen, Status, Macht und sozialer Verantwortung zwischen Frauen und Männern.

Frauenpolitik wirkt in alle Bereiche

Die Koordinierung der Frauenpolitik der Koalitionspartner erfolgt durch die in der Staatskanzlei anzusiedelnde Leitstelle für Frauenpolitik. Die Koali-

tionspartner stellen sicher, daß bei allen Gesetzen, Planungen, Fördermaßnahmen und personellen Entscheidungen auf Landesebene die Benachteiligung der Frauen abgebaut wird mit dem Ziel, die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern herzustellen. Alle Vorhaben der Koalitionspartner müssen hinsichtlich ihrer Frauenrelevanz geprüft werden. Die Staatssekretärin für Frauenpolitik ist bei Vorhaben anderer Ressorts, von denen Frauen stärker oder in anderer Weise als Männer betroffen sein können, frühzeitig zu beteiligen. In jedem Ministerium wird eine Beauftragte für Frauenpolitik bestellt. Die Bestellung erfolgt im Einvernehmen des jeweiligen Ministeriums und der Staatssekretärin für Frauenpolitik. Die Beauftragte ist bei allen Vorhaben und Maßnahmen des Ministeriums zu beteiligen, die frauenpolitische Fragen betreffen. Die Staatssekretärin für Frauenpolitik kann die Beauftragten aus den Ministerien zu regelmäßigen Arbeitsbesprechungen laden und in Einzelfragen beraten und unterstützen.”

[...]

“Die Koalitionspartner werden zur Gleichstellung der Frauen in Beruf und Gesellschaft das Frauenfördergesetz mit folgenden hauptsächlichen Zielstellungen novellieren:

- Im öffentlichen Dienst werden Frauen in Zukunft in allen beruflichen Bereichen und auf allen hierarchischen Ebenen mindestens entsprechend ihrem Anteil in der Bevölkerung vertreten sein.
- Die in der Familienphase erworbenen Kompetenzen müssen positiv in die Qualifikationsbewertung eingehen. Ehrenamtliche Arbeit ist als Qualifikationsmerkmal zu bewerten.
- Alle Gremien, auf deren Besetzung das Land Einfluß nehmen kann, werden paritätisch besetzt.”

Dok. 30: Baden-Württemberg CDU/FDP-DVP 1996-2000, S. 47

“Die Landesregierung wird weiterhin alles tun, um die Erziehungskraft der Familie zu stärken.

Die Koalitionspartner werden die Förderung der Familienberatungsstellen fortführen.

Die Koalitionspartner stimmen darin überein, daß die Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Frauen in den Beruf fortgeführt werden müssen.“

[...]

“Die Landesregierung fordert die Bundesregierung auf, ein Gesamtkonzept zur Verbesserung der Alterssicherung der Frau auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes vorzulegen. Ein solches Konzept soll vor allem die Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung verbessern und eigenständige Anwartschaften kindererziehender Frauen ausbauen.“

[...]

“Die Landesregierung setzt das Landesprogramm "Mutter und Kind" fort.“

Dok. 31: Mecklenburg-Vorpommern CDU/SPD 1994-1998, S. 63

“Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug werden restriktiv gestaltet, um Handlungsspielräume für die Zukunft zu sichern. Alle Ausgaben werden fortlaufend auf unbedingte Notwendigkeit, Sparsamkeit und Effizienz überprüft. Dazu dient insbesondere eine pauschale Minderausgabe und eine befristete Stellensperre.“

Dok. 32: Bremen SPD/FDP/B'90/Grüne 1991-1995, S. 54

“Neue Programme müssen so ausgelegt sein, daß das Ziel der Ausweitung qualifizierter Frauenbeschäftigung erkennbar wird. Dies bedeutet insbesondere, daß alle Beschäftigungsförderungsinstrumente so genutzt werden müssen, daß Frauen entsprechend ihrem Anteil an Arbeitslosen gefördert werden.“

Berlin CDU/SPD 1995-1999, S. 40

“Das Problem Frauen und Erwerbstätigkeit ist nach wie vor von großer Bedeutung. Darum sind Frauen entsprechend ihrem Anteil an der Erwerbslosigkeit

keit an den Beschäftigungsprogrammen des Landes Berlin zu beteiligen, und Ausländerinnen sind angemessen zu berücksichtigen. Es ist jeweils zu prüfen, inwieweit Berufsrückkehrerinnen angemessen besonders berücksichtigt werden können. Zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes wird Berlin im Hinblick auf die Beseitigung der Benachteiligungen von Frauen und die Verankerungen einer aktiven Frauenförderung gleichstellungspolitisch seinen Beitrag leisten."

Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1996-2000, S. 46

"Die Landesregierung wird darauf hinwirken, daß Frauen mit Behinderung entsprechend ihrem Anteil an Schwerbehinderten im Landesdienst ausgebildet und eingestellt werden.

Frauen sind an allen beschäftigungswirksamen Programmen des Landes mindestens entsprechend ihrem Anteil an der Arbeitslosenquote zu beteiligen. Arbeitsfelder und berufliche Qualifizierung müssen den beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten von Frauen in besonderem Maße entsprechen. Controlling-Instrumente sind zu entwickeln. Für landeseigene Wirtschafts- und Strukturprogramme sollen Anreize und Auflagen für frauenfördernde Maßnahmen erarbeitet werden. Die entsprechenden Datengrundlagen sind hierfür zu erarbeiten und zu veröffentlichen."

Dok. 33: Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1996-2000, S. 47

"Die schleswig-holsteinische Landesregierung wird sich im Bundesrat für die grundsätzliche Abschaffung versicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse einsetzen. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse dürfen durch die Landesregierung nicht begründet werden. Bestehende sind abzubauen.

Bei der Auftragsvergabe an Betriebe ist vertraglich zu regeln, daß Tariflöhne gezahlt werden, keine geringfügigen, nicht sozialversicherten Arbeitsverhältnisse unterhalten werden, und daß sie frauenfördernde Maßnahmen ergreifen (ein entsprechender Maßnahmenkatalog wird erstellt)."

Dok. 34: Bremen SPD/FDP/B'90/Grüne 1991-1995, S. 54

“Alle Projekte, die wichtige alternative Dienstleistungen erbringen, die so von anderer Seite nicht erbracht werden könnten, werden personell so abgesichert und ausgestattet, daß sie nicht ausschließlich auf Drittmittel angewiesen sind. Die Förderung muß erfolgen mit dem Ziel, Eigenverantwortung und Eigeninitiative der Betroffenen zu unterstützen und unter Wahrung ihrer projekteigenen Aufgabenstellung zu sichern. Dabei ist eine Vernetzung der Arbeit der selbstorganisierten Projekte mit der Arbeit der freien Träger und behördlicher Arbeit in allen Regionen inhaltlich und personell sicherzustellen.”

Dok. 35: Hessen SPD/B'90/Grüne 1995-1999, S. 8

“Familie’ ist heute mehr als das tradierte Mutter-Vater-Kind-Modell. Familie bedeutet eine Vielzahl unterschiedlicher Formen des Zusammenlebens von Generationen. Der Veränderung und Pluralisierung von Familie muß die Politik als Querschnittsaufgabe Rechnung tragen.”

Dok. 36: Nordrhein-Westfalen SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 43

“Die Koedukation ist inhaltlich weiterzuentwickeln, das heißt: Lehrpläne und Unterrichtsmaterialien sind so zu gestalten, daß die Interessen und Fragestellungen von Mädchen berücksichtigt werden. Vorübergehende Geschlechtertrennung in bestimmten Fächern, zu bestimmten Phasen des Unterrichts oder für bestimmte Altersgruppen ist geeignet, gezielt die Stärkung von Mädchen zu fördern.”

[...]

“Im Rahmen ihrer aktiven Antidiskriminierungspolitik richtet die Landesregierung im zuständigen Ministerium ein Referat für gleichgeschlechtliche Lebensformen (Schwule und Lesben) ein. Entsprechend der Förderung von Schwulenorganisationen werden künftig auch Organisationen von Lesben gefördert.” (S. 46)

“Die Koalitionspartner stellen übereinstimmend fest, daß Lesben und Schwule nach wie vor im Alltag, im Berufsleben und durch zahlreiche Verwaltungsvorschriften und Verordnungen benachteiligt sind. Die Koalitionspartner sind der Auffassung, daß dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 GG für alle Hamburgerinnen und Hamburger Geltung verschafft werden soll. Der gemeinsam getragene Senat wird deshalb eine aktive Antidiskriminierungspolitik betreiben.”

[...]

“Der Bereich Schwule und Lesben/gleichgeschlechtliche Lebensweisen stellt einen besonderen Aufgabenschwerpunkt im Senatsamt für die Gleichstellung dar.”

3. Zur Verbindlichkeit von Koalitionsverträgen

Dok. 37: Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt LVG 1/96 im Organstreitverfahren zwischen der Fraktion der CDU im Landtag Sachsen-Anhalt (Kläger) und dem Landtag Sachsen-Anhalt

“Schließen aber weder die (vermutete) Mitwirkung von Abgeordneten als den Mitgliedern einer bestimmten Fraktion noch sogar eine dieser zuzurechnende Wahlempfehlung ausschließlich für die Wahl des Ministerpräsidenten die “Oppositionsrolle” aus, dann bedarf es zur Begründung des “Stützens” einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Erklärung dahin, daß die Fraktion die Regierung insgesamt und deren Politik mittrage.

Der stärkste Hinweis auf eine “Zusammenarbeit” zwischen mehreren Fraktionen und der Regierung ist der “Koalitionsvertrag”, dessen Bindungswirkung umstritten ist, der aber die für die Anwendung des Art. 48 Abs. 1 LVerf-LSA erforderliche “Zurechnung” für die “stützenden” Handlungen der Fraktionsmitglieder zulasten der Fraktion zu liefern vermag [...] Diese Vereinbarung kann auch dann der Fraktion zugerechnet werden, wenn diese einen von der hinter ihr stehenden Partei abgeschlossenen “Vertrag” ohne

weiteres übernimmt. Die Zurechnung wird unterbleiben müssen, wenn die Fraktion erkennbar das von der Partei ausgehandelte Ergebnis nicht tragen will. Für den einzelnen Abgeordneten als Fraktionsmitglied stellt sich diese Frage nicht, weil seine Beziehung zur Regierung wegen Art. 48 Abs. 1 LVerf-LSA eigenständig zu klären ist.

Eine Fraktion kann i.S. des Art. 48 Abs. 1 LVerf-LSA "stützen", wenn sie zu einer bestehenden Koalition ihren "Beitritt" erklärt oder wenn aus ihrem Gesamtverhalten darauf geschlossen werden kann, sie wolle künftig die Zusammensetzung der Regierung und deren Politik "mittragen".

