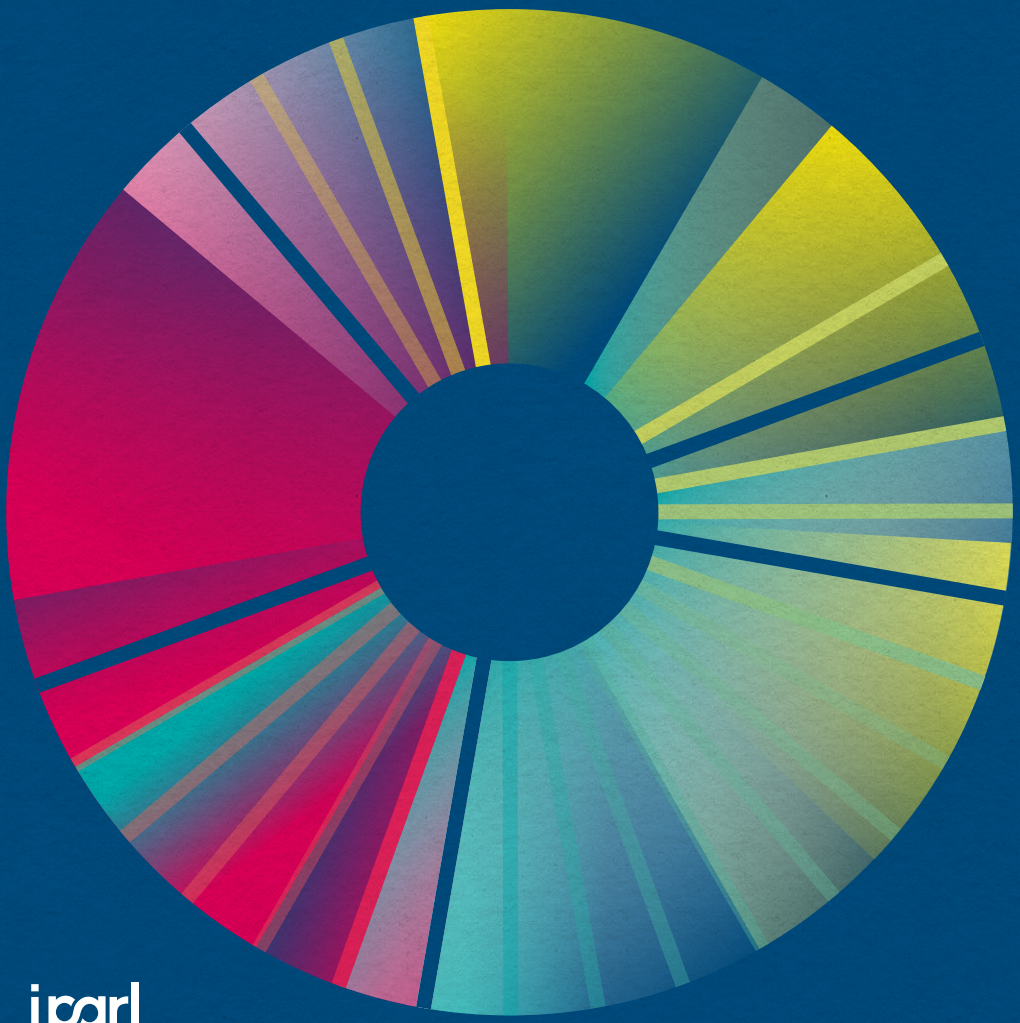
Oliver Kannenberg
Danny Schindler
Suzanne S. Schüttemeyer

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Koalitionsverhandlungen im Beziehungsgeflecht von Fraktion und Partei



ipparl
Institut für Parlamentarismus-forschung

www.kas.de

Impressum

Herausgeberin:
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin

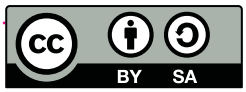
Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung:
Dr. Gregor Ryssel
Referent Parteianalyse
Analyse und Beratung
gregor.ryssel@kas.de

Kooperationspartner:
Institut für Parlamentarismusforschung
Dr. Danny Schindler
schindler@iparl.de

Oliver Kannenberg
kannenberg@iparl.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Gestaltung und Satz: yellow too, Pasiek Horntrich GbR
Die Printausgabe wurde bei der Druckerei Kern GmbH, Bexbach, klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de).

ISBN: 978-3-95721-936-7

Koalitionsverhandlungen im Beziehungsgeflecht von Fraktion und Partei

Oliver Kannenberg
Danny Schindler
Suzanne S. Schüttemeyer

Auf einen Blick

- *Kontinuität und Wandel im Grundsätzlichen:* Koalitionsverhandlungen gehören spätestens seit den 1960er-Jahren zu einem festen Bestandteil der Regierungsbildung auf Bundesebene. Sie zeichnen sich einerseits durch Kontinuität aus: Unverändert geblieben sind in den letzten Jahrzehnten vor allem der rechtliche Rahmen und die grundsätzlichen politischen Mechanismen. Gewandelt hat sich das Parteiensystem: Das lange bestehende „Zweieinhalb-Parteiensystem" wurde durch das Hinzukommen von Bündnis90/Die Grünen, der Linken sowie der AfD um eine Vielzahl theoretischer Koalitionsoptionen erweitert. Angesichts veränderter Größenverhältnisse sind auch neue Formate notwendig, die mehr Parteien und/oder lagerübergreifende Bündnisse umfassen. Der Umfang der Koalitionsverträge ist im Zeitverlauf deutlich angewachsen (seit den 1980er-Jahren um das Fünfzigfache).

- *Differenzierte Verhandlungsstrukturen und mehr innerparteiliche Beteiligung:* Für die letzten Jahrzehnte lassen sich auch Veränderungen beim Ablauf von Koalitionsverhandlungen konstatieren: Erstens stehen an ihrem Anfang vermehrt Sondierungen, die teilweise schon detaillierte inhaltliche Aushandlungsprozesse darstellen. Zweitens haben sich die Verhandlungsstrukturen ausdifferenziert: In jüngster Zeit wurden eine große und eine kleine Hauptverhandlungsrunde, eine Vielzahl politikfeldspezifischer Arbeitsgruppen sowie eine den Prozess koordinierende Steuerungsgruppe eingesetzt. Die Verhandlungsdelegationen wuchsen zudem mit der Größe der Arbeitsgruppen. Diese umfassten 2018 circa 350 Mitglieder. Drittens hat die innerparteiliche Beteiligung durch Mitgliederentscheide bei der SPD 2013 und 2018 eine Aufwertung erfahren.

- *Komplexe Repräsentationsprozesse im Spannungsfeld von „Partei" und „Fraktion"*: Angesichts der genannten Entwicklungen stellt sich die Frage, inwiefern sich das Einflussverhältnis von Partei und Fraktion bei den Koalitionsbildungen in der jüngeren Vergangenheit gewandelt hat. Grundsätzlich zu beachten ist, dass Parteien hochkomplexe Organisationen sind, zu denen auch ihre Vertretungen im Parlament, die Fraktionen, gehören. Eine Gegenüberstellung „der" Partei und „der"

Fraktion kann daher leicht Missverständnisse hervorrufen. Insbesondere gehören Abgeordnete in der Regel den Parteiführungen der verschiedenen Gliederungen (Orts-, Kreis-, Bezirks-, Landes- und Bundesebene) an, für die sie wichtige Repräsentationsleistungen erbringen.

- *Gewichtsverschiebungen im Teilnehmerkreis:* Im Zuge der angewachsenen Verhandlungsdelegationen sind Gewichtsverschiebungen auszumachen, die das Einflussverhältnis von Fraktion und Partei betreffen. Bei den Hauptverhandlungsrunden hat sich die Beteiligtenzahl zwischen 2002 und 2017/18 mehr als versechsfacht, und der Anteil der beteiligten Bundestagsmitglieder ist von 86 auf 52 Prozent gesunken. Deutlich gestiegen ist die Zahl derer, die ein Regierungsamt auf Landesebene innehaben, sowie der Mitglieder der Parteiführung auf Bundesebene (Präsidium oder Vorstand). Ähnliches gilt für die Beteiligten an den Fachverhandlungen in den Arbeitsgruppen.

- *Mehr Beteiligung der Landesebene als Folge schwacher Bundesparteien*: Von den verhandelnden Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitikern wird die gewachsene Beteiligung der Landesebene auch als „Ausdruck der Schwäche der Bundesparteien" gesehen. Die Einbindung der Landesebene erfolgt aus Sicht der Beteiligten vor allem, weil damit „Kommunikationsdisziplin" gewonnen und ein Beitrag zur innerparteilichen Befriedung geleistet werden kann.

- *Kleine Runden als Entscheidungsgremien, „große Verhandlungsrunden" und Parteibasis als Legitimationsinstanz*: Die eigentlichen Verhandlungsentscheidungen fallen auch weiterhin in der „kleinen Verhandlungsrunde" bzw. der Runde der Partei- und Fraktionsvorsitzenden. Dies ist auch für die Frage des Einflusses der Bundestagsfraktion wichtig. In der 2013 und 2018 eingesetzten „großen Verhandlungsrunde" (und ggf. auch durch die Parteibasis) werden die ausgehandelten Ergebnisse im Urteil der Beteiligten „legitimiert".

- *Prärogative der Fraktion*: Insgesamt ist die „eingespielte Prärogative der Fraktion" bei Koalitionsverhandlungen (Uwe Thaysen) unter Druck geraten, aber weiterhin vorhanden. Der MdB-Anteil liegt trotz massiv gewachsener Beteiligtenzahlen bei mehr als 50 Prozent. Als zentraler Akteur bei der legislatorischen Umsetzung sachpolitischer Koalitionsvereinbarungen kann die Fraktion bzw. ihre stets beteiligte Führung auch nicht umgangen werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Koalitionsverhandlungen als Forschungsgegenstand 6

2. Zum Einflussverhältnis von Partei und Fraktion 10

3. Rechtliche Aspekte der Koalitionsverhandlungen 13

4. Koalitionsverhandlungen im Zeitverlauf 16

4.1 Koalitionsgenese in der Bundesrepublik Deutschland 16
4.2 Dauer von Regierungsbildung und Koalitionsverhandlung 18
4.3 Ergebnis der Koalitionsverhandlungen 21
4.4 Koalitionsverhandlungen als Medienereignis 24

5. Kontextfaktoren und Abschnitte der Koalitionsbildung 29

5.1 Kontextfaktoren der Koalitionsverhandlungen 30
5.2 Sondierungsgespräche 38
5.3 Inhalt vor Personal? Koalitionsverhandlungen im engeren Sinn 40
5.4 Ratifizierung durch die Mitglieder – Letztentscheidung als Legitimation 44

6. Wer führt die Koalitionsverhandlungen? 49

6.1 Funktionale Differenzierung und Umfang der Verhandlungsdelegationen 50
6.2 Anteil beteiligter MdBs und Funktionsprofil der Nicht-Parlamentarier 54
6.3 Veränderte Einflussverhältnisse im Urteil der Beteiligten: Eher Bund vs. Land als Fraktion vs. Partei? 77
6.4 Kippt die „eingespielte Prärogative" der Parlamentarier? 80

7. Was wünschen sich die Beteiligten? 86

8. Fazit: Koalitionsverhandlungen als „Hochzeit" deutscher Politik im Wandel 88

Literaturverzeichnis 90

Die Autorin und die Autoren 101

1. Koalitionsverhandlungen als Forschungsgegenstand

Die Bundesrepublik Deutschland wird gemeinhin als Kanzlerdemokratie charakterisiert. Verschiedene Merkmale kennzeichnen diesen Regierungstypus, der seit der Kanzlerschaft Adenauers (mehr oder weniger) stilprägend ist. Dazu zählen vor allem die verfassungsrechtlich und politisch starke Stellung des Kanzlers im Kabinett und Parlament, der Gegensatz zwischen Regierungsmehrheit und Opposition („neuer Dualismus") sowie der innerparteiliche Führungsanspruch des Regierungschefs (Niclauß 2015).[1] Ein weiterer Aspekt ist die starke Personalisierung von Wahlen, die sich in der Proklamation von Kanzlerkandidaten zeigt. Theoretisch existieren dabei verschiedene Konstellationen, um Kanzler oder Kanzlerin zu werden bzw. zu bleiben. Vor allem wegen eines vergleichsweise stabilen Parteiensystems hat sich in der politischen Praxis Deutschlands in den vergangenen 70 Jahren allerdings eine bevorzugte Variante herausgebildet: ein Mehrheitsbündnis mehrerer Parteien bzw. Fraktionen. Minderheitsregierungen, die sich zur Umsetzung von politischen Zielen in der Regel auf wechselnde Mehrheiten stützen müssen, stellen in Deutschland eine absolute Ausnahme dar (allgemein dazu: Pfafferott 2018). Auch Alleinregierungen, bei denen nur eine Fraktion die Mehrheit der Parlamentsmandate und alle Regierungsämter besetzt, hat es auf der Bundesebene abseits von Übergangsphasen nicht gegeben.[2] Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur eine Kanzler-, sondern ebenso eine Koalitionsdemokratie (Horst 2013: 162).

Parteien gehen nach der Wahl in Koalitionsgespräche, handeln politische Inhalte aus und teilen sich (nach unterschiedlichen Kriterien und Vergabeschlüsseln) Regierungsämter auf. In Europa befindet sich die Bundesrepublik damit in guter Gesellschaft. Im Gegensatz zu anderen Ländern (z. B. Dänemark oder Portugal) hat sich hier jedoch die Praxis etabliert, Koalitionsregierungen zu bilden, die einerseits hinreichend groß sind, um sichere Mehrheitsverhältnisse zu garantieren, andererseits aber nur in den seltensten Fällen mehr Parteien als rechnerisch notwendig umfassen.

Die Koalitionsforschung in Deutschland ist mit ihrem Untersuchungsgegenstand gewachsen. In der alten Bundesrepublik waren Koalitionsverhandlungen ein relativ wenig beleuchtetes Gebiet, was nicht zuletzt den begrenzt vorhandenen Bündnisoptionen geschuldet war. Seitdem sich die politische Landschaft stärker ausdifferenziert hat und das Parteiensystem zunehmende Fragmentierung aufweist, ist hingegen ein Aufschwung zu verzeichnen. Inzwischen lässt sich die Koalitionsforschung in mindestens drei Bereiche gliedern: die nunmehr stärker in den Blick genommene Koalitionsbildung am Anfang (Verhandlung), das Koalitionsmanagement während einer Wahlperiode[3] sowie, vor allem im Rahmen quantitativ-vergleichender Studien, die Koalitionsdauer und -stabilität.

Ein Stück quer dazu liegt das gewachsene Forschungsinteresse (über die Politikwissenschaft hinaus) an den immer ausdifferenzierteren Koalitionsverträgen (Kropp und Sturm 1998). Diese sind seit jeher nicht unumstritten, wenn sie etwa als Dokumente betrachtet werden, die „die Unabhängigkeit des Abgeordneten zur Schimäre werden“ lassen (Leicht 1996: 4). Dabei ist ihr grundsätzlicher Nutzen eindeutig nachweisbar: Im europäischen Vergleich erhöhen Koalitionsverträge die Stabilität von Regierungen signifikant (Saalfeld 2007). Nicht nur in den Medien, sondern auch unter den „Betroffenen“ im Parlament mehren sich dennoch kritische Stimmen an ihrem steigenden Regelungsumfang und Detailgrad, womit eine Schwächung des repräsentativen Prinzips einherginge, so das Urteil des amtierenden Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble (Dausend und Knaup 2020: 240). Gerade mit der wachsenden Bedeutung dieser Verträge sind auch die vorgelagerten Verhandlungen (und Sondierungen) stärker in den Blickpunkt von Öffentlichkeit und Forschung gelangt. Sie entscheiden nicht nur über die Verteilung und Besetzung von Regierungsämtern, sondern wirken auch vorprägend auf die inhaltliche Ausrichtung der Politik des künftigen Regierungsbündnisses. Weitere, bislang ungekannte Folgen wurden im Nachgang der Bundestagswahl

2017 sichtbar, als die langwierigen Sondierungs- und Koalitionsgespräche zu einer verzögerten Einrichtung des neuen Bundestages führten, was dessen Handlungsspielraum vorübergehend einschränkte (Schüttemeyer 2020: 23).

In der vorliegenden Studie werden jene Verhandlungen vor Abschluss des Koalitionsvertrags eingehender untersucht. Im Zentrum steht die Frage, ob und inwiefern sich das Einflussverhältnis der Kollektivakteure Partei und Fraktion bei der Koalitionsbildung in der jüngeren Vergangenheit gewandelt hat. Dafür wird der Zeitraum ab der Wiedervereinigung 1990 in den Blick genommen, wobei die unterschiedlich gelagerten Koalitionsverhandlungen 1998, 2009 und 2018 besondere Aufmerksamkeit erfahren. Für die Auswahl war zum einen der annähernd gleiche Zeitabstand zwischen den Verhandlungen entscheidend, zum anderen die unterschiedlichen Parteikonstellationen. Zudem wurde 1998 der erste vollständige Regierungswechsel vollzogen, 2009 die bislang letzte klassische Lagerkoalition auf Bundesebene gebildet, und 2018 kam eine Große Koalition unter besonderen Vorzeichen zustande.

Dazu wurden neben einer Auswertung der Medienberichterstattung vor allem die Beteiligten an den verschiedenen Gesprächsformaten untersucht.[4] Ergänzt werden Medien- und Teilnehmeranalyse durch Interviewdaten. Insgesamt wurden 15 Gespräche mit beteiligten Spitzenpolitikern geführt, die alle seit 1990 an Koalitionsgesprächen beteiligten Parteien abdecken (CDU, CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen). Die Befragten haben in diesem Zeitraum an jeweils verschiedenen Stellen (kleine Verhandlungsrunde, große Runde, Arbeitsgruppen etc.) und teilweise in führender Position mitverhandelt. Das Sample umfasst somit – jeweils aktuelle oder ehemalige – Parteivorsitzende auf Bundes- und Landesebene, (sonstige) Mitglieder der Bundesparteiführung, Regierungsmitglieder auf Bundes- und Landesebene sowie Angehörige der Fraktionsführungen im Deutschen Bundestag. Da den Interviewten Anonymität zugesichert wurde, wird bei der Zitation das Kürzel „TN-IV“ (Teilnehmer-Interview) verwendet und auch auf sonstige Hinweise auf ihre Person, die sich etwa aus dem Kontext ergeben könnten, verzichtet.

1 Im Folgenden wird in aller Regel das generische Maskulinum verwendet, das Ämter und Funktionen unabhängig vom Geschlecht bezeichnet.

2 1953 gewann die Union zwar nicht die absolute Mehrheit der Wählerstimmen, aber die absolute Mehrheit der Sitze im Bundestag; 1957 gelang ihr beides. Dennoch wurde unter der Führung Adenauers sowohl im 2. als auch im 3. Bundestag eine Koalitionsregierung gebildet. Anders war dies lange Zeit in den Ländern. In der jüngeren Vergangenheit ist aber ein deutlicher Rückgang zu erkennen: Seit 2007 konnten lediglich die SPD in Hamburg (2011, 2015) und die CSU in Bayern (2013) bei einer Wahl mehr als die Hälfte der Mandate gewinnen.

3 Im Management von Koalitionen spielen sogenannte Koalitionsausschüsse eine besondere Rolle (Strøm, Müller und Smith 2010; Miller 2011).

4 Wir danken Florian Schröder (Universität Regensburg) für seine tatkräftige Unterstützung bei der Studie.

2. Zum Einflussverhältnis von Partei und Fraktion

Will man, wie mit dieser Studie beabsichtigt, das Einflussverhältnis von Partei und Fraktion bei der Koalitionsbildung in den Blick nehmen, steht man zunächst vor einem Abgrenzungsproblem. Beide Einheiten sind einerseits aufeinander bezogen: Fraktionen bestehen laut Geschäftsordnung des Bundestages aus Vertretern einer Partei oder, im Falle der Unionsfraktion, nicht miteinander konkurrierender Parteien. Andererseits sind sie analytisch zu trennen: Es sind die Parteien (nicht Fraktionen), die auf der Basis eigener inhaltlicher Angebote (Partei-, Wahlprogramm) bei Wahlen antreten. Vor allem besitzen sie auch viele Tausend sich nicht professionell mit Politik beschäftigender Mitglieder, die sie mittels einer breitflächigen Organisationsstruktur integrieren. Parteien wirken in die Gesellschaft hinein und stellen insofern außerparlamentarische, nichtstaatliche Organisationen dar. Ein bzw. das Hauptziel der Parteien ist es letztlich allerdings, aggregierte gesellschaftliche Repräsentationsansprüche im Parlament zum Ausdruck zu bringen und außerstaatlich gefasste Beschlüsse (etwa auf Parteitagen) im Rahmen staatlicher Institutionen umzusetzen. Dafür primär verantwortlich sind die Fraktionen, im Falle erfolgreicher Mehrheitsbildung zudem die Regierungen, die ihrerseits aus den Mehrheitsfraktionen hervorgehen und in ihrem Wirken von diesen abhängen. Damit sind die Fraktionen „im Verhältnis zu ihren Parteien die Stätte der handelnden Politik“ (Schüttemeyer 1998: 31) und als solche „in die organisierte Staatlichkeit eingefügt“, wie es das Bundesverfassungsgericht mehrfach betont hat.

Erschwert wird die Abgrenzung zwischen Partei und Fraktion durch einen personellen Überschneidungsbereich, der aus dem Umstand resultiert, dass Parlamentarier häufig zur Parteiführung der verschiedenen Gliederungen (lokal, regional, Landes- oder Bundesebene) gehören. An solcher Ämterkumulation wird nicht nur deutlich, dass die Annahme, die Fraktionen seien der verlängerte oder ausführende Arm ihrer Partei, viel zu kurz greift und an der Wirklichkeit vorbeigeht. Ebenso wie die vorstehenden Betrachtungen zeigt die Ämterakkumulation an, welche komplexen und diffizilen Repräsentationsprozesse im Verhältnis von Partei und Fraktion stattfinden bzw. stattfinden müssen, soll das Zusammenspiel aus innerparteilicher Integration und erfolgreichem parlamentarischen Handeln (das auch auf die Maximierung von Parteistimmen an der Wahlurne zielt) gelingen.

All dies macht es grundsätzlich schwierig, „die" Fraktion und „die" Partei gegenüberzustellen und beider Einflussverhältnisse präzise zu ermitteln (Schüttemeyer 1999: 94). Messbar ist aber jedenfalls der Anteil der Bundestagsabgeordneten, die direkt an den Koalitionsverhandlungen mitwirken. Um möglichen Gewichtsverschiebungen nachzugehen, wird daher der Teilnehmerkreis bei der Koalitionsbildung in einem eigenständigen Untersuchungskapitel in den Blick genommen. Kann bei den Verhandlungen in dieser Hinsicht auch heute noch von einer „eingespielte[n] Prärogative" der Fraktion gegenüber der Partei (Thaysen 2006a: 594) gesprochen werden?

Die Frage nach möglichen Einflussverlagerungen verdient zwei weiterführende Betrachtungen. Erstens dürfen angesichts der geschilderten Komplexität im Verhältnis von Fraktion und Partei nicht nur die Koalitionsverhandlungen selbst betrachtet werden. Eine umfassende Perspektive muss auch auf rechtliche Aspekte, Veränderungen im historischen Verlauf, dabei wirksame Kontextfaktoren sowie auf verschiedene Abschnitte der Koalitionsbildung gerichtet werden.

Die Rolle der außerparlamentarischen Parteiorganisation relativierend ist zweitens in Rechnung zu stellen, dass Koalitionsvereinbarungen (nur) den Ausgangspunkt der vierjährigen Koalitionspolitik darstellen, die aber vielfach von aktuellen und oft nicht vorhergesehenen Ereignissen und Entwicklungen geprägt wird. Das bedeutet nicht nur, dass vieles gar nicht antizipierend geregelt werden kann. Auch können Umstände eintreten, die eine Umsetzung des tatsächlich Geregelten verhindern, wobei einzelne Akteure solche Umstände auch „strategisch" nutzen, d. h. im eigenen Interesse interpretieren können. Dass die Koalitionsvereinbarung auch zur Maku-

latur werden kann, zeigt sich überdeutlich in der Energiepolitik nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 sowie in der Haushalts-, Arbeitsmarkt- oder Gesundheitspolitik vor dem Hintergrund der aktuellen Corona-Pandemie. Was Helmut Kohl im Jahre 1987 gegenüber der eigenen Fraktion formulierte, gilt ganz grundsätzlich kontextunabhängig: Nach Abschluss der Koalitionsvereinbarung schlägt – entweder erneut oder zumindest stärker als bislang – „die Stunde der Fraktionen" (zitiert nach Schüttemeyer 1998: 266).

3. Rechtliche Aspekte der Koalitionsverhandlungen

Koalitionsverhandlungen prägen die deutsche Politik inhaltlich wie personell. Innerhalb weniger Wochen werden die Grundzüge (und vermehrt Details) der politischen Agenda für die bevorstehende Wahlperiode geregelt. Umso überraschender mag es auf den ersten Blick anmuten, dass so gut wie keine rechtlichen Vorgaben dafür existieren. So kennt das deutsche Recht keine zeitliche Befristung für Koalitionsverhandlungen. Das Grundgesetz sieht lediglich eine Frist für das Zusammentreten des neugewählten Bundestages vor, konkret „am dreißigsten Tage nach der Wahl" (Art. 39 Abs. 2 GG). Die Bundesregierung kann – und bislang war dies durchgehend der Fall – vom Bundespräsidenten nach Art. 69 Abs. 2 GG mit der Weiterführung der Geschäfte beauftragt werden. Eine formale Rolle kam zudem bislang den amtierenden Bundespräsidenten zu. Art. 63 Abs.1 GG gewährt dem Staatsoberhaupt das Vorschlagsrecht für den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin. Folgt der Bundestag diesem Vorschlag nicht, indem die Mehrheit der Mitglieder nicht für den Kandidaten stimmt, kann er einen eigenen Vorschlag zur Abstimmung bringen. Sollte auch dieser nicht die Mehrheit der Abgeordneten hinter sich vereinen, obliegt dem Bundespräsidenten die Entscheidung, Neuwahlen anzusetzen oder eine Minderheitsregierung ins Amt zu bringen (Art. 63 Abs. 4 GG).

Rechtlich umstritten ist die Einordnung von Koalitionsverträgen in das Verfassungsrecht, wenngleich deren allgemeine Zulässigkeit weithin anerkannt wird. Die Kanzlerwahl ohne Aussprache (Art. 63 Abs. 1 GG), die staatliche Ver-

ankerung der Parteiendemokratie und die Mitarbeit der Parteien am gesamten politischen Willensbildungsprozess (Art. 21 GG) bilden dafür die Grundlage. Koalitionsvereinbarungen sind „politische" Papiere und keine Verträge im eigentlichen Wortsinn. Hierfür fehlt ihnen die rechtliche Bindungskraft. Folgerichtig sind politische Willensbekundungen in Koalitionsverträgen nicht einklagbar. Der Umsetzungsdruck kann lediglich politischer Natur sein, etwa indem andere Parteien bzw. der Bündnispartner, innerparteiliche Akteure oder Medien und Öffentlichkeit auf die eingegangene Selbstverpflichtung hinweisen, die im Koalitionsvertrag gesetzten Ziele und Maßnahmen zu erfüllen. Sanktionierungsfähig ist insofern (politisch) vor allem der Koalitionspartner sowie die Wählerschaft. Während die Wählerinnen und Wähler einer Partei ihre Gunst an der Urne entziehen können, bleibt dem Koalitionspartner die Möglichkeit, fehlenden Handlungswillen öffentlichkeitswirksam anzuprangern oder – in letzter Konsequenz – das Bündnis zu beenden.

Die Parteisatzungen können ebenfalls eine Quelle für rechtliche Vorgaben an Koalitionsverhandlungen sein, schließlich entsenden die Parteien ihre Vertreter in die Gespräche. In den Statuten von SPD, CSU und Bündnisgrünen auf Bundesebene sind keine Regelungen zu Koalitionsverhandlungen zu finden. Die CDU hingegen benennt in §28 Abs. 8 ihrer Satzung den Bundesparteitag als Letztentscheidungsorgan: „Er beschließt über das Ergebnis von Koalitionsverhandlungen." Die gleiche Regelung ist bei der Linkspartei in §15 niedergeschrieben; ergänzend dazu entscheidet der Parteitag auch über „die Tolerierung von Minderheitsregierungen auf Bundesebene". Bei den Freien Demokraten sieht die Bundessatzung (§9 Abs. 15) lediglich vor, dass sich die Landesverbände „über Verhandlungen wegen der Beteiligung an einer Koalition [...] mit dem Bundesvorstand ins Benehmen zu setzen" haben. Die detailliertesten satzungsrechtlichen Vorschriften finden sich bei der Alternative für Deutschland (AfD). Vor einer etwaigen Koalitionsverhandlung ist laut §11 Abs. 23 „eine Empfehlung des Konvents[5] einzuholen", im Nachgang müsste ein zustande gekommener Vertrag durch einen Mitgliederentscheid bestätigt werden. Dies überrascht insofern, als die AfD bislang noch an keiner Regierungskoalition auf Bundes- oder Landesebene beteiligt war und nach wie vor von allen übrigen Bundestagsparteien als Bündnispartner ausgeschlossen wird.

