

# Koalitionsverhandlungen nach Wahlen. Akteure, Strukturen, Programme

*Sabine Kropp*

Grundsätzlich lassen sich drei Phasen von Koalitionsverhandlungen unterscheiden (s. König in diesem Band): In der *ersten Phase*, während des Wahlkampfes, verabschieden die Parteien ihre Wahlprogramme, die sich zwar zuvörderst an die Wähler richten, gleichzeitig aber die sachpolitischen Grundlagen für einen möglichen Koalitionsvertrag schaffen. Spätere Koalitionsgespräche richten sich an den in den Programmen festgeschriebenen politischen Positionen aus. Die Parteien, die eine Regierungsbeteiligung anstreben, treffen zudem intern in der Regel bereits eine Vorauswahl für als regierungstauglich erachtetes Personal; so stellen z.B. die Oppositionsparteien Schattenkabinette auf. Ausgestattet mit Umfrageergebnissen, die bestimmte Koalitionsvarianten wahrscheinlich werden und andere, zuvor erwogene in den Hintergrund treten lassen, nehmen Parteienvertreter oft noch während des Wahlkampfes Fühlung mit potentiellen Bündnispartnern auf. Zuweilen werden bereits konkrete Koalitionsaussagen getroffen. In der *zweiten Phase* finden die Koalitionsgespräche zwischen den Parteien als Kern der informalen Regierungsbildung statt. Dieser Abschnitt kann als der bedeutendste und eigentliche Teil der Koalitionsverhandlungen gelten, da gemeinsame Entscheidungen über die Ämtervergabe und Sachpolitiken getroffen werden, welche den Rahmen für die spätere Regierungserklärung setzen. Zudem werden Entscheidungsregeln festgeschrieben, die kooperative Verhaltensweisen der Koalitionspartner vorgeben sollen. Insofern sind Koalitionsverhandlungen auch Institutionalisierungsprozesse, da in ihnen verhaltensleitende Normen gesetzt werden. Zuletzt folgt als *dritter Verfahrensabschnitt* die formelle Regierungsbildung, während der der Bundeskanzler bzw. Ministerpräsident vom Parlament gewählt wird.

## 1. Wahlen, Parteiensysteme und Koalitionsarithmetik in Bund und Ländern in den neunziger Jahren

In parlamentarischen Regierungssystemen, in denen die Volksvertretungen nach dem Verhältniswahlssystem bestellt werden, verfügt in der überwiegenden Anzahl der Fälle keine Partei über eine absolute Mehrheit an Mandaten. Eine Regierung kommt in solchen Fällen erst nach erfolgreichen Koalitionsverhandlungen ins Amt. Seit dem Bestehen der Bundesrepublik sind im Bund nahezu alle<sup>1</sup>, in den Ländern immerhin rund zwei Drittel aller Regierungen Bündnisse aus zwei oder mehr Parteien gewesen (vgl. u.a. Jun 1994: 100). Zu Zeiten des stabilen Dreiparteiensystems aus CDU, SPD und FDP, das von 1961-1983 Bestand hatte, lagen oft klare Koalitionsaussagen der Parteien vor Bundestagswahlen, aber auch in den Ländern vor. Eindeutige Koalitionsaussagen haben jedoch den Nachteil, daß sie den Verhandlungsspielraum einer Partei einschränken, auch wenn sie letztlich nicht bindend sind und die Verhandlungsführungen die Gründe für ein nachträglich abweichendes Verhalten durchaus aus nicht erwarteten Wahlergebnissen oder aber aus einem negativen Verhandlungsverlauf ableiten können. In den neunziger Jahren waren derartige Selbstbindungen mit einer größeren Ungewißheit behaftet als in den Jahrzehnten davor: Das Wahlverhalten und damit die Parteiensysteme im Bund und in den Ländern haben sich seit der deutschen Einheit ausdifferenziert, so daß auch die koalitionspolitische Farbenlehre um neue Schattierungen angereichert wurde. Diese Veränderungen insbesondere der regionalen Parteiensysteme formten – zuweilen unmittelbar, manchmal auch zeitverzögert – die bis dahin bekannten typischen Koalitionsmuster. So sind diese unterschiedlichen Entwicklungen in den Ländern ein Grund dafür, daß eine Partei von den im Bund praktizierten Koalitionsmustern abweicht.