Eine einseitige Erklärung reicht aber noch nicht aus:

Da nicht nur die Fraktion in der "Opposition" bleibt, die sich selbst nicht an der Regierung beteiligen will, sondern auch diejenige in die "Opposition" gedrängt wird, mit der die andere(n) Fraktion(en) nicht zusammenarbeiten wollen, verlangt "Stützen" auch, daß die Regierung den "Vertrauens-Beweis" entgegennimmt, um davon künftig Gebrauch zu machen. Darin zeigt sich die Parallele zum "Koalitionsvertrag", der gleichfalls Übereinstimmung voraussetzt. [...]

Eine Fraktion, die einer Minderheitsregierung zur Mehrheit verhilft, wechselt das "Lager" nicht schon dadurch, daß sie punktuell oder wiederholt mit den die Regierung stützenden Fraktionen eine "Gesetzgebungsmehrheit" bildet, sondern erst dann, wenn sie außerdem (nunmehr) die Regierung "stützt". Diese Frage beurteilt sich allein nach den für die Auslegung des Art. 48 Abs. 1 LVerf-LSA entwickelten Regeln, setzt deshalb zunächst einen "Vertrauensbeweis" voraus und weiter, daß dieser der Fraktion und nicht nur einzelnen Abgeordneten zugerechnet werden kann. Dies verlangt wenigstens eine "koalitionsähnliche" Handlung.

Daß die Regierung "gestützt" wird, muß positiv festgestellt werden können. Ist das nicht möglich, spricht die Vermutung für die weitere Zugehörigkeit zur "Opposition". Das folgt daraus, daß sich aus der Zahl der Abgeordneten eine positive Mehrheit für den "Vertrauensbeweis" finden muß und daß "Regierungsmehrheiten" *gebildet* werden, während "Opposition" *entsteht*.

Solche erkennbaren Handlungen sind insbesondere die Erklärung, die Fraktion werde dem Vertrauensantrag nach Art. 73 Abs. 1 LVerf-LSA zustimmen, der Abschluß eines Koalitionsvertrags durch die Fraktion oder die hinter ihr stehende Partei oder einseitige, der Fraktion zuzurechnende und die Unterstützung für die Zukunft "verlässlich" zusagende Erklärungen. Wie

schon oben zum "Vertrauen-nehmen" festgestellt ist, muß sich aus dem Verhalten ergeben, daß sich die Regierung (nunmehr auch) auf diese Fraktion ("ab-")stützen kann.

Art. 48 Abs. 1 LVerf-LSA setzt auch hier voraus, daß sich die Regierung "abstützen" will. Andernfalls bleibt die "stützungswillige" Fraktion in die "Opposition" gedrängt, und der versuchte "Lager-Übertritt" ist nicht gelungen."

4. Koalitionsvereinbarungen als Instrument des Regierens

Dok. 38: Thüringen CDU/FDP 1990-1994, S. 3

"Es besteht Übereinstimmung, daß Entscheidungen in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung nicht gegen den erklärten und begründeten Willen eines der Partner getroffen werden. Solche Entscheidungen werden in einem Koalitionsausschuß vorbereitet."

[...]

"Die Loyalität der Koalitionsfraktionen gegenüber der Landesregierung beinhaltet auch die Loyalität gegenüber einzelnen Ministern."

Dok. 39: Nordrhein-Westfalen SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 24

"Die beiden Parteien haben unterschiedliche Auffassungen darüber, ob und in welchem Umfang der heimische Steinkohlenbergbau über das Jahr 2015 hinaus weitergehen kann. Ungeachtet dessen sind sie sich aber einig, daß ein lebens- und leistungsfähiger heimischer Steinkohlenbergbau es erforderlich macht, daß sich die Schachtanlagen an der Ruhr planmäßig nach Norden entwickeln. Dabei müssen die von den Unternehmen zu treffenden Entscheidungen entsprechend der Standortbindung der Lagerstätte den Umweltauforderungen genügen. In diesem Sinne ist das Nordwanderungskonzept fortzuschreiben."

Im rheinischen Braunkohlenrevier werden jetzt und in den nächsten Jahrzehnten im wesentlichen die Tagebaue Hambach (bis 2040), Inden (bis 2032) und Garzweiler (bis 2006) abgebaut. Die Landesregierung hat durch Erlaß der Landesplanungsbehörde vom 31.03.1995 den Braunkohlenplan Garzweiler II genehmigt; dieser Tagebau soll im Jahre 2006 aufgeschlossen werden. Die Genehmigung ist an Auflagen gebunden, nämlich an die Entwicklung des Energiebedarfs und der energiepolitischen Rahmenbedingungen und an die Beachtung der sozialen und ökologischen Belange. Weder aus dem Plan selbst noch aus der Genehmigung erwachsen unmittelbare Rechte oder Verpflichtungen privater Dritter.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hält es angesichts der Bedeutung der Wichtigkeit der Entscheidung über den Braunkohlenplan Garzweiler II für notwendig, sie nicht allein durch Erlaß der Landesplanungsbehörde, sondern durch Parlamentsgesetz zu treffen. Die SPD verweist auf die Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes, denen zufolge die Herstellung des Benehmens mit dem zuständigen Landtagsausschuß ausreicht. Über das Organstreitverfahren, das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in dieser Sache angestrengt hat, wird der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen entscheiden.

Zwischen den Parteien ist strittig, ob trotz der Anstrengungen zur rationalen Energieerzeugung und -nutzung und trotz des geplanten Ausbaus der erneuerbaren Energieträger der Aufschluß des Braunkohlentagebaus Garzweiler II im Jahre 2006 notwendig sein wird, um die Energieversorgung zu sichern. Die SPD ist der Auffassung, daß auf den Tagebau Garzweiler II nicht verzichtet werden kann. Er ist umwelt- und sozialverträglich angelegt.

Die SPD weist darauf hin, daß bei ihrer Entscheidung die nach heutigem Kenntnisstand bestehenden Möglichkeiten des Energiesparens und des Einsatzes erneuerbarer Energien in ihre energiewirtschaftliche und energiepolitische Bewertung eingeflossen sein wird.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht hingegen davon aus, daß die ökologischen Folgen und die sozialen Auswirkungen des geplanten Tagebaus nicht verantwortbar und vor dem Hintergrund der Szenarien beispielsweise der Bundestags-Enquête-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" zu den Möglichkeiten der Energieeinsparung energiewirtschaftlich nicht notwendig ist."

Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 38

“In der Beurteilung konkreter Straßenbauvorhaben besteht bei den Koalitionspartnern häufig keine Deckungsgleichheit bei der Bewertung. Dies gilt insbesondere für das Vorhaben einer A 20 einschließlich einer Elbquerung.”

Dok. 40: Thüringen CDU/SPD 1994-1999, S. 53

“Die Koalitionspartner verpflichten sich, im Thüringer Landtag nicht mit wechselnden Mehrheiten abzustimmen. Kommt es zu Abstimmungen über Themenkomplexe, die in dieser Koalitionsvereinbarung ausdrücklich dissent gestellt worden sind, so verpflichten sich beide Partner, das Abstimmverhalten im Landtag so zu gestalten, daß die Landesregierung hinsichtlich dieser Punkte nicht zum Handeln gezwungen wird.”

Dok. 41: Nordrhein-Westfalen SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 129

“Beide Koalitionspartner stimmen überein, daß investive und konsumtive Ausgaben in einem angemessenen Verhältnis zu halten sind”.

Dok. 42: Sachsen-Anhalt SPD/B'90/Grüne 1994-1998, S. 88

“Die Koalitionspartner verpflichten sich, die Vereinbarung in Regierungshandeln umzusetzen und für parlamentarische Mehrheiten zur Durchsetzung zu werben. Die Fraktionsvorsitzenden werden sich gemeinsam bemühen, Absprachen mit den anderen Fraktionen zur Schaffung parlamentarischer Mehrheiten zu treffen.”

5.1 Parlamentarische Koordination

Dok. 43: Baden-Württemberg CDU/SPD 1991-1996, S. 87

“Die Koalitionspartner stimmen darin überein, daß im Landtag nicht mit wechselnden Mehrheiten abgestimmt wird. Dies gilt auch für Ausschüsse.”

Nordrhein-Westfalen SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 135

“Die Koalitionspartner stimmen darin überein, daß sie im Landtag nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen werden. Das gilt auch für die Ausschüsse.”

Hessen SPD/B'90/Grüne 1995-1999, S. 5

“Beide Fraktionen werden im Landtag und seinen Ausschüssen nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen.”

Rheinland-Pfalz SPD/FDP 1991-1996, S. 55

“Im Parlament und in seinen Ausschüssen werden die Koalitionsfraktionen nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen. In der Landesregierung wird kein Koalitionspartner überstimmt.”

Rheinland-Pfalz SPD/FDP 1996-2001, S. 73

“Im Parlament und in seinen Ausschüssen werden die Koalitionsfraktionen nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen.”

Mecklenburg-Vorpommern CDU/FDP 1990-1994, S. 3

“Es wird vereinbart, daß es bei Abstimmungen im Landtag, in den Ausschüssen des Landtags und in allen sonstigen Gremien, in denen die Fraktionen vertreten sind, keine wechselnden Mehrheiten geben soll.

Gesetzesinitiativen können von den Koalitionspartnern nur eingebracht werden, wenn zuvor eine Einigung unter ihnen erfolgt ist.

Anträge, große Anfragen und aktuelle Stunden werden entweder nach Abstimmung mit dem Koalitionspartner oder gemeinsam eingebracht bzw. beantragt.

Bei Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen sind Themen, die von einem der Koalitionspartner als Grundsatzproblem angesehen werden, bei Nichteinigung vorab im Koalitionsausschuß zu erörtern. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministern entscheidet das Kabinett.”

Dok. 44: Hamburg SPD/B'90/Grüne 1997-2001, S. 93

“Die Koalitionsfraktionen werden im Parlament und seinen Ausschüssen nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen. Dies gilt auch für Fragen, die nicht Gegenstand der vereinbarten Politik sind. Davon ausgenommen sind alle Angelegenheiten, die das Abgeordnetenrecht (Abgeordnetenfinanzierung) betreffen.”

Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1996-2000, S. 84

“Die Koalitionspartner verpflichten sich, diese Vereinbarung in Regierungshandeln umzusetzen. Die Fraktionen beider Parteien werden im Landtag und seinen Ausschüssen nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen. Dies gilt auch für Fragen, die nicht Gegenstand der vereinbarten Politik sind. Ausgenommen davon sind die Angelegenheiten, die die Abgeordnetenfinanzierung betreffen.