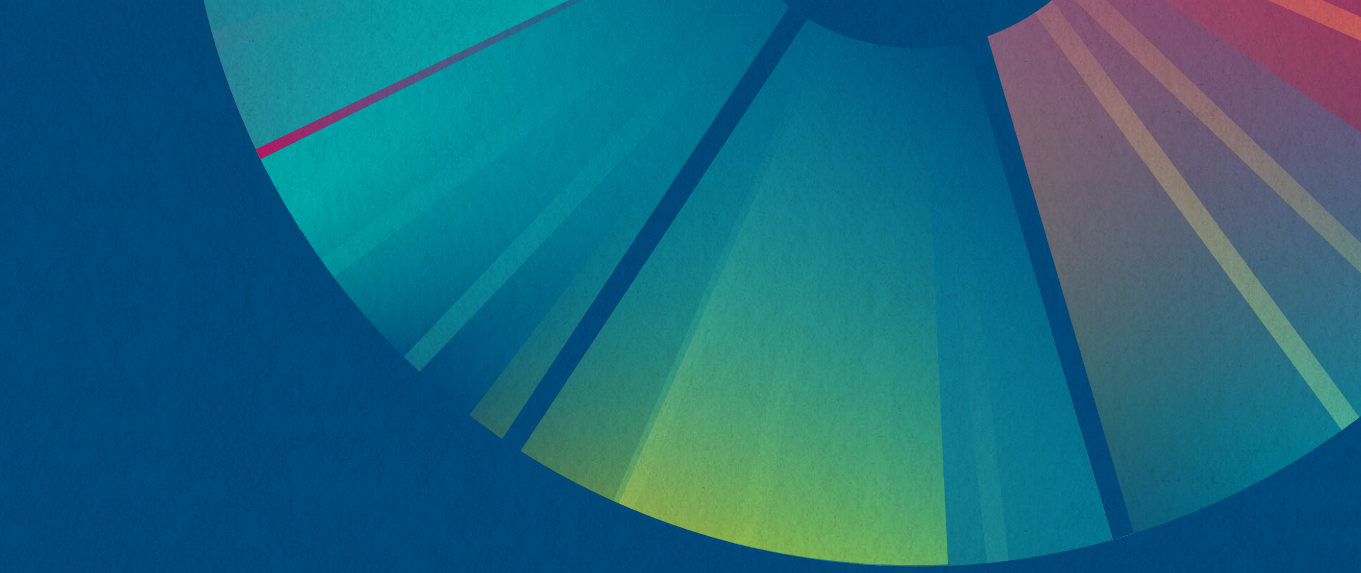
In den Satzungen der Parteien auf Landesebene findet sich eine höhere Variation an Regelungen, die zum Teil Vorbildcharakter für die Bundesebene besitzen könnten. So präzisieren etwa die Statuten der FDP Berlin in §8 Abs. 4, dass dem Landesausschuss[6] die Aufgabe zukommt, „die Ver-

handlungskommission für Koalitionsverhandlungen“ auszuwählen. Zuvor muss die Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus angehört werden. Eine vergleichbare Regelung für die Besetzung des Teilnehmerkreises findet sich bei den übrigen Parteien nicht.

Der geringe Umfang rechtlicher Regelungen für den Ablauf der Verhandlungsgespräche sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich im Zuge der Institutionalisierung von Koalitionsverhandlungen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten zahlreiche ungeschriebene Normen herausgebildet haben, auf die im Folgenden an verschiedenen Stellen hingewiesen wird.

5 Mitglieder des Konvents sind der Bundesschatzmeister und vier weitere vom Bundesvorstand aus seiner Mitte zu wählende Mitglieder sowie 50 Vertreter der Landesverbände.

6 Der Landesausschuss ist der Kleine Parteitag der FDP Berlin und besteht aus 84 von den Bezirksausschüssen gewählten Delegierten.



4. Koalitionsverhandlungen im Zeitverlauf

4.1 Koalitionsgenese in der Bundesrepublik Deutschland

Nach der ersten Bundestagswahl 1949 forcierte die CDU/CSU als stärkste politische Kraft eine Fortführung der im Frankfurter Wirtschaftsrat erprobten „bürgerlichen Koalition“ mit FDP und DP (Deutsche Partei).[7] Verhandlungskommissionen gab es 1949 noch nicht, die Absprachen liefen zwischen Adenauer und dem FDP-Vorsitzenden Franz Blücher. An diesen beiden lag es, für die getroffenen Vereinbarungen parteiinternen Rückhalt einzuholen. Nach der raschen Einigung aller Parteien, eine Koalition einzugehen, drangen Personalfragen in den Vordergrund. Schon damals – und bis heute fortbestehend – wurden Ämter außerhalb der Bundesregierung als Teil der sogenannten Verhandlungsmasse begriffen. Das vereinbarte Nominierungsrecht für das Amt des Bundespräsidenten sei etwa ein „denkbar saftiger Köder für die FDP“ gewesen (Schwarz 1986: 623).

Vier Jahre später war es Adenauers erklärtes Ziel, eine sogenannte Übergroße Koalition zu bilden, also mehr Parteien an der Regierung zu beteiligen, als für die absolute Mehrheit notwendig sind. Die angestrebte Zwei-Drittel-Mehrheit, die zur Durchführung von Verfassungsänderungen angesichts der geplanten Wiederbewaffnung erreicht werden musste, führte zur Erweiterung der bestehenden bürgerlichen Koalition um den GB/BHE (Gesamtdeutscher Block/Block der Heimatvertriebenen). Dieses Bündnis endete 1960

infolge des Parteiwechsels der DP-Minister zur CDU. Ein Jahr später erfolgte die Fusion von Deutscher Partei und GB/BHE zur Gesamtdeutschen Partei (GDP), die zwar bis 1969 noch einzelne Mandate erringen, jedoch keinen großen Einfluss mehr auf die Regierungsbildung ausüben konnte.[8] In den ersten Jahren der Bundesrepublik gehörte das Ziel, politisch nahestehende Parteien zu marginalisieren, zur Koalitionsstrategie der Union, denn man wollte diesen keine Möglichkeiten geben, sich in der Opposition als realistische Alternative zu profilieren. Mit der Absorption der Kleinparteien im ideologischen Umfeld sowie den erfolgreichen Parteiverbotsverfahren gegen KPD (Kommunistische Partei Deutschlands) und SRP (Sozialistische Reichspartei) an den äußersten Rändern des Parteienspektrums war der Weg vorgezeichnet für die Bildung des sogenannten Zweieinhalb-Parteiensystems, das die Koalitionsverhandlungen in der Bundesrepublik ab 1961 prägen sollte.[9]

Nach dem Kanzlerwechsel zu Ludwig Erhard folgten 1965 erneut Koalitionsverhandlungen der Union mit der FDP. Sowohl das Verhältnis zwischen CDU und CSU als auch zu den Freien Demokraten war äußerst spannungsgeladen. Die beiden kleineren Koalitionsparteien stellten hohe personelle Forderungen an Erhard, der beiden nachgab und damit einen „außerordentlichen Autoritätsverlust“ erlitt (Marx 2017: 117). Die bis dato schnellste Regierungsbildung befriedigte alle beteiligten Parteien gleich wenig, schwächte die Stellung des Kanzlers und ebnete den Weg für die erste Große Koalition ein Jahr später (Geiger 2017: 108). Die Entfremdung der FDP von den Unionsparteien Ende der 1960er-Jahre ermöglichte den Sozialdemokraten eine Regierungsoption jenseits einer Großen Koalition und die Inanspruchnahme der Kanzlerschaft. In seinem dritten Versuch gelang es Willy Brandt, mit der Wahl 1969 Bundeskanzler zu werden; sein Nachfolger Helmut Schmidt sollte die sozial-liberale Koalition bis 1982 fortführen. Die Verhandlungen gestalteten sich dabei von Wahl zu Wahl schwieriger und (insbesondere 1976) langwieriger. Ab 1980 steigerte sich die Unzufriedenheit im Regierungsbündnis, vor allem auf Seiten der FDP, die sich immer stärker in zwei Flügel aufteilte. Der wirtschaftsliberale tendierte stärker zu einer Koalition mit den Unionsparteien, während der (zahlenmäßig geringere) sozial-liberale Flügel die gleichnamige Koalition aufrechterhalten wollte. Anders als 1966 kannte die FDP 1982 keine „Sehnsucht nach der Opposition“ (Jäger 1987: 221) und vollzog mit der „Bonner Wende“ den Schritt zurück zur Union. Es folgten 16 Jahre christlich-liberale Koalition unter Bundeskanzler Helmut Kohl.

Mit dem Einzug der Partei Die Grünen, später Bündnis90/Die Grünen, in den Deutschen Bundestag 1983 wurde das deutsche Parteiensystem dauerhaft erweitert. Nur zwei Jahre später erprobten die Sozialdemokraten in Hessen

erstmalig eine rot-grüne Koalition.[10] Nach 18 Monaten wurde diese bereits wieder beendet, was der langfristigen Zusammenarbeit über die Grenzen Hessens hinaus nicht schadete. Das „rot-grüne Projekt" wurde durch Koalitionen in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen weiter vorangetrieben. Mit der Wahl 1998 erlebte die Bundesrepublik fast 50 Jahre nach ihrer Gründung den ersten und bislang einzigen vollständigen Regierungswechsel. Sieben Jahre später reichte es nach der Bundestagswahl 2005 nicht mehr für eine Mehrheit aus SPD und Grünen. Letztlich entschieden sich CDU, CSU und SPD für die zweite Große Koalition im Bund und Angela Merkel wurde Kanzlerin. Zuvor waren bereits erstmalige (kurze) Sondierunggespräche zwischen den Jamaika-Parteien, also FDP, Grünen und Union, geführt worden.

Nach der Wiedervereinigung erweiterte sich das gesamtdeutsche Parteienspektrum auch um die PDS, später Die Linke. Im Unterschied zu den ersten Jahren der Grünen war die bundesrepublikanische Frühphase der PDS aber in zweifacher Hinsicht anders gelagert. Zum einen trat die damalige PDS die Nachfolge der SED an und übernahm damit den historischen Ballast des DDR-Regimes. Zweitens erhielt sie von Beginn an hohe Zustimmung in den neuen Bundesländern und Berlin. Entgegen starker Einwände der Bundesparteispitze führte die koalitionspolitische Wirklichkeit auf Landesebene 1994 zur erstmaligen Erprobung des sogenannten Magdeburger Modells, als sich die rot-grüne Regierung von Reinhard Höppner in Sachsen-Anhalt von der PDS tolerieren ließ. Nur vier Jahre später wurde in Mecklenburg-Vorpommern die erste Koalitionsregierung aus SPD und PDS gebildet. 2014 wurde Bodo Ramelow in Thüringen der erste Ministerpräsident der Linkspartei. Zudem traten mit den Freien Wählern in Bayern und der dänischen Minderheitenpartei SSW (Südschleswigscher Wählerverband) in Schleswig-Holstein weitere Kleinparteien auf Landesebene in Regierungsbündnisse ein. Beide konnten jedoch bislang keine bundespolitischen Erfolge erzielen.

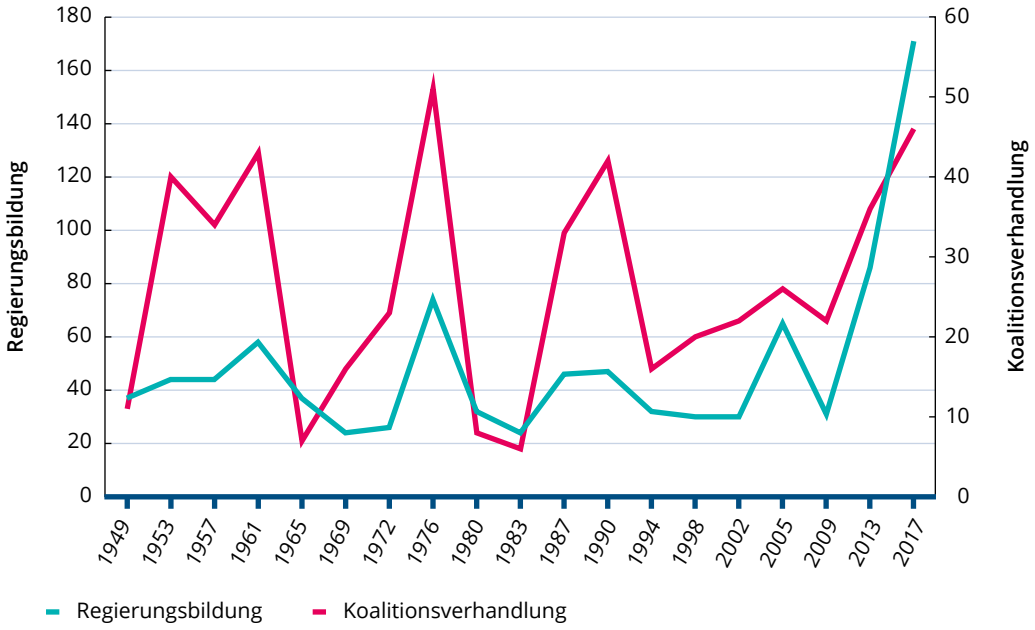
4.2 Dauer von Regierungsbildung und Koalitionsverhandlung

Die Dauer der Koalitionsverhandlungen kann sich von der Dauer der Regierungsbildung beträchtlich unterscheiden (siehe Abbildung 1). Während die Regierungsbildung den gesamten Verlauf von der Bundestagswahl bis zur Regierungserklärung umfasst, sind Koalitionsverhandlungen (im engeren Sinne) nur ein Teil dieses Prozesses. Dementsprechend können auch zahl-

reiche andere Faktoren Einfluss auf die Dauer der Regierungsbildung ausüben, wie etwa unterschiedlich lange Sondierungsgespräche oder mehr oder weniger zeitaufwendige Abstimmungen über das Verhandlungsergebnis in den Parteien.

Bis zur Wiedervereinigung wurden die allermeisten Koalitionsverhandlungen entweder nach weniger als 14 Tagen abgeschlossen oder dauerten über einen Monat an. Lediglich die ersten beiden sozial-liberalen Verhandlungen 1969 (16 Tage) und 1972 (23 Tage) liegen dazwischen. Auffallend ist zudem, dass sowohl bei der SPD-FDP-Koalition als auch bei dem bürgerlich-liberalen Bündnis die vier aufeinanderfolgenden Verhandlungszeiträume dasselbe Muster aufweisen. Jeweils nimmt die Dauer von der ersten bis zur dritten Koalitionsverhandlung zu und sinkt bei der vierten (und letzten) rapide. Dafür dürften immer fallabhängige Ursachen verantwortlich sein. 1972 erschwerte etwa die Erkrankung Brandts die Verhandlungen und sorgte obendrein für Dissonanzen zwischen den SPD-Führungsgruppen. Vier Jahre später waren es Finanzierungslücken in der Rentenversicherung, die die Verhandlungen zäher gestalteten. Der frühzeitige Wahltermin 1976 und der Wille der FDP, die Koalitionsverhandlungen erst nach ihrem Parteitag zu beenden, führten zu 51 Verhandlungstagen – bis heute der Höchstwert. Die größte zeitliche Diskrepanz zwischen der Dauer der Regierungsbildung und den Koalitionsverhandlungen findet sich 2017/2018. Der Gesamtprozess dauerte so lange wie noch nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik (171 Tage). Die Verhandlungen zwischen den Unionsparteien und der SPD waren hingegen „schon“ nach 46 Tagen abgeschlossen.

Abbildung 1: Dauer von Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildungen in Tagen



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: Schindler 1999: 1141f., Feldkamp 2020.

Die Entwicklung zu länger andauernden Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildungen bestätigt sich ab 1990, blendet jedoch Höchstwerte der Jahre davor aus. Während unter den fünf längsten Regierungsbildungen gleich drei aus dem aktuellen Jahrtausend vertreten sind, fällt bei den Koalitionsverhandlungen lediglich die Große Koalition 2018 in diese Kategorie. Dass unter den Bedingungen eines stärker fragmentierten Parteiensystems, in dem gängige Lagerkoalitionen weniger wahrscheinlich sind, die Dauer der Regierungsbildung zunimmt, erscheint schlüssig. International vergleichende Studien konnten hier jedoch bislang keinen direkten Zusammenhang identifizieren (Ecker und Meyer 2015, Diermeier und van Roozendaal 1998).

4.3 Ergebnis der Koalitionsverhandlungen

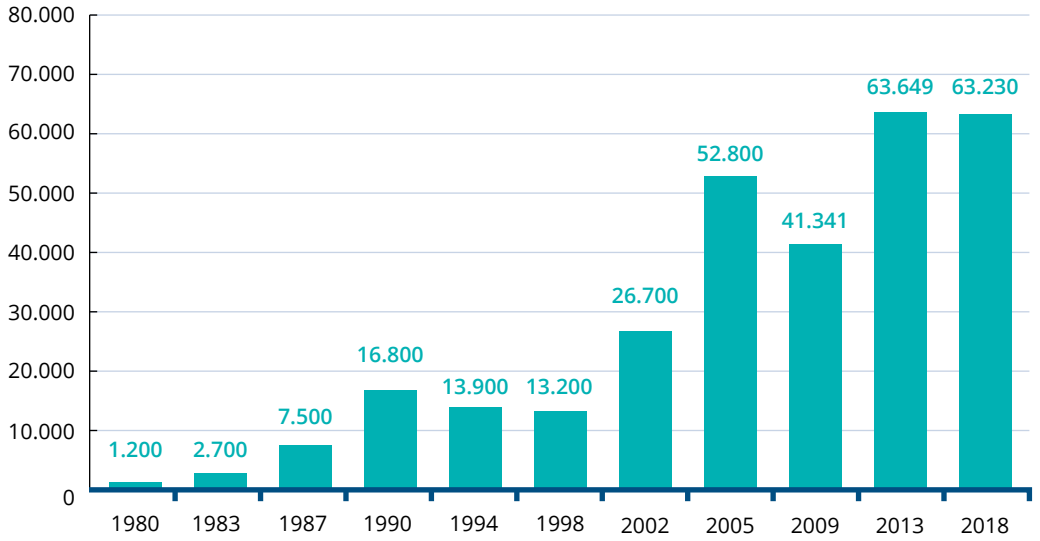
Nach den Koalitionsbildungen in den ersten beiden Bundestagen verständigten sich die Führungen der Regierungsparteien darauf, das Koalitionsmanagement in Briefen und informellen Absprachen vorzunehmen. Erste verschriftlichte Koalitionsvereinbarungen wurden 1957 von der DP erstellt. Unklar ist, inwiefern die Union bzw. Adenauer diesen Text gebilligt oder lediglich zur Kenntnis genommen hat. Erst durch den Nachlass des ehemaligen Ministers Hans-Joachim von Merkatz (DP) wurde die Vereinbarung der Öffentlichkeit 25 Jahre später zugänglich gemacht. 1961 ging die Union mit einem geschwächten Kanzlerkandidaten Adenauer in Verhandlungen mit der FDP, die sich entgegen ihrem Wahlversprechen auf eine weitere Amtszeit des CDU-Vorsitzenden einließ. Als Teilerfolg werteten die Liberalen die Festsetzung im ersten Absatz des Koalitionsvertrags, dass Adenauer das Amt „nicht für die ganze Dauer der Legislaturperiode bekleiden wird“ (Weber 1967: 180). Erstmalig wurde eine solche Vereinbarung mit inhaltlichen Vorgaben und Abstimmungen für die parlamentarische Zusammenarbeit ausgestaltet und zudem veröffentlicht. Unter Bundeskanzler Ludwig Erhard gingen die Bündnispartner 1965 zur vorherigen Praxis unveröffentlichter Koalitionsabsprachen zurück.

Die Große Koalition 1966 sowie die ersten drei sozial-liberalen Koalitionen 1969, 1972 und 1976 verzichteten ganz auf Koalitionsvereinbarungen; als maßgeblich wurden die jeweiligen Regierungserklärungen der Bundeskanzler angesehen. Zwar existierten interne Arbeits- und Positionspapiere, jedoch wurde der Öffentlichkeit kein gemeinsames Vertragswerk präsentiert. 1972 verkündete Herber Wehner dazu gegenüber der Presse: „Es wird kein sogenanntes Koalitionspapier geben. Das hat diese Koalition nicht nötig.“ (SPD 1972).

Entgegen der ursprünglichen Absicht des Bundeskanzlers Schmidt wurden 1980 detaillierte Koalitionsabsprachen vorab veröffentlicht und nicht erst in der Regierungserklärung dargelegt. Dieser Schritt wurde als Zeichen für die angespannte Grundstimmung in den Verhandlungen interpretiert, bei denen eine elektoral gestärkte FDP auf eine angeschlagene SPD traf, die ihrerseits innerparteiliche Flügelkonflikte bewältigen musste (Bermbach 1981: 79). Fortan etablierte sich der Abschluss eines Vertragsdokuments zwischen den Koalitionspartnern. In der Amtszeit Helmut Kohls wurde aus der „relativ

formlosen Absprache über die allgemeinen Grundzüge der Regierungspolitik [...] ein detaillierter Vertrag" (Stüwe 2006: 548). Gegenüber 1983 stieg die Länge des Vertrages 1994 um mehr als das Vierfache (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Umfang der Koalitionsverträge (Wörteranzahl) seit 1980



Quelle bis 1994: Rudzio 2002: 58; 1998 bis 2005: Stüwe 2006: 549; 2009: Eigene Berechnung; 2013 und 2018: Erdmann 2018.

Nicht nur der Umfang der Vereinbarungen sollte anwachsen, sondern auch deren Bedeutung für das Koalitionsmanagement. 1998 wurde erstmals die einheitliche Abstimmungspraxis der Koalitionsfraktionen in den Abschnitt zur Arbeitsweise aufgenommen.

Im Detail betrachtet lässt sich für den Koalitionsvertrag 1998, dem immerhin der erste vollständige Regierungswechsel zugrunde liegt, kein Anstieg des Umfangs feststellen. Dieser trat erst vier Jahre später ein, als sich die Wörterzahl des rot-grünen Vertrages mehr als verdoppelte (von 13.200 auf 26.700). Ursächlich dafür dürfte die geringere parlamentarische Mehrheit von lediglich vier Sitzen (gegenüber zehn Mandaten 1998) wie auch die angespannte wirtschaftliche Lage gewesen sein, wie uns Teilnehmer bestätigten.

Eine erneute annähernde Verdoppelung folgte drei Jahre später mit dem ersten förmlichen Koalitionsvertrag einer Großen Koalition. Dass ein Bündnis aus Union und SPD „keine Liebesheirat" ist und (ursprünglich) nur auf eine Wahlperiode ausgelegt war, war allen Beteiligten der Verhandlung bewusst. Die geringe Schnittmenge der Wahlprogramme, gänzlich auf andere Bündnisoptionen ausgerichtet, sowie der nahezu gleichverteilte Mandatsanteil brachte die Verhandlungsteilnehmer dazu, „die Vereinbarungen unter taktischen Gesichtspunkten bis in einzelne Details" auszuhandeln (Hartmann, Vogt und Wanner 2008: 18). Trotz der Rückkehr zu einer traditionellen Lagerkoalition war der Vertrag 2009 wesentlich umfangreicher als jener der rot-grünen Koalition sieben Jahre zuvor, was den Stellenwert von Koalitionsverträgen als „Grundlage für das Koalitionsmanagement" (Horst 2013: 184) unterstreicht. Dass es nicht nur auf den Umfang, sondern vielmehr den Inhalt ankommt, zeigt sich an der Rezeption der immerhin über 40.000 Wörter umfassenden Vereinbarung von Union und FDP als „höchst unvollständige[m] Koalitionsvertrag" (Saalfeld 2010). Mit der Großen Koalition 2013 stieg die Vertragslänge noch einmal auf mehr als 63.000 Wörter an, den bislang höchsten Wert. Fünf Jahre später sank die Wörterzahl leicht, verblieb aber deutlich über dem Niveau der Verträge vor 2013.

Von den Befragten wird die Entwicklung zu einer immer detaillierteren Festschreibung der politischen Vorhaben zwar differenziert, im Grundsatz jedoch eher kritisch bewertet. Auf Verständnis traf der „Trend, dass man möglichst viel vorher festzurren möchte, damit danach das Regieren leichter fällt" (TN-IV). Im Falle ungleich starker Koalitionspartner sei es zudem nachvollziehbar, dass der schwächere Partner auf möglichst detaillierte Vereinbarungen besteht. So wurde der Vertrag zwischen Union und FDP 2009 als „viel zu offen" (TN-IV) bezeichnet, potenzielle Konflikte wurden vertagt und traten in der Steuer- und Gesundheitspolitik umgehend nach der Regierungsbildung zutage (Bytzek und Roßteutscher 2011: 277). Die insbesondere aus Sicht der FDP wenig erfreuliche Koalitionsphase mit den Unionsparteien habe bei den aus der Opposition kommenden Sozialdemokraten weitere Skepsis vor einer erneuten Großen Koalition 2013 genährt, wodurch bei den Vertragsverhandlungen die „Liebe zum Detail sehr ausgeprägt war" (TN-IV).

Besonders kritische Stimmen bezeichneten die größere Regelungsbreite in den Interviews als „Elend" (TN-IV) oder „grauenvoll" (TN-IV). Koalitionsverträge seien inzwischen so lang, dass sie anfingen, den „normalen parlamentarischen Betrieb zu strangulieren". Die Arbeit der Abgeordneten verkomme zu einem „bürokratischen Vollzug von Vertragsinhalten" (TN-IV). Die im Koalitionsvertrag 2018 beschlossene Halbzeitevaluation zeige dies deutlich.

Der Hang zu detaillierteren Absprachen sei zudem eine Folge des Vertrauensverlusts zwischen dem Führungspersonal der Koalitionspartner. Insbesondere bei den lagerübergreifenden Großen Koalitionen, deren Parteien im Laufe einer Wahlperiode in zahlreichen Wahlkämpfen auf Landesebene engagiert sind, sicherten detaillierte Formulierungen die Koalitionstreue, „damit die andere Seite nicht ausbüxen kann" (TN-IV). Dabei ist zu bedenken, dass ein Koalitionsvertrag nur insofern als Arbeitsgrundlage einer Regierung dienen kann, wie es die äußeren Umstände zulassen. Externe Schocks wie die Weltwirtschafts- und Finanzkrise oder die Covid-19-Pandemie binden zeitliche und vor allem finanzielle Ressourcen der Exekutive. In dem Maße, wie der exekutive Handlungsspielraum temporär erhöht wird, schränken solche Krisen darüber hinaus die Umsetzung der Vereinbarungen stark ein. Ein Gesprächspartner hielt hierzu fest, es sei inzwischen „vergebene Liebesmüh, so detailliert einen Vierjahreszeitraum" regeln zu wollen (TN-IV).

4.4 Koalitionsverhandlungen als Medienereignis

In der „medialen Echtzeitdemokratie" (Hausmann 2013) sind auch Sondierungs- und Koalitionsverhandlungen stärker in den Blick der Öffentlichkeit gerückt. Nach 16 Jahren Kanzlerschaft Helmut Kohls waren die Koalitionsverhandlungen 1998 von SPD und Grünen ein regelrechtes „Medienspektakel" (Neue Zürcher Zeitung 1998). Die Unterzeichnung des Koalitionsvertrages wurde als Medienereignis zelebriert. Zeitgleich wurde der Vertrag ins Internet gestellt – ein Novum. Vier Jahre später folgte eine betont zurückhaltende Verkündung des Koalitionsergebnisses (Goffert 2002). Dem Anfang von Koalitionen mag noch ein medialer Zauber innewohnen, der Fortsetzung eher weniger. Teilnehmer der Verhandlungen 2002 machten sehr deutlich, wie angespannt die Atmosphäre während der Gespräche gewesen sei. 2009 dominierte ebenfalls ein eher zurückhaltender Ton die Koalitionsverhandlungen, nicht zuletzt aufgrund der omnipräsenten Frage der Steuersenkungen, dem Herzensanliegen der FDP. Mit dem größeren Teilnehmerkreis (s. Kapitel 6) ging auch eine Zunahme an öffentlichen Aussagen zum Zwischenergebnis einher – eine Entwicklung, die acht Jahre später auf die vorläufige Spitze getrieben wurde.

Die Jamaika-Sondierungen wurden zu einem medialen Großereignis, sowohl auf Seiten der „traditionellen" Akteure wie Presse und TV als auch der beteiligten Parteipolitiker selbst via Social Media. Als „Krebsübel der

deutschen Politik“ bezeichnete Horst Seehofer die mediale Selbstdarstellung der Sondierungsteilnehmer in einer Fernseh-Dokumentation zur Regierungsbildung.[11] In einem Artikel der FAZ, der sich mit den Gründen des Scheiterns der Sondierungsgespräche befasste und bezeichnenderweise zahlreiche Aussagen aus (vermeintlich) nicht öffentlichen Gesprächsrunden beinhaltet, wird dies wie folgt zusammengefasst:

> *„In den vergangenen Wochen hatten immer wieder Tweets und Interviews für Unfrieden gesorgt. Oft diskutierten die Politiker darüber, wer nun schon wieder etwas ausgeplaudert habe. Und warum. So hatten etwa Lindner, Andreas Scheuer und Cem Özdemir Papiere aus den Sondierungen fotografiert und getwittert. Eine Grünen-Politikerin hatte irgendwann das Gefühl, es wäre besser, wenn nun mal alle ihre Telefone wegschmissen und nur noch miteinander redeten.“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2017)*

Ausdrücklich betonte ein befragter Teilnehmer, dass die Schuld für diese Entwicklung bei den Politikern zu suchen sei und nicht bei den Medien. Die Beteiligten hätten „durch ihren Selbstdarstellungstrieb dazu beigetragen, dass Politik herabgesunken ist auf das Niveau von Unterhaltung“ (TN-IV). Die Selbstdarstellung, die – positiv gekehrt – der Herstellung einer informierten Öffentlichkeit dienen kann, könnte dafür sorgen, dass die Rückkehr zu exklusiveren Teilnehmergremien mit nur „vier oder acht“ Personen forciert werde (TN-IV).

Der Druck, der auf den Verhandlungsteilnehmern von Seiten verschiedener Akteure lastet, wurde ebenfalls von einigen Befragten thematisiert. Nach dem Ende der Koalitionsverhandlungen und unzähligen Nachtsitzungen hätten viele erst einmal „in den Urlaub“ (TN-IV) gemusst, stattdessen würde dann das Regieren erst beginnen bzw. weitergehen. Als Wunsch wurde geäußert, nicht „dauerhaft zwischendrin Teilergebnisse veröffentlichen zu müssen“ (TN-IV). Anstelle zu vieler „Ultraschallbilder“ solle erst am Ende die klare Botschaft stehen: „Hier ist das Baby!“ (TN-IV).

Stüwe verweist hinsichtlich der medialen Aufmerksamkeit, die den Koalitionsverhandlungen in den vergangenen Jahren zuteilwurde, auf die zeremonielle Vorstellung des Vertrages. Bei der Fortsetzung der rot-grünen Koalition 2002 wurde in der Berliner Neuen Nationalgalerie erstmals der Austausch der unterschriebenen Vertragsexemplare inszeniert. Seither gehört dieser Akt bei jeder Unterzeichnung von Koalitionsverträgen zum Standardrepertoire – als ein weiteres Indiz für die „Formalisierung des Informalen“ (Stüwe 2006: 549).