Koalitionsbildungen nach Wahlen sind somit heute mehr denn je mit Unwägbarkeiten für die Parteien behaftet. Deshalb halten sich die Parteien nicht selten mit eindeutigen Koalitionsaussagen zurück, um nicht eine eventuell strategisch günstige Position in den nachfolgenden Verhandlungen durch frühzeitige Festlegungen selbst zu vereiteln. Diese Zurückhaltung zahlt sich insbesondere für sog. „*dominant player*“ aus (vgl. van Deemen 1989), die nach Wahlen nach mehreren Seiten hin Mehrheiten herstellen können, mithin über alternative Koalitionsmöglichkeiten verfügen. Ist eine Partei grundsätzlich in der Lage, parallele Koalitionsverhandlungen zu führen, schlägt sich dies in ihrer „Gewinnbilanz“ gegenüber dem Bündnispartner positiv nieder (vgl. 3.). Welche Partei einen solchen dominanten Spieler darstellt, wird in der Koalitionsforschung zwar zumeist anhand der rechnerisch

---

1 Auf Bundesebene gab es eine Einparteienregierung in der Zeit von 1.7.-14.11.1960, nachdem die Minister der DP zur CDU übergetreten waren, danach wiederum zwischen 28.10.-1.12.1966 (CDU/CSU) sowie zwischen 17.9.-1.10.1982 (SPD).

möglichen Bündnisse festgestellt. Zu beachten sind in empirischen Analysen jedoch die politisch machbaren Konstellationen: So schränken z.B. strategische Überlegungen, auf nahende Wahlen im Bund oder in anderen Ländern Rücksicht nehmen zu müssen, oder die Existenz systemoppositioneller Parteien die Zahl der zur Verfügung stehenden Bündnisalternativen faktisch ein.

Koalitionsbildungen sind somit ein Thema, das analytisch nicht von der Entwicklung der Parteiensysteme in Bund und Ländern getrennt werden kann (vgl. hierzu Jun 1994). Veränderungen in den Parteiensystemen lassen sich hinsichtlich der Kriterien der Fragmentierung, der Segmentierung und der Polarisierung beobachten. Schon seit Ende der siebziger Jahre hat mit dem Einzug der Grünen in die Landesparlamente (1979 zuerst in das Bremer Abgeordnetenhaus) und in den Deutschen Bundestag (1983) die *Fragmentierung* der Parteiensysteme zugenommen. An der Koalitionslogik des bestehenden Parteiensystems, in dem die FDP als „Zünglein an der Waage“ alternierende Mehrheiten herstellen konnte, sofern sich CDU und SPD nicht zu einer großen Koalition zusammenschlossen, hatte sich allerdings bis 1985, als die Grünen zum ersten Mal in eine SPD-geführte Regierung eintraten, nichts geändert. Erst gegen Ende der achtziger Jahre zeichnete sich im Bund eine Entwicklung hin zu einem stärker alternierenden Parteiensystem ab, das durch eine Blockstruktur aus SPD und Grünen auf der einen Seite und aus CDU und FDP auf der anderen Seite bestand (vgl. hierzu Jesse 1997; Niedermayer 1996). Dieses Vierparteiensystem weitete sich in den neunziger Jahren zu einem Fünfparteiensystem aus, da die PDS als ostdeutsche Regional- und Milieupartei inzwischen in der dritten Legislaturperiode in Folge im Bundestag vertreten ist. Dieser Zuwachs im linken Spektrum zeitigte insofern Folgen für das Parteiensystem, als dessen *Segmentierung* zunahm: Bis heute wird die PDS im Bund als nicht koalitionsfähig erachtet; die Chancen der SPD, zusammen mit den Grünen eine Mehrheit zu stellen, standen daher bis zum Wahlsieg von Rot-grün im September 1998 schlecht, da die Koalitionsfähigkeit im linken Parteienlager eingeschränkt war (vgl. Neugebauer/Stöss 1996: 296).