Die freie Gewissensentscheidung der/des einzelnen Abgeordneten bleibt hiervon unberührt.”

Dok. 45: Sachsen-Anhalt SPD/B'90/Grüne 1994-1998, S. 88

“Beide Fraktionen werden im Landtag und seinen Ausschüssen nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen. Dies gilt auch für Fragen, die nicht Gegenstand der vereinbarten Politik sind.”

Dok. 46: Bremen SPD/CDU 1995-1999, S. 47

“Die freien Gewissensentscheidung des einzelnen Abgeordneten bleibt hiervon unberührt.”

Mecklenburg-Vorpommern CDU/SPD 1995-1999, S. 100

“Sie sind sich einig, daß im Landtag kein Koalitionspartner überstimmt wird. Die freie Gewissensentscheidung des einzelnen Abgeordneten bleibt hiervon unberührt.”

Hamburg SPD/B'90/Grüne 1997-2001, S. 93

“Die freie Gewissensentscheidung der einzelnen Abgeordneten bzw. des einzelnen Abgeordneten bleibt unberührt.”

Dok. 47 - 49:

Berlin CDU/SPD 1991-1995, S. 99

“Die Koalitionspartner sind sich einig, daß Entscheidungen in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die nicht ausdrücklich Gegenstand der Koalitionsvereinbarung sind, nicht gegen den Willen eines Partners getroffen werden. Parlamentarische Initiativen bedürfen der Absprache beider Fraktionen über Inhalt und Vorgehen.

Die Koalitionspartner sind sich einig, daß die Initiativ- und Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung gerade vor dem Hintergrund einer großen Koalition gestärkt werden muß.

Die Vorsitzenden und Geschäftsführer der Koalitionsfraktionen treffen sich regelmäßig zur Abstimmung der parlamentarischen Zusammenarbeit. Sie können im Bedarfsfall weitere Mitglieder der Fraktionsvorstände hinzuziehen. Initiativen der Koalitionsfraktionen werden vor der Einbringung im Abgeordnetenhaus möglichst einvernehmlich in den Arbeitskreisen der Fraktionen beraten oder wechselseitig den Fraktionsvorsitzenden und Fraktionsgeschäftsführern zur Kenntnis gebracht, die sie mit dem Ziel einer Absprache über Inhalt und Vorgehen beraten. Dies gilt auch für die Beantragung von aktuellen Stunden und für große Anfragen.

Die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen oder ein von ihnen beauftragter Vertreter haben das Recht, an den Senatsitzungen teilzunehmen.

Die Ausschußfraktionen der Koalitionspartner können zu gemeinsamer Beratung, insbesondere von Initiativen, zusammentreten. Die betreffenden Senatsmitglieder bzw. ihre Staatssekretäre nehmen an diesen Sitzungen teil."

Bremen SPD/FDP/B'90/Grüne 1991-1995, S. III

"Sieht sich ein Koalitionspartner in den Deputationen nicht in der Lage, mit den anderen beiden Koalitionspartnern zu stimmen, ist auf Antrag die Aussetzung des Punktes zu beschliessen.

Zwei Koalitionspartner können den dritten nicht überstimmen, wenn dieser eine in den Koalitionsvereinbarungen nicht geregelte Frage zu einer Angelegenheit von besonderer Bedeutung erklärt."

[...]

"Zur Abstimmung der parlamentarischen Zusammenarbeit findet zwischen den Fraktionen der Koalitionspartner ein enger und regelmäßiger Informationsaustausch statt. Über Initiativen der Koalitionsfraktionen werden vor der Einbringung in die Bürgerschaft die jeweils anderen Fraktionsvorsitzenden oder die Fraktionsgeschäftsführer unterrichtet, um die Absprache über Inhalt und Vorgehen zu ermöglichen."

Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1996-2000, S. 84

“Zur Abstimmung der parlamentarischen Zusammenarbeit findet zwischen beiden Fraktionen ein enger und regelmäßiger Informationsaustausch statt. Über Initiativen der Koalitionsfraktionen wird vor der Einbringung in den Landtag der bzw. die jeweils andere Fraktionsvorsitzende oder der jeweils andere Parlamentarische Geschäftsführer unterrichtet, um eine Absprache über Inhalt und Vorgehen zu ermöglichen.”

Mecklenburg-Vorpommern CDU/SPD 1994-1998, S. 100 f.

“Zur Abstimmung der parlamentarischen Zusammenarbeit findet zwischen den Vorsitzenden und den Parlamentarischen Geschäftsführern der Koalitionsfraktionen ein enger und regelmäßiger Informationsaustausch statt. Bei Bedarf werden die jeweiligen Fachsprecher einbezogen. Jede Koalitionsfraktion hat das Recht, nach Herstellung des Einvernehmens mit dem Koalitionspartner Gesetzentwürfe und Anträge eigenständig einzubringen. Vor Großen Anfragen und der Beantragung von aktuellen Stunden ist der Koalitionspartner rechtzeitig zu informieren. Beide Fraktionen verpflichten sich, im Rahmen der Koalitionsvereinbarung und der zusätzlich vereinbarten Politik im Landtag und seinen Ausschüssen nicht mit wechselnden Mehrheiten abzustimmen. Sie sind sich einig, daß im Landtag kein Koalitionspartner überstimmt wird. Die freie Gewissensentscheidung des einzelnen Abgeordneten bleibt hiervon unberührt...Im Kabinett darf kein Koalitionspartner überstimmt werden.”

Dok. 50: Berlin CDU/SPD 1995-1999, S. 114

“Die Vorsitzenden und Geschäftsführer der Koalitionsfraktionen treffen sich regelmäßig zur Abstimmung der parlamentarischen Zusammenarbeit. Sie können im Bedarfsfall weitere Mitglieder der Fraktionsvorstände hinzuziehen. Initiativen der Koalitionsfraktionen werden vor der Einbringung im Abgeordnetenhaus möglichst einvernehmlich in den Arbeitskreisen der Fraktionen beraten oder wechselseitig den Fraktionsvorsitzenden und Fraktionsgeschäftsführern zur Kenntnis gebracht, die sie mit dem Ziel einer Absprache über

Inhalt und Vorgehen beraten. Dies gilt auch für die Beantragung von Aktuellen Stunden und für Große Anfragen.”

Dok. 51: vgl. Dok. 47-49

Dok. 52: Bremen SPD/CDU 1995-1999, S. 47

“In der Bürgerschaft hat jede Koalitionsfraktion das Recht, nach Herstellung des Einvernehmens mit dem Koalitionspartner Gesetzentwürfe und Anträge eigenständig einzubringen. Vor Großen Anfragen und vor der Beantragung von Aktuellen Stunden ist der Koalitionspartner rechtzeitig zu informieren.”

vgl. auch Dok. 47-49

5.2 Formalisierung informeller Gremien: der Koalitionsausschuß

Dok. 53: Baden-Württemberg CDU/SPD 1991-1996, S. 86

“Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die einer Abstimmung unter den Koalitionspartnern bedürfen, werden auf Antrag eines Koalitionspartners in einem Koalitionsausschuß erörtert. Er besteht aus dem Ministerpräsidenten und dem stellvertretenden Ministerpräsidenten sowie den beiden Fraktionsvorsitzenden.”

Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1996-2000, S. 84

“Die Koalitionsparteien bilden einen Koalitionsausschuß. Der Ausschuß berät Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die zwischen den Koalitionspartnern abgestimmt werden müssen. Er tritt in regelmäßigen Abständen zusammen und muß darüber hinaus auf Antrag einer der Partner einberufen werden.”

Hamburg SPD/B'90/Grüne 1997-2001, S. 93

“Die Koalitionsparteien bilden einen Koalitionsausschuß, der aus je sechs Vertreterinnen und Vertretern der Koalitionsparteien besteht.

Bestehen unterschiedliche Auffassungen über wesentliche Fragen der Zusammenarbeit, ist auf Verlangen eines Koalitionspartners der Koalitionsausschuß einzuberufen.

Den Vorsitz im Koalitionsausschuß führt der Erste Bürgermeister.”

Brandenburg SPD/FDP/B'90/Grüne 1990-1994, S. 2

“Der Koalitionsausschuß verfährt nach dem Konsensprinzip. Dem Ausschuß gehören an: Der Ministerpräsident, je ein Landesminister der anderen Koalitionspartner, die Fraktions- und Parteivorsitzenden bzw. beauftragten Sprecher. Die Mitglieder des Koalitionsausschusses können sich im Verhinderungsfall vertreten lassen.”

Thüringen CDU/FDP 1990-1994, S. 3

“Es besteht Übereinstimmung, daß Entscheidungen in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung nicht gegen den erklärten und begründeten Willen eines der Partner getroffen werden. Solche Entscheidungen werden in einem Koalitionsausschuß vorbereitet.”

[...]

“Die Loyalität der Koalitionsfraktionen gegenüber der Landesregierung beinhaltet auch die Loyalität gegenüber einzelnen Ministerien.”

Dok 54: Bremen SPD/FDP/B'90/Grüne 1991-1995, S. III

“Die Koalitionspartner bilden einen Koalitionsausschuß. Er tritt in regelmäßigen Abständen zusammen und muß darüber hinaus auf Antrag eines der

Koalitionspartner einberufen werden. Ihm gehören im Regelfall je drei Vertreter der Koalitionspartner an."

Dok. 55, 56, 57:

Mecklenburg-Vorpommern CDU/SPD 1994-1998, S. 101

"Der Koalitionsausschuß besteht aus dem Ministerpräsidenten, dem stellvertretenden Ministerpräsidenten, den Vorsitzenden der beiden Regierungsfractionen, der Landesvorsitzenden der CDU oder in deren Vertretung dem Generalsekretär der CDU und einer weiteren von der SPD noch zu bestimmenden Person bzw. deren Vertreter. Jede Seite kann themenbezogen einen weiteren Vertreter hinzuziehen. Der Koalitionsausschuß tagt regelmäßig. Er muß zusätzlich auf Antrag eines Mitgliedes des Koalitionsausschusses zusammentreten. Die Ergebnisse werden schriftlich festgehalten."

Bremen SPD/FDP/B'90/Grüne 1991-1995, S. III
vgl. Dok. 54

Bremen SPD/CDU 1995-1999, S. 47

"Es wird ein Koalitionsausschuß gebildet. Er besteht aus dem Präsidenten des Senats, dem Bürgermeister, den Vorsitzenden der Koalitionsfractionen sowie den Vorsitzenden der Koalitionsparteien. Der Koalitionsausschuß tagt auf Antrag eines Koalitionspartners. Die Einladung erfolgt durch den Präsidenten des Senats. Die Ergebnisse werden schriftlich festgehalten."