Tabelle 1: Koalitionsbildungen nach Bundestagswahlen 1949 bis 2018

Tag der Wahl	Dauer der Regierungs-bildung	Dauer der Koalitions-verhandlung	Bundeskanzler/In	Regierungsparteien
14.8.1949	37 Tage	11 Tage	Konrad Adenauer	CDU, CSU, FDP, DP
6.9.1953	44 Tage	40 Tage	Konrad Adenauer	CDU, CSU, FDP, DP, GB/BHE
15.9.1957	44 Tage	34 Tage	Konrad Adenauer	CDU, CSU, DP
17.9.1961	58 Tage	43 Tage	Konrad Adenauer	CDU, CSU, FDP
19.9.1965	37 Tage	7 Tage	Ludwig Erhard	CDU, CSU, FDP
28.9.1969	24 Tage	16 Tage	Willy Brandt	SPD, FDP
19.11.1972	26 Tage	23 Tage	Willy Brandt	SPD, FDP
3.10.1976	74 Tage	51 Tage	Helmut Schmidt	SPD, FDP
5.10.1980	32 Tage	8 Tage	Helmut Schmidt	SPD, FDP
6.3.1983	24 Tage	6 Tage	Helmut Kohl	CDU, CSU, FDP
25.1.1987	46 Tage	33 Tage	Helmut Kohl	CDU, CSU, FDP
2.12.1990	47 Tage	42 Tage	Helmut Kohl	CDU, CSU, FDP
16.10.1994	32 Tage	16 Tage	Helmut Kohl	CDU, CSU, FDP
27.9.1998	30 Tage	20 Tage	Gerhard Schröder	SPD, Grüne
22.9.2002	30 Tage	22 Tage	Gerhard Schröder	SPD, Grüne
18.9.2005	65 Tage	26 Tage	Angela Merkel	CDU, CSU, SPD
27.9.2009	31 Tage	22 Tage	Angela Merkel	CDU, CSU, FDP
22.9.2013	86 Tage	36 Tage	Angela Merkel	CDU, CSU, SPD
24.9.2017	171 Tage	46 Tage	Angela Merkel	CDU, CSU, SPD

Tag der Wahl	Regierungsparteien	Koalitionstyp	Parl. Mehrheit (in Sitzen)	Koalitions-vertrag (Wörterzahl)
14.8.1949	CDU, CSU, FDP, DP	MMK	6	
6.9.1953	CDU, CSU, FDP, DP, GB/BHE	ÜK	89	
15.9.1957	CDU, CSU, DP	ÜK	34	
17.9.1961	CDU, CSU, FDP	MMK	57	2.500 + 600
19.9.1965	CDU, CSU, FDP	MMK	41	
28.9.1969	SPD, FDP	KMK	8	
19.11.1972	SPD, FDP	MMK	24	
3.10.1976	SPD, FDP	KMK	4	
5.10.1980	SPD, FDP	KMK	22	1.200
6.3.1983	CDU, CSU, FDP	MMK	29	2.700
25.1.1987	CDU, CSU, FDP	MMK	22	7.500
2.12.1990	CDU, CSU, FDP	MMK	166	16.800
16.10.1994	CDU, CSU, FDP	KMK	4	13.900
27.9.1998	SPD, Grüne	MMK	10	13.200
22.9.2002	SPD, Grüne	MMK	4	26.700
18.9.2005	CDU, CSU, SPD	MMK	140	52.800
27.9.2009	CDU, CSU, FDP	MMK	20	41.341
22.9.2013	CDU, CSU, SPD	MMK	188	63.649
24.9.2017	CDU, CSU, SPD	MMK	44	63.230

Quellen: Dauer Regierungsbildung und Koalitionsverhandlung: Schindler 1999: 1141f., Feldkamp 2020. Umfang der Koalitionsabkommen bis 1994: Rudzio 2002: 58; 1998 bis 2005: Stüwe 2006: 549; 2009: Eigene Berechnung; 2013 und 2018: Erdmann 2018.

MMK = Minimale Mehrheitskoalition (jede Koalitionspartei für die Mandatsmehrheit notwendig), ÜK= Übergroße Koalition (mehr Koalitionsparteien beteiligt als für die Mandatsmehrheit notwendig), KMK= Kleinste Mehrheitskoalition (Koalitionsoption mit geringster Mandatsmehrheit, jede Koalitions-partei für die Mehrheit notwendig)

7 Eine Übersicht der Koalitionsformate befindet sich am Ende des Kapitels in Tabelle 1.

8 Bei der Bundestagswahl 1965 konnten vier Kandidaten der GDP über Wahlbündnisse mit SPD und Union in den Bundestag einziehen. Während der Wahlperiode wurden je zwei GDP-Mitglieder als Gäste der jeweiligen Fraktion geführt.

9 Das Zweieinhalb-Parteiensystem, das auch Dreiparteiensystem genannt wird, war streng genommen ein Vierparteien-System bestehend aus CDU, CSU, FDP und SPD. Die reduzierte Bezeichnung ist Folge der koalitionspolitischen Bedeutung der Parteien.

10 Zuvor hatte die SPD bereits eine Minderheitsregierung unter Duldung der Grünen gestellt.

11 Besagte Szene befindet sich bei TC 06:01 min in der Dokumentation „Im Labyrinth der Macht – Protokoll einer Regierungsbildung“, Stephan Lamby, Erstausstrahlung am 5.3.2018, ARD.

5. Kontextfaktoren und Abschnitte der Koalitionsbildung

In einer engen Definition beginnt die Koalitionsbildung mit dem ersten Zusammentreffen der Verhandlungsführer und endet mit der Vorlage der Bündnisvereinbarung an das letztentscheidende Parteigremium. Die designierten Bündnispartner besitzen meist eine politische Vorgeschichte und verhandeln mit dem Ziel einer Übereinkunft zu Inhalt und Form der Regierungsarbeit in der anstehenden Wahlperiode. Gerade die Verhandlungen der jüngeren Vergangenheit haben aber gezeigt, dass ein breiterer Fokus notwendig ist, will man verstehen, welche Größen den Prozess und das Ergebnis von Koalitionsgesprächen beeinflussen. Im Folgenden werden daher verschiedene Phasen und zentrale Kontextfaktoren näher betrachtet, die in Abbildung 3 modellhaft dargestellt sind. Klar ist aber auch, dass jede einzelne Koalitionsbildung ihre „eigene Dynamik und eigene Regeln" (TN-IV) besitzt, wie es ein Gesprächspartner treffend zum Ausdruck gebracht hat.

Besondere Beachtung erfahren dabei die ausgewählten Verhandlungen 1998, 2009 und 2017/2018 (siehe Begründung in Kapitel 1). Verstärkt wurde in den vergangenen Jahren zudem der Blick auf die an den Koalitionsverhandlungen Beteiligten gerichtet, die vor allem Funktionsträger aus Partei und Fraktion waren, und nach möglichen Veränderungen des Teilnehmerkreises hinsichtlich Größe und Zusammensetzung gefragt. Der besonderen Bedeutung dieser – für diese Studie titelgebenden – Thematik wird ein eigenständiges Kapitel gewidmet (s. Kapitel 6).

Abbildung 3: Kontextfaktoren (äußerer Rahmen) und Verlauf von Koalitionsverhandlungen

Quelle: Eigene Darstellung.

5.1 Kontextfaktoren der Koalitionsverhandlungen

5.1.1 Rechtlicher Rahmen

Grundsätzlich bilden rechtliche Vorschriften und Regelungen den äußersten Rahmen, indem sich politische Handlungen vollziehen können. Da solche klaren Regelungen zu Form und Inhalt von Koalitionsverhandlungen fehlen, erübrigen sich an dieser Stelle weitergehende Ausführungen. Hingewiesen sei allerdings der Vollständigkeit halber auf den „de-facto Koalitionszwang des Wahlrechts“ (Gassert 2017: 13), der sich aus der personalisierten Verhältniswahl ergibt.[12] Debatten um eine Reform des Wahlrechts bestimmten schon die frühen Jahre der Bundesrepublik (Jesse 1985). Die von Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger in seiner Regierungserklärung 1966 angekündigte Einführung des reinen Mehrheitswahlrechts scheiterte 1968 an den Stimmen der SPD. Die Verschlimmbesserung des Wahlrechts in den vergangenen Jahren hat die Debatte unter umgekehrten Vorzeichen wiederaufleben lassen, denn inzwischen ist es die Personenwahlkomponente, die zu Problemen in

Form von Überhangmandaten und negativem Stimmgewicht führt (Grotz und Vehrkamp 2017). Die proportionale Komponente, entscheidender Treiber für die besagte Koalitionsnotwendigkeit, ist aus dem politischen System Deutschlands nicht mehr wegzudenken.

5.1.2 Das Parteiensystem

Als allumfassende Klammer für die Betrachtung von Koalitionsbildungen und deren Veränderungen im Zeitverlauf kann die Struktur des Parteiensystems als wichtigster Kontextfaktor bezeichnet werden (Saalfeld 1997: 102). Die Parteienlandschaft in der Bundesrepublik hat über Jahrzehnte für stabile Koalitionsbündnisse gesorgt (siehe Kapitel 4.1.). Am Ende der Konzentrationsphase der 50er- und 60er-Jahre stand das bereits erwähnte Zweieinhalb-Parteiensystem. Nach der Bonner Wende der FDP im Jahr 1983 festigte sich das bürgerlich-liberale Bündnis mit den Unionsparteien. Demgegenüber standen SPD und Bündnisgrüne als alternative Mitte-Links-Koalitionsoption. Verschiedene lagerübergreifende Regierungsbündnisse in den Ländern dienten auch für die Bundesebene als Test für erweiterte Koalitionsoptionen. Nach den Grünen 1983 und der PDS 1990 setzte sich 2017 mit dem Einzug der AfD die Phase der moderaten Fragmentierung des Parteiensystems fort. Während die AfD jedoch auf Landes- wie auf Bundesebene nach wie vor von keiner Partei als koalitionsfähig erachtet wird, wurde die Linke in immer mehr (ostdeutschen) Landesparlamenten Teil der Regierungsmehrheit. Neben der elektoralen und parlamentarischen Fragmentierung sorgt die gestiegene Volatilität bei Bundestagswahlen für weitere Unberechenbarkeit der Koalitionsoptionen (Niedermayer 2020).

Eine Besonderheit im deutschen Parteiensystem ist die landläufig als Union bekannte Beziehung, die CDU und CSU verbindet. Rechtlich gesehen handelt es sich um zwei voneinander getrennte Parteien, die jedoch bislang nie gegeneinander in Wettbewerb getreten sind und immer eine Fraktionsgemeinschaft im Deutschen Bundestag gebildet haben. Dabei war und ist das Verhältnis nie frei von Spannungen gewesen.[13] Diese Konstellation hat zur Folge, dass die CSU als eine „unechte“ Regionalpartei bezeichnet werden kann, da sie sich zwar nur in Bayern zur Wahl stellt, dort aber von einem Wettbewerbskartell profitiert (Hirscher 2013: 420). Seit 1972 tritt die Union mit einem gemeinsamen Regierungsprogramm zu den Wahlen an; die einzige Ausnahme stellt die erste gesamtdeutsche Wahl 1990 dar, als beide Parteien der vergrößerten Wählerschaft ihre politischen Positionen vorstellen wollten. In wenigen Fällen, etwa 1983 und 2017, veröffentlichte die CSU ergänzend ein eigenes Wahlprogramm.

In den Koalitionsverhandlungen ist die CSU sowohl nach ihrem Selbstverständnis als auch durch Fremdzuschreibung ein „gleichberechtigter Partner auf Augenhöhe“ (Kraft 2020: 251). Bereits 1957 agierte die CSU-Landesgruppe im Bundestag angesichts der absoluten Mehrheit derart selbstbewusst, dass Verhandlungen „wie mit einer unabhängigen Partei“ geführt wurden (Schwarz 1983: 20). Daran hat sich in der Gegenwart wenig geändert, wie ein Befragter festhält: „Da sind die [CSU] am allerstärksten in den vier Jahren einer Legislaturperiode.“ (TN-IV) Im so genannten Bayernplan 2017, dem Wahlprogramm der Christsozialen, fehlt es der CSU im Hinblick auf mögliche Koalitionsverhandlungen nicht an Selbstvertrauen. Dort wird die Auflistung der zentralen Anliegen eingeleitet mit: „Wir garantieren den Menschen in unserem Land, dass wir diese Punkte bei einer unionsgeführten Bundesregierung im nächsten Regierungsvertrag verankern werden: […]“. Der Anspruch auf einen gleichberechtigen Einfluss der CSU zeigt sich zudem bei der paritätischen Berücksichtigung der Verhandlungsteilnehmer (siehe Kapitel 6). In den Koalitionsverhandlungen könne die CSU „ihr Gewicht besser ausspielen“ (TN-IV), und damit den zahlenmäßig schwächeren Anteil an der Unionsfraktion kompensieren.

5.1.3 Politische Kultur und Koalitionsgedächtnis

Einige Faktoren, die zur Politischen Kultur bei der Koalitionsbildung gezählt werden können, wurden bereits in den vorangehenden Kapiteln angesprochen. Hierzu zählen das bevorzugte Koalitionsformat der minimalen Mehrheitskoalition wie auch die verbreitete Ablehnung von geplanten Minderheitsregierungen auf Bundesebene. Diese geronnenen Erfahrungen haben natürlich Auswirkungen darauf, wie Koalitionsverhandlungen bewertet und geführt werden – wenngleich sie sich auch verändern, also kulturellem Wandel unterliegen können.

Zudem existiert in Deutschland eine gewisse Erwartungshaltung hinsichtlich der Dauer von Koalitionsverhandlungen. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, bspw. Belgien, finden Verhandlungen von einem halben Jahr oder darüber hinaus wenig Akzeptanz. Viel eher sollten die Gespräche in einem eng gesteckten Zeitrahmen vonstattengehen; getreu der Formel „So lange wie nötig – So kurz wie möglich“.

Zu erkennen ist, dass Verhandlungen, die zu (teilweisen) Regierungswechseln führen, nicht unbedingt mehr Zeit in Anspruch nehmen, als dies bei Fortsetzungskoalitionen der Fall ist. Entscheidend für die Geschwindigkeit ist bislang vor allem die programmatische Nähe der beteiligten Parteien gewesen.

In der deutschen Koalitions- und Kanzlerdemokratie hat sich seit den 1980er-Jahren die Tradition etabliert, politische Ziele der Regierungsbündnisse in Vertragsform festzuschreiben. Auch dies kann insofern als neuerer politisch-kultureller Einflussfaktor begriffen werden. Ebenso ist das öffentliche Interesse an Koalitionsverhandlungen gestiegen.

Als eine weitere Einflussgröße kann die Stabilitätserwartung seitens der Bevölkerung und der politischen Akteure aufgefasst werden. Regierungsbündnisse werden für den Zeithorizont einer vollständigen Wahlperiode eingegangen. Parteiliche Umbildungen während dieser vier Jahre bilden die absolute Ausnahme. Dafür dürfte unter anderem das Strukturmerkmal der innerparteilichen Fragmentierung verantwortlich sein, wobei das richtige Maß nicht leicht zu finden ist. So kommt Maor zu dem Schluss, dass Parteistrukturen, die eine geringere Zentralisierung aufweisen und koalitionskritischen Mitgliedern die Möglichkeit geben, Einwände im Willensbildungsprozess vorzutragen, zu einer höheren Koalitionsstabilität beitragen (Maor 1998). Gleichzeitig stellt eine zu hohe innerparteiliche Fragmentierung ein Konfliktpotential innerhalb der Regierung dar. In Deutschland kann dies bei den Partnern der Großen Koalition beobachtet werden. Während in der Union Klagen über eine „Sozialdemokratisierung" der Partei stärker wurden, gewann gleichzeitig das Lager der „GroKo-Kritiker" bei der SPD an Zuwachs.

Mit dem Begriff Koalitionsgedächtnis ist die gemeinsame koalitionspolitische Vergangenheit von zwei oder mehr Parteien gemeint. Im Laufe der nunmehr über 70-jährigen Geschichte der Bundesrepublik haben sich manche Parteipaarungen zu „natürlichen" Koalitionspartnern entwickelt, die durch eine besondere ideologisch-programmatisch Nähe verbunden sind[14] und in dieser Hinsicht auch schon vielfach Erfahrungen mit der Koalitionsbildung gesammelt haben. Insofern war es eine Besonderheit, als 1998 SPD und Grüne zum ersten Mal auf Bundesebene ein Bündnis ins Werk setzten, während sich die Verhandlungssituation bei der Neuauflage vier Jahre später anders darstellte. Im Koalitionsgedächtnis waren 2002 schon entsprechende (Verhandlungs-)Erfahrungen gespeichert. Naturgemäß ist dabei davon auszugehen, dass Ereignisse der jüngeren Vergangenheit prägender sind als weiter zurückliegende bzw. verblassende Erfahrungen. Für die FDP könnte ihr „Rückzug" aus den Jamaika-Sondierungen 2017 etwa zur Folge haben, dass sie bei zukünftigen Gesprächen mit potentiellen Koalitionspartnern auf Bundesebene zunächst nicht als vollends verlässlich beurteilt wird und zusätzlich Vertrauen aufbauen muss.

5.1.4 Koalitionsaussagen und -signale

Die Wählerinnen und Wähler verstehen ihre Stimme für einen Wahlkreiskandidaten bzw. eine Parteiliste auch als ein Votum für einen präsentierten Kanzler- bzw. Spitzenkandidaten (Schüttemeyer 1999: 84). Die komplexer gewordenen Koalitionsoptionen verlangen von den Parteien einen Balanceakt zwischen machtorientierter Flexibilität bei gleichzeitiger politisch-inhaltlicher Zuverlässigkeit für die Wählerschaft. Daher verlangen Medien vor den Wahlen gerne Koalitionsaussagen aller relevanten Parteien, oder Parteivertreter verkünden diese proaktiv, um den Wählern gegenüber das inhaltliche Profil zu schärfen. Bei Koalitionsaussagen handelt es sich um klare Bekenntnisse zu potentiellen Partnern nach der Wahl, die nicht selten sogar schriftlich festgehalten werden.

Koalitionsaussagen sind kein neues Phänomen. Bereits zur ersten Bundestagswahl 1949 wurde eine Zusammenarbeit mit der KPD von allen demokratischen Parteien ausgeschlossen und die CSU sprach sich gegen Kooperationen mit der Bayernpartei aus (Saalfeld 1997: 57). 22 Jahre lang fand sich die FDP in der Rolle der „Königsmacher" wieder. Den Koalitionsaussagen der Liberalen vor der Wahl, ob sie mit der Union oder der SPD koalieren wollen, wurde eine übergeordnete Bedeutung beigemessen.

Auch die Absage an einen möglichen Partner wird dazugezählt. Ein klassisches Beispiel dafür ist die Frage nach der Bereitschaft, sich an einer rot-rot-grünen-Koalition aus SPD, Grünen und der Linken zu beteiligen. Nach dem Wegfall der rot-grünen Mehrheit 2005 wäre ein Linksbündnis der drei Parteien nötig gewesen, um einen sozialdemokratischen Kanzler zu wählen. Dies kam 2005 für Schröder und 2013 für Steinbrück nicht infrage, obwohl die drei Parteien über eine parlamentarische Mehrheit verfügten und bereits in verschiedenen Konstellationen auf Länderebene (Berlin, Thüringen, Brandenburg) miteinander regierten.

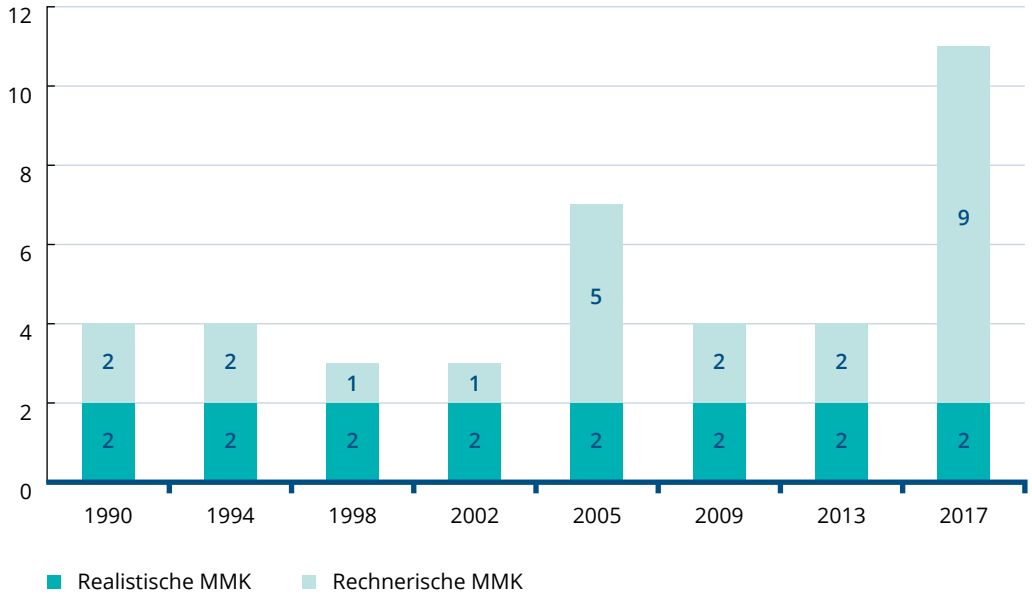
Nach wie vor gelten zwar gewisse Koalitionen als nicht realistisch, jedoch vermeiden die Parteien vor den Wahlen immer häufiger feste Koalitionsaussagen, was in Teilen für kritische Stimmen aus der Öffentlichkeit und Wissenschaft sorgt, da Koalitionssignale ein hilfreicher Indikator für die Wahlentscheidung sein können (Gschwend, Meffert und Stoetzer 2017: 653). Die Kehrseite solcher Signale ist die erzwungene Verengung der Koalitionsoptionen. Auf dem CDU-Parteitag 2018 wurde etwa durch einen Unvereinbarkeitsbeschluss unterstrichen, dass die Partei „Koalitionen und ähnliche Formen der Zusammenarbeit sowohl mit der Linkspartei als auch mit der Alternative für Deutschland" ablehnt. In den ostdeutschen Landtagen sorgte

dies für erschwerte Regierungsbildungen oder gar Regierungskrisen wie in Sachsen-Anhalt und Thüringen 2020. Koalitionsaussagen schränken die Handlungsfreiheit der Akteure nach der Wahl ein, da ein Nicht-Einhalten der vorherigen Versprechen einen tiefen Vertrauensbruch für die eigene Partei und Wählerschaft auslösen kann, wie es die SPD in Hessen 2008 erfahren musste.[15]

Feste Koalitionsaussagen sind folglich ein zweischneidiges Schwert, das aufgrund der potentiellen Nachteile in der jüngeren Vergangenheit immer weniger genutzt wird. Die Forschung richtet daher den Blick verstärkt auf sogenannte Koalitionssignale, die ein feineres Instrument darstellen und auch nicht ausdrücklich geäußerte Koalitionspräferenzen einbeziehen (Decker 2009, Best 2015). Die drei Analyseebenen von Koalitionssignalen bestehen aus der Stärke des Signals, seiner grundsätzlichen Ausrichtung (positiv oder negativ) sowie der Symmetrie zwischen zwei Partnern (Decker 2013: 79). Letzteres war besonders in den oben skizzierten Fällen rot-rot-grüner Bündnisüberlegungen relevant, bei denen die Linkspartei der SPD entgegenlaufende Koalitionssignale aussendete.

Koalitionssignale fungieren angesichts der moderaten Fragmentierung des deutschen Parteiensystems komplexitätsreduzierend: Nach dem Wahlergebnis 2017 beispielweise gab es elf rechnerisch mögliche minimale Mehrheitskoalitionen. Da CDU/CSU und FDP jegliche Zusammenarbeit mit der Linkspartei ausschlossen und die AfD für alle übrigen Parteien ein koalitionspolitisches rotes Tuch war, reduzierte sich die komplexe Gemengelage deutlich. Durch das Hinzuziehen von Koalitionssignalen – in diesem Fall ließe sich in der Tat auch von klaren Aussagen sprechen – ergab sich folglich nur noch eine realistische Anzahl von zwei Regierungsbündnissen: eine Jamaika- oder eine Große Koalition (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Theoretische Koalitionsoptionen und Koalitionssignale



Anmerkung: MMK = Minimale Mehrheitskoalition. Bei allen Koalitionsbildungen wurde der Annahme gefolgt, dass eine Große Koalition die präferierte Option gegenüber Neuwahlen oder Minderheitsregierungen ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

5.1.5 Partei- und Wahlprogrammatik

Interne Programmdiskussionen sind ein fortlaufender Prozess, der durch Wahlergebnisse zwar entscheidend beeinflusst wird, aber nicht direkt auf elektoralen Erfolg ausgerichtet ist. Viel eher sind Parteiprogramme für die Mitglieder eine „Praxisanleitung" (Kaack 1971), die eine ideologische Grundausrichtung in konkrete politische Ziele übersetzt. Insbesondere Grundsatzprogramme besitzen eine hohe Stabilität und liefern vor Wahlen die Basis für die Ausgestaltung detaillierter Regierungs- bzw. Wahlprogramme. Diese haben sich in den vergangenen Jahren in zwei Versionen ausdifferenziert. Mit dem wachsenden Umfang der Wahlprogramme (siehe Tabelle 2) – die Grünen etwa präsentierten 2013 ihre „Zeit für den grünen Wandel" auf über 300 Seiten – entstand die Notwendigkeit, eine komprimierte Fassung für die direkte Wähleransprache zu publizieren. Dass die Langprogramme inzwischen vor allem für die „Selbstverständigung" innerhalb der Partei geschrieben werden, zeigt sich auch an der (verhältnismäßig) geringen Ver-

ständlichkeit, als Resultat abwägender Worte gegenüber den häufig simplifizierten Wahlkampfaussagen und -parolen (Kercher und Brettschneider 2013: 285).

Während die Kurzfassungen als Werbemittel im Wahlkampf eingesetzt werden und darauf ausgerichtet sind, potentielle Wählerinnen und Wähler zu überzeugen, dienen die detaillierten Langversionen als „Operationsbasis" für mögliche Koalitionsverhandlungen (ebenda). Zahlreiche wortgleiche Formulierungen finden später Eingang in die Vereinbarungen. Folglich können Wahlprogramme über den Umweg Koalitionsvertrag für die Abgeordneten eine „Richtschnur parlamentarischen Handelns" darstellen (Rölle 2000). In manchen Parteien werden eigens für die programmatische Absicherung während der Koalitionsverhandlungen Untergruppen eingerichtet, die Gesprächsergebnisse mit dem Inhalt des Programms abgleichen und eventuellen Nachbesserungsbedarf in die Verhandlungsrunden zurückspiegeln.[16]

Zwischen den Parteien existieren teilweise sehr große Unterschiede hinsichtlich der Länge der Programme. Wenig überraschend sind die Grünen, bekannt für ihren Hang zur Debatte, bei allen drei hier näher untersuchten Regierungsbildungen mit dem längsten Wahlprogramm angetreten. 1998 waren ihre inhaltlichen Versprechen mehr als doppelt so lang wie die des späteren Koalitionspartners SPD. Bei manchen Parteien zeigt sich aber auch – ergänzend zur Verbreitung von Kurzprogrammen – eine rückläufige Entwicklung. Bezeichnenderweise kamen CDU und CSU als Parteien mit der höchsten Regierungsaussicht mit vergleichsweise wenigen Wörtern in ihren Wahlprogrammen aus. Dieses war 2017 kürzer als vier und acht Jahre zuvor und wurde hinsichtlich des Umfangs nur von der AfD unterboten.

Der steigende Umfang der Wahlprogramme steht offenbar auch in Zusammenhang mit der Länge der Koalitionsverträge. Mit dem Anwachsen der Verhandlungsgrundlage nimmt grundsätzlich auch die Menge der zu berücksichtigenden Punkte zu, was sich nicht zuletzt in der Zahl der bei Koalitionsverhandlungen eingesetzten spezialisierten Arbeitsgruppen widerspiegelt. Waren dies 1998 noch drei, wurden 2009 bereits zehn Arbeitsgruppen gebildet, 2018 sogar 18 (s. Abschnitt 6.1.).

Tabelle 2: Umfang der Wahlprogramme und Koalitionsverträge (Wörterzahl)

Jahr	Union	SPD	FDP	Linke	Grüne	AfD	KV	AGs
1998	8.503	14.507	24.441	15.433	32.390	-	13.200	3
2009	26.725	26.955	33.499	19.440	50.856	-	41.341	10
2017	19.286*	36.466	33.846	55.966	60.190	16.021	63.230	18

** Bezieht man zusätzlich den Bayernplan der CSU ein, kämen weitere 11.706 Wörter dazu. Türkis markiert sind die späteren Koalitionsparteien. KV= Länge Koalitionsvertrag, AG = Anzahl der Arbeitsgruppen bei den Koalitionsverhandlungen.*

Quelle: Umfang der Wahlprogramme: Eigene Berechnung; Koalitionsverträge siehe Tabelle 1.

5.2 Sondierungsgespräche

Mit dem Schließen der Wahllokale und der traditionell ersten Hochrechnung der Ergebnisse um 18:00 Uhr beginnt für die Parteiführungen die Verhandlungsarbeit. Sie müssen eine Lösung dafür finden, „was die Wähler da so zusammengewählt haben", wie es Winfried Kretschmann 2017 formulierte (Frankfurter Allgemeiner Sonntagszeitung 2017). Da dem bundesrepublikanischen System die Position des Formateurs fehlt und die Bundespräsidenten der jüngeren Vergangenheit in ihrer Funktion Zurückhaltung haben walten lassen, beginnen Koalitionssondierungen in Deutschland im Stil eines „free style bargaining" (Saalfeld 1997: 52). Der geringe Regelungsgrad führt zu größtmöglichen Freiheiten der Parteien in der Durchführung dieser Gespräche. Die Sondierungsphase entspricht dem Zeitabschnitt, in dem Vorverhandlungen geführt werden, die bei erfolgreichem Abschluss in Koalitionsverhandlungen münden. In Gesprächen testen die Parteiführungen mit einem oder mehreren potentiellen Koalitionspartnern aus, ob eine grundsätzliche gemeinsame Grundlage für Verhandlungen besteht.