Auch in den Ländern hat sich die Koalitionsarithmetik seit den neunziger Jahren verändert. Durch die Wahlerfolge von rechtsextremen Parteien (DVU, Republikaner), der PDS und regionalen Parteienablegern (Statt-Partei, Arbeit für Bremen) nahm in etlichen Landtagen die Fragmentierung, aber auch die *Polarisierung*<sup>2</sup> der regionalen Parteiensysteme vorübergehend zu. Dies blieb nicht ohne Auswirkungen auf potentielle Regierungsbildungen und tatsächliche Koalitionsverhandlungen. So entstanden seit 1990 in den Ländern z.B. allein neun große Koalitionen, zwei von Beginn der Legislaturperiode an amtierende Minderheitsregierungen und zwei Ampelkoalitionen.

---

2 Je mehr die rechten und linken Ränder des Parteienspektrums besetzt sind, als desto stärker polarisiert kann ein Parteiensystem gelten.

Die Polarisierung des Parteiensystems und die Kooperationsbereitschaft der Parteien hängen eng miteinander zusammen. Nach Sartori (1979: 173ff.) sind Parteiensysteme mit *moderatem Pluralismus* dadurch gekennzeichnet, daß die Zahl der Parteien auf drei bis fünf begrenzt ist. Es regieren alternative Koalitionen, so daß der Parteienwettbewerb einer bipolaren Logik gehorcht. Antisystemparteien von Bedeutung und bilaterale Oppositionen, die rechts *und* links von der Regierung angesiedelt sind, fehlen in diesem Typus des Parteiensystems. Vielmehr sind alle Parteien willig, sich an einer Regierung zu beteiligen. Zwischen den relevanten Parteien existiert eine nur geringe ideologische Distanz; der Parteienwettbewerb folgt einer zentripetalen Logik. Demgegenüber zeichnet sich der *polarisierte Pluralismus* (Sartori 1979: 131ff.) dadurch aus, daß ein Parteiensystem fünf oder mehr Parteien zählt und Antisystemparteien existieren, welche delegitimierend wirken. Es sind bilaterale Oppositionen vorhanden, so daß die Logik des Parteienwettbewerbs zentrifugal ist. Die Interaktionsbeziehungen der Parteien sind triangulär: Die Partei(en) in der Mitte des Spektrums müssen sich sowohl nach rechts als auch nach links orientieren.

Versucht man nun die zwischen 1990 und 2000 entstandenen Parteiensysteme in Bund und Ländern in diese Klassifikation einzuordnen, so sieht man, daß zwar keines ausnahmslos alle definitorischen Merkmale des polarisierten Pluralismus aufweist (vgl. auch: Roberts 1999). Gleichwohl gibt es einige Landtage, in denen eine Antisystempartei existiert *und/oder* in denen die Oppositionsparteien links *und* rechts von der Regierung angesiedelt sind. Diese Merkmale wirkten auf die Koalitionsverhandlungen nach Wahlen zweifelsohne zurück, da sie die Parteien in teilweise nicht-geplante Bündnisse zwangen. Schwierigkeiten bereitet die Einordnung der PDS in den Landtagen: Während sie im Bund und in den Ländern bis zu den Bundestagswahlen 1998 als nicht-koalitionsfähig galt, sich selbst als „gesellschaftliche Opposition“ verstand und dergestalt dazu beitrug, daß die Koalitionsoptionen in den neuen Ländern, in denen keine Alleinregierung von SPD oder CDU möglich war, eingegrenzt waren, ist inzwischen ein Wandel eingetreten. Seit Oktober 1998 ist die PDS zum ersten Mal formal im Mecklenburg-Vorpommern an einem Regierungsbündnis mit der SPD beteiligt; zuvor nahm sie in Sachsen-Anhalt seit 1994 die Rolle eines Tolerierungspartners ein. Die SPD, in den Parteiensystemen der neuen Länder in der Mitte des Spektrums angesiedelt, brachte sich damit in den Landtagen, in denen keine Alleinregierungen von CDU oder SPD entstanden, grundsätzlich in die Stellung eines „dominant players“, der nach zwei Seiten hin, zur CDU und zur PDS, Mehrheiten herstellen kann und dergestalt über eine strategisch günstige Position in Koalitionsverhandlungen verfügt. Ob die PDS als Antisystempartei eingestuft werden sollte oder nicht, und inwieweit sie sich zu einer kooperations- und regierungsfähigen Partei entwickelt hat, ist derzeit umstritten. Um diese Frage beurteilen zu können, ist es jedenfalls für die einzelnen Landesverbände und auch für die Bundespartei angebracht, zwischen der inzwischen oftmals

reformorientierten, auf (partielle) Systemintegration bedachten Parteiführung und einer demgegenüber eher „traditionalistischen“ Mitgliederbasis sowie zwischen unterschiedlichen Strömungen in der PDS zu differenzieren.