Rheinland-Pfalz SPD/FDP 1995-1999, S. 73

"Bei unterschiedlichen Auffassungen über wesentliche Fragen ist auf Verlangen des Vorsitzenden einer Koalitionspartei der Koalitionsausschuß einzuberufen.

Der Koalitionsausschuß besteht aus je drei Vertretern der Koalitionsparteien."

Sachsen-Anhalt SPD/B'90/Grüne 1994-1998, S. 88

“Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die einer Abstimmung unter den Koalitionspartnern bedürfen, werden auf Antrag eines Koalitionspartners in einem Koalitionsausschuß erörtert. Ihm gehören je 3 Mitglieder der Koalitionspartner (jeweils MP/stellvertretende MP'in, Fraktionsvorsitzender, Vertreter bzw. Vertreterin der Parteien) an. Der Koalitionsausschuß wird vom Ministerpräsidenten in Absprache mit den Fraktionsvorsitzenden einberufen und von ihm geleitet. Er tagt regelmäßig. Zu den Beratungen des Koalitionsausschusses können von Fall zu Fall die Fachleute der Koalitionsfraktionen hinzugezogen werden. Die Hinzuziehung von Beratern bzw. Beraterinnen, die den Koalitionsfraktionen nicht angehören, bedarf der Zustimmung beider Koalitionspartner.”

5.3 Die Bundesratsklauseln

Dok. 58: Bremen SPD/FDP/B'90/Grüne 1991-1995, S. III

“Ist im Senat die Entscheidung über im Bundesrat zur Beschlußfassung anstehende Fragen von besonderer Bedeutung streitig, wird sich der bremische Vertreter im Bundesrat der Stimme enthalten und bei einem Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses diesen unterstützen. Auch für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat sollen das Wohl des Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger sowie die gemeinsamen Zielsetzungen der vereinbarten Politik maßgebend sein.”

Baden-Württemberg CDU/FDP 1996-2000, S. 75

“Die Koalitionspartner einigen sich im Einzelfall über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat. Dabei werden folgende Gesichtspunkte berücksichtigt:

1. Die Interessen des Landes haben absoluten Vorrang.

2. Wortlaut und Geist der Koalitionsvereinbarung sind zu berücksichtigen. Sie ist Grundlage der vereinbarten Politik.
3. Es werden nur Fragen strittig gestellt, die nach Auffassung eines Partners von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Kommt eine Einigung nicht zustande, enthält sich das Land im Bundesrat der Stimme.”

Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1996-2000, S. 84

“Die Koalitionspartner legen das Abstimmungsverhalten des Landes im Bundesrat durch Kabinettsentscheidung fest. Sie orientieren sich dabei an den Interessen des Landes und an Inhalt und Geist der Koalitionsvereinbarung.

Sofern in Fragen, die nach Auffassung eines Partners von grundsätzlicher Bedeutung sind, eine Einigung nicht erzielt wird, enthält sich das Land der Stimme.”

Berlin CDU/SPD 1995-1999, S. 115

“Die Interessen des Landes Berlin gegenüber der Bundesregierung und den anderen Bundesländern werden stets deutlich gemacht. In Anerkennung der gesamtstaatlichen Verantwortung eines Bundeslandes wird der politische Konsens mit den anderen Ländern in möglichst vielen Feldern der Politik angestrebt. Das Abstimmungsverhalten des Landes Berlin im Bundesrat wird im Interesse des Landes Berlin festgelegt. Wird keine Übereinstimmung erzielt, so enthält sich Berlin im Bundesrat der Stimme.”

Dok. 59: vgl. auch Dok. 58

Hamburg SPD/B'90/Grüne 1997-2001, S. 91

“Für Abstimmungen im Bundesrat vereinbaren die Koalitionspartner, daß beim Abstimmungsverhalten grundsätzlich die Interessen Hamburgs im Vordergrund stehen sollen. Können sich die Partner auf ein gemeinsames Abstimmungsverhalten nicht einigen und erklärt einer der beiden Partner die Angelegenheit zu einem wichtigen Punkt, so wird Hamburg sich der Stimme enthalten. Für die Beratung in den Fachausschüssen gilt das Ressortprinzip.”

Mecklenburg-Vorpommern CDU/SPD 1990-1994, S. 101

“Die Koalitionspartner einigen sich im Einzelfall über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat. Dabei haben die Interessen des Landes und seiner Bürger Vorrang.

Wortlaut und Geist der Koalitionsvereinbarung sind zu berücksichtigen. Es werden nur Fragen gestellt, die nach Auffassung eines Partners von grundsätzlicher Bedeutung sind. Kommt eine Einigung nicht zustande, so enthält ich das Land im Bundesrat der Stimme.”

Dok. 60: vgl. Dok. 58

Dok. 61: Rheinland-Pfalz SPD/FDP 1996-2001, S. 72

“Im Bundesrat verhält sich das Land Rheinland-Pfalz nach dem Inhalt der Koalitionsvereinbarung. Die Koalitionspartner sind sich im übrigen einig, daß das Land im Bundesrat nicht gegen das Votum eines Partners stimmen wird, wenn sich die Partner nicht auf ein gemeinsames Abstimmungsverhalten einigen können und ein Partner die Angelegenheit zu einem wichtigen Punkt erklärt.

Das Abstimmungsverhalten des Landes wird sich an folgenden Kriterien orientieren:

- Die Belastung der Bürger und der Wirtschaft durch Steuern und Abgaben darf nicht erhöht werden; Ziel ist eine Belastungssenkung.
- Die Koalitionspartner streben eine Steuerreform an, die diesen Kriterien entspricht. Dabei sind das Steuersystem zu vereinfachen, Sondertatbestände abzubauen und ist Mißbrauch zu vermeiden.
- Umschichtungs- und Entlastungsvorschläge müssen Investitionen in Arbeitsplätze begünstigen, der familien- und kinderfreundlichen Grundausrichtung des Landes Rheinland-Pfalz gerecht werden und einer Orientierung der Gesellschaft an Selbstverantwortung und Solidarität entsprechen.

Im übrigen orientiert sich das Land bei seinem Abstimmungsverhalten im Bundesrat an den Interessen des Landes Rheinland-Pfalz und seiner Kommunen sowie den föderativen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland.

Für alle künftigen Fälle, die von der vorstehenden Vereinbarung nicht erfaßt werden, wird für das Stimmverhalten der Landesregierung im Bundesrat folgendes vereinbart:

1. Zustimmungsgesetze und Einspruchsgesetze werden getrennt behandelt.
2. Die Koalitionspartner stellen Dissenspunkte bezüglich des Stimmverhaltens im Bundesrat in der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte der jeweiligen Sitzung des Bundesrates fest. Danach bemühen sie sich, anhand sachlich-inhaltlicher Kriterien positiv festzulegen, wie sie im Interesse des Landes abstimmen werden. Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet das Los, welche Haltung beim ersten Dissenspunkt ausschlaggebend sein soll. Die folgenden Punkte werden dann den Koalitionspartnern alternierend zugeteilt.
3. Bei Einspruchsgesetzen wird entsprechend verfahren.

In Fällen der Nichteinigung bleibt die Einberufung des Koalitionsausschusses vorbehalten.”

Dok. 62: Thüringen CDU/FDP 1990-1994, S. 3

“Im Bundesrat wird die von den Unionsparteien und der F.D.P. getragene Bundesregierung unterstützt.”

Sachsen-Anhalt CDU/FDP 1990-1994, S. 2 f.

“Die Landesregierung Sachsen-Anhalt wird sachbezogen und konstruktiv an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken und dabei die Interessen des Landes Sachsen-Anhalt wirksam vertreten.

Die Festlegung der Positionen Sachsen-Anhalts im Bundesrat zwischen den Koalitionsparteien erfolgt im partnerschaftlichen Geist.

Falls zwischen den Koalitionsparteien in bezug auf das Abstimmungsverhalten des Landes im Bundesrat bei wichtigen Gesetzesentwürfen oder Verordnungen unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten bestehen, wird das Land bei der Schlußabstimmung der Gesetzesvorlage des Bundestages oder dem Verordnungsentwurf der Bundesregierung zustimmen."

6. Föderale Ordnung und Länderkoalitionen

Dok. 63: Schleswig-Holstein SPD/B'90/Grüne 1996-2000, S. 18

"Das von den Koalitionspartnern formulierte Konzept für zukunftsfähige Energiepolitik steht in krassem Widerspruch zu den Zielen der amtierenden Bundesregierung, die weiterhin auf die Atomenergie setzt und die Energiewende eher behindert als fördert. Die Koalitionspartner wollen die daraus zwangsläufig folgende politische Auseinandersetzung aktiv führen. Sie wollen aber auch mit all denen eine ebenso aktive Zusammenarbeit organisieren, die das Ziel einer im globalen Sinne zukunftsfähigen Energiepolitik verfolgen."

[...]

"Deshalb wird das Land Schleswig-Holstein im Bundesrat energisch gegen die Fortsetzung der unsoliden und ungerechten Steuer- und Finanzpolitik der Bundesregierung eintreten. Das Land Schleswig-Holstein will stattdessen eine ökologische Steuerreform sowie wirksame Schritte zur Steuergerechtigkeit und Steuervereinfachung erreichen." (S. 82)

Nordrhein-Westfalen SPD/B'90/Grüne 1995-2000, S. 5

"Sie wollen damit auch ein Gegengewicht zur Bonner Koalition bilden, deren Politik den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet und zu sozialer Ausgrenzung führt, die keine zukunftsfähige Wirtschaftspolitik betreibt und deren Umwelt- und Energiepolitik zu Lasten kommender Generationen gehen."

[...]

“Deshalb besteht eine Hauptaufgabe nordrhein-westfälischer Landespolitik darin, darauf hinzuwirken, daß die Demontage des Sozialstaats durch die Bonner Koalition gestoppt und Perspektiven für eine solidarische Weiterentwicklung des Sozialstaats eröffnet werden.” (S. 48)

[...]

“Die nordrhein-westfälische Landesregierung wird die mit dem ASFG-Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion verfolgten Reformanliegen durch geeignete Bundesratsaktivitäten unterstützen und weiterentwickeln.” (S. 53)

Hessen SPD/Grüne 1995-1999, S. 2 f.

“Die Hessische Landesregierung wird ihre Politik der sozialen und ökologischen Erneuerung des Landes weiterführen und so zeigen, daß eine Reformalternative zur Stagnationspolitik der gegenwärtigen Regierungskoalition in Bonn möglich ist.”

[...]