In Abhängigkeit vom Wahlergebnis und vom bisherigen Verhältnis der Parteien zueinander variieren Sondierungsgespräche in ihrer Ergebnisoffenheit. Von den 1960er-Jahren bis kurz nach der Jahrtausendwende spielten sie eine eher untergeordnete Rolle, da die Koalitionsoptionen begrenzt waren, klare Präferenzordnungen bestanden und das Wahlergebnis die Mehr-

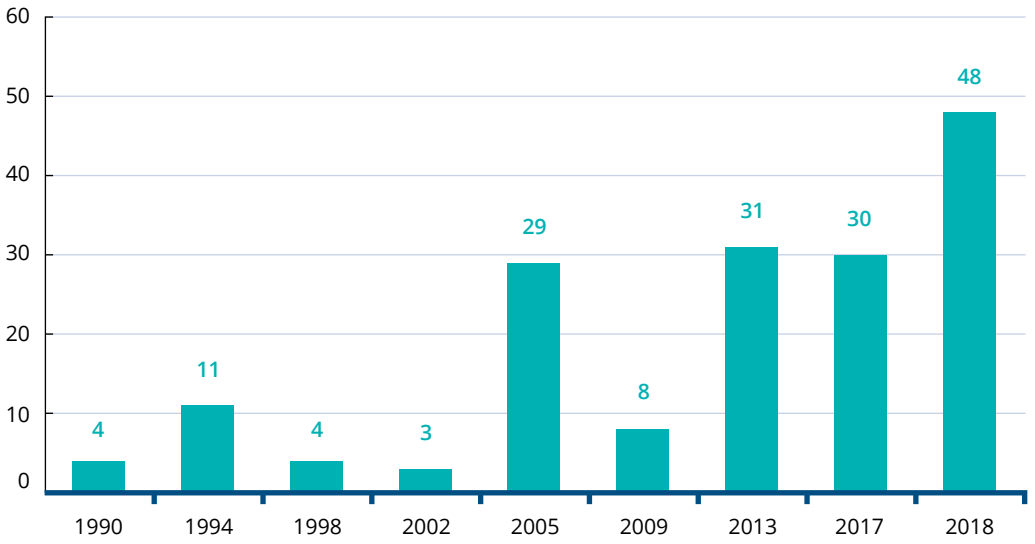
heitsfindung stützte. Zwar spielte Gerhard Schröder 1998 öffentlich wiederkehrend mit dem Gedanken, Kanzler einer Großen Koalition zu werden, jedoch trafen diese Überlegungen sowohl in der eigenen Partei als auch bei dem angedachten Koalitionspartner nicht auf allzu große Gegenliebe und dienten wohl eher als Demonstration der eigenen Verhandlungsstärke vor den anstehenden Gesprächen mit den Bündnisgrünen. 2005 beendeten die Wählerinnen und Wähler (vorerst) die Bildung von Lagerkoalitionen, und die Sondierungsphase gewann an Bedeutung. Zwischen den Unionsparteien und der SPD dienten die Sondierungen dem Aufbau von gegenseitigem Vertrauen, was nach einem hart geführten Wahlkampf und Jahrzehnten der Frontstellung in Regierung und Opposition auch notwendig war (Jun 2008: 35). Parallel führten CDU und CSU Gespräche mit den Grünen, um die Chancen einer Jamaika-Koalition auszuloten. Die Sondierungen endeten nach dem ersten Treffen erfolglos, wodurch die Große Koalition als letzte Option verblieb. Nach insgesamt drei Treffen einigten sich SPD, CDU und CSU auf die Eröffnung von Koalitionsverhandlungen; zur Lösung der Kanzlerfrage bedurfte es vorher noch weiterer drei Treffen der „Spitzenrunde".[17]

Das starke Wahlergebnis der Union 2009 ermöglichte die Bildung einer schwarz-gelben Koalition, ohne weitere Gespräche mit anderen Parteien. Mit dem Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag 2013 blieben der Union lediglich zwei Koalitionspartner. So kam es erneut zu Sondierungen mit den Grünen und der SPD. Nach zwei Runden wurden die Gespräche zwischen Union und Bündnisgrünen erfolglos für beendet erklärt und die Große Koalition forciert. Vier Jahre später war die zuvor vielzitierte „Skepsis" der Grünen gewichen. Daher kam es 2017 erstmals zu einer Vorvorsondierung: Ein Monat verging, bis die Jamaika-Parteien sich erstmals „offiziell" zusammensetzten. Die Jamaika-Sondierung 2017 markiert in vielerlei Hinsicht einen Sonderfall, sei es aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Dauer, dem Detailgrad der Verhandlungen oder dem hohen Maß an öffentlicher Begleitung der Gespräche. Die Institutionalisierung solcher Gespräche zeigt sich an der Praxis, dass die Parteien sie selbst inzwischen mit einem offiziellen Start- und Endpunkt versehen und die Besetzung der Verhandlungsteams der gleichen Proporzlogik folgt, wie sie auch in Koalitionsverhandlungen angewendet wird.

Seit der Wiedervereinigung 1990 hat die Sondierung im Vorfeld von Koalitionsgesprächen bei der Bildung einer Lagerkoalition zwischen drei und elf Tagen gedauert (siehe Abbildung 5). Wurden dagegen lagerübergreifende oder wie im Fall der Jamaika-Sondierung „komplexe Koalitionen"[18] angestrebt, erhöhte dies die Dauer beträchtlich. Ausgedehnte Sondierungsgespräche wurden von den Befragten als notwendig erachtet, wenn keine

„organischen Bündnisse“ möglich waren. Aufgrund großer „Vorbehalte“ müssten Sondierungsrunden den „Unwillen“ bei einigen Beteiligten umkehren (TN-IV). Im Hinblick auf 2017 wurde auch von einer „Show“ gesprochen, bei der in vermeintlichen Sondierungsgesprächen in Wirklichkeit schon Koalitionsverhandlungen geführt worden seien (TN-IV).

Abbildung 5: Sondierungsphase (Tage bis zum Beginn der Koalitionsverhandlungen)



Für 2017 ist als Vergleichswert die Zeit vom Wahltag bis zum Beginn der Jamaika-Sondierungen dargestellt, für 2018 der Zeitraum ab Scheitern der Jamaika-Sondierungen bis zur Aufnahme von Koalitionsverhandlungen durch CDU, CSU und SPD.

Quelle: Feldkamp 2020.

5.3 Inhalt vor Personal? Koalitionsverhandlungen im engeren Sinn

Parteien versuchen in Koalitionsverhandlungen gegenüber den weiteren Verhandlungsteilnehmern das Maximum an Ämtern zu erhalten (Office Seeking) und möglichst viele politische Inhalte durchzusetzen (Policy Seeking). Wurden diese Aspekte einige Zeit getrennt betrachtet, werden sie in der

neueren Koalitionstheorie miteinander kombiniert (Linhart 2013). Während die Ämterverteilung aus quantitativen Gesichtspunkten einfacher zu untersuchen ist, stellt die Analyse der inhaltlichen Durchsetzung eine größere Herausforderung dar. Die Verhandlung von Politikinhalten erfolgt auf der Grundlage der Wahlprogramme, die als Vergleichsgegenstand eine vielversprechende Möglichkeit für tiefergehende Untersuchung bieten können. (Jakobs und Jun 2018, Baumann, Debus und Gross 2017).

Ein weiterer Aspekt sind die verschiedenen Kompromissvarianten zwischen den Verhandlungsteilnehmern. Einen Systematisierungsvorschlag bietet Klaus Günther an, der verschiedene Formen des Dissensmanagements unterscheidet (Günther 2006)[19]: Nicht selten liegen *dilatorische (Formel-)Kompromisse mit hartem Dissens* vor. Wenn die Positionen der Partner in einem Politikfeld derart weit auseinanderliegen, dass zunächst keine Einigung möglich scheint, wird die Entscheidung darüber vertagt. Nur in seltenen Fällen wird ein solcher Dissens im Vertragswerk festgehalten. Zweitens sind *quantitative Verteilungskompromisse* vorzufinden, idealtypisch in Finanzfragen. Bestehen beispielsweise bei Steuererhöhungen unterschiedliche Präferenzen, wird versucht, mit Hilfe von „präzise kalkulierbaren mittleren Kompromisslinien" eine Einigung zu erzielen (Günther 2006: 41). Drittens existieren *quantitative und qualitative Kompensationskompromisse*, bei denen einzelne Vorhaben gegeneinander aufgerechnet und Zugeständnisse kompensiert werden. Bei diesen inhaltlichen Kompromisslösungen ist der gewählte Interpretationsspielraum stets mitzudenken. Die Debatte der Kenia-Koalition in Sachsen-Anhalt (CDU, SPD, Grüne) um die Erhöhung der Gebühr für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zeigt, welche politischen Folgen die zu vage Festsetzung einer „Beitragsstabilität" haben kann (Nimz 2020).

Eine weitere Form ist der *Personalkompromiss*, der sowohl zwischen den Verhandlungspartnern als auch innerhalb der jeweiligen Partei getroffen wird. Den jeweiligen Parteivorsitzenden komme dadurch nach der Wahl „die größte Macht [zu], da sie im Prinzip über die Personalbesetzung bestimmen", wie es ein Teilnehmer ausdrückt (TN-IV). Eingeschränkt wird diese „Macht" durch die Anwendung verschiedener innerparteilicher Quotierungen, wie Geschlechter, Region oder Konfession. Wenn die Vereinbarung steht, welche Partei welches Ministerium besetzen kann, können die Parteien für die konkrete Personalwahl eine hohe Autonomie gegenüber den Bündnispartnern beanspruchen.

Diese Formen des Dissensmanagements werden in Koalitionsverhandlungen überwiegend in *komplexe Paketkompromisse* verpackt, die eine eindeutige Aufschlüsselung der Verhandlungspositionen und Dynamiken erschwert. Ein Beispiel für die Funktion von Koalitionsverhandlungen als Arena für „politikfeldübergreifende Koppelgeschäfte" stellt zum Beispiel die PKW-Maut dar, die die CSU 2013 gegen den erklärten Willen der Koalitionspartner und der Bundeskanzlerin durchsetzen konnte (Bandelow und Vogeler 2019). Ohnehin zielen alle Teilnehmer darauf, sich gegenüber der Öffentlichkeit und der eigenen Partei als Gewinner zu präsentieren.

Vor und zu Beginn der Verhandlungen wird von den Beteiligten in der Außendarstellung betont, dass Personalfragen erst nach der inhaltlichen Klärung ausgehandelt werden (Der Spiegel 1998, Blechschmidt 2009, Fuchs und Werkhäuser 2017). Gleichzeitig wissen Medienvertreter, dass der Wahrheitsgehalt dieser Bekundungen flexibel ist. Dies bestätigten die befragten Verhandlungsteilnehmer: „Keiner redet darüber, alle denken daran." Bei manchen Verhandlungen waren solche Aussagen zur Priorität der Sachverhandlungen auch schlichtweg „Unsinn" (TN-IV). In den meisten Fällen komme es zudem auf die Stellung des potentiellen Ministers an. Bei Hans-Dietrich Genscher als Außenminister oder Wolfgang Schäuble als Finanzminister sei die grundsätzliche Linie sehr klar gewesen. Daher konnten die Inhalte an die Person angepasst werden. Bei zahlreichen Ministerien könnten hingegen erst die Ziele und Vorhaben stehen, da es keine originären und mit großer Autorität ausgestatteten Anwärter auf das Amt gebe.

Die an der Mandatsstärke proportional ausgerichtete Ämterverteilung kann als eine „kooperative Norm […], die sich im Laufe der Zeit etabliert hat" (Linhart, Pappi und Schmitt 2008: 64), betrachtet werden. Dabei weist nicht jedes Ministeramt in der Koalition die gleiche Wertigkeit auf. Abhängig von der thematischen Bedeutung und dem programmatischen Zuschnitt einer Partei wird die Führung von Ministerien unterschiedlich gewichtet (Druckmann und Warwick 2005). In Deutschland ist beispielsweise das Innenministerium fester Bestandteil des Unions-Portfolios, während das Ressort Arbeit und Soziales traditionell der SPD zugeordnet wird. Dass Ministerien im Zeitverlauf eine höhere oder niedrigere Attraktivität aufweisen können, zeigt sich etwa am Bedeutungsgewinn des Umweltressorts in den vergangenen Jahren. Vor allem 2017 wurde die unterschiedliche Gewichtung der Ministerien deutlich. Die SPD ließ sich ihr „Umschwenken" und das Wiedereintreten in eine Große Koalition mit drei wichtigen Ministerien bezahlen (Außen, Finanzen sowie Arbeit/Soziales). Vor allem im traditionell starken Wirtschaftsflügel der CDU wurde einige Kritik über diese Ent-

schädigung der Sozialdemokraten und die Schwächung der Union laut (Birnbaum 2018, Schulte 2018). Ist die proportionale Gewichtung nicht quantitativ zu erreichen, sind Änderungen im Ressortzuschnitt ein Mittel zum Ausgleich verschiedener Präferenzordnungen (Sieberer 2015). Im Zuge der schwarz-gelben Koalitionsverhandlungen 2009 wurde gleich eine ganze Reihe an Ressortveränderungen in Erwägung gezogen (Braun 2009b).

So war auch 1998 allen Beteiligten schnell klar, dass die Grünen drei Ministerien und zudem den alsbald vakant werdenden deutschen Platz in der EU-Kommission (Michaele Schreyer) besetzen würden. Die SPD konnte als zusätzlichen regierungsexternen Bonus das Vorschlagsrecht für die 1999 anstehende Bundespräsidentenwahl aushandeln. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die kleineren Koalitionspartner bei der Ämtervergabe vom Gewicht der Kanzlerposition profitieren, indem sie als Ausgleich mehr Ministerposten erhalten, als ihr nach dem innerkoalitionären Mandatsanteil zustünden (siehe Tabelle 3). Die größeren Hürden bei der Ämterverteilung 1998 waren bei beiden Koalitionspartnern innerparteilicher Natur. Während die Grünen ihren Geschlechterproporz durch die Einbeziehung der Parlamentarischen Staatsekretäre ausgleichen konnten, existierten bei der SPD auf verschiedenen Posten gänzlich unterschiedliche Vorstellungen, wie beispielsweise beim Verbleib Rudolf Scharpings als Fraktionsvorsitzender. Dieser wurde letztlich von Schröder zum Eintritt ins Kabinett gedrängt (als Verteidigungsminister), während die SPD-Fraktion sich für Peter Struck als neuen Vorsitzenden aussprach. Im günstigeren Verhandlungsfall ist das Amt des Fraktionsvorsitzenden bereits vor den zwischenparteilichen Gesprächen besetzt oder zumindest im Einvernehmen mit den Abgeordneten ausgelotet. Bei den Verhandlungen 2009 und 2018 war dies bei der Unionsfraktion in der Person Volker Kauders der Fall. Dort sei die „Fraktion bemüht gewesen, sich schnell eine Führung zu geben, um auch die Interessen der Bundestagsfraktion in den Koalitionsverhandlungen gebührend vertreten zu können“ (Braun 2009a).

Tabelle 3: Ämterverteilung in Koalitionsverhandlungen

Jahr	Partei	Mandate	Minister	Parl. Staatssekretäre
1998	SPD	298 (80,1 %)	12 (80,0 %)	19 (79,2 %)
	Bündnis 90/Die Grünen	74 (19,9 %)	3 (20,0 %)	5 (20,8 %)
2009	CDU	194 (58,4 %)	7 (46,7 %)	18 (60,0 %)
	CSU	45 (13,6 %)	3 (20,0 %)	4 (13,3 %)
	FDP	93 (28,0 %)	5 (33,3 %)	8 (26,7 %)
2017	CDU	200 (50,1 %)	6 (40,0 %)	19 (54,3 %)
	CSU	46 (11,5 %)	3 (20,0 %)	3 (8,6 %)
	SPD	153 (38,3 %)	6 (40,0 %)	13 (37,1 %)

Anmerkung: Grundlage ist die Ämterverteilung bei Abschluss der Verhandlungen.
Hervorgehoben sind Abweichungen vom Mandatsanteil von mehr als fünf Prozentpunkten.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung.

5.4 Ratifizierung durch die Mitglieder – Letztentscheidung als Legitimation

Der letzte Schritt vor der Vertragsunterschrift ist die innerparteiliche Ratifizierung. Dafür können verschiedene Gremien mit unterschiedlichem Teilnehmerkreis herangezogen werden: entweder die Führungsebene, Delegierte oder alle Mitglieder. Die Einbindung der Partei findet in der Regel bereits im Vorfeld an verschiedenen Stellen statt, etwa vor der Aufnahme von Koalitionsverhandlungen oder Sondierungsgesprächen. Häufig werden diese Entscheidungen dem Parteitag überlassen, da dieser das „höchste Entscheidungsgremium" der Partei darstellt (Treibel 2013: 360).

Ein eindeutiger Trend der vergangenen Jahre ist die Durchführung von Mitgliederbefragungen. Auf Bundesebene führte erstmals die SPD im Jahr 2013 eine solche Befragung nach den Koalitionsverhandlungen mit der Union

durch. Die Mitglieder konnten innerhalb einer Woche postalisch darüber abstimmen, ob der Parteivorstand den Koalitionsvertrag mit CDU und CSU abschließen soll. Die Abstimmung löste ein großes mediales Echo aus. Kritik wurde an der „Verbindlichkeit" des Abstimmungsergebnisses formuliert, die einen Eingriff in die Abgeordnetenfreiheit darstellen würde. Eine gleichlautende Klage wurde sogar vor das Bundesverfassungsgericht gebracht, jedoch ohne Erfolg. Da bereits mehrfach festgestellt wurde, dass ein zwischen Parteien geschlossener Koalitionsvertrag die Freiheit der Abgeordneten nicht beeinträchtigt, ist das Mitgliedervotum lediglich als eine Form der innerparteilichen Willensbildung zu betrachten.[20] Diese steht den Parteien im Rahmen der Organisationsfreiheit zu, so lange sie dem Grundsatz der innerparteilichen Demokratie genügt. Auch die Behauptung von Verstößen gegen den Wahlgrundsatz der Gleichheit wurden vom Verfassungsgericht zurückgewiesen, da die Abgeordnetenrechte nicht von einer parteiinternen Abstimmung berührt werden können. Von Beteiligten wurde angegeben, dass die damalige juristische Debatte über die Zulässigkeit eines solchen Verfahrens zu einem regelrechten „Mobilisierungsschub" (TN-IV) in der SPD geführt habe. Der Mitgliederentscheid bestätigte die Parteiführung in ihrem Verhandlungsergebnis deutlich. Mehr als drei Viertel der sozialdemokratischen Mitglieder (75,96 Prozent) sprachen sich für die Große Koalition aus, bei einer Wahlbeteiligung von 78 Prozent.

Vier Jahre später bat die SPD-Führung wiederum um den „Segen" der Parteibasis: vor den Sondierungen und Verhandlungen vom Parteitag und vor der Vertragsunterzeichnung erneut von der Mitgliederbasis (wiederum erfolglose Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht inklusive). Besonders viel Aufmerksamkeit erfuhr der Parteitag am 21. Januar 2018 in Bonn, bei dem eine denkbar knappe Mehrheit von 56,4 Prozent der Delegierten für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen stimmte. Bei der zehntägigen Abstimmung über den Vertrag sprachen sich immerhin zwei Drittel der Genossen für den Eintritt in eine erneute Koalition mit der Union aus, was die Aussagen einiger Befragten bestätigt, dass die Vorbehalte an der Basis 2018 geringer waren als unter den Delegierten. Sogar die FDP als Partei, die traditionell eine gewisse Distanz zu basisdemokratischen Elementen pflegt, entschied sich 2017 dazu, einen Onlinemitgliederentscheid zur Beteiligung an der Jamaika-Koalition in Schleswig-Holstein durchzuführen. Die Beteiligung von 48 Prozent kann kaum als Zeichen einer überwältigenden Nachfrage gewertet werden (FDP 2017).

Mitgliederentscheide werden gern nach außen als wichtige Form der innerparteilichen Partizipation angepriesen. Eine echte Beteiligung im Rahmen von Koalitionsverhandlungen stellen sie jedoch nicht dar, wie mehrere Befragte zu verstehen gaben. „Legitimation statt Partizipation" (TN-IV) sei die zutreffendere Losung. Auf das Verhandlungsergebnis könne sowieso kein Einfluss mehr genommen werden, schließlich werde lediglich eine Ja- oder Nein-Antwort als Auswahlmöglichkeit angeboten. Die Parteiführung sichere durch die Einbindung der Mitglieder ihre Verhandlungsergebnisse ab. Wenn bei dem ersten Konflikt zwischen den Koalitionsparteien die Basis aufbegehren würde, könnte man sie so an ihre zuvor getroffene Entscheidung erinnern. Auf Landesebene würden inzwischen auch Mitgliederbefragungen durchgeführt, um nach innen für das Verhandlungsergebnis zu werben und nach außen Stärke und Geschlossenheit zu signalisieren.

Insgesamt fallen die Einschätzungen der Interviewten zur Mitgliederbefragung über das Koalitionsergebnis gemischt aus. Für viele ist der unmittelbare Kontext entscheidend. Den konkreten Beispielfall der SPD 2018 sehen sowohl befragte Parteimitglieder als auch Interviewpartner aus den anderen Parteien eher kritisch. Dadurch wäre „die Kohärenz der Partei nicht größer, sondern kleiner" geworden (TN-IV). Im Unterschied zur Abstimmung vier Jahre zuvor sei die Mitgliederbefragung 2018 „ein Zeichen von Schwäche" (TN-IV) gewesen. Unzweifelhaft war die innerparteiliche Polarisierung zwischen Befürwortern und Gegnern einer Großen Koalition – mit prominenten Fürsprechern auf beiden Seiten – bei den Sozialdemokraten zu diesem Zeitpunkt wesentlich höher. Dies lag vor allem an der vorhergehenden Ankündigung der Parteispitze, auf keinen Fall eine Neuauflage der Großen Koalition einzugehen; eine weitere Ursache waren die deutlichen Wahlverluste, die die SPD nach beiden lagerübergreifenden Koalitionen der jüngeren Vergangenheit hinnehmen musste.[21]

Besonders kritische Stimmen sehen in einer Befragung der Mitglieder ein „völlig überflüssiges Placebo", das „mit hohen Kosten und Risiken" einhergeht (TN-IV). Sollte der Fall eintreten, dass eine Parteibasis einen Koalitionsvertrag ablehnt, wäre dies in letzter Konsequenz als eine gescheiterte Vertrauensfrage der Parteiführung als für das Verhandlungsergebnis verantwortlichem Akteur zu verstehen: „Diejenigen, die verhandelt haben, müssen die Verantwortung tragen" (TN-IV). Das Vertrauen der Parteibasis wird als zentrales Element für die Verhandlungsführung angesehen. Es müsse davon ausgegangen werden, dass die Verhandlungsteilnehmer „im Interesse der Mehrheit der Mitglieder ihrer Partei handeln" (TN-IV). Insofern kann eine Mitgliederbefragung auch ein Substitut für dieses (fehlende) Vertrauen

darstellen, das nicht ohne zusätzliche Kosten zu haben ist: „Einerseits holt man sich also eine andere Rückendeckung, andererseits macht man sich abhängig von nicht immer rationalen Stimmungen“ (TN-IV).

Den Gedanken, dass die Zustimmung der Parteibasis ein zusätzliches Druckmittel gegenüber dem potentiellen Koalitionspartner ist, sahen die Befragten eher skeptisch. Es wüssten alle Beteiligten um die Verhandlungssituation; und da mittlerweile alle Parteien zumindest einen Parteitag zur Ratifizierung einsetzten, könne man etwaige Versuche, die Mitgliederbasis als Argument für mehr Zugeständnisse anzuführen, mit dem Verweis auf die eigene Partei entkräften. So wie die SPD 2013 die Schaffung eines Mindestlohns als nicht verhandelbar kennzeichnete, beharrte die CSU, in Person Horst Seehofers, auf der Einführung einer „Obergrenze“ für die Zuwanderung, um die Zustimmung des Parteitags zu sichern.

Einig waren sich jedoch alle Befragten darüber, dass die Mitgliederbefragung als Ratifizierung von Koalitionsverträgen als „Trend nicht aufzuhalten ist: Es wird zum neuen Standard“ (TN-IV). Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich auch bei anderen innerparteilichen Entscheidungen, etwa der Kandidatenaufstellung (Schüttemeyer und Pyschny 2020) oder der Wahl der Parteivorsitzenden. Bei Letzterer warnte ein Befragter ausdrücklich vor einer Überreizung des Instruments der Mitgliederbefragung.

Bei aller Kritik an der Beteiligung der Parteibasis am Entscheidungsprozess kann folgende Aussage nach wie vor Gültigkeit beanspruchen: „Koalitionsverhandlungen in Deutschland scheitern in den Sondierungen oder in den Verhandlungen, aber nicht am formalen Abschlussvotum der Delegierten oder Mitglieder.“ (Switek 2013: 125)

12 Die Verhältniswahl, vom Bundesverfassungsgericht als maßgebliche Komponente für die Mandatsverteilung angesehen, erschwert es einzelnen Parteien, die absolute Mehrheit im Bundestag zu erreichen und fördert die Entstehung eines Mehrparteiensystems. Unter diesen Bedingungen sind Koalitionen von Parteien elementar für die Regierungsbildung (siehe zum Zusammenhang von Wahlrecht und Parteiensystem: Nohlen 2014).

13 Im Zuge der Öffnung der christdemokratischen Programmatik für die breite Wählerschaft der Mitte kursierten auch im Umfeld der Bundestagswahl 2017 Spekulationen über eine Aufkündigung der Unions-Gemeinschaft seitens der CSU. Ursächlich dafür waren unterschiedliche Positionen in der Asylfrage sowie das Erstarken der AfD und damit eben doch einer Partei rechts der CSU. Dies rief drohend in Erinnerung, was der bis heute in Bayern angesehene ehemalige Parteivorsitzende und Ministerpräsident Franz Josef Strauß nach dem Aufstieg der Partei „Die Republikaner" im Jahr 1986 seiner Partei eingeprägt hatte: „Rechts von der CSU darf es keine demokratisch legitimierte Partei geben!" Das Niveau des Jahres 1976, als der Kreuther Trennungsbeschluss schon einmal die Auflösung der Fraktionsgemeinschaft zum Ziel gehabt hatte, erreichte der innerfraktionelle Konflikt jüngeren Datums jedoch nicht (Mintzel 1977).

14 Klassisch wäre die bürgerlich-liberale Koalition aus CDU, CSU und FDP zu nennen. Demgegenüber galt zur Jahrtausendwende das Gegenmodell des rot-grünen Projekts, das jedoch in den vergangenen Jahren (auch sprachliche) Konkurrenz durch das „Projekt Schwarz-Grün" (Bannas 2013) bekommen hat.

15 Spitzenkandidatin Andrea Ypsilanti schloss vor der Landtagswahl jegliche Kooperation mit der Linkspartei aus. Nachdem das Wahlergebnis eine rot-grüne Regierung nur bei einer Tolerierung der Linken möglich machen sollte, rückte Ypsilanti von ihrem Versprechen ab und verkündete, sich unter Beteiligung der Linken zur Ministerpräsidentin wählen zu lassen. Nach innerparteilicher Kritik und dem öffentlichen Auftreten mehrerer SPD-Abgeordneter, die bekannt gaben, dass sie Ypsilanti nicht wählen würden, wurden Neuwahlen angesetzt. Die SPD verlor bei den Landtagswahlen 2009 13 Prozentpunkte.

16 So die Aussage von Teilnehmern der „Jamaika"-Sondierungen.

17 Die Spitzenrunde bestand aus Angela Merkel, Edmund Stoiber, Franz Müntefering und Gerhard Schröder.

18 Zum Begiff „Komplexe Koalitionen" siehe Klecha 2011.

19 Eine Anwendung auf Koalitionsverhandlungen bietet etwa Thaysen 2006a.

20 Siehe dazu die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 9. Dezember 2013, Aktenzeichen: WD 3-3000-231/13.

21 Bei der Bundestagswahl 2009 verlor die SPD 11,2 Prozentpunkte. 2017 waren es weitere 5,2 Prozentpunkte weniger und mit insgesamt 20,5 Prozent das schlechteste Wahlergebnis der Sozialdemokraten seit 1949.

6. Wer führt die Koalitionsverhandlungen?

Am Anfang dieser Studie wurde bereits deutlich gemacht, dass zwischen Partei und Fraktion komplexe und diffizile Repräsentationsprozesse stattfinden (müssen). Parteien und Fraktionen sind aufeinander bezogen und doch eigenständige und auch analytisch zu differenzierende Akteure. Dies gilt auch für die hier beleuchtete Frage, wer die Koalitionsverhandlungen führt. Relativ gut messbar ist der Anteil der direkt beteiligten Bundestagsabgeordneten, der die zentrale Variable dieses Kapitels darstellt. Insbesondere im Längsschnitt kann der Teilnehmerkreis an der Koalitionsbildung Aufschluss darüber bieten, ob weiterhin von einer „eingespielte[n] Prärogative“ der Fraktion (Thaysen 2006a: 594) zu sprechen ist oder sich erkennbare Gewichtsverschiebungen eingestellt haben.

Dabei ist zunächst auf die Verhandlungsgremien selbst und den hier sichtbaren strukturellen Wandel in Organisation und Personal zu schauen. Außerdem muss die Analyse des MdB-Anteils differenziert nach Verhandlungsgremien erfolgen, um möglichen Einflussverlagerungen detailliert nachgehen zu können. So erschließt die Untersuchung auch das Rollenprofil der Teilnehmer ohne Bundestagsmandat; dieses Rollenprofil ist für Aussagen zum Einfluss verschiedener Akteure nötig. Nicht zuletzt werden die Einschätzungen der Beteiligten selbst zu Rate gezogen.

6.1 Funktionale Differenzierung und Umfang der Verhandlungsdelegationen[22]

Nachdem die Koalitionsbildungen zu Beginn der Bundesrepublik „von der Dominanz Adenauers geprägt" waren und die eingesetzten Gesprächsrunden faktisch nur als „Beratungsorgan des Kanzlers" dienten, etablierte sich seit 1961 die Praxis, eine tatsächlich verhandelnde Kommission mit einem guten Dutzend Teilnehmern einzusetzen (Schüttemeyer 1999: 86f.). Eine solche eingliedrige Hauptverhandlungsstruktur existierte bis einschließlich 2009 (siehe die Übersicht in Tabelle 4). Im Zuge der sich anbahnenden dritten Großen Koalition kam es vier Jahre später allerdings zu einer Ausdifferenzierung in zwei Gremien, die auch 2018 beibehalten wurde: eine große, im Vergleich zur Zeit davor stark angewachsene Hauptverhandlungsrunde, die vor allem der Akzeptanzsicherung dient (siehe unten), sowie eine kleinere Koalitionsrunde (als Teilmenge), die faktisch vorentscheidet und damit funktional der vor 2013 existierenden eingliedrigen Hauptrunde entspricht.