**Übersicht: Koalitionsformate und Koalitionsvarianten in den Ländern seit 1990 (Zeitpunkt: Eintritt in das Regierungsbündnis)\***

große Koalitionen	kleine Koalitionen	
Berlin 1991-1995	SPD/FDP	SPD/B'90/Grüne
Baden-Württemberg 1992-1996	Rheinland-Pfalz 1991-1996	Niedersachsen 1990-1994
Thüringen 1994-1999	Rheinland-Pfalz 1996-2001	Hessen 1991-1995
Mecklenburg-Vorpommern 1994-1998		Hessen 1995-1999
Berlin 1995-1999		Nordrhein-Westfalen 1995-2000
Bremen 1999-2003		Schleswig-Holstein 1996-2000
Brandenburg 1999-2004		Hamburg 1997-2001
Berlin 1999-2003		Nordrhein-Westfalen 2000-2005
	CDU/FDP	SPD/FDP/B'90/Grüne
	Mecklenburg-Vorpommern 1990-1994	Brandenburg 1990-1994
	Sachsen-Anhalt 1990-1994	Bremen 1991-1995
	Baden-Württemberg 1996-2000	
	Hessen 1999-2003	
	SPD/PDS	SPD/Statt-Partei
	Mecklenburg-Vorpommern 1998-2002	Hamburg 1993-1997
Minderheitsregierungen	Minderheitskoalitionen	
SPD Sachsen-Anhalt 1998-2002 (unter Tolerierung der PDS)**	SPD/B'90/Grüne Sachsen-Anhalt 1994-1998 (unter Tolerierung der PDS)	

Schattierte Felder: mit Regierung und Opposition auf Bundesebene nicht konforme Koalitionen

Einpartei-Mehrheitsregierungen in diesem Zeitraum: 14.

\* Koalitionen im Bund: bis 1998: CDU/CSU/FDP, seit Oktober 1998 SPD/B'90/Die Grünen

\*\* Koalitionsbegriff allenfalls auf der parlamentarischen Ebene, nicht aber auf Regierungsebene anwendbar.

## 2. Koalitionsverhandlungen: Akteure und Strukturen

Koalitionsgespräche in Bund und Ländern entsprechen dem Muster des sog. „Freestyle Bargaining“ (Laver/Schofield 1990: 208), d.h. daß es, anders als in anderen westeuropäischen Demokratien, keinen designierten „Formateur“ der Verhandlungen gibt. Der Wille zur Kooperation wird schon in der ersten Phase der Regierungsbildung – noch vor Beginn der Verhandlungen – von

den Parteiführungen ausgelotet. In Interviews mit an Koalitionsverhandlungen beteiligten Landespolitikern wurde mehrfach bestätigt, daß die Wahlprogramme potentieller Koalitionspartner schon vor den einsetzenden Verhandlungen untersucht und Synopsen möglicher Gemeinsamkeiten und Unvereinbarkeiten erstellt würden<sup>3</sup>. Gibt es einen „*dominant player*“, so werden von diesem Kompromiß- und Tauschmöglichkeiten zuweilen noch in der zweiten Phase von Koalitionsverhandlungen mit zwei verschiedenen Partnern sondiert<sup>4</sup>. Mit solchen parallelen Verhandlungen wird das Ziel verfolgt, den „Preis“ für Kompromisse gegenüber dem späteren Bündnispartner nach oben zu treiben. Steht dieser schließlich fest, dienen Koalitionsgespräche vor allem dazu, distributive Probleme zwischen den zukünftigen Partnern zu lösen.