“Wir werden uns energisch gegen eine Fortsetzung der unsoliden und ungerechten Steuer- und Finanzpolitik der Bundesregierung wenden. Hessen wird jeden Versuch der Bonner Koalition bekämpfen, den Haushalt des Bundes auf Kosten der Länder und Kommunen zu entlasten. Das Land wird alles unternehmen, um für die Bundesrepublik eine sinnvolle Steuerreform zu ermöglichen. Die Stichworte heißen: ökologische Steuerreform und Vereinfachung des Steuerrechts.”

Literatur

1. Koalitionsvereinbarungen

Kleine Koalitionen:

- CDU/FDP Mecklenburg-Vorpommern 1990-1994
- CDU/FDP Sachsen-Anhalt 1990-1994
- CDU/FDP Thüringen 1990-1994
- CDU/FDP-DVP Baden-Württemberg 1996-2000

- SPD/FDP Rheinland-Pfalz 1991-1996
- SPD/FDP Rheinland-Pfalz 1996-2001

- SPD/Grüne Niedersachsen 1990-1994
- SPD/Grüne Hessen 1991-1995
- SPD/Grüne Hessen 1995-1999
- SPD/Grüne Nordrhein-Westfalen 1995-2000
- SPD/Grüne Schleswig-Holstein 1996-2000
- SPD/Grüne Hamburg 1997-2001

- SPD/Statt-Partei Hamburg 1993-1997

Minderheitsregierungen:

- SPD/Grüne Sachsen-Anhalt 1994-1998

Ampelkoalitionen:

- SPD/Grüne/FDP Brandenburg 1990-1994
- SPD/Grüne/FDP Bremen 1991-1995

Große Koalitionen:

- CDU/SPD Berlin 1991-1995
- CDU/SPD Baden-Württemberg 1992-1996
- CDU/SPD Thüringen 1994-1999
- CDU/SPD Mecklenburg-Vorpommern 1994-1998
- CDU/SPD Berlin 1995-1999
- SPD/CDU Bremen 1995-1999

2. Sekundärliteratur

- Abromeit, Heidrun 1992: *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen.
- Alemann, Ulrich von 1996: *Die Parteien in den Wechsel-Jahren? Zum Wandel des deutschen Parteiensystems*, in: *APuZ B/6/96*, S. 3-8.
- Arndt, Claus 1989: *Fraktion und Abgeordneter*, in: *Schneider/Zeh*, S. 643-672.
- Arrow, Kenneth J. 1963: *Social Choice and Individual Values*, New York.
- Austen-Smith, David/Banks, Jeffrey 1988: *Elections, coalitions, and legislative outcomes*, in: *APSR*, 82, S. 405-422.
- Austen-Smith, David/Banks, Jeffrey 1990: *Stable portfolio allocations*, in: *APSR*, 84, S. 891-906.
- Axelrod, Robert 1970: *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago.
- Axelrod, Robert 1978: *A Coalition Theory Based on Conflict of Interest*, in: Evan, William. M. (Hrsg.): *Interorganizational Relations. Selected Writings*, University of Pennsylvania Press, S. 44-54.
- Axelrod, Robert 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York.
- Bandorf, Wolf-Rüdiger 1977: *Das Stimmverhalten im Bundesrat als Gegenstand von Koalitionsverhandlungen*, in: *ZfR*, 4, S. 81-84.
- Baring, Arnulf 1984: *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, München.

- Baron, David 1991: A spatial bargaining theory of government formation in parliamentary systems, in: *American Political Science Review*, 85, S. 137-165.
- Becker, Bernd 1996: Wozu denn überhaupt Parteimitglieder? Zum Für und Wider verstärkter parteiinterner Partizipationsmöglichkeiten. Eine Antwort auf den Beitrag von Stefan Schieren, in: *ZParl*, Heft 4, S. 712-718.
- Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.) 1994: *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, New York 1994, 2. Aufl.
- Benz, Arthur 1995: Verhandlungssysteme und Mehrebenenverflechtung im kooperativen Staat, in: *Seibel/Benz*, 83-102.
- Benz, Arthur 1997: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. Vortrag auf dem 27. Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Manuskript.
- Benz, Arthur/ Goetz, Klaus 1996: The German Public Sector: National Priorities and the International Reform Agenda, in: *Diess. (Hrsg.): A New German Public Sector?*, Aldershot, S. 1-26.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard 1992: *Horizontale Politikverflechtung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M.
- Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.) 1997: *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden.
- Berger, Dorothea 1996: Kein Spielraum. Der rotgrüne Koalitionsvertrag legt die Verwaltung an die Kette, in: *Die Zeit*, 14.6.96, S. 16.
- Beyme, Klaus von 1983: *Coalition Government in Western Germany*, in: *Bodganor, Vernon 1983*, S. 16-37.
- Beyme, Klaus von 1992: *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt am Main 1993.
- Black, Duncan 1958: *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge.
- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.) 1993: *Governing Together. The Extent and Limits of Joint Decision Making in Western European Cabinets*, London.
- Blondel, Jean/Cotta, Maurizio (Hrsg.) 1996: *Party and Government*, London.
- Bogdanor, Vernon 1983 (Ed.): *Coalition Government in Western Europe*, London u.a.

- Böhret, Carl 1990: Instrumente des Regierens in der Bundesrepublik Deutschland: Wandel und Kontinuität in der Regierungspraxis, in: Hartwich/Wewer, S. 113-130.
- Bouvier, Beatrix W. 1990: Zwischen Godesberg und Großer Koalition. Der Weg der SPD in die Regierungsverantwortung, Bonn.
- Broughton, David/Kirchner, Emil 1986: The FDP and Coalitional Behaviour in the Federal Republic of Germany: Multi-dimensional Perspectives on the Role of a Pivotal Party, in: Pridham, S. 72-92.
- Browne, Eric C. 1982: Conclusion: Considerations on the Construction of a Theory of Cabinet Coalition Behavior, in: Browne/Dreijmans, S. 335-357.
- Browne, Eric C./Dreijmanis, John (eds.) 1982: Government Coalitions in Western Democracies, New York.
- Browne, Eric C./Frendreis, John/Gleiber, Dennis 1984: An Events Approach to the Problem of Cabinet Stability, in: Comparative Political Studies 17, S. 167-197.
- Browne, Eric C./Frendreis, John/Gleiber, Dennis 1986: The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies, in: American Journal of Political Science, 30, S. 628-650.
- Buchanan, James/Tullock, Gordon 1962: Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor.
- Budge, Ian/Herman, Valentine 1978: Coalitions and Government Formations: An Empirically Relevant Theory, in: British Journal of Political Science, 8, S. 459-477.
- Budge, Ian/Keman, Hans 1990: Parties and Democracy: Coalition Formation and Functioning in Twenty States, Oxford.
- Budge, Ian/Laver, Michael J. 1992a: Coalition Theory, Government Policy and Party Policy, in: Laver/Budge, S. 1-14.
- Budge, Ian/Laver, Michael J. 1992b: The Relationship Between Party and Coalition Policy in Europe: An Empirical Synthesis, in: Laver/Budge, S. 409-430.
- Budge, Ian/Robertson, David/Hearl, Derek 1987: Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies, Cambridge University Press.
- Bull, Hans Peter 1997: Aufgabenentwicklung und Aufgabenkritik, in: König/Siedentopf, S. 343-358.

- Bundesrat (Hrsg.) 1989: Vierzig Jahre Bundesrat, Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11. bis 14. April 1989, Baden-Baden.
- Bundesrat (Hrsg.). 1996: Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1996/97, Baden-Baden.
- Coleman, James S./Fararo, Thomas J (Hrsg.) 1992: Rational Choice Theory. Advocacy and Critique, Newbury Park, London, New Dehli.
- Collester, Jerry Bryan 1969: Coalition Politics in the German Federal Republic. Extensions of Empirical Theory. Diss., Indiana University.
- Colomer, Josep M. (Hrsg.) 1996: Political Institutions in Europe, London.
- Czada, Roland 1995: Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit, in: Lehbruch, Gerhard: Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, S. 73-103.
- Czada, Roland 1997: Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen, in: Benz/Seibel, S. 237-260.
- Dahl, Robert A. 1967: Patterns of Opposition, in: ders (Hrsg.): Political Oppositions in Western Democracies, New Haven, London 1967.
- De Swaan, Abram 1973: Coalition Theories and Cabinet Formations, Amsterdam.
- Dexheimer, Wolfgang F. 1973: Koalitionsverhandlungen in Bonn, 1961, 1965, 1969: Zur Willensbildung in Parteien und Fraktionen, Bonn.
- Dittberner, Jürgen 1987: FDP - Partei der zweiten Wahl. Ein Beitrag zur Geschichte der liberalen Partei und ihrer Funktionen im Parteiensystem der Bundesrepublik, Opladen.
- Dodd, Lawrence C. 1976: Coalitions in Parliamentary Government. Princeton University Press.
- Downs, Anthony 1957: An economic theory of democracy, New York.
- Ellwein, Thomas 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich.
- Esser, Hartmut 1990: "Habits", "Frames" und "Rational Choice". Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 19, S. 231-247.
- Falter, Jürgen W./Schumann, S. 1992: Politische Konflikte, Wählerverhalten und die Struktur des Parteienwettbewerbs, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Die EG-Staaten im Vergleich. Opladen, S. 192-219.

- Falter, Jürgen W./Winkler, Jürgen R. 1996: Die FDP vor dem Aus?, in: APuZ B6/96, S. 45 ff.
- Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen 1988: Elfter Subventionsbericht, Düsseldorf.
- Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.) 1997: Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn.
- Gabriel, Oscar W./Vetter, Angelika 1996: Die Chancen der CDU/CSU in den neunziger Jahren, in: APuZ B/96, S. 9-19.
- Gamson, William 1961: A Theory of Coalition Formation, in: American Sociological Review, 26. Jg., S. 373-382.
- Geißler, Rainer 1991: Soziale Ungleichheit zwischen Frauen und Männern im geteilten und im vereinten Deutschland, in: APuZ B14-15/91, S. 13-24.
- Goetz, Klaus H. 1995: Kooperation und Verflechtung im Bundesstaat: Zur Leistungsfähigkeit verhandlungsbasierter Politik, in: Voigt, Rüdiger, S. 145-166.
- Grande, Edgar 1997: Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung, in: König/Benz, S. 576-591.
- Greiffenhagen, Martin/ Greiffenhagen, Sylvia 1993: Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur im vereinigten Deutschland, München.
- Grimm, Dieter 1994: Politische Parteien, in: Benda/Maihofer /Vogel, S. 599-656.
- Grönebaum, Stefan 1997: Wird der Osten rot? Das ostdeutsche Parteiensystem in der Vereinigungskrise und vor den Wahlen 1998, in: ZParl, 3, S. 407-424.
- Große-Sender, Heinrich A. (Hrsg.) 1990: Bericht der Kommission "Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland - auch in einem vereinten Europa, 2 Bde, Düsseldorf.
- Hamm-Brücher, Hildegard 1989: Abgeordneter und Fraktion, in: Schneider/Zeh, S. 673-700.
- Hartmann, Jürgen 1994 (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer. Frankfurt a.M., 2. Aufl.
- Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.) 1990: Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen.

- Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.) 1991: Regieren in der Bundesrepublik 2. Formale und informale Komponenten des Regierens. Opladen.
- Herman, Valentine/Pope, John 1973: Minority Governments in Western Democracies. In: British Journal of Political Science, 3. Jg., Cambridge University Press, S. 191-212.
- Hesse, Joachim Jens/Renzsch, Wolfgang 1991: Föderalstaatliche Entwicklung in Europa. Baden-Baden.
- Hettmann, Jens-U. 1993: Kanada nach den Wahlen '93. Ist der nationale Zusammenhalt gefährdet?, Bonn (=FES-Außenpolitikforschung, Nr. 57).
- Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.) 1993: Qualitäts- und erfolgreiches Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Berlin.
- Hirschman, Albert O. 1970: Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states, Cambridge.
- Hoffmann-Lange, Ursula 1986: Changing Coalitional Preferences among West German Parties, in: Pridham, S. 45-71.
- Holtmann, Everhard/Boll, Bernhard 1995: Sachsen-Anhalt. Eine politische Landeskunde. Opladen.
- Holtmann, Everhard 1998: Funktionen regionaler Parteien und Parteiensysteme - Überlegungen für ein analytisches Konzept, in: Benz, Arthur/Holtmann, Everhard (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik - Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer, Opladen.
- Hüning, Hasko/Neugebauer, Gero 1996: Die PDS, in: Niedermayer, S. 67-86.
- Ismayr, Wolfgang 1992: Der Deutsche Bundestag. Funktionen - Willensbildung - Reformansätze, Opladen.
- Isensee, Josef 1997: Gutachterliche Stellungnahme zu verfassungsrechtlichen Fragen des Haushalts 1996 des Landes Sachsen-Anhalt, erstellt im Auftrage des Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Jagodzinski, Wolfgang/Kühnel, Steffen 1997: Werte und Ideologien im Parteienwettbewerb, in: Gabriel et.al., S. 209-232.
- Jann, Werner 1986: Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung, in: von Beyme, Klaus von (Hrsg.): Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, PVS-Sonderheft 17, S. 209-230.
- Jann, Werner 1993: Neue Wege in der öffentlichen Verwaltung, in: Hill/Klages, S. 77-90.

- Jann, Werner 1994: *Moderner Staat und effiziente Verwaltung. Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.*
- Jansen, Dorothea 1997: *Das Problem der Akteurqualität korporativer Akteure*, in: Benz/Seibel, S. 193-236.
- Jesse, Eckhard/ Michel, Marco 1996: *Die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus vom 22. Oktober 1995: Das erneute Bündnis zweier Verlierer*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27(4), S. 585- 602.
- Jun, Uwe 1994: *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern*, Opladen.
- Kaltfeger, Werner 1967: *Die Große Koalition. Verfassungspolitische Aufgaben und Probleme*, in: *APuZ* 1967, B18/19.
- Kappelhoff, Peter 1992: *Soziale Tauschsysteme*, München.
- Kato, Junko/Laver, Michael 1997: *Theories of Government Formation and the 1996 General Election in Japan*. Unpublished Paper.
- Kelley, E.W. 1968: *Techniques of Studying Coalition Formation*, in: *Midwest Journal of Political Science*, 12. Jg., Detroit, S. 62-84.
- Kewenig, Wilhelm 1965: *Zur Rechtsproblematik von Koalitionsvereinbarungen*, in: *AÖR*, 90, S. 182-204.
- Klages, Helmut/ Löffler, Elke 1995: *Administrative Modernization in Germany - A Big Qualitative Jump in Small Steps*, in: *International Review of Administrative Sciences*, London/ New Dehli 61, S. 373-383.
- Klein, Franz 1994: *Bund und Länder nach der Finanzordnung des Grundgesetzes*, in: *Benda/Maihofer/Vogel*, S. 1103-1144.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea 1992: *Coalition Governments in the Federal Republic of Germany: Does Policy Matter?*, in: *Laver/Budge*, S. 189-222.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea 1997: *Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994*, in: *Gabriel et.al.*, S. 517-536.
- Knorr, Heribert 1975: *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969. Struktur und Einfluß der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition*, Meisenheim am Glan.
- Kommission "Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik - auch in einem vereinten Europa". Hrsg. vom Landtag Nordrhein-Westfalen. Teil eins, Düsseldorf 1990.

- König, Thomas/Liebert, Ulrike 1996: Germany, in: Blondel/Cotta, S. 78-90.
- König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.) 1997: Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden.
- König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.) 1997: Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, 2. Aufl.
- König, Thomas 1997: Politikverflechtungsfalle oder Parteienblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2, S. 135-160.
- Koschnick, Hans 1989: Der Bundesrat zwischen Länderinteressen, gesamtstaatlicher Verantwortung und Parteipolitik. In: Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden, S. 81-89.
- Kropp, Sabine 1997: Opositionsprinzip und Mehrheitsregel in den Landesverfassungen: Eine Analyse am Beispiel des Verfassungskonflikts in Sachsen-Anhalt, in: ZParl, 3, S. 373-390.
- Kunz, Rainer 1979: Die Bedeutung der Koalition in den westdeutschen Parteiensystemen. Diss., Universität Augsburg.
- Laakso, M./Taagepera R. 1979: 'Effective' Number of Parties. A Measure with Application to West Europe, in: Comparative Political Studies 12, S. 3-27.
- Landesregierung Sachsen-Anhalt, Ministerium für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen (Hrsg.) 1996: Landesentwicklungsbericht Sachsen-Anhalt, Magdeburg.
- Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt 1996: Urteil LVG 1/96 im Organstreitverfahren zwischen der Fraktion der CDU im Landtag Sachsen-Anhalt und dem Landtag Sachsen-Anhalt, Dessau (Manuskript).
- Laufer, Heinz 1967: Institutionelle Leistungen und Versuche. Zur Innenpolitik der Großen Koalition, in: ZfP 1967, S.405-427.
- Laufer, Heinz 1970: Der Bundesrat als Instrument der Opposition, in: ZParl 1, 1970, S.318-341.
- Laver, Michael J. 1974: Dynamic Factors in Government Coalition Formation, in: European Journal of Political Research, 2, S. 259-270.
- Laver Michael 1986: Between Theoretical Elegance and Political Reality: Deductive Models and Cabinet Coalitions in Europe, in: Pridham, S. 27-43.

- Laver, Michael J./ Budge, Ian (eds.) 1992a: *Party Policy and Government Coalitions*. St. Martins Press.
- Laver, M.J./Budge, Ian 1992b: *Measuring Policy Distances and Modelling Coalition Formation*. In: Dies. (ed.), S. 15-40.
- Laver, Michael/Hunt, Ben W. 1992: *Policy and Party Competition*, New York.
- Laver, Michael J./Schofield, Norman 1990: *The Politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A. 1990a: *Government coalitions and intraparty politics*, in: BJPS, 20, S. 489-507.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A. 1990b: *Coalitions and cabinet government*, in: APSR, 84, S. 873-890.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A. 1994: *Cabinet Ministers and Parliamentary Government. The Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge.
- Laver, Michael J./Shepsle, Kenneth A. 1996: *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge University Press.
- Lehmbruch, Gerhard 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart etc.
- Lehner, Franz /Schubert, Klaus 1989: *Parteiendemokratie in der Zwangsjacke der Verbändeherrschaft*, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): *Volksparteien: Ratlose Riesen?* Baden-Baden, S. 193-204.
- Leicht, Robert 1996: *Wenn Recht zur Farce wird. Koalitionsverträge wie in Kiel untergraben die Freiheit der Abgeordneten*, in: *Die Zeit*, 24.5., S.4.
- Leiserson, Michael 1970: *Coalition Government in Japan*, in: Groenings, Sven/Kelley, E.W./Leiserson, Michael (Hrsg.): *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, New York.
- Lijphart, Arend 1984a: *Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation*, in: CPS, 17, S. 265-279.
- Lijphart, Arend 1984b: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, London.
- Lindenberg, Siegwart 1992: *The Method of Decreasing Abstraction*, in: Coleman/Fararo, S. 3-20.
- Linnemann, Rainer 1994: *Die Parteien in den neuen Bundesländern: Konstituierung, Mitgliederentwicklung, Organisationsstrukturen*, Münster, New York.

- Lösche, Peter/Walter, Franz 1992: Die SPD. Klassenpartei - Volkspartei - Quotenpartei. Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung. Darmstadt.
- Lösche, Peter/Walter, Franz 1996: Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel, Darmstadt.
- Lösche, Peter 1993: Kleine Geschichte der deutschen Parteien, Stuttgart.
- Luebbert, Gregory M. 1983: Coalition Theory and Government Formation in Multiparty Democracies, in: *Comparative Politics*, 15, S. 235-249.
- Luebbert, Gregory M. 1984: A Theory of Government Formation, in: *Comparative Political Studies*, 17, S. 229-264.
- Luebbert, Gregory M. 1986: *Comparative Democracy: Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel*. New York.
- Lupia, Arthur/Strom, Kaare 1995: Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections, in: *APSR* 89, S. 648-665.
- Luthardt, Wolfgang 1996: Die deutsche Vereinigung und die Zukunft des Föderalismus, in: *Berliner Debatte Initial* 3, S. 35-50.
- Mackie, Thomas T./Hogwood, Brian W. (Hrsg) 1985a: *Unlocking the Cabinet*, London.
- Mackie, Thomas T./Hogwood, Brian W. 1985b: Decision-making in Cabinet Government, in: dies., London, S. 1-15.
- Männle, Ursula 1997: Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 24, S. 3-11.
- Maor, Moshe 1998: *Parties, Conflicts and Coalitions in Western Europe. Organisational determinants of coalition bargaining*, London, New York.
- March, James G./Olson, Johan P. 1984: The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life, in: *American Political Science Review*, 78, 734-749.
- March, James G./Olsen, Johan P. 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, London.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Dies. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York, S. 39-72.
- McKelvey, Richard/Ordeshook, Peter C./Winer, Mark 1978: The Competitive Solution for N-Person Games, without Sidepayments, in: *American Political Science Review* 72, S. 599-615.