Darüber hinaus wurde oft die Möglichkeit genutzt, dass die jeweiligen Parteiführer, unter Umständen erweitert um Akteure wie die Fraktionsvorsitzenden, als höchste Spitzenrunde zusammenkommen. Insofern handelt es sich um kein formales Gremium im engeren Sinne, sondern um eine weitere Verhandlungsebene. Unabhängig davon können kleine Spitzenrunden auch vorab, d. h. vor Beginn der Hauptverhandlungen, zusammentreten, wobei ein fließender Übergang zwischen Sondierung (geht man überhaupt Koalitionsverhandlungen ein?), Verhandlungsvorbereitung und ersten inhaltlichen Entscheidungen besteht.[23]

Daneben existiert mindestens seit den 1990er-Jahren die Praxis, fachpolitische Koalitionsarbeitsgruppen als formalen Teil der Verhandlungsstruktur zu installieren. Hartmann, Vogt und Wanner (2008: 32) datieren die Einsetzung gemeinsamer, also parteiübergreifender Expertengruppen auf die Koalitionsbildung 1998. Auch für die Koalitionsverhandlungen 1990 gibt es allerdings Hinweise, dass solche Arbeitsgruppen zumindest zur Klärung strittiger Fragen eingesetzt wurden (Vorbeck 1991: 379). Generell kamen Mechanismen sachlicher Arbeitsteilung und die damit einhergehende Einbeziehung spezialisierten Sachverstands auch schon in den Jahrzehnten zuvor zum Tragen. Dies geschah aber als fallweises Hinzuziehen einzelner Experten zu den Verhandlungen (Bohnsack 1983: 478) oder als parteiinterne

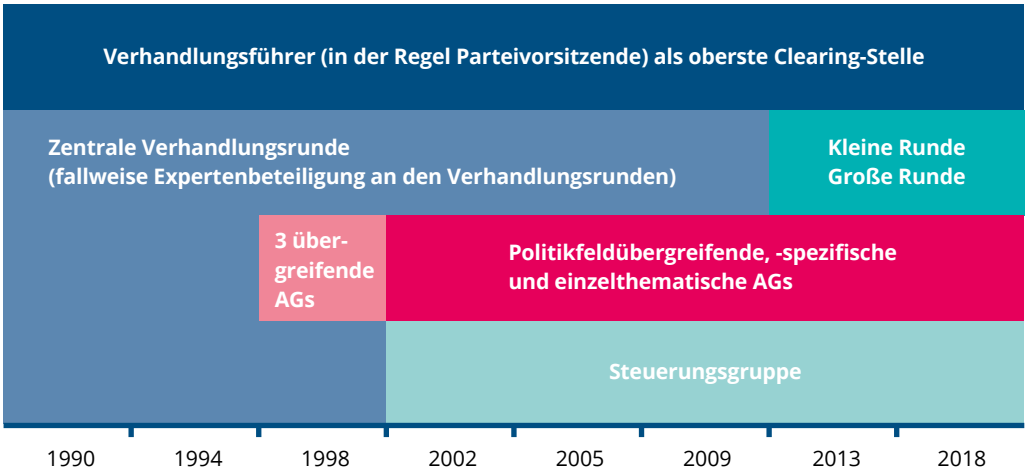
Kommissionen, die vorab oder parallel inhaltliche Verhandlungspositionen absteckten (Schüttemeyer 1998: 262ff.)[24], aber nicht zur gemeinsamen Verhandlungsstruktur gehörten.

1998 wurden „nur" drei politikfeldübergreifende Koalitionsarbeitsgruppen von SPD und Grünen eingesetzt: Innen- und Rechtspolitik, Wirtschafts- und Finanzpolitik, Umweltpolitik und Sozialpolitik (Hartmann, Vogt und Wanner 2008: 32), die aber klein blieben. Laut Medienberichterstattung bestanden sie jeweils aus zwei Unterhändlern pro Partei, die zugleich der 26-köpfigen Hauptverhandlungsrunde angehörten.[25] Eher informell wurden weitere spezifische Themenfelder von Einzelpersonen behandelt, wie aus Berichten der Beteiligten zu entnehmen ist.[26]

Mit der thematischen Ausdifferenzierung seit 2002 und der stärkeren Institutionalisierung seit 2005 sind die Fachverhandlungen 1998 nur begrenzt vergleichbar.[27] Der Bedarf an politikfeldspezifischer Zuarbeit, der sich offensichtlich auch aus der Tendenz zu immer detaillierteren Koalitionsvereinbarungen ergibt (siehe Kapitel 4.3), wurde jedenfalls seit dem 15. Deutschen Bundestag (2002–2005) konsequent in eine institutionalisierte, fest zur Verhandlungsstruktur gehörende und damit auch nach außen sichtbare Form gegossen. Dies dürfte auch mit gewachsenen Transparenzansprüchen der Öffentlichkeit in Zusammenhang stehen. Die weiterführende Formalisierung führt jedenfalls grundsätzlich zu einem Einflussgewinn der parteiübergreifenden Expertengruppen. Deren Verhandlungsresultate werden zwar nicht automatisch „übernommen", vor allem weil sie Teil von Kompromiss- und Tauschgeschäften im Rahmen der kleinen oder großen Koalitionsrunden werden können. Aufgrund der festen strukturellen Einbindung der Arbeitsgruppen können sich die Verhandlungsspitzen bzw. Entscheidungsgremien aber schwerer über deren Ergebnisse hinwegsetzen als im Falle einer informellen „Begleitung" der Verhandlungen durch Koalitions- oder Parteiarbeitsgruppen.

Eine weitere strukturelle Neuerung, die Installierung von Steuerungsgruppen seit 2005, ergab sich vor allem aus der beschriebenen Ausdifferenzierung der Verhandlungsstruktur (und insbesondere der Einsetzung kleinteiliger Koalitionsarbeitsgruppen), die einen größeren Koordinierungsbedarf nach sich zog.

Tabelle 4: Formale Verhandlungsstrukturen bei der Koalitionsbildung 1990 bis 2018



AGs = Koalitionsarbeitsgruppen. Nicht aufgeführt sind: parteiinterne Arbeitsgruppen, vorab zusammentretende Spitzenrunden (die der Verhandlungsvorbereitung dienen, ggf. aber auch schon sachpolitische Themen besprechen bzw. vorentscheiden) sowie stärker informelle Zwischenformate (wie Verhandlungsrunden mit fallweiser Expertenbeteiligung).

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich zu berücksichtigen ist, dass die formalen Verhandlungsebenen in der Regel durch vielfältige informelle – und insofern flexible – Handlungsmuster ergänzt werden. Dies können ad hoc anberaumte Treffen von Teilgruppen der einzelnen Gremien sein, etwa wenn sich nur die Parteivorsitzenden oder die Vorsitzenden einer Koalitionsarbeitsgruppe treffen.[28] Ebenso können verschiedene Handlungsebenen im Bereich des Informellen verbunden werden, was umso notwendiger erscheint, wenn ausdifferenzierte und damit zugleich stärker fragmentierte Verhandlungsstrukturen vorliegen. Als ein Beispiel für solche „Zwischenformate", die neben der formalen Verhandlungsstruktur existieren, beschreibt ein Gesprächspartner Treffen der „Chefverhandler mit den zuständigen Haushaltspolitikern der Fraktion" (TN-IV). Ein schon stärker geregeltes Zwischenformat stellt das von einigen Interviewteilnehmern als „Vorsingen" bezeichnete Vortragen des Verhandlungsstandes durch die Arbeitsgruppenvorsitzenden in den Hauptverhandlungsrunden 2018 dar.

Mit den ausdifferenzierten Verhandlungsstrukturen, vor allem der Etablierung großer Hauptverhandlungsrunden und fester Arbeitsgruppen, gingen auch Veränderungen beim Teilnehmerkreis einher. Die folgende Übersicht (Tabelle 5) unterrichtet im Detail über die Beteiligtenzahlen, die einen grundsätzlichen Trend zu größeren Verhandlungsdelegationen anzeigen, und zwar für alle genannten Gremien. Eine Ausnahme stellt lediglich die Zahl der Arbeitsgruppen und deren Mitglieder bei der schwarz-gelben Koalitionsbildung 2009 dar.

Bei näherer Betrachtung erhärten die Daten zudem die These, dass mit einem Vertrauensbildung erfordernden und auf eine breite innerparteiliche Legitimation zu stützenden neuen Koalitionsformat (also wenn die bisherige Koalition nicht weitergeführt wird) auch die Teilnehmerzahl ansteigt, während umgekehrt mit einer Fortsetzungskoalition (1994, 2002) kleinere Verhandlungsdelegationen einhergehen. Diesem Muster widerspricht auch nicht die Koalitionsbildung 2018: Zwar regierte in der vorangegangenen Wahlperiode bereits eine Große Koalition; im Lichte der 2017 zunächst betriebenen Jamaika-Sondierungen und dem angekündigten Gang der SPD in die Opposition handelte es sich bei dem 2018 dann doch noch eingegangenen Regierungsbündnis aus Union und SPD aber nicht um eine typische Fortsetzungskoalition.

Tabelle 5: Teilnehmerzahlen der Verhandlungsgremien bei der Koalitionsbildung

	1990	1994	1998	2002	2005	2009	2013	2018
Verhandlungsrunde	19	16	26	14	30	27		
Kleine Verhandlungsrunde							15	15
Große Verhandlungsrunde							77	91
Steuerungsgruppe					4	4	5	6
Anzahl Arbeitsgruppen*			3	10	16	10	16	18
Anzahl Mitglieder					197	141	259	348

** in der Literatur dokumentierte Koalitionsarbeitsgruppen als fester Teil der Verhandlungsstruktur*
Anm.: Dargestellt sind die gremienbezogenen Mitgliederzahlen, wobei einzelne Personen zugleich mehreren Gremien (z.B. auch mehreren Arbeitsgruppen) angehörten. Daten ohne Doppelzählungen der Beteiligten werden im nächsten Kapitel verwendet.

Quelle: Eigene Erhebung, siehe die am Kapitelanfang genannten Quellen.

6.2 Anteil beteiligter MdBs und Funktionsprofil der Nicht-Parlamentarier

6.2.1 Hauptverhandlungsrunden

Wie oben beschrieben, existierte für die Hauptverhandlungen bis 2009 eine eingliedrige Struktur. Formal und faktisch war dies die Entscheidungsrunde. 2013 und 2018 erfolgte eine Ergänzung, indem eine weit größere zweite Runde etabliert wurde. Damit kam es auch zu einer funktionalen Aufteilung: Die installierte Großrunde fungiert in erster Linie als formales Entscheidungs- und Diskussionsorgan, während die kleiner gefasste Runde (als Teilmenge) der Behandlung und durchaus auch Vorentscheidung kontroverser Themen dient (vgl. auch Sturm 2010: 212). Dies spiegelt sich im Urteil Beteiligter wider, die der großen Runde eine das Ergebnis bestätigende „Notarfunktion" zuschreiben, die kleinere Runde hingegen als den eigentlichen Verhandlungs- und Entscheidungskreis darstellen (Maizière 2019: 17f.). Ebenso findet dies Bestätigung in den geführten Interviews. Ein Verhandlungsteilnehmer der Koalitionsbildung 1998 schilderte etwa, dass in

der (eingliedrigen) Hauptverhandlungsrunde auch Konflikte aufgearbeitet und entschieden wurden (TN-IV). An den Koalitionsverhandlungen 2013 und 2018 beteiligte Akteure äußern, dass im größeren Gesprächsformat „vieles vorgestellt [wird] und da auch mal Fragen gestellt [werden], aber da nichts entschieden [wird]" (TN-IV). Dort würde „nichts verhandelt, sondern es werden ausgehandelte Ergebnisse legitimiert", die „de facto" in der kleinen 15er-Runde „entschieden wurden" (TN-IV).

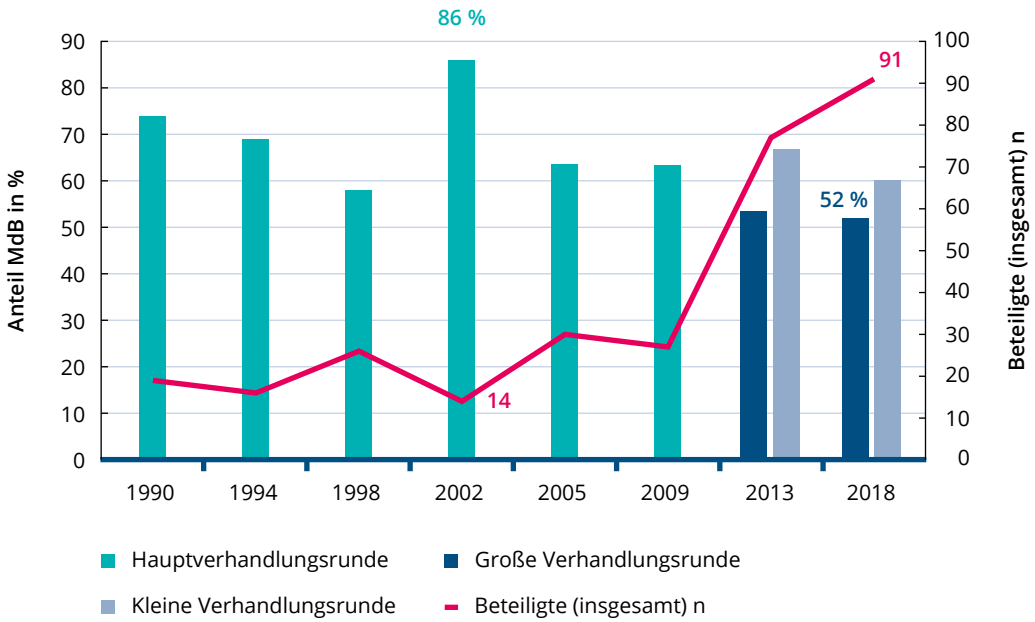
Bei der folgenden Teilnehmeranalyse sind diese funktionalen Unterschiede also zu beachten: Entscheidungen zu kontroversen Themen fallen in den vergleichsweise kleinen eingliedrigen Verhandlungsrunden (bis 2009) bzw. den kleinen Koalitionsrunden (ab 2013), die sich auch eher für strategisch-rationale Konfliktlösungen (bargaining) und vor allem die Kompromissbildung eignen.[29] Exemplarisch äußerte ein Interviewpartner: „Die eigentliche Form der Kompromissfindung kann nur im Kleinen stattfinden" (TN-IV). Die bei den letzten Koalitionsverhandlungen eingerichteten großen Gesprächskreise dienen der formalen Legitimierung und Akzeptanzsicherung im weiteren Verlauf der Koalitionsbildung und der nachfolgenden Koalitionspolitik. Hier werden verschiedene parteiliche Gruppierungen und Ebenen eingebunden, und es gilt: „[W]er zugestimmt hat, kann hinterher nicht mehr dagegen sein" (Maizière 2019: 17).

Zwischen 1990 und 2018 wurde der Höchststand beim MdB-Anteil in den Hauptverhandlungsrunden 2002 erzielt, der niedrigste Wert 2018 (Abbildung 6: Balken). Damit kontrastiert die Beteiligtenzahl insgesamt, die 2002 mit 14 Personen am geringsten und 2018 am größten ausfiel (Abbildung 6: Linie). Im Zeitverlauf ist sie deutlich gewachsen, während die relative Anzahl der Bundestagsmitglieder gesunken ist. Als Faustregel lässt sich aus den Zahlen also ableiten, dass mit größeren Verhandlungsgremien ein verringerter MdB-Anteil einhergeht.

Darin mag man formal betrachtet einen deutlichen Einflussverlust der Bundestagsfraktionen sehen. Zu betonen ist allerdings auch, dass der MdB-Anteil trotz des massiven Anstiegs der Beteiligtenzahlen bei den letzten beiden Koalitionsbildungen nicht unter 50 Prozent gesunken ist. Überdies ist zu berücksichtigen, dass in den Hauptverhandlungsrunden jeweils die Fraktionsvorsitzenden im Bundestag beteiligt sind, die als Repräsentanten der eigenen Abgeordneten den Einfluss der Fraktion sichern (müssen). Sie sitzen stellvertretend für etliche Dutzend Parlamentarier am Tisch, deren (Verhandlungs-)Gewicht sie sprichwörtlich im Rücken haben. Das führt zu einer dritten Relativierung: Selbst wenn der MdB-Anteil deutlich unter 50

Prozent fiele, wäre die Fraktion damit nicht automatisch aus dem bzw. weniger im Spiel: Da sie hinsichtlich Legitimation und Entscheidungsverfahren der zentrale Akteur bei der legislatorischen Umsetzung sachpolitischer Koalitionsvereinbarungen ist, kann ihre formal stets beteiligte Führung nicht umgangen werden. Faktisch kann Letztere als Vetoakteurin betrachtet werden, dessen Einverständnis notwendig ist, auch wenn dieses im Einzelfall lediglich „zähneknirschend" erfolgen mag oder nur mithilfe von Ausgleichsgeschäften und Paketlösungen als Zustimmung zum Gesamtverhandlungsergebnis erreicht wird.

Abbildung 6: Anteil MdBs und Beteiligtenzahl bei Hauptverhandlungsrunden



Quelle: Eigene Berechnung, siehe die am Kapitelanfang genannten Quellen.

Zu den im konkreten Kontext zu berücksichtigenden Faktoren gehört, dass beim eher niedrigen MdB-Anteil 1998 mindestens zwei Besonderheiten zum Tragen kamen: Erstens gab es für das anvisierte Koalitionsbündnis auf Bundesebene keine Vorläufer, deren geronnene Erfahrun-

gen einen Vorrat an eingespielten Regeln und Verfahren zur Verfügung hätten stellen können (Kropp 2001: 67). Zweitens schlug sich bei den Grünen die strukturelle Besonderheit der (später gelockerten) Trennung von Parteivorsitz und Bundestagsmandat nieder. Entsprechende Regelungen gehen de facto auf Kosten der Fraktion, da sie die bei den anderen Parteien übliche Personalunion ausschließen.[30]

Vier Jahre später wollte man die noch amtierende Koalition fortsetzen, was den hohen MdB-Anteil miterklärt. Bei den Bündnisgrünen gehörten gar ausschließlich Bundestagsabgeordnete zur Verhandlungsdelegation (siehe auch Tabelle 6), ein Umstand, den ein Beteiligter vor allem mit zwei Faktoren begründete: Erstens sei das Vertrauen der Parteibasis in das Koalitionsbündnis und die verhandelnden Akteure größer als 1998 gewesen; zweitens existierte aufgrund der bisherigen Regierungspraxis auch mehr Expertenwissen, so dass man Sachfragen im Lichte einer „Regierung in Kontinuität" (die noch unabgeschlossene Gesetzesvorhaben weiterführt) verhandeln konnte (TN-IV).

Umgekehrt spielte 2018 eine Rolle, dass die SPD nach dem schlechten Ergebnis bei der Bundestagswahl und den folgenden Jamaika-Sondierungen bereits den Gang in die Opposition angetreten hatte, bevor es doch zu Koalitionsverhandlungen für eine erneute Große Koalition kam. Angesichts dieses Verlaufs, der die innerparteilichen Oppositionserwartungen und teilweise auch -präferenzen konterkarierte, war eine breite Beteiligung von Parteiakteuren unumgänglich geworden, um die Akzeptanz eines weiteren Bündnisses mit der Union zu sichern.

Präzisere Aussagen zum Einflussverhältnis verschiedener Akteure lassen sich treffen, wenn auch das Rollenprofil der Beteiligten ohne Bundestagsmandat betrachtet wird. Interessant erscheint hier vor allem, inwiefern zu dieser Gruppe Inhaber exekutiver Ämter auf Landesebene und Mitglieder der Bundesparteiführung[31] – dies meint im Folgenden: Präsidium oder Vorstand – gehören. Tabelle 6 zeigt die entsprechenden Verteilungen seit 1994. In diesem Jahr gehörten fünf Nicht-MdBs zur Verhandlungskommission, die allesamt Mitglied einer Landesregierung (darunter die Ministerpräsidenten Kurt Biedenkopf, Erwin Teufel und Edmund Stoiber) und bis auf eine Ausnahme auch Mitglied der obersten Parteiführung waren.[32]

1998 umfasste die Verhandlungsrunde elf Personen ohne Berliner Parlamentssitz, wovon acht Mitglieder der Parteileitung auf Bundesebene waren: Der Ankündigung Gerhard Schröders entsprechend, das Parteipräsidium

solle die Verhandlungen führen (Schüttemeyer 1999: 89), betraf das bei der SPD alle, bei den Grünen drei Personen.[33] Insgesamt nur drei Verhandlungsteilnehmer bekleideten zugleich ein gouvernementales Amt auf Landesebene (Wolfgang Clement, Christine Bergmann, Bärbel Höhn).

Der Umstand, dass bei der zweiten rot-grünen Koalitionsbildung 2002 ein Tiefststand von nur zwei Beteiligten ohne Bundestagssitz erreicht wurde, liegt interessanterweise vor allem an den Bündnisgrünen. Während die grüne Delegation vier Jahre vorher nur zur Hälfte aus MdBs bestanden hatte, waren nun alle Verhandlungsteilnehmer mit einem Mandat in Berlin ausgestattet. Dies ist zum einen im Lichte der gewonnenen Koalitionsverhandlungs- und Regierungserfahrungen auf Bundesebene zu sehen; zum anderen ist es auch ein Zeichen der „Parlamentarisierung" der Grünen, die sich auch in der im Folgejahr gelockerten Trennung von Parteispitzenamt und Bundestagsmandat in der Satzung niederschlug.[34] Ohne Bundestagsmandat waren lediglich die SPD-Mitglieder Frank-Walter Steinmeier, Chef des Bundeskanzleramts, und der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement, der zudem der Bundesparteiführung angehörte.

Tabelle 6: Rollenprofil der Nicht-MdBs bei den Hauptverhandlungsrunden

Jahr	Beteiligte ohne BT-Mandat	davon: Regierungsmitglieder (Land)	davon: Bundesparteiführung*
1994	5 (von 16)	5	4
	CDU: 2	2	2
	CSU: 2	2	2
	FDP: 1	1	0
1998	11 (von 26)	3	8
	SPD: 5	2	5
	Grüne: 6	1	3
2002	2 (von 14)	1	1
	nur SPD		
2005	11 (von 30)	8	8
	CDU: 5	5	5
	CSU: 2	1	2
	SPD: 4	2	1

Jahr	Beteiligte ohne BT-Mandat	davon: Regierungsmitglieder (Land)	davon: Bundesparteiführung*
2009	10 (von 27)	9	10
	CDU: 3	3	3
	CSU: 5	4	5
	FDP: 2	2	2
2013:	5 (von 15)	4	5
kVR	CDU: 1	1	1
	CSU: 2	1	2
	SPD: 2	2	2
2013:	36 (von 77)	24	30
gVR	CDU: 10	5	9
	CSU: 9	7	9
	SPD: 17	12	12
2018:	6 (von 15)	5	6
kVR	CDU: 1	1	1
	CSU: 2	1	2
	SPD: 3	3	3
2018:	44 (von 91)	27	41
gVR	CDU: 12	9	12
	CSU: 13	8	12
	SPD: 19	10	17

** Vorstand bzw. Präsidium; bei CSU: Landesparteiführung*
kVR = kleine Verhandlungsrunde, gVR = große Verhandlungsrunde

Quelle: Eigene Erhebung, siehe die am Kapitelanfang genannten Quellen.

Nach der vorgezogenen Bundestagswahl 2005 waren elf Personen ohne Berliner Mandat an der Verhandlungsrunde für die designierte Große Koalition beteiligt. Darunter befanden sich acht Personen mit Exekutivämtern auf Landesebene, wovon allein sieben Ministerpräsidenten waren.[35] Ebenfalls acht Personen waren in der Parteiführung vertreten.[36]

Zehn Beteiligte hatten bei der Vereinbarung der schwarz-gelben Koalition 2009 kein Bundestagsmandat vorzuweisen. Dabei ist zunächst die Sonderrolle der CSU zu beachten, die mit fünf die Hälfte dieser Personen stellte. Während es 2005 zahlenmäßig noch eine gemeinsame Verhandlungsdelegation der Union gegeben hatte (jeweils 15 Vertreter von CDU/CSU [vier davon von der CSU] und SPD saßen sich gegenüber), war die CSU nun als eigenständige Partei, wie auch die CDU und SPD, mit neun Vertretern beteiligt.[37] Der Aufwuchs bei der CSU mag insofern den höheren Nicht-MdB-Anteil miterklären. Alle zehn Personen gehörten der Parteiführung an. Nur die bayerische Landtagspräsidentin Barbara Stamm hatte kein Regierungsamt auf Landesebene inne.[38]

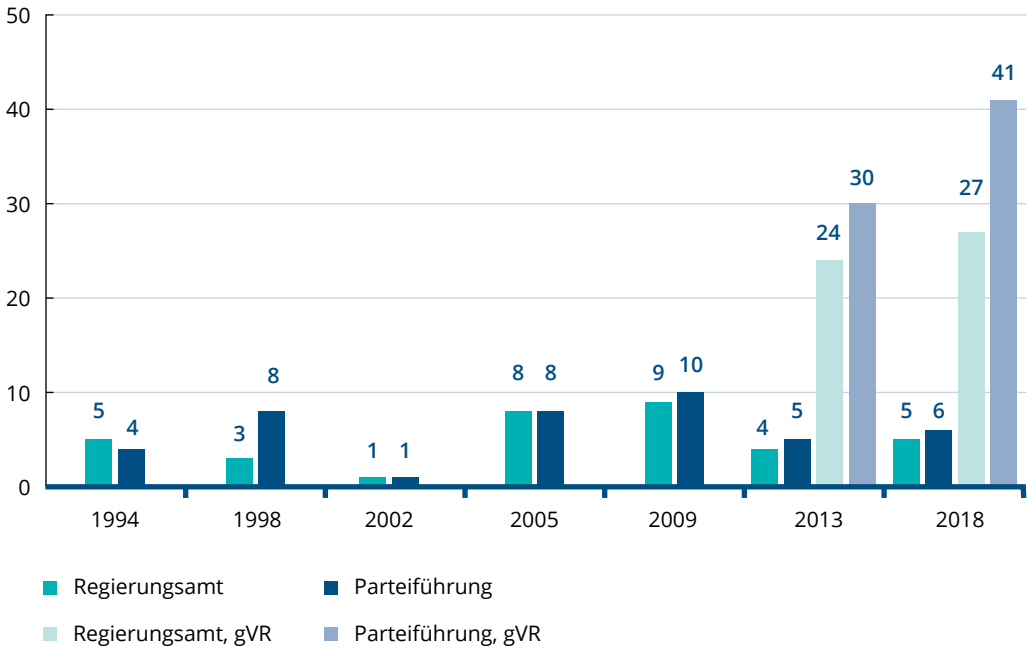
Wie beschrieben gab es ab 2013 jeweils eine große und eine kleine Verhandlungsrunde. Bei letzterer sind bei der Bildung der dritten Großen Koalition 2013 keine großen Veränderungen festzustellen: Ihr gehörten fünf Nicht-Fraktionsmitglieder an, von denen vier ein Exekutivamt (als Ministerpräsident) innehatten (erneut ist Barbara Stamm die Ausnahme). Zugleich waren alle Vorsitzende (Seehofer) oder stellvertretende Vorsitzende ihrer Parteien. Fast identisch ist das Bild der kleinen Verhandlungsrunde 2018: Ihr gehörten sechs Personen ohne Sitz im Bundestag an. Alle sind zur Parteiführung zu zählen. Fünf waren als Ministerpräsidenten Teil einer Landesregierung (dies galt nur für Markus Blume (CSU) nicht).

In der großen Verhandlungsrunde gab es 2013 36 Nicht-MdBs, wovon mit 17 Personen fast die Hälfte die SPD stellte. Zwei Drittel (24) dieser Gruppe gehörten einer Landesregierung, fünf Sechstel (30) der Bundesparteiführung an.[39] 2018 umfasste der große Verhandlungskreis 44 Frauen und Männer ohne Bundestagsmandat. Erneut stellte die SPD die größte Gruppe (19). Noch deutlicher als vier Jahre zuvor fiel der Anteil der Parteiführung aus, der sich auf 93 Prozent beläuft (2013: 83 Prozent). Auch die absoluten Zahlen sind bemerkenswert: Bei der Koalitionsbildung verhandelten in der großen Runde 41 Mitglieder der Führungsgremien ihrer Partei ohne Bundestagsmandat. Der Anteil der Exekutivmitglieder blieb hingegen nahezu konstant: Mit 27 Beteiligten hatten knapp zwei Drittel entsprechende Ämter inne (darunter 14 Ministerpräsidenten und vier stellvertretende Minister-

präsidenten).[40] Dies verweist auf die Anstrengungen der Parteien, intern Akzeptanz zu sichern: Es ging nicht nur oder vermutlich nicht einmal primär darum, gouvernementalen Sachverstand in die Verhandlungen einzubringen. Eher stand die innerparteiliche Durchsetzungsfähigkeit und Legitimationsbeschaffung im Vordergrund, wovon auch Aussagen der Gesprächspartner zeugen, es seien vor allem „Multiplikatoren in die Partei hinein" (TN-IV) beteiligt worden.

Die Entwicklung der untersuchten Ämter unter den Nicht-MdBs im Zeitverlauf verdeutlicht Abbildung 7. Der absolute Anteil an Regierungs- und Parteiführungsmitgliedern ohne Bundestagsmandat in den Hauptverhandlungsrunden (bis 2009) sowie den kleinen Koalitionsrunden (2013 und 2018) unterlag gewissen Schwankungen, war aber insgesamt mit einem Maximalwert von zehn eher gering. Der durch die Etablierung einer zusätzlichen großen Verhandlungsrunde seit 2013 bewirkte Anstieg ist frappierend. Von 2002 auf 2018 stiegen die Zahlen beispielsweise von einer Person auf 27 bzw. 41. Auch wenn man nur das Format der Großen Koalition betrachtet, sind die Unterschiede augenfällig: Im Vergleich zur zweiten Neuauflage 2005 verhandelten bei der vierten Koalitionsbildung aus Union und SPD 2018 drei- bzw. viermal so viele Personen mit einem exekutiven Amt auf Landesebene bzw. mit parteilicher Führungsverantwortung auf Bundesebene.

Abbildung 7: Nicht-MdBs mit Regierungsamt (Land) bzw. Parteiführungsamt (Bund) bei Hauptverhandlungsrunden



gVR = große Verhandlungsrunde; ansonsten: eingliedrige Hauptverhandlungsrunde (1994 bis 2009) bzw. kleine Verhandlungsrunde (2013 und 2018)

Quelle: Eigene Erhebung, siehe die am Kapitelanfang genannten Quellen.