Medien und Beobachter des politischen Geschehens behaupten zumeist, Koalitionsverhandlungen seien „Sache der Parteien“. Auch Koalitionstheorien unterstellen, Regierungsbildungen würden von „den“ Parteien vorgenommen. Diese werden überdies als einheitliche Akteure konzeptualisiert, um die Modelle der formalen Koalitionstheorie für vergleichende politikwissenschaftliche Analysen paßfähig zu machen (vgl. Laver 1986; Schönrock 1997: 44f.). Je mehr man sich jedoch der Empirie annähert, desto deutlicher erkennt man, daß diese Annahme zumal in Bund und Ländern einiger Differenzierungen bedarf. Zumeist dominieren in den Verhandlungen Personen, die nicht eindeutig den Parteiführungen zuzuordnen sind, sondern die in Personalunion höchste Regierungs- und Parteifunktionen innehaben und die – ganz überwiegend – über ein Mandat verfügen, mithin auch in der Fraktion verankert sind (vgl. Schüttemeyer 1998: 240ff.; 1999: 94). Daß in den zentralen Verhandlungskommissionen vornehmlich „*Grenzstellenakteure*“ (vgl. Benz 1995) vertreten sind, die an den Schnittstellen dieser verschiedenen Arenen wirken, kann angesichts der Komplexität dieser Aufgabe nicht verwundern, müssen diese Akteure doch die Anforderungen dieser verschiedenen Handlungszusammenhänge wechselseitig abwägen, aggregieren und Kompromisse mit dem Koalitionspartner, die von den jeweils eigenen Wahlprogrammen notwendig abweichen, sowohl gegenüber den Wählern als auch in der eigenen Partei verantworten.

Schon die Koalitionsverhandlungen nehmen somit die Erfordernisse des Regierungsalltags vorweg, in dem die Koalitionsspitzen unterschiedliche Handlungsarenen miteinander verknüpfen: Koalitionsentscheidungen müssen

---

3 Dies haben eigene Untersuchungen der Verfasserin über die Koalitionsbildungen in Thüringen 1994, Rheinland-Pfalz 1996 und Sachsen-Anhalt 1994 ergeben.

4 So verhandelte z.B. die SPD in Mecklenburg-Vorpommern nach den Wahlen vom September 1998 parallel mit der CDU und der PDS, um sich schließlich für ein Bündnis mit der PDS zu entscheiden. In Rheinland-Pfalz nahm die siegreiche SPD 1991 Fühlung mit den Grünen und mit der FDP auf und ging schließlich ein Bündnis mit den Liberalen ein. Die Hamburger SPD unter Henning Voscherau ließ 1993 die Koalitionsverhandlungen mit den Grünen scheitern, um eine Koalition mit der als schwächer eingeschätzten Statt-Partei abzuschließen.

nicht nur zwischen den Partnern ausgehandelt, sondern auch in den Fraktionen und im Kabinett akzeptiert und daneben auch innerparteilich vermittelt werden. In Koalitionsverhandlungen auf Länderebene müssen zudem auch föderale Aspekte, wie die zu vereinbarende Bundesratspolitik, Eingang finden. Umgekehrt werden auf Bundesebene zuweilen – zumeist dem Parteivorstand angehörige – Landespolitiker (z.B. Ministerpräsidenten, Landesminister) an den Verhandlungen beteiligt, so daß auch dort „föderaler Sachverstand“ herangezogen und eventuellen Problemen beim Vollzug der vereinbarten Koalitions politik vorgebeugt wird. An den Verhandlungen auf Länderebene wiederum nehmen nicht selten koalitionerfahrene Politiker aus anderen Bundesländern (oder Bundespolitikern) teil, so daß das Erfahrungswissen zwischen den regionalen Gliederungen ein und derselben Partei weitergegeben werden kann. Das föderale System ermöglicht es, daß das „Regierungswissen“ in einer Partei erhalten bleibt, zumal es in der Geschichte der Bundesrepublik noch nie vorgekommen ist, daß eine der als regierungs- und koalitionsfähig erachteten Parteien nicht in einem Land oder im Bund an einer Regierung beteiligt war (für 1945-1990 vgl. Jun 1994: 163-167; seit 1990 s. Übersicht). Solche „Koalitionsspezialisten“, die prozedurales und sachpolitisches Wissen bereithalten, werden zumal dann herangezogen, wenn eine Partei erstmalig oder nach längerer Zeit wieder an einer Regierung beteiligt ist, wenn also keine Möglichkeit besteht, auf das Wissen der (eigenen) Ministerialbürokratie zurückzugreifen.