- McLean, Iain 1987: *Public Choice. An Introduction*, London.
- Meeker, Barbara 1971: *Decision and Exchange*, in: *American Sociological Review*, S. 485-495.
- Meng, Richard 1997: *Länder wollen nichts zurück. Scheu vor Kompetenz*, in: *Frankfurter Rundschau*, 4.7.97, S. 4.
- Mershon, Carol 1996: *The Cost of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments*, in: *APSR*, 90, S. 534-554.
- Michels, Robert 1911: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig.
- Moreau, Patrick 1998: *Die Partei des Demokratischen Sozialismus*, in: Ders./Lazar, Marc/Hirscher, Gerhard (Hrsg.): *Der Kommunismus in Westeuropa. Niedergang oder Mutation?*, Landsberg am Lech, S. 242-332.
- Moreau, Patrick/Neu, Viola 1994: *Die PDS zwischen Linksextremismus und Linkspopulismus. Interne Studien Nr. 76/1994 der Konrad-Adenauer-Stiftung*, Sankt Augustin.
- Müller, Wolfgang C. 1994: *Koalitionsabkommen in der österreichischen Politik*, in: *ZParl*, S. 346-353.
- Müller, Wolfgang C./Strom, Kaare (Hrsg.) 1997: *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Wien.
- Müller-Rommel, Ferdinand 1994: *The Role of German Ministers in Cabinet Decision Making*, in: Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A., S. 150-168.
- Naschold, Frieder 1994: *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, Berlin.
- Neugebauer, Gero 1996: *Die SPD*, in: *Niedermayer 1996b*, S. 41-66.
- Neugebauer, Gero/Stöss, Richard 1996: *Die PDS. Geschichte, Organisation, Wähler, Konkurrenten*, Opladen.
- Niedermayer, Oskar 1982: *Möglichkeiten des Koalitionswechsels. Zur parteiinternen Verankerung der bestehenden Koalitionsstruktur im Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, in: *ZParl*, S. 85-110.
- Niedermayer, Oskar 1989: *Innerparteiliche Partizipation. Zur Analyse der Beteiligung von Parteimitgliedern am parteiinternen Willensbildungsprozeß*, in: *APuZ B11/1989*, S. 15-25.

- Niedermayer, Oskar 1996a: Das intermediäre System, in: Kaase, Max/Eisen, Andreas/Gabriel, Oskar W./Niedermayer, Oskar/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Politisches System, Opladen, S. 155-230.
- Niedermayer, Oskar (Hrsg.) 1996b: Intermediäre Strukturen in Ostdeutschland, Opladen.
- Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.) 1994: Parteien und Wähler im Umbruch. Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und in den neuen Bundesländern, Opladen.
- Nohlen, Dieter 1989: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen.
- Nolte, Detlef 1988: Ist die Koalitionstheorie am Ende? Eine Bilanz nach 25 Jahren Koalitionsforschung, in: PVS, S. 230-251.
- North, Douglass C. 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge.
- Nuschler, Franz 1972: Oppositionsforschung, in: ZParl 3, 1972, S.253-256.
- Oberndörfer, Dieter/Schmitt, Karl (Hrsg.) 1991: Parteien und regionale politische Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- OECD 1997: Wirtschaftsbericht Deutschland, Paris.
- Olson, Mancur Jr. 1965: The Logic of Collective Action. Cambridge.
- Ordeshook, Peter C./Winer, Mark 1980: Coalitions and Spatial Policy Outcomes in Parliamentary Systems: Some Experimental Results, in: American Journal of Political Science, 24, S. 730-752.
- Ordeshook, Peter C. 1986: Game Theory and Political Theory. Cambridge.
- Osborne, David/ Gaebler, Ted 1992: Reinventing Government, Reading (Mass.).
- Ostrom, Elinor 1991: Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementary, in: American Political Science Review, 85 (1), 237-243.
- Pappi, Franz Urban 1994: Parteienwettbewerb im vereinten Deutschland, in: Bürklin, Wilhelm/Roth, Dieter (Hrsg.): Das Superwahljahr. Deutschland vor unkalkulierbaren Regierungsmehrheiten, Bund, S. 219-248.
- Pappi, Franz Urban 1991: Wahrgenommenes Parteiensystem und Wahlscheidung in Ost- und Westdeutschland, in: APuZ, B4/91.
- Pappi, Franz Urban 1984: The West German Party System, in: West European Politics, Heft 4, S. 7-27.

- Pehle, Heinrich 1997: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert. Eine Analyse des institutionellen Fundaments der deutschen Umweltpolitik. Habilitationsschrift Universität Erlangen-Nürnberg.
- Pfetsch, Frank R. 1987: Politische Theorie der Entscheidung in Gremien, in: Journal für Sozialforschung, Heft 3/4, S. 253-275.
- Plöhn, Jürgen 1996: Mehrheitswechsel in Sachsen-Anhalt. Modellfall oder Sackgasse? Frankfurt a.M. usw.
- Plöhn, Jürgen 1997: Der Oppositionsstatus der PDS nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, in: ZParl, Heft 4, S. 558-571.
- Porscher, Ralf 1997: Die Opposition als Rechtsbegriff, in: AÖR, Heft 4, S. 444-468.
- Posser, Diether 1994: Der Bundesrat und seine Bedeutung, in: Benda/Maihofer/Vogel, S. 1145-1201.
- Postlep, Rolf-Dieter 1996: Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Marburg.
- Pridham, Geoffrey (Hrsg.) 1986: Coalitional Behaviour in Theory and Practice: an inductive model for Western Europe. Cambridge University Press.
- Pridham, Geoffrey 1987: Koalitionsregierungen und Parteiensysteme in Westeuropa: Ein lange vernachlässigtes Forschungsgebiet. In: Haungs, Peter/Jesse, Eckhard (Hrsg.): Parteien in der Krise? Köln, S. 31-36.
- Prittwitz, Volker von 1994: Politikanalyse, Opladen.
- Prittwitz, Volker von 1996: Verhandeln und Argumentieren, Opladen.
- Raich, Silvia 1995: Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem "Europa der Regionen", Baden-Baden.
- Renzsch, Wolfgang 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzung um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990). Bonn.
- Renzsch, Wolfgang 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995. In: ZParl, 1, S. 116-138.
- Renzsch, Wolfgang 1995: Konfliktlösung im parlamentarischen Bundesstaat: Zur Regelung finanzpolitischer Bund-Länder-Konflikte im Spannungsfeld von Administration und Politik - Vorläufige Überlegungen. In: Voigt, Rüdiger, S. 167-194.

- Renzsch, Wolfgang 1997: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik, in: Hellmut Wollmann u.a. (Hrsg.): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen, S. 49-118.
- Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan 1997: Große Koalition oder Minderheitsregierung. Sachsen-Anhalt als Zukunftsmodell des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundesländern?, in: ZParl, 3, S. 391-406.
- Riker, William H. 1962: The Theory of Political Coalitions, New Haven.
- Rohe, Karl 1992: Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland, Frankfurt am Main.
- Rudzio, Wolfgang 1970: Mit Koalitionsausschüssen leben? Zum Unbehagen an einem Phänomen parteistaatlicher Demokratie, in: ZParl, S. 206-222.
- Rudzio, Wolfgang 1971: Entscheidungszentrum Koalitionsausschuß - Zur Realverfassung Österreichs unter der Großen Koalition, in: PVS 12, 1971, S.87-118.
- Rudzio, Wolfgang 1991: Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik 2. Formale und informale Komponenten des Regierens. Opladen, S. 125-141.
- Saalfeld, Thomas 1997: Deutschland: Auswanderung der Politik aus der Verfassung? Regierungskoalitionen und Koalitionsmanagement in der Bundesrepublik, 1949-1997, in: Müller/Strom, S. 47-108.
- Saretzki, Thomas 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: von Prittwitz, 19-40.
- Sarrazin, Thilo 1997: Zum Leichtsinns verführt. Der Finanzausgleich bedarf einer grundlegenden Reform, in: Die Zeit, 11.7. 1997, S. 22.
- Sartori, Giovanni 1976: Party and Party Systems: A Framework for Analysis, Cambridge.
- Scharpf, Fritz W./Benz, Arthur 1991: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern, Baden-Baden.

- Scharpf, Fritz W. 1992a: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard, S. 11-28.
- Scharpf, Fritz W. 1992b: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard, S. 51-96.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 57-83.
- Scharpf, Fritz W. 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder.
- Schieren, Stefan 1996: Parteiinterne Mitgliederbefragungen: Ausstieg aus der Professionalität? Die Beispiele der SPD auf Bundesebene und in Bremen sowie der Bundes-F.D.P., in: ZParl, Heft 2, S. 214-229.
- Schindler, Peter 1983: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1949-82, Baden-Baden.
- Schmid, Josef 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweise einer Partei im Föderalismus, Opladen.
- Schmidt, Manfred G. 1980: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt am Main/ New York.
- Schmidt, Manfred G. 1983: Two Logics of Coalition Policy: The West German Case, in: Bogdanor, S. 38-58.
- Schmidt, Manfred G. 1996: The Grand Coalition State, in: Colomer, S. 62-98.
- Schmidt, Ute 1996a: Die CDU, in: Niedermayer 1996b, S. 13-40.
- Schmidt, Ute 1996b: Von der Blockpartei zur Volkspartei. Die Ost-CDU im Umbruch 1989-1994, Opladen.
- Schmidt, Ute 1998: Sieben Jahre nach der Einheit. Die ostdeutsche Parteienlandschaft im Vorfeld der Bundestagswahl 1998, in: APuZ B1-2/98, S. 37-53.
- Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.) 1989: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York.
- Schneider, Herbert 1979: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik. Opladen.
- Schneider, Herbert 1997: Parteien in der Landespolitik, in: Gabriel et. al., S. 407-427.

- Schneider, Volker 1997: Zwischen Beschränkung und Ermöglichung: Strukturalistische Erklärungen in der Politikanalyse, in: Benz/Seibel, S. 165-192.
- Schofield, Norman 1976: The Kernel and Payoffs in European Government Coalitions, in: Public Choice, 26, S. 29-49.
- Schofield, Norman 1987: Stability of coalition governments in Western Europe: 1945-1986, in: European Journal of Political Economy 3, S. 555-591.
- Schofield, Norman 1993: Political competition and multiparty coalition governments, in: European Journal of Political Research 23, S. 1-33.
- Schofield, Norman/Laver, Michael J. 1985: Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945-83, in: British Journal of Political Science, 15, S. 143-164.
- Schreckenberger, Waldemar 1992: Sind wir auf dem Weg zu einem Parteienstaat? "Koalitionsrunden" mit ihren Verabredungen als Symptom, in: FAZ, Nr. 104 vom 5.5.1992, S. 12-13.
- Schreckenberger, Waldemar 1994: Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: ZParl, Heft 3, 329-346.
- Schüle, Adolf 1964: Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts: Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis, Tübingen.
- Schüttemeyer, Suzanne S. 1998: Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994, Opladen.
- Schultze, Rainer-Olaf 1991: Bekannte Konturen im Westen - ungewisse Zukunft im Osten. Eine Analyse der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990, in: Wehling, Hans-Georg (Red.): Wahlverhalten, Stuttgart etc., S. 44-102.
- Schultze, Rainer-Olaf 1993: Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie - Politikverflechtung und kein Ende: Der deutsche Föderalismus nach der Vereinigung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4, S. 225-255.
- Schultze, Rainer-Olaf/ Keller, Bernhard 1990: Von Trudeau zu Mulroney: Politik und Wahlen in Kanada, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 21(2), S. 200-227.
- Schumpeter, Joseph A. 1947: Capitalism, Socialism, and Democracy. New York.