Fraglich ist allerdings, ob bei den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 2021 wieder eine zweite, große Hauptverhandlungsrunde eingerichtet wird, falls es nicht erneut zu einem Bündnis aus Union und SPD kommt. Bislang fällt dieses Gesprächsformat jedenfalls mit der Bildung Großer Koalitionen zusammen. Möglicherweise wurde mit der zweigliedrigen Hauptverhandlungsstruktur und der damit verbundenen Einbindung der Landesebene (als Regierungs- oder Parteiführungsmitglieder) seit 2013 aber ein Standard gesetzt, hinter den auch bei anderen Bündnissen nicht so einfach zurückgegangen werden kann.

6.2.2 Parteivorsitzende und Verhandlungsführer

Eine gesonderte Betrachtung der Parteivorsitzenden ist nötig, weil diese in der Regel nicht nur – mit den entsprechenden Einflusschancen – an der Spitze ihrer Verhandlungsdelegation stehen, sondern teilweise auch als separate Spitzenrunde zusammenkommen, um strittige Punkte zu klären, d. h. Entscheidungen vorzubereiten bzw. zu treffen. Diese nur allzu plausible Funktion als höchste zwischenparteiliche Konfliktlösungsinstanz bestätigt sich auch in den geführten Interviews.

Der Blick auf den MdB-Anteil unter den Parteiführern offenbart wenig Überraschendes (siehe Tabelle 7). Diese sind nahezu immer mit einem Bundestagsmandat ausgestattet, wenn nicht die CSU als Ausnahme zum Tragen kommt. Bei den Christsozialen war lediglich 1990 und 1994 der Parteivorsitzende zugleich MdB (Theo Waigel), so dass bei beiden Koalitionsbildungen drei mit einem Bundestagsmandat ausgestattete Parteispitzen zusammenkamen. Aufgrund der jeweiligen innerparteilichen Besonderheiten – bei der SPD stand nicht der designierte Bundeskanzler Schröder, sondern Oskar Lafontaine der Partei vor; bei den Grünen wirkte die schon angesprochene Trennung von Amt und Mandat – gab es 1998 eine vierköpfige Spitzenrunde als höchstes Konfliktlösungsgremium: Schröder und Lafontaine auf Seiten der SPD sowie die bis dato als grüne Fraktions- bzw. Parteisprecher fungierenden Joschka Fischer und Jürgen Trittin (Kropp 2001: 66). 2002 lässt sich der Forschungsliteratur keine Runde der Verhandlungsführer entnehmen, was auch mit dem ohnehin schon relativ kleinen Gesprächsformat (14 Personen) zusammenhängen könnte. Alle amtierenden Parteivorsitzenden gehörten allerdings dem Bundestag an.[41] Für den gelegentlich als informellen Parteivorsitzenden betrachteten Joschka Fischer sowie Jürgen Trittin galt das ohnehin.

Tabelle 7: Bundestagsmitgliedschaft der Parteivorsitzenden bzw. Verhandlungsführer*

Jahr(e)	Parteivorsitzende bzw. Verhandlungsführer	davon MdBs	Anmerkung
1990, 1994	3	3	inklusive CSU
1998	4	4	Verhandlungsquartett aus Schröder/Lafontaine/ Fischer/Trittin
2002	**	**	**
2005, 2009, 2013, 2018	3	2	Ausnahme: CSU

** Im Einzelfall gehören zur höchsten (informellen) Verhandlungsrunde auch die Fraktionsvorsitzenden.*
*** keine Angabe. Alle Parteivorsitzenden waren zum Verhandlungszeitpunkt MdBs.*

Quelle: Eigene Erhebung, siehe die am Kapitelanfang genannten Quellen.

Bei den Koalitionsverhandlungen 2005 bis 2018 bildeten die Vorsitzenden der drei beteiligten Parteien die Verhandlungsspitze, von denen jeweils zwei (CDU: Angela Merkel, FDP: Guido Westerwelle, SPD: Franz Müntefering bzw. Sigmar Gabriel bzw. Martin Schulz) ein Bundestagsmandat besaßen. Der dritte Parteiführer von der CSU (Edmund Stoiber bzw. Horst Seehofer) gehörte nicht dem Deutschen Bundestag an.

Höher fällt der MdB-Anteil aus, wenn zur Spitzenrunde jeweils die Fraktionsvorsitzenden gehören, wie dies häufig zumindest informell der Fall ist und auch der Funktionslogik parlamentarischer Demokratie entspricht, in der Regierung und Mehrheitsfraktionen eine Handlungseinheit bilden (Steffani 1979). Auch 2018 gab es zwar eine Runde der drei Parteiführer (Siefken 2018: 422), die in der Regel in die Regierung eintraten; in den Interviews wird aber deutlich, dass bei den wichtigsten Entscheidungen eine „Sechser-Runde der Partei- und Fraktionsvorsitzenden“ (TN-IV) zusammensaß.

6.2.3 Arbeitsgruppen

Der Einbezug fachpolitischen Sachverstands hat in den letzten Jahrzehnten eine deutliche Aufwertung erfahren. Bis in die 1990er-Jahre wurden Experten fallweise zu den Verhandlungsrunden hinzugezogen; bisweilen existierten den Verhandlungen vorgeschaltete oder diese begleitende parteiinterne Arbeitsgruppen (vgl. als Übersicht (Schüttemeyer) 1998: 262ff.). Zu Letzteren ist für die jüngere Zeit erstaunlich wenig zutage gefördert worden. In der am Kapitelanfang erwähnten Literatur werden innerparteiliche Fachgruppen lediglich zweimal knapp erwähnt – für 2005 und 2009.[42] Daraus ist aber nicht unbedingt auf ihre mangelnde Bedeutung zu schließen.

Wenige Hinweise finden sich auch in den für diese Studie erhobenen Daten: So führt die vorliegende Übersicht zu den Koalitionsarbeitsgruppen 2005 viermal „beratende" parteiinterne Gruppen bei der SPD auf.[43] Diese umfassen in zwei Fällen ausschließlich sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete, die den SPD-Teilnehmern der fachpolitischen Koalitionsverhandlungen in den Bereichen „Familie, Senioren, Frauen und Jugend" sowie „Bildung und Forschung" beratend zur Seite standen. Einmal waren vier von sechs Mitgliedern der SPD-internen Beratungsgruppe MdBs (Koalitionsarbeitsgruppe „Finanzen"), im vierten Fall mit sieben von 15 Personen immerhin knapp die Hälfte („Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit"). Überdies finden parteiinterne Gruppen zweimal in den Interviews Erwähnung: Für 2018 erwähnt ein Gesprächspartner, dass die Mitglieder der eigenen Koalitionsarbeitsgruppe verhandlungsbegleitend (weitere) Bundestagsabgeordnete sowie Verbände und Oberbürgermeister kontaktierten. Außerdem wird für die Jamaika-Sondierungen 2017 berichtet, dass bei den Grünen so genannte „Basisgruppen" existierten, die vor allem die Zwischenergebnisse der Verhandlungen im Lichte des Parteiprogramms „abprüften" (TN-IV). Dies zeigt einerseits, dass es in fachlichen Fragen auch weiterhin partei- und oft auch fraktionsinterne Rückkopplungen gibt, die das grundsätzliche Einflussverhältnis von Partei und Fraktion berühren. Angesichts der unzulänglichen Datenlage wird andererseits das hier vorhandene Forschungspotential deutlich.

Systematischer untersuchen lassen sich die mittlerweile zur Verhandlungsstruktur gehörenden Koalitionsarbeitsgruppen. Mit deren fester Etablierung geht grundsätzlich auch ein Einflussgewinn der beteiligten Akteure einher, denn diese nehmen im Gegensatz zu innerparteilichen Gruppen selbst an den Verhandlungen teil.[44] Ein hochrangiger Interviewpartner schilderte etwa, dass nicht nur die kleine Verhandlungsrunde entscheidend sei, sondern es „schon auch eine ganze Reihe Entscheidungen gibt, die auf der Ebene der

Facharbeitsgruppen getroffen werden“ (TN-IV). Deren Gestaltungsmacht wird allerdings auch zweifach eingeschränkt. Wenn eine AG-interne Einigung nicht gelingt, erfolgt die Klärung auf der nächsthöheren Ebene verbunden mit der Gefahr, dass der eigene Themenbereich zur Verhandlungsmasse bei politikfeldübergreifenden Kompromisslösungen wird. Hinzu kommt, dass selbst einmütige Verhandlungsergebnisse „einkassiert“ werden können, weil sie in der Gesamtschau aller Sachbereiche schwer finanzierbar sind. Ein Interviewpartner äußerte dazu: „Bei der Einigung von Fachpolitikern gibt es aber die Tendenz, dass es am Ende kein Finanzminister mehr bezahlen kann. Deswegen macht es Sinn, das Ganze in eine Spitzenrunde zu bringen, wo alles Schritt für Schritt zu verhandeln ist und die Finanzleute eingebunden werden.“ (TN-IV)

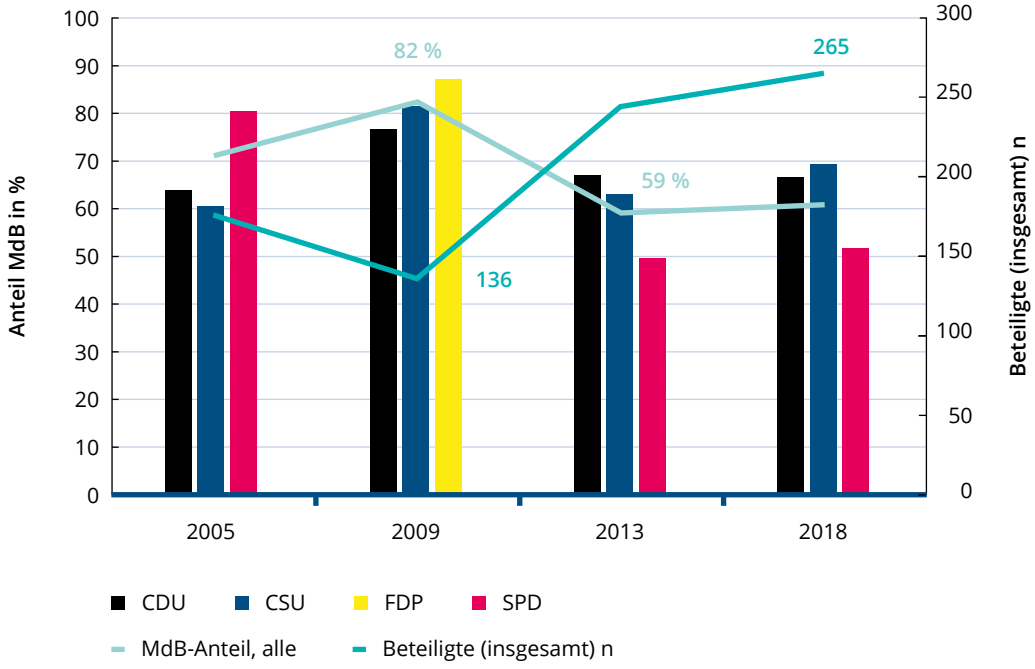
Neben der fachpolitischen Entscheidungsfindung dienen die Arbeitsgruppen aber auch der Akzeptanzsicherung unter den Beteiligten. Im Einzelfall kann dies sogar zur Einhegung von Akteuren, bei denen man Widerstandspotential vermutet, durch eine faktisch fachfremde Einbindung führen. Ein Interviewpartner schilderte etwa, dass er an einer AG beteiligt war, mit der er thematisch „gar nix zu tun“ hatte, „nach dem Motto ‚damit der nicht hinterher sagt, das wäre alles scheiße‘“ (TN-IV).

Gemäß der vorliegenden Daten[45] verringerte sich die Zahl der an den Koalitionsarbeitsgruppen beteiligten Personen nach 2005 zunächst geringfügig, stieg anschließend aber wieder deutlich an. Von 2009 bis 2018 ist nahezu eine Verdopplung zu verzeichnen (2009: 136; 2018: 265; siehe Abbildung 8). Zugleich fällt der Anteil mitwirkender MdBs nach 2009 sichtbar ab: Betrug er bei der schwarz-gelben Koalitionsbildung noch 82 Prozent, nahmen an den nachfolgenden Verhandlungen zur Großen Koalition um die 60 Prozent Bundestagsabgeordnete teil (bei insgesamt ca. 250 mitwirkenden Personen).

Die gemittelten Gesamtwerte verdecken hier allerdings parteispezifische Besonderheiten. Den höchsten MdB-Anteil hat insgesamt die FDP mit 87 Prozent (2009) zu verzeichnen, den geringsten die SPD mit knappen 50 Prozent (2013). Dabei kamen die Sozialdemokraten noch 2005 auf den koalitionsintern höchsten Wert (80 Prozent MdBs). Der deutliche anteilige Rückgang nach 2009 wird insofern zu einem erheblichen Teil durch ihre Regierungsbeteiligung anstelle der FDP bewirkt (siehe Abbildung 8). Dennoch ist die Entwicklung bei der SPD nicht allein ausschlaggebend, denn auch bei den Unionsparteien reduzierte sich der Anteil der Bundestagsmitglieder. Bei der CSU etwa fällt er von 81 Prozent 2009 auf 63 Prozent im Jahre 2013.[46]

Eine Auszählung für 2018 zeigt, dass die Beteiligten ohne Bundestagsmandat vor allem den Landesexekutiven[47] entstammten: 69 von 104 Personen (66 Prozent) fallen in diese Kategorie. Hinzu kommen acht Partei- und/oder Fraktionsvorsitzende aus den Ländern, zehn MdEPs sowie 15 Sonstige (ehemalige MdBs, MdLs ohne Exekutivamt, Vertreter innerparteilicher Gruppen wie etwa der Vorsitzende der Seniorenunion, etc.).

Abbildung 8: Anteil MdBs und Beteiligtenzahl bei politikfeldspezifischen Arbeitsgruppen



Quelle: Eigene Berechnung, siehe die am Kapitelanfang genannten Quellen

Aufschlussreiches fördert überdies eine separate Analyse der Arbeitsgruppen zutage (siehe Tabelle 8). Der höchste MdB-Anteil findet sich 2005 in der Arbeitsgruppe „Verteidigung“, in der ausschließlich Berliner Parlamentarier saßen. Auch in der AG „Auswärtiges Amt, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ wird mit 85 Prozent ein hoher Anteil

erreicht. Relativ wenig Bundestagsabgeordnete gehören zu den Fachgruppen für „Finanzen“ (53 Prozent) sowie „Wirtschaft und Technologie“ (58 Prozent).

Bei den Verhandlungen 2009, die sich insgesamt durch einen sehr hohen MdB-Anteil auszeichnen, gab es konsequenterweise meist ein starkes personelles Übergewicht der Bundestagsmitglieder. In der Regel besaßen nur zwei bis drei Beteiligte der durchschnittlich 14 Personen umfassenden Gruppen kein Parlamentsmandat in Berlin. Es existieren allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Expertengruppen. Am deutlichsten ist der MdB-Überhang in der Arbeitsgruppe „Außen/Verteidigung/Entwicklung/Europa“ mit nur einem Mitglied von 19 ohne Sitz im Bundestag (dem ehemaligen MdEP, Ingo Friedrich, CSU). Im Kontrast dazu gehörte nur die Hälfte der aus zwölf Personen bestehenden Arbeitsgruppe „Gesundheit/Pflege“ dem Bundestag an. Übereinstimmend mit den bisherigen Befunden zeigt sich dabei eine große Exekutivlastigkeit, denn fast alle Beteiligten ohne Bundestagsmandat waren Mitglieder von Landesregierungen. Dies galt lediglich nicht für Barbara Stamm, die zu diesem Zeitpunkt das Amt der Präsidentin des Bayerischen Landtags innehatte, allerdings auf eine langjährige Tätigkeit als Landesgesundheitsministerin (1994–2001) zurückblicken konnte. Insofern erfolgte hier eine Beteiligung qua Sachverstand, während bei den übrigen Nicht-MdBs Sachverstand und gouvernementale Zuständigkeit zusammenfielen.

Interessanter noch sind aufgrund der größeren fachlichen Ausdifferenzierung die Verhandlungen 2013 und 2018. In der von der designierten Großen Koalition eingesetzten Arbeitsgruppe für „Auswärtiges, Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit“ besaßen 2013 nur drei von 20 Personen kein Bundestagsmandat[48], während die 2018 um das Themenfeld „Menschenrechte“ erweiterte AG ausschließlich aus 19 Berliner Parlamentariern bestand. Die MdB-Dominanz ist in diesen Bereichen insofern plausibel, als dass keine genuinen Landeskompetenzen existieren. Außenpolitikaffiner Sachverstand liegt vor allem auf der Bundesebene vor.

Eine Ausnahme ergibt sich für die Europapolitik. 2018 gehörte nur knapp die Hälfte der Beteiligten an der gleichnamigen AG (acht von 17 Personen) dem Deutschen Bundestag an. Die meisten der Vertreter ohne Berliner Mandat (sechs) waren dabei Abgeordnete des Europaparlaments.[49] Dies zeigt die parteilich-fachpolitische Verflechtung im Mehrebenensystem der EU an, in dem die europäische Ebene als Sachverstandsreservoir bei Verhandlungen auf nationaler Ebene dient.

Einen geringen MdB-Anteil wiesen 2013 und 2018 auch die sich mit Integration und Migration beschäftigenden Arbeitsgruppen auf. Hier waren die Bundestagsabgeordneten mit fünf von elf bzw. acht von 17 Personen jeweils in der Minderheit. Zu den neun Nicht-MdBs 2018 gehörten vor allem Landesregierungsmitglieder (Volker Bouffier, Joachim Herrmann, Herbert Reul, Klaus Bouillon, Serap Güler, alle CDU, und Petra Köpping, SPD). Hinzu kamen die Fraktionsvorsitzenden im Schleswig-Holsteinischen und Bayerischen Landtag Ralf Stegner (SPD) und Thomas Kreuzer (CSU) sowie der 2017 aus dem Bundestag ausgeschiedene Rüdiger Veit (SPD). Die Beteiligung Veits ist dabei ein Beispiel dafür, dass Sachverstandsaspekte im Vordergrund stehen, denn dieser war in der vergangenen Wahlperiode Sprecher der Fraktionsarbeitsgruppe für Migration und Integration.

Ein deutliches Übergewicht gab es für die Berliner Volksvertreter hingegen in den Arbeitsgruppen „Familie, Frauen und Gleichstellungspolitik“ (2013: 76 Prozent) und „Finanzen und Steuern“ (2018: 75 Prozent). In der finanz- und steuerpolitischen AG 2018 saßen neben Bundestagsabgeordneten ausschließlich Kabinettsmitglieder aus den Bundesländern.

Tabelle 8: Geringste und höchste MdB-Anteile in den Facharbeitsgruppen

MdB-Anteil	2005	2009	2013	2018
hoch	Verteidigung: 100 %	Außen, Verteidigung, Entwicklung, Europa: 95 %	Auswärtiges, Verteidigung, Entwicklungs-zusammenarbeit: 85 %	Außen, Entwicklung, Verteidigung und Menschenrechte: 100 %
	Auswärtiges Amt, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: 85 %	Familie, Integration, Kultur, Neue Medien: 93 %	Familie, Frauen und Gleich-stellungspolitik: 76 %	Finanzen und Steuern: 75 %
gering	Finanzen: 53 %	Gesundheit, Pflege: 50 %	Integration, Migration: 45 %	Migration, Integration: 47 %
	Wirtschaft und Technologie: 58 %	Bildung, Forschung, Innovation: 67 %	Energie: 47 %	Europa: 47 %

Bezeichnung der Arbeitsgruppen gemäß Organigramm der Parteien.

Quelle: Eigene Berechnung, siehe die am Kapitelanfang genannten Quellen.

Der Blick auf den arbeitsgruppenbezogenen Gesamtanteil offenbart deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Politikfeldern, die Tabelle 8 zusammenfassend ausweist. Er verdeckt allerdings einige parteispezifische Besonderheiten innerhalb der Fachgruppen. So kommt der geringe MdB-Anteil in der AG „Wirtschaft und Technologie“ 2005 vor allem durch die Unionsparteien zustande: Vier von sechs Mitgliedern gehörten hier einer Landesregierung an. Demgegenüber bestand das Unterhändlerteam der SPD aus fünf Bundestagsabgeordneten und einem Landesminister.

2013 sticht im Parteienvergleich hingegen das Übergewicht der Nicht-MdBs bei der SPD in der Arbeitsgruppe „Kultur und Medien“ hervor: Während bei der CDU sechs von sieben Beteiligte MdBs waren, gehörte unter den acht sozialdemokratischen Mitgliedern nur eines dem Bundestag an (der kulturpolitische Sprecher der Fraktion Siegmund Ehrmann). Die anderen SPD-

Beteiligten waren vor allem Mitglieder von Landesregierungen.[50] Zugespitzt formuliert verhandelten CDU-MdBs mit Mitgliedern der Sozialdemokratie ohne Bundestagsmandat. Ähnlich gilt dies für die AG „Energie“: Hier saßen sieben CDU-Mitglieder, von denen fünf dem Bundestag angehörten, einem SPD-Verhandlungsteam aus einem MdB und sechs Beteiligten aus den Ländern gegenüber (von denen fünf Regierungsämter bekleideten[51]). Deutlich wird die aufscheinende Bund-Länder-Asymmetrie überdies bei der Leitung beider Arbeitsgruppen, denen jeweils ein MdB der CDU und ein Landesregierungschef der SPD vorstanden.

Ähnliche Unterschiede finden sich 2018. Bei der SPD dominierten in der Arbeitsgruppe „Gesundheit und Pflege“ zahlenmäßig die fünf Landesregierungsmitglieder[52] gegenüber einem MdB (Karl Lauterbach), während bei der CDU nur eines der sechs AG-Mitglieder ohne Bundestagsmandat war (der CDU-Landesminister Stefan Grüttner). Es gab aber auch bei den Sozialdemokraten Fachgruppen mit deutlichem MdB-Überhang. So gehörten zum Verhandlungsteam der AG „Familie, Frauen, Jugend und Senioren“ fünf Berliner Abgeordnete sowie eine SPD-Landesministerin (Melanie Leonhard).

Das Beispiel der AG „Integration/Migration“ bei der SPD legt im Übrigen nahe, dass es auch keine dauerhaften innerparteilichen Muster geben muss: 2013 befand sich nur ein MdB unter den vier Arbeitsgruppenmitgliedern; 2018 stellten Bundestagsabgeordnete mit vier von sieben Beteiligten die Mehrheit innerhalb der sozialdemokratischen Verhandlungsdelegation.

Im Gesamtbild hat die Beteiligtenzahl in den Arbeitsgruppen bei den letzten Koalitionsbildungen deutlich zu- und der MdB-Anteil abgenommen. Die Bundestagsabgeordneten stellen zwar immer noch deutlich über die Hälfte der fachpolitischen Verhandlungsteilnehmer. Im Detail zeigt sich bei der Mitgliederstruktur der Arbeitsgruppen aber eine große Variationsbreite sowohl in fachlicher als auch parteilicher Hinsicht.

Grundsätzlich ist der Einfluss der Arbeitsgruppen und der hier mitwirkenden MdBs auch vor dem Hintergrund immer längerer und detaillierter Koalitionsverträge zu sehen. 1994 verzichtete man beispielsweise auf das Hinzuziehen von Fraktionsexperten, was aber zu vielen „Nicht-Entscheidungen“ führte (Schüttemeyer 1998: 265). Umso mehr Gestaltungspielräume hatten die Fachpolitiker der Fraktion im Laufe der Wahlperiode. 2013 gab es feste Arbeitsgruppen mit einem vergleichsweise geringen MdB-Anteil,

zugleich entstand auch der bislang längste Koalitionsvertrag (siehe Kap. 3.3.). Die Bundestagsabgeordneten waren also trotz formalisierter fachlicher Zuarbeit 2013 inhaltlich viel stärker gebunden als bei der Neuauflage der schwarz-gelben Koalition 1994.

6.2.4 Arbeitsgruppenvorsitzende

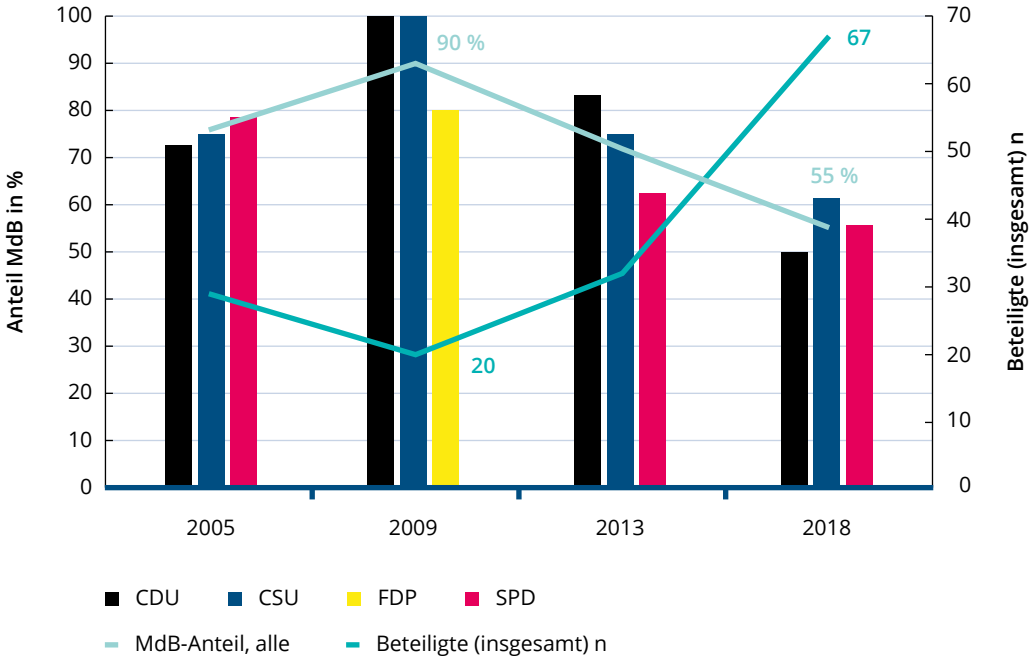
Die Arbeitsgruppenvorsitzenden verdienen eine gesonderte Betrachtung, da sie zum einen bei der internen Willensbildung größere Einflusschancen haben. Von den Interviewpartnern wird ihnen insbesondere Agenda setzende Macht zugeschrieben, denn sie „haben Einfluss, wenn es um die Priorisierung von Themen geht" (TN-IV). Zum anderen sind sie teilweise bei der Konfliktverlagerung auf höhere Ebenen beteiligt, wenn eine höhere Verhandlungsebene mit Sachfragen befasst wird, für die in der AG kein Einvernehmen erzielt werden konnte. So trafen sich etwa 2009 in jenen Sachbereichen, in denen die Verhandlungen festgefahren waren, die Parteiführer mit den Vorsitzenden der betroffenen Arbeitsgruppe zur Kompromissfindung (Saalfeld 2010: 191). Ihre Besetzung ist also keinesfalls bedeutungslos. Wenn stets MdBs die Vorsitzenden stellten, ergäbe sich jedenfalls ein ganz anderes Einflusspotential für die Fraktion als im gegensätzlichen Fall, dass immer Akteure ohne Bundestagsmandat zum Zuge kämen. Die Zahl der Vorsitzenden hängt zunächst natürlich von der Anzahl der Arbeitsgruppen selbst ab, deren Zunahme seit 2009 sich entsprechend auch auf den Kreis der Arbeitsgruppenvorsitzenden auswirkt. Der Anstieg, den Abbildung 9 ausweist, wird aber stärker noch durch zwei andere Faktoren verursacht: Erstens setzten die Unionsparteien 2018 keine gemeinsamen Vorsitzenden mehr ein.[53] Zweitens installierte die SPD ein Ko-Vorsitzendensystem, so dass jeder AG zwei Sozialdemokraten vorstanden.

Der MdB-Anteil unter den Arbeitsgruppenleitern erreichte 2009 mit 90 Prozent seinen Höchststand, während er 2018 um mehr als ein Drittel auf 55 Prozent absank. Generell fällt er bei der Bildung der Großen Koalitionen (die den Auswahlzeitraum dominieren) geringer aus. Es wird erneut ein umgekehrt proportionaler Effekt sichtbar, wonach bei steigender Gesamtzahl der Akteure (hier: der AG-Vorsitzenden) der MdB-Anteil abnimmt.

Die Zahlen für die beteiligten Parteien folgen dem Verlaufsmuster der Durchschnittswerte. Auch bei der SPD gab es 2005 noch einen relativ hohen Anteilswert von 79 Prozent MdBs. Besonders deutlich ist der Rückgang bei der CDU, deren AG-Vorsitzende 2009 noch alle dem Bundestag angehörten; 2018 galt dies nur noch für jede zweite Person. Dabei spielen vermutlich Lern- und „Ansteckungseffekte" eine Rolle: Wenn andere Parteien prominente Landes-

und Parteipolitiker ohne Bundestagsmandat beteiligen bzw. beim letzten Mal beteiligt haben, kann das in der eigenen Partei zu einer entsprechenden Erwartungshaltung bzw. zu Forderungen führen, es gleichzutun. So setzte die SPD im Gegensatz zur CDU schon 2013 relativ viele Nicht-MdBs als Leitungsakteure für die Arbeitsgruppen ein; 2018 gab es auch bei den Christdemokraten eine spürbare Veränderung in diese Richtung (der Anteilswert fällt von 83 auf 50 Prozent).

Abbildung 9: Anteil MdBs an den Arbeitsgruppenvorsitzenden und Gesamtzahl



Quelle: Eigene Berechnung, siehe die am Kapitelanfang genannten Quellen.

Blickt man auf das Rollenprofil der Arbeitsgruppenvorsitzenden ohne Bundestagsmandat fällt erneut auf, dass viele Personen Exekutivämter auf Landesebene innehatten sowie zur Bundesparteiführung[54] (Präsidium, Vorstand) gehörten (Tabelle 9). 2005 bekleideten fünf der sieben Arbeitsgruppenvorsitzenden, die über keinen Bundestagssitz verfügten, ein gouvernementales Amt in einem Bundesland (darunter waren allein drei Ministerpräsidenten).[55] Außerdem gehörten vier der sieben Nicht-MdBs der Parteispitze im Bund an.[56] 2009 gab es – bei einer geringeren Arbeitsgruppenanzahl – nur zwei FDP-Arbeitsgruppenvorsitzende ohne Zugehörigkeit zum Bundestag: Beide waren stellvertretende Ministerpräsidenten auf Landesebene (Andreas Pinkwart, Philipp Rösler) und zugleich Mitglied der Bundesparteiführung. 2013 sind neun Arbeitsgruppenleiter zu nennen, von denen sechs Kabinettsmitglieder auf Landesebene waren (darunter erneut drei Regierungschefs). Sieben Vorsitzende gehörten zudem der Bundesparteiführung an.[57]

Tabelle 9: Rollenprofil der Arbeitsgruppen-vorsitzenden ohne Bundestagsmandat

Jahr	Vorsitzende ohne BT-Mandat	davon: Regierungsmitglieder (Land)	davon: Bundesparteiführung*
2005	7 (von 29)	5	4
	CDU/CSU: 4	4	4
	SPD: 3	1	0
2009	2 (von 20)	2	2
	nur FDP		
2013	9 (von 32)	6	7
	CDU/CSU: 3	1	2
	SPD: 6	5	5
2018	30 (von 67)	21	24
	CSU: 5	3	4
	CDU: 9	8	9
	SPD: 16	10	11
∑	48 (von 148)	34	37

** Vorstand oder Präsidium (CSU: Landesparteiführung)*

Quelle: Eigene Erhebung, siehe die am Kapitelanfang genannten Quellen.

2018 war der Kreis der Arbeitsgruppenvorsitzenden ohne Bundestagsmandat – 30 von 67 – weitaus umfangreicher, wobei sich aufgrund der Sonderrolle der SPD eine differenzierte Betrachtung nach Parteien anbietet. Bei der CSU betraf dies fünf von 13 Leitungspersonen, von denen wiederum drei Exekutivämter auf Landesebene bekleideten und vier der Parteiführung angehörten.[58] Auf CDU-Seite handelt es sich um neun Personen, die alle in der Bundesparteiführung vertreten waren. Acht füllten gouvernementale Funktionen in den Ländern aus.[59] Bei den Unionsparteien hatten also fast alle Nicht-MdBs entsprechende Ämter inne. Bei den Sozialdemokraten, bei denen das System der Ko-Vorsitzenden zu berücksichtigen ist, waren 16 der insgesamt 36 Arbeitsgruppenleiter nicht in den Bundestag gewählt worden. Davon gehörten „nur" elf der Bundesparteiführung und zehn einer Landesregierung an.

Interessant ist zudem, dass die Mehrzahl der SPD-Führungsteams, elf von 18, aus einem MdB und einer Person ohne Bundestagsmandat bestanden. In fünf Arbeitsgruppen waren beide SPD-Ko-Vorsitzenden MdBs, während die übrigen zwei Arbeitsgruppen durch zwei SPD-Mitglieder ohne Berliner Abgeordnetensitz geführt wurden. Dies betraf die Fachgruppe „Wirtschaft und Bürokratieabbau", der der brandenburgische Ministerpräsident Dietmar Woidke und die ehemalige Bundestagsabgeordnete Brigitte Zypries vorstanden, sowie die AG „Wohnungsbau, Mieten, Stadtentwicklung", die durch die bayerische SPD-Landesvorsitzende Natascha Kohnen und den Regierenden Bürgermeister Berlins Michael Müller geleitet wurde. Spricht man den Arbeitsgruppenvorsitzenden einen erhöhten Einfluss bei der Programmsteuerung zu, fiel die Bundestagsfraktion hier also weniger ins Gewicht. Interessant ist zudem, dass auch Ministerpräsidenten Mitglied der Arbeitsgruppen wurden und deren Leitung übernahmen, was schon allein die Bedeutung der fachlichen Verhandlungsgremien anzeigt.

6.2.5 Steuerungsgruppe

Mit der festen Etablierung politik- und themenfeldspezifischer Arbeitsgruppen ging die Einführung einer Steuerungsgruppe einher, der in der Regel die Generalsekretäre der beteiligten Parteien bzw. Kanzleramtschefs angehörten.[60] Ihre Bedeutung sollte nicht unterschätzt werden, denn ihr Tätigkeitsbereich lässt sich nicht auf die neutrale, interessenfreie Koordinationsarbeit reduzieren. Thomas de Maizière, der als Chef des Bundeskanzleramts 2009 der Steuerungsgruppe angehörte, schildert etwa, dass die Beteiligten die Textentwürfe der Arbeitsgruppen „prüfen und verändern" (Maizière 2019: 18). Bestätigung findet dies in den geführten Interviews, wonach in diesem Gremium Formulierungen für Kompromisse gefunden (TN-IV) und

bei einer Vielzahl finanziell wirksamer Entwürfe bereits einzelne Vorschläge „gestrichen" werden (TN-IV). Wie ein Beteiligter es einschätzte, haben ihre Mitglieder gerade auch bei Punkten, bei denen die Verhandlungsspitzen selbst keine größere Relevanz sehen, eine „relativ einflussreiche, starke Stellung" (TN-IV).

Wie oben in Tabelle 5 ausgewiesen, ist der Umfang der Steuerungsgruppe von vier Personen 2005 und 2009 auf fünf 2013 und sechs 2018 leicht angewachsen. Hinsichtlich des MdB-Anteils lässt sich im Vergleich zu den bisherigen Befunden ein umgekehrter Effekt feststellen: Waren bei den Verhandlungen zur zweiten Großen Koalition 2005 zwei von vier und bei der schwarz-gelben Koalitionsbildung 2009 drei von vier Gruppenmitgliedern mit einem Bundestagsmandat ausgestattet, galt das 2013 und 2018 für alle nunmehr fünf bzw. sechs Beteiligten. Eine reine Rollenbetrachtung zeigt hier also eher einen Einflussgewinn der Fraktion(smitglieder) an. Noch wichtiger ist wohl der Umstand, dass es sich bei zwei der insgesamt drei Personen ohne Berliner Mandat um CSU-Mitglieder handelt: 2005 gehörte der bayerische Landesminister Erwin Huber, 2009 der Generalsekretär Alexander Dobrindt zur Steuerungsgruppe.[61] Deutlich wird also auch hier die Sonderrolle der CSU als struktureller Regionalpartei mit bundespolitischem Anspruch.

6.3 Veränderte Einflussverhältnisse im Urteil der Beteiligten: Eher Bund vs. Land als Fraktion vs. Partei?

Befragt man Verhandlungsteilnehmer nach möglichen Änderungen im Einflussverhältnis der Kollektivgebilde Fraktion und Partei, ergibt sich ein geteiltes Bild. Der Großteil der Interviewten verwies zunächst darauf, dass Koalitionsverhandlungen prinzipiell von den Parteien und nicht den Fraktionen geführt werden. Das läge insofern in der Natur der Sache, als Parteien erstens das Wahlprogramm erarbeiten, das als Grundlage für Koalitionsverhandlungen dient, und zweitens am Verhandlungsende über die entsprechende Koalitionsvereinbarung formal beschließen.

Einige Gesprächspartner hatten beobachtet, dass es bei den letzten Koalitionsbildungen zu Verschiebungen zu Lasten der Fraktion gekommen sei. Hierfür wurden mehrere Gründe herausgestellt.

Grundsätzlich wurden Machtverschiebungen innerhalb der Parteien als Mehrebenenorganisationen ausgemacht: Die stärkere Beteiligung von Landespolitikern sei insofern eine Folge der „Schwäche der Bundesparteien",

und „nicht Ausdruck der Schwäche der Fraktion“ (TN-IV). Dies gelte sowohl mit Blick auf die CDU als auch die SPD. Bei Letzterer schlage aber ein Autoritätsverlust der Bundesebene, der sich auch aus schlechten Wahlergebnissen speise, im besonderen Maße zu Buche. Ein Beteiligter äußerte kritisch: „Immer wenn schwache Leute einer Partei auf Bundesebene sind, kommen die starken Landesfürsten und funken dazwischen.“ (TN-IV).

Aus Sicht der Bundesebene lasse sich mit einer größeren parteilichen Beteiligung auch mehr Kommunikationsdisziplin gewinnen: Landespolitiker müsse man „mit ins Boot holen“, da diese „sonst kommunikativ Ärger machen, indem die Verhandlungen von außen bewertet werden“ (TN-IV). Die Einbindung solle dazu beitragen, dass „man im eigenen Laden Ruhe hat“ (TN-IV), denn wer beteiligt war, könne sich weniger beklagen. Daraus kann eine doppelte Eigendynamik folgen. Innerparteilich entstehen Eifersüchteleien um Status und Einfluss, denen mit möglichst breiter Beteiligung begegnet wird. Den Teilnehmerkreis eng zu ziehen, kann als unbeliebte „Hierarchisierung“ wahrgenommen werden: „Und da handelst du dir Krach ein, […]. Wer macht das schon freiwillig. Dann versuchst du die Gremien zu vergrößern, damit du alle mitnehmen kannst“ (TN-IV). Dies wiederum kann zwischenparteiliche Ansteckungseffekte nach sich ziehen, weil die Verhandlungspartner ebenfalls größere Delegationen aufstellen. Individuell und innerparteilich rationales Verhalten führt mithin zu Kollektivergebnissen, die auf Seiten der Beteiligten nicht intendiert, vielleicht auch gar nicht antizipiert, aber letztlich doch in Kauf genommen werden. Ein Beteiligter sprach auch von einem Prozess, der „ausufernder“ wird: „Einmal in Gang gesetzt, wollen immer mehr mitreden“ – und damit verschiebe sich auch „das Gewicht von den Fraktionen zu den Parteien“ (TN-IV).

Gesondert zu nennen ist hier die Rolle der CSU. Da deren Vorsitzender in der Regel der bayerische Ministerpräsident ist (Ausnahme hiervon war etwa Theo Waigel Anfang der 1990er-Jahre), ist die Landesebene bei Koalitionsverhandlungen unter Einschluss der CSU automatisch beteiligt, was wiederum zu entsprechenden Forderungen und Erwartungen bei anderen Landesregierungen führen kann. Ein Gesprächspartner schilderte etwa, dass sich die Ministerpräsidenten von SPD und CDU dann regelmäßig beschweren: „Da sitzt ständig der CSU-Ministerpräsident – wir gucken in die Röhre“. Die zunehmende Beteiligung gerade der Regierungsspitzen aus den Ländern sei insofern auch eine „Gegenreaktion auf das Länderübergewicht der Bayern auf Bundesebene“ (TN-IV).[62]

Ein mit den bisher genannten Faktoren zusammenhängender, analytisch aber zu unterscheidender Beweggrund für die ausgeweitete innerparteiliche Verhandlungsbeteiligung muss bei der SPD in der geplanten Mitgliederabstimmung über den Koalitionsvertrag gesehen werden. Mehrere Mitglieder der Parteiführung äußern fast wortgleich, dass aufgrund der Abhängigkeit der Koalitionsbildung von der Basisentscheidung „Schlüsselfiguren, die in der Mitgliedschaft Kernbotschaften vermitteln können" (TN-IV), eingebunden werden müssen. Ein anderer Interviewpartner betonte in dieser Hinsicht: „Die Bundespartei hat keine Mitglieder. Die Mitglieder sind alle in den Ortsvereinen, die zu einem Landesverband gehören" (TN-IV). Die Ausweitung des Teilnehmerkreises zielte also nicht nur auf die kommunikative Einhegung während der Verhandlungen. Sie folgte auch dem Ziel der Mehrheitssicherung am Verfahrensende, die kontextabhängig als mehr oder weniger gefährdet angesehen werden kann. 2018, nachdem der Gang in die Opposition bereits angekündigt war und eine NoGroKo-Kampagne der eigenen Jugendorganisation existierte, musste eine breite innerparteiliche Rückendeckung aus Sicht der Führung noch wichtiger erscheinen als 2013.

Ein etwas anders gelagerter Aspekt liegt im vorangegangenen Regierungs- bzw. Oppositionsstatus auf Bundesebene. Wegen des damit zusammenhängenden Erfahrungs- und Fachwissens mache es „einen wesentlichen Unterschied, ob Sie in der Regierung sind oder aus der Opposition kommen" (TN-IV). Deutlich wird das, wenn nur ein designierter Koalitionspartner bisher Regierungsverantwortung trug. Da dieser „auf den Regierungsapparat zugreifen kann", brauche sein Gegenüber „zur Waffengleichheit den Apparat aus den Ländern", also „Landespolitiker, die in Regierungen sitzen und dadurch einen großen Verwaltungsapparat haben" (TN-IV). Aber auch, wenn – wie 1998 – zwei bisherige Oppositionsparteien koalieren wollen, kommen jene Wissensunterschiede zum Tragen. Unter sonst gleichen Umständen steigert dies den Einfluss der Landespolitiker.

Nicht zuletzt wird die Ausweitung der Gesprächskreise damit begründet, bei zustimmungsbedürftigen Gesetzesmaterien auf die Länder angewiesen zu sein. Diese sollten folglich, auch aufgrund ihres exekutiven Sachverstands, von Anfang an mitverhandeln können. Anderenfalls, so ein Gesprächspartner, „können bei der Umsetzung von Vereinbarungen Probleme aus dem Bundesrat kommen" (TN-IV). Angesichts sehr „bunter" Koalitionsformate auf Landesebene und der oftmals festgeschriebenen Regel, sich im Fall keiner Einigung bei Bundesratsabstimmungen zu enthalten, wiegt dieser Grund in der Praxis allerdings weniger schwer. Letztlich können nur Landespolitiker der zwei oder drei Bundeskoalitionsparteien beteiligt werden, während viele

weitere Akteure, mit denen diese auf Landesebene koalieren, nicht mit am Verhandlungstisch sitzen. Letztere dürften sich somit auch nicht an entsprechende sachpolitische Vereinbarungen im Koalitionsvertrag auf Bundesebene gebunden fühlen, wenn es zu Bundesratsabstimmungen kommt.

Insgesamt fanden sich auch unter den befragten Spitzenpolitikern kritische Einschätzungen zum größeren Anteil von Vertretern der Landesebene. Letztere würde „überproportional beteiligt, was man auch kritisch sehen kann" (TN-IV). Das hat für die Fraktionen im Bundestag „schon einen Geschmack" (TN-IV), wie es ein Interviewter auf den Punkt brachte. In den allermeisten Fällen stellen die Interviewpartner allerdings nicht auf das Einflussverhältnis zwischen Fraktion und Partei, sondern auf jenes zwischen Bundes- und Landespolitik ab. Mit großer Einmütigkeit und teilweise drastisch wurde beschrieben, dass die Koalitionsverhandlungen zu Lasten des Bundes erfolgen. Landespolitiker „vertreten das Interesse ihres Landes und nicht ihrer Partei" (TN-IV). „Worüber man zwischen Bundestagsfraktionen bei Koalitionsverhandlungen streitet, wohin soll das Land gehen etc., interessiert die Landespolitiker im Kern nicht. Da gibt es auch keine Unterschiede nach Parteien, egal welcher Ministerpräsident da sitzt" (TN-IV).

Grundsätzlich ist der landespolitische Einfluss stark von den jeweiligen Themen abhängig. Finanzielle Folgen, auf die einige Interviewpartner hinweisen, können sich aber auch politikfeldübergreifend auswirken. Demnach „werden dem Bund" hier „die Hosen ausgezogen" (TN-IV) und „den Ländern Türen geöffnet, den Bund auszuplündern" (TN-IV). Insofern ist mindestens indirekt auch der Handlungsspielraum der Bundestagsfraktionen betroffen. Mit möglichen finanziellen gehen auch sachpolitische Folgen einher, wenn etwa klassische Bundesinteressen wie Außen- und Verteidigungspolitik „leiden müssen, weil den Ländern in besonderem Umfang Geld bereitgestellt" wird (TN-IV).

6.4 Kippt die „eingespielte Prärogative" der Parlamentarier?

Im Gesamtbild dominieren bei Koalitionsverhandlungen jene Personen, die höchste Regierungs- und Parteiämter in Personalunion bekleiden (vgl. Schüttemeyer 1999: 94) und in der Regel auch ein Parlamentsmandat besitzen, also zugleich ihrer Bundestagsfraktion angehören und deren Mitwirken dadurch sicherstellen. Die so bewirkte Verstrebung verschiedener Arenen (Partei, Fraktion, Regierung) ist grundsätzlich auch als wünschenswert anzusehen, da sie, den Regierungsalltag vorwegnehmend, zur wech-

selseitigen Abwägung unterschiedlicher Anforderungen sowie der sich daraus ergebenden (auch innerparteilichen) Kompromissbildung beiträgt (Kropp 2001: 64).

Die oben präsentierten Daten lassen insofern nicht den generellen Schluss zu, dass die Fraktionen ihre „eingespielte Prärogative gegenüber den Parteien" (Thaysen 2006a: 594) eingebüßt haben. Es ist auch weiterhin eine breite und kontinuierliche Mitwirkung der Parlamentarier vorhanden. Gleichwohl wurden in den quantitativen und qualitativen Informationen auch Veränderungen zu Lasten der Fraktionen sichtbar. Im Großen gibt es einen Trend, Landespolitiker mit Exekutivamt und Mitglieder der Bundesparteiführung ohne Bundestagsmandat in die Koalitionsverhandlungen einzubinden. Im Kleinen kann dies sogar dazu führen, dass diese Personen in den sachpolitischen Expertenverhandlungen zahlenmäßig überwiegen, und zwar sowohl innerhalb der parteilichen Verhandlungsdelegation als auch in den gemeinsamen Arbeitsgruppen der Verhandlungspartner. In der Summe überformen Bund-Länder-Konfliktfragen stärker als früher die Koalitionsverhandlungen für die Politik der Regierungsmehrheit auf Bundesebene. Zudem besteht die Gefahr, dass das Zusammenspiel von Parteien- und Ebenenkonkurrenz sich zugunsten letzterer verschiebt, wenn die Landesvertreter in einzelnen fachpolitischen Themenbereichen dominieren. Dann können sich länderübergreifende Regelungsinteressen jedenfalls eher durchsetzen.[63]

Insofern gehen die Veränderungen zunächst einmal zu Lasten der Bundesebene. Die Länder haben im Vergleich zu den 1990er-Jahren deutlich an Einfluss gewonnen. Dies mag auch an der Detailliertheit der behandelten Themen und der Notwendigkeit liegen, dass deren Vollzug bei den Ländern liegt. Das Ausmaß der Ländereinbindung ist aber allein mit dem Einbezug föderalen Sachverstands nicht zu begründen.[64] Als Triebfeder fungieren zunehmend innerparteiliche Veränderungen, die miteinander interagieren und sich wechselseitig verstärken (Schwäche der Bundesparteien, kommunikative Einhegung einflussreicher Landespolitiker, Akzeptanzsicherung bei der im letzten Abstimmungsschritt beteiligten Parteibasis). Kurz gesagt: Auch wenn die Einbeziehung parteilicher Akteure nicht zur Lösung materieller Verhandlungsprobleme zwischen den designierten Koalitionspartnern erfolgt, sondern primär aus legitimatorischen Gründen, kann sie materiell-distributive Folgen für die Bundesebene nach sich ziehen. Im Urteil einiger Befragter war das jedenfalls 2018 der Fall.[65]

In der Konsequenz verringert sich mit der Stellung der Bundespolitik aber auch der Einfluss der Bundestagsfraktionen. Insbesondere den stetig zurückgehenden Anteil der Bundestagsabgeordneten in den im Konfliktfall entscheidenden Hauptverhandlungen (in jüngerer Zeit also den kleineren Hauptrunden) mag man daher als Warnsignal ansehen.

Diese Entwicklung, Ausdruck einer noch einmal gesteigerten Komplexität bei der bundesdeutschen Koalitionsbildung, ist aber nicht für sich genommen zu betrachten. Prekär ist aus Sicht der Fraktionen insbesondere die Kombination aus sinkendem MdB-Anteil bei Verhandlungen und länger, detaillierter und präziser werdenden Koalitionsvereinbarungen: Wird in letzteren nur ein breiter programmatischer Zielkorridor festgeschrieben, ist eine Zunahme an verhandelnden Landespolitikern weniger folgenreich als im Falle eines detailliert ausgearbeiteten und hinsichtlich seiner Umsetzung bürokratisch überprüften Sachprogramms. Beide Trends sind in den letzten Jahren allerdings zusammengekommen. Sie sind nicht in Stein gemeißelt und theoretisch auch umkehrbar. Eher als bei der innerparteilichen Einbindung sind dabei wohl Veränderungen beim Detail- und Verpflichtungsgrad der Koalitionsvereinbarungen zu erwarten. Dies zeigt sich auch in den Einschätzungen der interviewten Verhandlungsteilnehmer, die die Vertragslänge häufig kritisieren, den breiteren Einbezug der Partei aber als neu gesetzten „Standard" beschreiben, von dem nicht ohne Weiteres abgegangen werden kann.

Als Gesamtbefund lässt sich festhalten, dass die „Prärogative der Fraktion" noch immer vorhanden ist, sich im Lichte des zunehmenden Anteils an Nicht-MdBs aber doch verringert hat.[66] Die Bundestagsmitglieder haben also auch weiterhin bei Koalitionsverhandlungen eine Hand am Steuerungshebel. Auch wenn die Koalitionsvereinbarungen länger und detaillierter ausfallen, werden die Parlamentsabgeordneten einer Partei damit nicht an irgendeine landespolitische Kette gelegt. Dies gilt schon allein deswegen, weil es sich um keinen bindenden Vertrag handelt, nicht alles vorausschauend geregelt werden kann und das tatsächlich Geregelte im Lichte neuer Umstände uminterpretiert oder gegebenenfalls gar nicht umgesetzt wird.

22 Die Informationen zur Verhandlungsstruktur und den teilnehmenden Personen sind erstens entnommen aus Vorbeck 1991; Heinrich 1995; Schüttemeyer 1998, 1999; Thaysen 2006b; Hartmann et al. 2008; Saalfeld 2010; Sturm 2014; Siefken 2018. Zweitens basieren sie auf einer Analyse der Medienberichterstattung, den geführten Leitfadeninterviews sowie den Auskünften der Geschäftsstellen von CDU und CSU. In einigen wenigen Fällen enthielten die genannten Quellen unterschiedliche Angaben, die sich beispielsweise daraus ergeben haben könnten, dass Verhandlungsteilnehmer kurzfristig ausgetauscht oder Vertreter eingesetzt wurden (Thaysen 2006b: 476). Im Zweifelsfall wurde den Angaben der Parteien gefolgt.

23 Für 1972 wird etwa berichtet, dass die bisherigen Minister Helmut Schmidt, Hans-Dietrich Genscher und Walter Scheel (der amtierende Kanzler Willy Brandt fehlte krankheitsbedingt) zusammen mit den Fraktionsvorsitzenden Herbert Wehner und Wolfgang Mischnick „die später in einer größeren Runde stattfindenden Koalitionsverhandlungen [vor]bereiteten“, wobei es auch darum ging, „Konfliktthemen im Vorwege zu entschärfen und einen gemeinsamen Rahmen abzustecken“ (Woyke 2017: 170).

24 Die Rolle parteiinterner Fachgruppen wird im Kapitel zu den Koalitionsarbeitsgruppen noch einmal aufgegriffen.

25 So saßen etwa in der Fachgruppe zur „Justiz- und Innenpolitik“ Otto Schily und Herta Däubler-Gmelin (SPD) mit Renate Künast und Kerstin Müller (Grüne) zusammen, die auch zum größeren Verhandlungskreis gehörten (Franz 1998: 3).

26 Demnach hat etwa Ludger Volmer (Grüne) mit Rudolf Scharping (SPD), der später durch Günter Verheugen ersetzt wurde, im Bereich Außenpolitik verhandelt (Volmer 2009: 365).

27 Das zeigt sich auch darin, dass 1998 in der SPD-Fraktion betont wurde, dass das eigene Verhandlungsteam (faktisch das Parteipräsidium) zu den stellvertretenden Vorsitzenden und den Sprechern der Bundestagsfraktion Kontakt halten werde (vgl. das Sitzungsprotokoll vom 29.9.1998, Quelle: Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung).

28 Auch innerparteilich dürfte es solche Treffen der mit den Verhandlungen befassten oder diese begleitenden Personen geben. Zu diesen ist bisher allerdings wenig bekannt (siehe das Kapitel zu den Koalitionsarbeitsgruppen).

29 Neben diesen Runden eignen sich hierfür auch gesonderte Spitzenrunden der Parteiführer und weiterer Personen, die sich jederzeit mehr oder weniger informell treffen können (siehe das Folgekapitel).

30 Auch heute noch dürfen die Fraktionsvorsitzenden im Bundestag nicht dem Bundesvorstand angehören, der nur zu (maximal) einem Drittel aus Abgeordneten bestehen darf (§ 16 Satzung des Bundesverbandes).

31 Bei der CSU: Landesparteiführung.

32 Bei der Ausnahme handelt es sich um Klaus Gollert (FDP), der zum Zeitpunkt der Koalitionsbildung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, aber nicht dem Bundesparteivorstand angehörte.

33 Gunda Röstel (Vorstandssprecherin,) Heide Rühl (Politische Geschäftsführerin), Dietmar Strehl (Schatzmeister).

34 Diese Trennung war zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen 2002 noch in Kraft. Da auch ein Änderungsantrag zur Satzung auf dem Bundesparteitag im Dezember 2002 knapp scheiterte, gaben die amtierenden Parteivorsitzenden Fritz Kuhn und Claudia Roth, die in den Bundestag gewählt worden waren und zur Verhandlungsdelegation gehörten, ihre Führungsfunktion in der Partei auf. Im Folgejahr machte eine Urabstimmung den Weg frei für eine Satzungsänderung, wonach wenige Mitglieder des Parteivorstands neben diesem Amt auch ein Abgeordnetenmandat wahrnehmen können.

35 Bei der Union waren dies Edmund Stoiber, Dieter Althaus, Roland Koch, Peter Müller, Jürgen Rüttgers und Christian Wulff. Beim angehenden Koalitionspartner kamen „wechselnd jeweils einer der SPD-Ministerpräsidenten“ (Thaysen 2006b: 475) sowie der Leipziger Oberbürgermeister Wolfgang Tiefensee dazu.

36 Dies galt nicht für die SPD-Mitglieder Tiefensee und Peer Steinbrück, die erst Mitte November nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen in die Parteiführung aufrückten, wie auch nicht für Steinmeier.

37 Eine zahlenmäßig eigenständige Verhandlungsdelegation besaß die CSU auch schon 1990 und 1994, so dass eher die Verhandlungen 2005 als Ausnahme erscheinen.

38 Als langjährige bayerische Staatsministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit verfügte auch sie allerdings über reichlich Exekutiverfahrung.

39 Ausnahmen bei den Exekutivämtern auf Landesebene waren beispielsweise Barbara Stamm (CSU), Julia Klöckner (CDU) und Thorsten Schäfer-Gümbel (SPD) sowie bei der Mitgliedschaft in der Bundesparteiführung etwa Johanna Wanka (CDU) und Nils Schmid (SPD). Stand ist jeweils zu Beginn der Koalitionsverhandlungen, also vor dem SPD-Parteitag Mitte November 2013.

40 In Rechnung zu stellen sind dabei auch Ämterkumulationen: So nehmen beispielsweise bei der CDU die Ministerpräsidenten der Länder sowie die Vorsitzenden der Landesverbände qua Amt an den Sitzungen des Bundesvorstands teil (§ 33 IV Statut der CDU).

41 Erst als ein Änderungsantrag zur Satzung auf dem Bundesparteitag der Grünen im Dezember 2002 knapp scheiterte, gaben die amtierenden Parteivorsitzenden Fritz Kuhn und Claudia Roth diese Position auf.

42 Für 2005 führt Thaysen (2006b: 474) aus, dass „themenspezifische Arbeitsgruppen der Parteien" die sachpolitischen Koalitionsverhandlungen begleiteten und kontrollierten; diese sind auch in Saalfelds (2010: 188) Übersicht zur Arbeitsstruktur 2009 enthalten, ohne dass näher auf sie eingegangen wird.

43 In welchem Verhältnis diese vier SPD-Beratungsgruppen zu den bei Thaysen (2006b) erwähnten parteiinternen Gruppen stehen (sind sie identisch oder bestanden sie zusätzlich?), lässt sich hier nicht aufklären.

44 Parteiinterne Gruppen können demgegenüber vor allem den Handlungskorridor abstecken, gegebenenfalls aber auch mitentscheiden, ob einem vorläufigen Verhandlungsergebnis der Koalitionsarbeitsgruppen zugestimmt werden kann oder (noch) nicht.

45 Die Betrachtung startet angesichts der stärkeren Institutionalisierung und Ausdifferenzierung der Arbeitsgruppen (sowie der damit einhergehenden besseren Dokumentation) bei der Koalitionsbildung 2005. Bei der Mitgliederzählung ist zu beachten, dass teilweise auch Vertretungs-/Ersatzmitglieder benannt wurden. Diese wurden in die Berechnung ebenso wenig einbezogen wie Doppelmitgliedschaften (in wenigen Fällen gehörten Personen mehreren Arbeitsgruppen an). Zählte man letztere mit, stiege der MdB-Anteil leicht an, denn Doppelmitgliedschaften treten eher bei Bundestagsabgeordneten auf als bei Akteuren ohne solch ein Mandat. Bei der Interpretation zu beachten ist, dass drei der vier betrachteten Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD erfolgten. Die Daten zum Gesamtanteil der MdBs und zur Zahl aller Beteiligten (ohne Doppelnennungen) für 2009 weichen geringfügig von den Angaben bei Saalfeld (2010: 188) ab, obwohl augenscheinlich dieselbe Datengrundlage verwendet wurde.

46 2013 wurden zwei feste Unterarbeitsgruppen installiert, die aufgrund der Formalisierung, die sich auch in den Organigrammen der Parteien niederschlägt, hier als eigenständige Fachgruppen untersucht werden.

47 Hierzu gezählt wurden auch vereinzelt beteiligte Oberbürgermeister.

48 Dies waren der Europaparlamentarier Elmar Brok (CDU), Johannes Hintersberger (CSU), Staatsekretär für Finanzen im bayerischen Landeskabinett, und Cornelia Füllkrug-Weitzel, Präsidentin des Werkes Brot für die Welt und Beauftragte für Entwicklungspolitik im Kompetenzteam des Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück (SPD).

49 Hinzu kamen die hessische Staatsministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten Lucia Puttrich (CDU) sowie die bayerische Staatsministerin für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen Beate Merk (CSU).

50 Dies trifft zu auf Klaus Wowereit, Malu Dreyer, Barbara Kisseler, Stephan Dorgerloh und Marc Jan Eumann. Ohne Bundestagssitz waren zudem der ehemalige Kulturstaatsminister auf Bundesebene, Julian Nida-Rümelin, und der Beauftragte für Kunst und Kultur im Kompetenzteam des SPD-Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück, Oliver Scheytt.

51 Hannelore Kraft, Stephan Weil, Heiko Maas, Peter Friedrich, Dietmar Woidke; hinzu kommt – ohne Regierungsverantwortung – Thorsten Schäfer-Gümbel als hessischer SPD-Partei- und Fraktionsvorsitzender.