- Schwarz J.E. 1978: Maintaining Coalitions, in: Evan, William. M. (Hrsg.): Interorganizational Relations. Selected Writings, University of Pennsylvania Press, S. 185-201.
- Sebaldt, Martin 1992: Die Thematisierungsfunktion der Opposition, Frankfurt/Main.
- Seibel, Wolfgang 1997: Verwaltungsreformen, in: König/Siedentopf, S. 87-108.
- Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur (Hrsg.) 1993: Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein, Opladen.
- Shepsle, Kenneth A. 1989: Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach, in: Journal of Theoretical Politics, 2, 131-147.
- Simon, Herbert A. 1993: Homo rationalis. Die Vernunft im menschlichen Leben, Frankfurt a.M.
- Srubar, Ilja 1992: Grenzen des "Rational-Choice"-Ansatzes, in: ZfS, 157-166.
- Steffani, Winfried 1989: Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Schneider/Zeh, S. 1325-1369.
- Steffani, Winfried 1997: Zukunftsmodell Sachsen-Anhalt? Grundsätzliche Bedenken. Bemerkung zum Beitrag von Wolfgang Renzsch und Stefan Schieren im Heft 3/1997, in: ZParl, Heft 4, S. 717-721.
- Stegmann, Helmut 1996: Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat. Akteure und ihre Einflußnahme, in: Postlep (Hrsg.), S. 141-166.
- Stöss, Richard (Hrsg.) 1986: Parteienhandbuch: Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Opladen.
- Strom, Kaare 1986: Deferred Gratification and Minority Governments in Scandinavia, in: Legislative Studies Quarterly, XI, S. 583-605.
- Strom, Kaare 1990: Minority Government and Majority Rule, Cambridge University Press.
- Strom, Kaare 1996: Democracy, accountability, and coalition bargaining, in: European Journal of Political Research 31, S. 47-62.
- Sturm, Roland 1991: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Baden-Baden.
- Sturm, Roland 1992: Die baden-württembergische Landtagswahl vom 5. April 1992: Rechtsruck oder Protestwahl?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 23(4), S. 622-639.

- Sturm, Roland 1994: The Chancellor and the Executive, in: Stephen Padgett (Hrsg.): Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship, London, S. 78-105.
- Sturm, Roland 1996: Die baden-württembergische Landtagswahl vom 24. März 1996: Normalisierung oder kleinster gemeinsamer Nenner?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27(4), S. 602-616.
- Sturm, Roland 1997: Föderalismus in Deutschland und in den USA - Tendenzen der Angleichung?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28(2), S. 335-345.
- Süß, Werner 1986: Wahl und Führungswechsel. Politik zwischen Legitimation und Elitekonsens. Zum Bonner Machtwechsel 1982/83, in: Klingemann, Hans-Dieter/Kaase, Max (Hrsg.): Wahlen und politischer Prozeß. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1983, Opladen, S. 39-83.
- Taylor, Michael/Laver, Michael 1973: Government Coalitions in Western Europe, in: European Journal of Political Research, No. 3, S. 222-227.
- Tsebelis, George 1990: Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics, Berkeley, Los Angeles, Oxford.
- Van Deemen, A.M.A. 1989: Dominant players and minimum size coalitions, in: European Journal of Political Research 17, S. 313-332.
- Van Rozendaal, Peter 1990: Centre parties and coalition formations: A game theoretic approach, in: European Journal of Political Research 18, S. 325-348.
- Van Rozendahl, Peter 1992: The effect of dominant and central parties on cabinet composition and durability, in: Legislative Studies Quarterly 17, S. 5-36.
- Vesper, Dieter 1997: Maastricht und die Konsequenzen für den Finanzausgleich in Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, 50(6), S. 374-284.
- Vogel, Hans-Jochen 1994: Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. In: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts. Berlin, New York, 2. Aufl., S. 1041-1102.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden.
- Völk, Josef Anton 1989: Regierungskoalitionen auf Bundesebene. Dokumentation und Analyse des Koalitionswechsels von 1949 bis 1987. Regensburg.

- Volgens, Andrea 1996: Parteiprogramme und Polarisierung, in: Niedermayer 1996b, S. 215-236.
- Vorländer, Hans 1992: Die Freie Demokratische Partei, in: Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2. Aufl., S. 266-318.
- Vorländer, Hans 1996: Die FDP: Entstehung und Entwicklung, in: Niedermayer 1996b, S. 113-134.
- Warwick, Paul V. 1994: Government Survival in Parliamentary Democracies, Cambridge.
- Warwick, Paul V. 1996: Coalition Government Membership in West European Parliamentary Democracies, in: British Journal of Political Science, 26, S. 471-499.
- Warwick, Paul V./Easton, Stephen 1992: The cabinet stability controversy: New perspectives on an old problem, in: APSR 36, S. 122-146.
- Wettig-Danielmeier, Inge 1970: Die erste Selbstaflösung eines Parlaments. Die niedersächsische Koalitionskrise 1969/1970, in: ZParl, Heft 3, S. 269-284.
- Wewer, Göttrik 1990: Richtlinienkompetenz und Koalitionsregierung: Wo wird die Politik definiert?, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik 2. Formale und informale Komponenten des Regierens, Opladen, S. 125-141.
- Wiesenthal, Helmuth 1997: Methodologischer Individualismus als Akteurtheorie, in: Benz/Seibel, S. 75-100.
- Winter, Thomas von 1996: Wählerverhalten in den östlichen Bundesländern: Wahlsoziologische Erklärungsmodelle auf dem Prüfstand, in: ZParl, 27, S. 298-316.
- Zeschmann, Philip 1997: Mitgliederbefragungen, Mitgliederbegehren und Mitgliederentscheide: Mittel gegen Politiker- und Parteienverdrossenheit? Zugleich eine Replik auf einen Beitrag von Stefan Schieren in der Zeitschrift für Parlamentsfragen, in: ZParl, Heft 4, S. 698-712.

Register

- Ampelkoalition
33, 63, 109 f., 119, 142, 156
- begrenzte Rationalität
97, 107, 153 f.
- Bereichsopposition
113, 127
- Beteiligungsföderalismus
134
- Bundesrat
46, 50, 53 f., 67, 80, 115 ff., 124 ff.
- Bundesratsinitiativen
138, 148
- Bundesratsklausel
115 ff.
- Cleavage
38, 83
- core party
35, 38, 69 f., 78, 96
- Dreiparteiensystem
132, 151
- Einparteienregierung
16, 34, 67, 76, 90, 102, 110
- Entscheidungsregeln
96, 106 ff., 119, 124, 132, 152
- Konsens
67, 77, 95, 99, 112 ff., 124 ff., 132 ff., 152
 - Mehrheitsprinzip
36, 106, 112, 124 ff., 132 ff., 152 ff.
- Finanzausgleich
52 ff.
- Finanzpolitik (der Länder)
46 ff., 150
- Fortsetzungskoalition
21, 33, 39
- Fragmentierung (des Parteiensystems)
69 ff.
- Föderalismus
30, 65, 131 ff., 151 ff.
- Frauenpolitik
45, 59 ff., 148
- Große Koalition (des Bundes)
94, 110, 111
- innerparteiliche Konsensbildung
15, 18, 21, 31, 66, 102 ff., 127, 153 ff.
- Kaldor-Kriterium
128
- Koalitionsausschuß
88, 91, 112 ff., 152
- Koalitionsforschung
18, 65, 77, 103, 129, 149, 153 ff.
- Koalitionswähler
19, 96
- Konfliktmarkierung
100 ff.
- Konfliktreduzierung
98
- Konfliktvertagung
98, 101
- Kooperationsregeln
16, 45, 106 ff.
- Koppelgeschäfte
97 ff., 128 ff.
- Kreßbronner Kreis
94, 113
- Länderzuständigkeiten
32, 33, 53, 66
- Lehmbruch-These
125, 132 ff., 150
- Losentscheid
119 ff.

Mandatsverteilung
23 ff., 67
Minderheitsregierung
17 ff., 38, 41, 60, 69, 77 f., 83, 93,
102, 107, 110, 115, 124, 127, 151
minimal range coalitions
37
minimal winning coalition
16 f., 23 ff., 83
minimum winning coalition
16 f., 23 ff., 69, 76, 83, 110
Office-seeking-Theorem
13 f., 17, 21, 30, 36 ff., 69, 153
Opposition
14, 19, 30, 41, 46, 68, 77, 80 ff., 93
f., 106, 111 ff., 127, 135 ff., 151, 154
Oppositionsstatus (der PDS)
93 f.
oversized coalition
17, 41, 77, 83, 110
Pareto-Kriterium
128
Parteiprogramme
40, 129
pivotal party
21, 69
Polarisierung
(des Parteiensystems)
69 ff., 79 ff., 99, 110, 115
policy-distance-Ansatz
37 ff., 59, 81, 153
policy-seeking-Ansatz
18, 37, 41, 45
Politische Kultur
99
politischer Tausch
38, 95 ff., 103, 109, 114, 128, 130,
135, 153 ff.
Rational-Choice-Ansatz
14, 20, 107, 156 ff.

Rechtsverbindlichkeit
89 ff.
Regierungsfähigkeit/
Stabilität/Blockade
17, 31, 37, 41, 65, 69, 82 ff., 95, 100,
103 ff., 110, 113, 125, 157
Ressortzahl
14, 32, 34, 37 ff., 150
Ressortzuschnitt
32, 91, 150
Richtlinienkompetenz
30, 94
Scharnierpartei (FDP)
21, 70
Stimmensplitting
19
unitarische Akteure (Parteien)
14, 35, 66, 129, 154
Verwaltungsmodernisierung
55 ff.
Wahlergebnisse
– in den Ländern
23 ff., 42, 71
– der PDS
140
Wahlssysteme
19 f., 77
Zweieinhalbparteiensystem
21, 68 ff., 154