52 Dies waren Malu Dreyer, Carola Reimann, Boris Velter, Stefanie Drese und Cornelia Prüfer-Storcks.

53 Auch dies ist ein Hinweis, dass beide Parteien auf eine größere Eigenständigkeit achteten.

54 Bei der CSU: Landesparteiführung

55 Ohne Bundestagsmandat und zugleich ohne Exekutivamt auf Landesebene waren Frank-Walter Steinmeier (amtierender Chef des Bundeskanzleramts) sowie Peer Steinbrück (wenige Monate zuvor noch Ministerpräsident in Nordrhein-Westfalen).

56 Nicht zur Parteiführung gehörten Peer Steinbrück und Wolfgang Tiefensee, die erst im November 2005 in die Parteiführung aufrückten, sowie Frank-Walter Steinmeier. Bei der CDU sind die Ministerpräsidenten gemäß Bundessatzung qua Amt beratendes Mitglied der Parteiführung auf Bundesebene (§ 33 IV).

57 Kein Regierungsamt auf Landesebene hatten Johanna Wanka sowie die Europaparlamentarier Martin Schulz und Herbert Reul inne. Nicht zur Bundesparteiführung gehörte Johanna Wanka. Ein Grenzfall ist hier Klaus Wowereit, der auf dem Parteitag Mitte November (also während der Koalitionsverhandlungen) nicht mehr für die Parteiführung kandidierte.

58 Ohne Exekutivamt waren Angelika Niebler (MdEP) und Barbara Stamm, die zudem im Dezember 2017 aus der Parteiführung ausgeschieden war. Stamm stellt ein Beispiel für unterschiedliche Angaben in den recherchierten Quellen dar: Laut Auskunft der CSU-Geschäftsstelle und abweichend zu mancher Medienberichterstattung fungierte sie als Chefverhandlerin in der AG „Arbeit, Soziales und Rente".

59 Ohne Exekutivamt war Julia Klöckner.

60 2005 bestand die Besonderheit, dass die vier Mitglieder der Steuerungsgruppe in der Großen Verhandlungsrunde kein Stimmrecht besaßen (Thaysen 2006b: 474).

61 2005 war zudem der SPD-Bundesgeschäftsführer Kajo Wasserhövel als Nicht-MdB beteiligt.

62 Generell wird in den Interviews die starke Stellung der CSU unterstrichen, die bei den Verhandlungen „am allerstärksten in den ganzen vier Jahren einer Legislaturperiode" sei (TN-IV) und „als gleichberechtigter Partner […] ihr Gewicht viel besser ausspielen" könne als sonst (TN-IV).

63 Hierbei handelt es sich um die bedeutsamere Veränderung, denn dass die Bundesländer eigenständige materielle Regelungsinteressen besitzen und sich insofern Parteien- und Ebenenkonkurrenz überlagern, ist keine neue Entwicklung.

64 Verhandeln zwei bisher auf Bundesebene opponierende Parteien oder eine Oppositions- mit einer amtierenden Regierungspartei, mag der Einbezug von Mitgliedern der Landesregierungen aufgrund der Zugriffsmöglichkeiten auf die jeweilige Ministerialbürokratie vorteilhaft erscheinen (Sturm 2014: 218 bezüglich der Verhandlungen von Union und SPD 2013). Blickt man auf die Arbeitsgruppen, erscheint aber fraglich, ob die Beteiligten der Landesebene in ihren Verhandlungsteams zahlenmäßig derart überwiegen müssen, wie dies beispielsweise 2013 bei der SPD geschah.

65 Die Interviewpartner sprechen insofern auch von einer „bundesschädlichen" Entwicklung (TN-IV) und davon, dass sich die Landesebene 2018 habe „die Koalition abkaufen lassen" (TN-IV).

66 Dies gilt zumindest für die letzten drei Jahrzehnte. Im Vergleich zur Anfangszeit der Bundesrepublik, in der die Fraktionen nur „marginal beteiligt" wurden (Recker 2018: 139), haben sie heute eine deutlich stärkere Rolle inne.

7. Was wünschen sich die Beteiligten?

In den Interviews wurde den Spitzenpolitikern jeweils abschließend die Frage gestellt, was sie an den Koalitionsverhandlungen ändern würden, wenn es in ihrer Macht stünde. Diejenigen, die sich dabei eher zufrieden mit der aktuellen Verhandlungspraxis äußerten, hatten oft einen Länderhintergrund, saßen also in vielen Fällen dank der Ausweitung der Teilnehmerrunden mit am Tisch. Die Verbesserungswünsche insgesamt können inhaltlich zumeist zwei Kategorien zugeordnet werden: dem Zustandekommen sowie dem Detailgrad der Vereinbarungen.

Ersteres bezieht sich auf die Teilnehmerrunden bzw. das Format der Verhandlungen. Die sukzessive Ausweitung des Teilnehmerkreises wurde von fast allen Befragten kritisch gesehen, insbesondere wenn zuvor bereits ausgedehnte Sondierungsgespräche stattfanden. In diesen müsse in kleiner Runde, etwa „Partei- und Fraktionsvorsitz, Generalsekretäre“ (TN-IV), Grundlegendes ausgemacht werden: „Was sind die Schwerpunkte für die nächsten Jahre? Was sollen die Überschriften der nächsten Wahlperiode sein?“ (TN-IV). Zudem solle mehr forciert werden, „das Fundament für Gemeinsamkeiten zu legen, statt Unterschiede herauszustellen“ (TN-IV). In den Koalitionsverhandlungen müsse wieder mehr auf die Grundfunktionen des parlamentarischen Regierungssystems geachtet werden: „Das repräsentative Prinzip besteht nicht darin, dass man am Beginn einer Legislaturperiode für die nächsten vier Jahre alle Details vereinbart.“ Repräsentation als Schlüsselelement solle auch in den Gesprächen eine größere Rolle spielen. Anstatt

der großen Verhandlungsrunde müssten die Verhandlungsführer die getroffenen Beschlüsse in der kleinen Runden „nachgelagert durchboxen“ (TN-IV). Dafür sei innerhalb der jeweiligen Parteien ein Mindestmaß an „menschlichem Grundvertrauen“ (TN-IV) sowie eine „engere Führung von Partei und Fraktion“ (TN-IV) wichtig. Zunächst müsse es den „politischen Korridor geben, danach [folgen] Fachgespräche“, zu denen dann die Experten aus Fraktion, Partei und den Ländern hinzustoßen könnten.

Hinsichtlich des Detailgrads stimmten alle Befragten überein, dass dieser zu weit gehe. Das gelte auch, weil „sich im Lauf der Wahlperiode so viele Voraussetzungen ändern“, dass Regierung und Koalitionsfraktionen stärker „freie Hand haben müssen“ (TN-IV). Festzuhalten sind in den Vereinbarungen die grundlegenden Zielsetzungen. Weniger ein „Verwaltungsstrategiebericht“, dafür mehr „Messages, die ein Versprechen auf eine gute Zukunft beinhalten“, seien angebracht (TN-IV). Dass ein kürzerer Vertrag nicht das Allheilmittel sein kann, wurde ebenfalls thematisiert. Schließlich reiche bereits der Blick in das europäische Ausland, wo die Koalitionsverträge teilweise „nur wachsweiche Papiere“ seien. Stattdessen solle das Ziel für Deutschland sein: „Man muss wirklich einen Mittelweg finden.“ (TN-IV)

Inwiefern sich beide Veränderungswünsche realisieren lassen, ist schwer abzuschätzen. Einerseits sind einige jüngere Veränderungen gewiss auf das mittlerweile strapazierte Format der Großen Koalition und insbesondere die innerparteilich von Skepsis und Ablehnung geprägte Situation der SPD zurückzuführen. Andererseits, und auch das bekundeten die Befragten, könnten einige Entwicklungen nur schwer bzw. nur unter besonderen Umständen zurückzudrehen sein, weil mit ihnen Standards für künftige Koalitionsbildungen gesetzt wurden. Es wäre allerdings auch nicht das erste Mal, dass sich die demokratischen Institutionen und Akteure bundesdeutscher Politik als lern- und anpassungsfähiger erweisen als gedacht.

8. Fazit: Koalitionsverhandlungen als „Hochzeit“ deutscher Politik im Wandel

Koalitionsverhandlungen sind ein fester Bestandteil der „parlamentarischen Parteiendemokratie“ (Schuett-Wetschky 2005: 506) Deutschlands und als solche auch nicht nur deren Ornament. In den Worten der Beteiligten sind sie vielmehr eine „Hochzeit der Politik“ (im Sinne eines Höhepunkts), die äußerst lehrreich sei, „weil hier richtige Politik gemacht wird“ (TN-IV). Die vorliegende Untersuchung hat ihre Komplexität verdeutlicht, die im Vergleich zu früheren Jahrzehnten offenbar gewachsen ist. Letztlich ist es von vielen Kontextfaktoren abhängig, wer, wie, warum, wie lange und mit welchem Ergebnis die Koalitionsbündnisse aushandelt. Diese Abhängigkeit von den Umständen und Rahmenbedingungen des Einzelfalls zeigt auch die Wandelbarkeit der Koalitionsbildung an, die wiederum Verallgemeinerungen erschwert.

Das im Längsschnitt betrachtete Einflussverhältnis verschiedener Akteure lässt aber den generellen Doppelbefund zu, dass die Fraktionen bei den Verhandlungen weiterhin eine starke Stellung innehaben, die allerdings zunehmend unter Druck geraten ist. Dabei ist es nicht die außerparlamentarische Parteiorganisation, die den Einfluss der Parlamentarier tendenziell schwächt, sondern die föderale Landesebene.

Damit kommen bei Koalitionsverhandlungen drei Kernmerkmale deutscher Politik mehr denn je wie unter dem Brennglas zusammen: Fraktionenparlamentarismus, Parteienstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit. Dies muss man nicht als Symbiose begreifen, denn nicht in jeder Hinsicht gereicht das allen Beteiligten zum Vorteil. Festhalten lässt sich jedenfalls, dass der Aufwuchs

der Verhandlungsrunden, der primär der Logik innerparteilicher Akzeptanzsicherung wegen gestiegener Partizipationsforderungen folgt (vor allem bei der SPD, im Rahmen von Ansteckungseffekten aber auch bei den anderen Parteien), mit finanziellen und damit auch gestalterischen Verlusten auf der Bundesebene erkauft wurde.

Auffällig ist insofern auch, dass der Spielraum politischer Führung – und hier insbesondere der Parteivorsitzenden auf Bundesebene – kleiner geworden zu sein scheint. Zugespitzt formuliert: Das Verständnis für die Notwendigkeit politischer bzw. innerparteilicher Führung als Bestandteil und Normalfall auch genuin demokratischer Politik ist aktuell brüchiger geworden. Dies ist kein für Koalitionsverhandlungen exklusives Phänomen, schlägt sich hier aber sichtbar nieder. Nicht zuletzt ist es Ausdruck des Wunsches, die Führung zurückzugewinnen, wenn die Beteiligten für kleinere Verhandlungsrunden plädieren, deren Mitglieder aber eben auch mit der entsprechenden Prokura und Autorität ausgestattet sein müssen, damit die erzielten Ergebnisse vermittelt und durchgesetzt werden können.

Klar ist zudem, dass effizientere, d. h. mit weniger Beteiligten geführte und auf kürzere Vereinbarungen hinauslaufende Verhandlungen nicht automatisch und unabhängig vom Kontext „besser“ sind. Insofern kommt es wohl auf den sprichwörtlichen guten Mittelweg an, will man Input- und Output-Legitimität, Effizienz, Effektivität und Partizipation immer wieder neu zu einem Ausgleich bringen.

Literaturverzeichnis

B

Bandelow, Nils C. und Colette S. Vogeler (2019). „Koalitionsverhandlungen als Entscheidungsfenster im deutschen politischen System? Das Beispiel PKW-Maut“, in: Reimut Zohlnhöfer, Thomas Saalfeld (Hrsg.). Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Wiesbaden: Springer, S. 533–548.

Bannas, Günter (2013). „Alles ist gesagt und nichts“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. September 2013, S. 3.

Baumann, Markus; Marc Debus und Martin Gross (2017). „Strength of weakness? Innerparteiliche Heterogenität, divergierende Koalitionspräferenzen und die Ergebnisse von Koalitionsverhandlungen in den deutschen Bundesländern“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 58, H. 2, S. 179–204.

Bermbach, Udo (1981). „Stationen der Regierungs- und Oppositionsbildung 1980“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 12, H. 1, S. 58–83.

Best, Volker (2015). Koalitionssignale bei Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1990 bis 2012. Baden-Baden: Nomos.

Birnbaum, Robert (2018). „Unter Schmerzen. Die CDU hadert mit dem Ergebnis der Koalitionsverhandlungen – vor allem mit der Ressortverteilung“, in: *Der Tagesspiegel* vom 9. Februar 2018, S. 3.

Blechschmidt, Peter (2009). „Hundert Prozent für Westerwelle“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 30. September 2009, S. 5.

Bohnsack, Klaus (1983). „Regierungsbildung und Oppositionsformierung 1983“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 14, H. 4, S. 476–486.

Braun, Stefan (2009a). „Union und FDP legen Fahrplan fest“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 30. September 2009, S. 6.

Braun, Stefan (2009b). „Die Ministerien werden neu vermessen“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 1. Oktober 2009, S. 7.

Bytzek, Evelyn und Sigrid Roßteutscher (2011). „Holpriger Start einer Wunschehe? Die Regierungsbildung der schwarz-gelben Koalition“, in: Hans Rattinger, Sigrid Roßteutscher, Rüdiger Schmitt-Beck, Bernhard Weßels, Ina Bieber, Jan Eric Blumenstiel, Evelyn Bytzek, Thorsten Faas, Sascha Huber, Mona Krewel, Jürgen Maier, Tatjana Rudi, Philipp Scherer, Markus Steinbrecher, Aiko Wagner, Ansgar Wolsing (Hrsg.). Zwischen Langeweile und Extremen: Die Bundestagswahl 2009. Baden-Baden: Nomos, S. 265–280.

D

Dausend, Peter und Horand Knaup (2020). „Alleiner kannst du gar nicht sein“. Unsere Volksvertreter zwischen Macht, Sucht und Angst. München: dtv.

Decker, Frank (2009). „Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 40, H. 2, S. 431–453.

Decker, Frank (2013). „Koalitionssignale – ein von der Koalitionstheorie zu Unrecht vernachlässigter Faktor?“, in: Frank Decker, Eckhard Jesse (Hrsg.). Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos, S. 75–97.

Der Spiegel (1998). „Der Platz in der Mitte“, in: *Der Spiegel* vom 5. Oktober 1998, S. 22–32.

Diermeier, Daniel und Peter van Roozendaal (1998). „The Duration of Cabinet Formation Processes in Western Multi-Party Democracies", in: *British Journal of Political Science*, Jg. 28, H. 4, S. 609–626.

Druckmann, James N. und Paul V. Warwick (2005). „The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies", in: *European Journal of Political Research*, Jg. 44, H. 1, S. 17–42.

E **Ecker, Alejandro und Thomas M. Meyer** (2015). „The duration of government formation processes in Europe", in: *Research & Politics*, Jg. 2, H. 4, S. 1–9.

Erdmann, Elena (2018). „Textanalyse Koalitionsvertrag: Mehr Europa wollen", in: *Zeit Online*, online verfügbar: https://blog.zeit.de/open-data/2018/02/08/koalitionsvertraege_textanalyse/ (letzter Zugriff am 4.1.2021).

F **FDP** (2017). „Mitgliederentscheid über Koalitionsvertrag", online verfügbar: https://www.fdp.nrw/koalitionsvertrag (letzter Zugriff am 4.1.2021).

Feldkamp, Michael F. (2020). „Datenhandbuch des Deutschen Bundestages (Online-Ausgabe)", online verfügbar: https://www.bundestag.de/resource/blob/196256/a70991800977c71f180216c815ac9d57/Kapitel_06_07_Regierungsbildung-data.pdf (letzter Zugriff am 4.1.2021).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2017). „Woran ist Jamaika wirklich gescheitert?", in: *FAZ.net* vom 27. November 2017, online verfügbar: https://www.faz.net/aktuell/woran-ist-jamaika-wirklich-gescheitert-innenansichten-eines-gescheiterten-experiments-15312630.html (letzter Zugriff am 4.1.2021).

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (2017). „Grüne wollen jetzt mitregieren", in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 1. Oktober 2017, S. 1.

Franz, Markus (1998). „Schon mal mit den Türen geknallt", in: *taz* vom 19. Oktober 1998, S. 3.

Fuchs, Richard A. und Nina Werkhäuser (2017). „Erste Schritte auf dem Weg nach Jamaika“, online verfügbar: https://www.dw.com/de/erste-schritte-auf-dem-weg-nach-jamaika/a-41018705 (letzter Zugriff am 4.1.2021).

G

Gassert, Philipp (2017). „Bildung und Management von Koalitionen. Die Bundesrepublik Deutschland in historischer Perspektive“, in: Philipp Gassert, Hans Jörg Hennecke (Hrsg.). Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel. Paderborn: Ferdinand Schöningh, S. 11–28.

Geiger, Tim (2017). „Koalitionsverhandlungen und Koalitionsmanagement in der Kanzlerschaft Ludwig Erhards 1963–1966“, in: Philipp Gassert, Hans Jörg Hennecke (Hrsg.). Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel. Paderborn: Ferdinand Schöningh, S. 83–112.

Goffert, Daniel (2002). „Selters statt Sekt“, in: *Handelsblatt* vom 17. Februar 2002, S. 12.

Grotz, Florian und Robert B. Vehrkamp (2017). „Das Wahlsystem von 2013: Entstehung, Funktionsweise und Reformbedarf“, in: Joachim Behnke, Frank Decker, Florian Grotz, Robert B. Vehrkamp, Philipp Weinmann (Hrsg.). Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, S. 15–40.

Gschwend, Thomas; Michael F. Meffert und Lukas F. Stoetzer (2017). „Weighting Parties and Coalitions: How Coalition Signals Influence Voting Behavior“, in: *The Journal of Politics*, Jg. 79, H. 2, S. 642–655.

Günther, Klaus (2006). Politik des Kompromisses. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

H

Hartmann, Patrick und Alexander Vogt, Tassilo Wanner (2008). Zwischen Wahlkampf und Regierungsverantwortung. Die Rolle der Koalitionsverhandlungen im Prozess der Machtwechsel 1983, 1998 und 2005.

Hausmann, Peter (2013). „Politik in der medialen Echtzeitdemokratie“, in: Georg Eckert, Leonard Novy, Dominic Schwickert (Hrsg.). Zwischen Macht und Ohnmacht. Facetten erfolgreicher Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 330–339.

Heinrich, Gudrun (1995). „Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung auf Bundesebene 1994 im Spiegel der Presse“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 26, H. 2, S. 193–204.

Hirscher, Gerhard (2013). „Tatsächliche Union oder Quasi-Zweierkoalition? Das Bündnis von CDU und CSU“, in: Frank Decker, Eckhard Jesse (Hrsg.). Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos, S. 419–436.

Horst, Patrick (2013). „Regierungsbildung als Erfolgsgeschichte? Eine empirische Analyse der deutschen Koalitionsdemokratie“, in: Frank Decker, Eckhard Jesse (Hrsg.). Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos, S. 159–193.

J

Jäger, Wolfgang (1987). „Die Regierungen Schmidt/Genscher: Pragmatismus als Regierungsprogramm“, in: Wolfgang Jäger, Werner Link (Hrsg.). Republik im Wandel 1974–1982. Die Ära Schmidt. Stuttgart/Mannheim, S. 9–263.

Jakobs, Simon und Uwe Jun (2018). „Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung in Deutschland 2017/18: Eine Analyse der Wahlprogramme“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 49, H. 2, S. 265–285.

Jesse, Eckhard (1985). Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1983. Düsseldorf: Droste.

Jun, Uwe (2008). „Auf dem Weg zur Großen Koalition: Regierungsbildung in Deutschland 2005“, in: Jens Tenscher, Helge Batt (Hrsg.). 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27–53.

K

Kaack, Heino (1971). Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kercher, Jan und Frank Brettschneider (2013). „Wahlprogramme als Pflichtübung? Typen, Funktionen und Verständlichkeit der Bundestagswahlprogramme 1994–2009", in: Bernhard Weßels, Harald Schoen, Oscar W. Gabriel (Hrsg.). Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2009. Wiesbaden: Springer, S. 269–290.

Klecha, Stephan (2011). „Komplexe Koalitionen: Welchen Nutzen bringen sie den Parteien?", in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 42, H. 2, S. 334–346.

Kraft, Sebastian (2020). „Das Kapitel des Bewährten: Die CSU als professionelle Führungskraft in Bayern und der Bundespolitik", in: Martin Sebaldt, Gerhard Hopp, Benjamin Zeitler (Hrsg.). Christlich-Soziale Union. Wiesbaden: Springer, S. 245–254.

Kropp, Sabine (2001). „Koalitionsverhandlungen nach Wahlen. Akteure, Strukturen, Programme", in: Hans-Ulrich Derlien, Axel Murswieck (Hrsg.). Regieren nach Wahlen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 59–83.

Kropp, Sabine und Roland Sturm (1998). Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation. Opladen, Wiesbaden: Leske + Budrich; Springer.

L

Leicht, Robert (1996). „Wenn Recht zur Farce wird", in: *Die Zeit* vom 24. Mai 1996, S. 4.

Linhart, Eric (2013). „Does an Appropriate Coalition Theory Exist for Germany? An Overview of Recent Office- and Policy-Oriented Coalition Theories", in: *German Politics*, Jg. 22, H. 3, S. 288–313.

Linhart, Eric, Franz Urban Pappi und Ralf Schmitt (2008). „Die proportionale Ministerienaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen: Akzeptierte Norm oder das Ausnutzen strategischer Vorteile?", in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 49, H. 1, S. 46–67.

M **Maizière, Thomas de** (2019). Regieren. Innenansichten der Politik. Freiburg, Basel, Wien: Herder.

Maor, Moshe (1998). Parties, conflicts and coalitions in Western Europe. Organisational determinants of coalition bargaining. London: Routledge/LSE.

Marx, Stefan (2017). „Bildung und Management der Großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger 1966–1969“, in: Philipp Gassert, Hans Jörg Hennecke (Hrsg.). Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel. Paderborn: Ferdinand Schöningh, S. 113–160.

Miller, Bernhard (2011). Der Koalitionsausschuss. Existenz, Einsatz und Effekte einer informellen Arena des Koalitionsmanagements. Baden-Baden: Nomos.

Mintzel, Alf (1977). „Der Fraktionszusammenschluß nach Kreuth: Ende einer Entwicklung?“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 8, S. 58–76.

Morsey, Rudolf (1980). „Die Rhöndorfer Weichenstellung vom 21. August 1949. Neue Quellen zur Vorgeschichte der Koalitions- und Regierungsbildung nach der Wahl zum ersten Deutschen Bundestag“, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Jg. 28, H. 4, S. 508–542.

N **Neue Zürcher Zeitung** (1998). „Rot-grüne Verhandlungen als Medienspektakel/Schröder als Meister effektvoller Öffentlichkeitsarbeit“, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 15. Oktober 1998, S. 9.

Niclauß, Karlheinz (2015). Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel. Wiesbaden: Springer.

Niedermayer, Oskar (2020). „Die Entwicklung des Parteiensystems bis nach der Bundestagswahl 2017“, in: Uwe Jun, Oskar Niedermayer (Hrsg.). Die Parteien nach der Bundestagswahl 2017. Aktuelle Entwicklungen des Parteienwettbewerbs in Deutschland. Wiesbaden: Springer, S. 1–42.

Nimz, Ulrike (2020). „Keine Kompromisse“, in: *Süddeutsche Zeitung*, online verfügbar: https://www.sueddeutsche.de/politik/sachsen-anhalt-regierungskrise-rundfunkbeitrag-haseloff-1.5140589 (letzter Zugriff am 04.01.2021).

Nohlen, Dieter (2014). Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. Opladen, Stuttgart: Budrich; UTB.

P

Pfafferott, Martin (2018). Die ideale Minderheitsregierung. Zur Rationalität einer Regierungsform. Wiesbaden: Springer.

R

Recker, Marie-Luise (2018). Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Der Deutsche Bundestag 1949–1969. Düsseldorf: Droste.

Rölle, Daniel (2000). „Wahlprogramme: Richtschnur parlamentarischen Handelns“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 31, H. 4, S. 821–833.

Rudzio, Wolfgang (2002). „Koalitionen in Deutschland: Flexibilität informellen Regierens“, in: Sabine Kropp, Suzanne S. Schüttemeyer, Roland Sturm (Hrsg.). Koalitionen in West- und Osteuropa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 42–67.

S

Saalfeld, Thomas (1997). „Deutschland: Auswanderung der Politik aus der Verfassung? Regierungskoalitionen und Koalitionsmanagement in der Bundesrepublik, 1949–1997“, in: Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm (Hrsg.). Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung. Wien: Signum, S. 47–108.

Saalfeld, Thomas (2007). „Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien von 1945 bis 1999: Transaktionskosten und Koalitionsmanagement“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 38, H. 1, S. 180–206.

Saalfeld, Thomas (2010). „Regierungsbildung 2009: Merkel II und ein höchst unvollständiger Koalitionsvertrag“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 41, H. 1, S. 181–206.

Schindler, Peter (1999). Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Baden-Baden: Nomos.

Schuett-Wetschky, Eberhard (2005). „Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 36, H. 3, S. 489–507.

Schulte, Ulrich (2018). „Die Chefin verzichtet“, in: *taz* vom 8. Februar 2018, S. 3.

Schüttemeyer, Suzanne S. (1998). Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schüttemeyer, Suzanne S. (1999). „Koalitionsbildungen im Bund: Sache der Parteien?“, in: Roland Sturm, Sabine Kropp (Hrsg.). Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden: Nomos, S. 81–95.

Schüttemeyer, Suzanne S. (2020). „Der 19. Deutsche Bundestag. Schwierige Lernprozesse zur Sicherung parlamentarischer Arbeitsfähigkeit“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 70, H. 38, S. 18–23.

Schüttemeyer, Suzanne S. und Anastasia Pyschny (2020). „Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 2017. Untersuchungen zu personellen und partizipatorischen Grundlagen demokratischer Ordnung“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 51, H. 1, S. 189–211.

Schwarz, Hans-Peter (1983). Die Ära Adenauer: Epochenwechsel 1957–1963. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

Schwarz, Hans-Peter (1986). Adenauer. Der Aufstieg 1867–1952. München: DVA.

Sieberer, Ulrich (2015). „Die Politik des Ressortzuschnitts zwischen Koalitionsarithmetik und thematischer Profilierung. Eine koalitionspolitische Erklärung für Kompetenzänderungen der Bundesministerien, 1957–2013“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 56, H. 1, S. 77–103.

Siefken, Sven T. (2018). „Regierungsbildung „wider Willen“ – der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 49, H. 2, S. 407–436.

SPD (1972). Kommuniqué über die Sitzung von Parteivorstand, Parteirat und Kontrollkommission der SPD, 10. Dezember 1972, Teil II.

Steffani, Winfried (1979). Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Strøm, Kaare; Wolfgang C. Müller und Daniel Markham Smith (2010). „Parliamentary Control of Coalition Governments“, in: *Annual Review of Political Science*, Jg. 13, H. 1, S. 517–535.

Sturm, Roland (2014). „Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013: lagerübergreifend und langwierig“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 45, H. 1, S. 207–230.

Stüwe, Klaus (2006). „Informales Regieren. Die Kanzlerschaften Gerhard Schröders und Helmut Kohls im Vergleich“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 37, H. 3, S. 544–559.

Switek, Niko (2013). „Wachhund oder Schoßhund? Die Rolle der Parteibasis bei der Koalitionsbildung“, in: Frank Decker, Eckhard Jesse (Hrsg.). Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos, S. 115–139.

T

Thaysen, Uwe (2006a). „Regierungsbildung 2005: Merkel, Merkel I, Merkel II?“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 37, H. 3, S. 582–610.

Thaysen, Uwe (2006b). „Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland: Daten zum Start der Regierung Merkel 2005/2006“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 37, H. 3, S. 470–480.

Treibel, Jan (2013). „Innerparteiliche Entscheidungsprozesse. Interne Machtverhältnisse und Modi der Entscheidungsfindung“, in: Karl-Rudolf Korte, Timo Grunden (Hrsg.). Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer, S. 359–369.

V **Volmer, Ludger** (2009). Die Grünen. Von der Protestbewegung zur etablierten Partei – eine Bilanz. München: Bertelsmann.

Vorbeck, Antje (1991). „Regierungsbildung 1990/1991: Koalitions- und Personalentscheidungen im Spiegel der Presse“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 22, H. 3, S. 377–389.

W **Weber, Harald** (1967). Der Koalitionsvertrag. Bonn: Deutscher Bundes-Verlag.

Wengst, Udo (1986). „Die CDU/CSU im Bundestagswahlkampf 1949“, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Jg. 34, H. 1, S. 1–52.

Woyke, Meik (2017). „Management und Krisen der sozial-liberalen Koalition 1969–1982“, in: Philipp Gassert, Hans Jörg Hennecke (Hrsg.). Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel. Paderborn: Ferdinand Schöningh, S. 161–184.

Die Autorin und die Autoren

Oliver Kannenberg, M.A. ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung (IParl) in Berlin.

Dr. Danny Schindler ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung (IParl) in Berlin. 2019 hat er seine Promotion zum Thema „Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag“ abgeschlossen.

Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer ist Gründungsdirektorin des Instituts für Parlamentarismusforschung (IParl) und Chefredakteurin der Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl). Bis 2018 war sie Professorin für Regierungslehre und Policyforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Nicht umsonst wird die Bundesrepublik als „Koalitionsdemokratie“ bezeichnet. Hat sich das Verhältnis zwischen den Kollektivakteuren Partei und Fraktion bei der Koalitionsbildung gewandelt? Wer trägt wofür Verantwortung, wer hat wieviel Einfluss ausgeübt? Um diese für eine politische wie wissenschaftliche Beurteilung der Koalitionsdemokratie wichtigen Aspekte zu erhellen, hat das Institut für Parlamentarismusforschung umfangreiche Analysen zum Kreis der Beteiligten an Koalitionsverhandlungen durchgeführt sowie Personen interviewt, die an vorderster Stelle mitverhandelt haben. Das Ergebnis ist eine umfassende Bestandsaufnahme zu Koalitionsverhandlungen im Allgemeinen sowie zur Entwicklung des Spannungsverhältnisses zwischen Partei und Fraktion im Speziellen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.