Hat eine Partei hingegen bereits in der vergangenen Legislaturperiode den Regierungschef gestellt, bleibt das „ministerialbürokratische Kommunikationsnetz“ erhalten (s. König in diesem Band). Je länger eine Regierung amtiert, desto wahrscheinlicher ist es, daß der Regierungsapparat an der Phase der informalen Regierungsbildung beteiligt ist und er auch die Inhalte der Koalitionsvereinbarung zumindest teilweise prägt. Teilnehmer an Verhandlungen, die unter diesen Bedingungen stattfanden, berichteten, daß unter dem oft enormen Zeitdruck die Vorgaben, die aus den von der eigenen Partei geführten Ministerien heraus erarbeitet wurden, oftmals nur rudimentär verändert wurden. Somit kann auch nicht generell davon gesprochen werden, daß Koalitionsverträge die Exekutive „an die Kette legen“ würden (vgl. Berger 1996).

Wie die zweite Phase der (informalen) Regierungsbildung aussieht, ist zwar durch geschriebene Normen und formale Institutionen so gut wie überhaupt nicht vorgegeben. Gleichwohl weisen die Verhandlungen in Bund und Ländern erkennbare Ähnlichkeiten auf. Daß sich gleichsam eine Blaupause für Koalitionsbildungen herausgebildet hat, hat auch, aber nicht nur mit den inhaltlichen Erfordernissen von Koalitionsverhandlungen zu tun, in denen mehr oder weniger präzise Sachprogramme (policies) gemeinsam beschlossen, Personalfragen (offices) abschließend geklärt und Entscheidungs- und Kooperationsregeln (rules) vereinbart werden müssen. Exemplarisch untersuchte Koalitionsbildungen im Bund (vgl. Kropp 1999) sowie in den Ländern

(in Thüringen 1994 (CDU, SPD), Sachsen-Anhalt 1994 (SPD, B'90/Grüne) und in Rheinland-Pfalz 1996 zwischen SPD und FDP)<sup>5</sup> zeigen, daß in aller Regel eine zentrale Verhandlungskommission gebildet wird, in der Spitzenpolitiker der Koalitionsparteien vertreten sind, die hervorgehobene Funktionen in Partei, Fraktion und der noch zu bildenden Regierung innehaben. Je größer nun eine solche Gruppe ist, desto schwieriger ist es, eine Einigung zwischen den Akteuren herbeizuführen, da die Anzahl der zu verhandelnden Alternativen steigt und Tauschgüter somit unter erschwerten Umständen gefunden werden müssen (vgl. Olson 1965; Pfetsch 1987). Organisationssoziologische Untersuchungen zeigen, daß eine Gruppengröße von bis zu sechs (oder acht) Personen für Konsensbildungsprozesse, in denen konträre Positionen zusammengeführt werden müssen, geeignet ist. Diese Zahl wurde in den Kommissionen, die sich seit 1961 auf Bundesebene bildeten, allerdings fast regelmäßig überschritten; die Anzahl der Personen variierte zwischen sechs (1976) und 20 im Jahr 1961 (vgl. Schüttemeyer 1999: 87). Die größte Gruppe bildeten SPD und Grüne während der Koalitionsverhandlungen im Bund im Oktober 1998 mit 26 Personen.

Große Teilnehmerzahlen sind ein Indiz dafür, daß unterschiedliche Flügel und Gesichtspunkte des innerparteilichen und innerfraktionellen Prozesses berücksichtigt werden müssen. Solche Proporzzwänge, die sich auch in der Ämtervergabe widerspiegeln (vgl. Punkt 3.), können jedoch den Einigungsprozeß behindern, da sie die ohnedies oft scharfen Konflikte zwischen den Koalitionspartnern ein weiteres Mal fragmentieren. So war es während der 1998er Koalitionsverhandlungen nicht verwunderlich, daß besonders heikle Fragen in einen aus Fischer, Trittin, Lafontaine und Schröder bestehenden Kreis von Spitzenakteuren verlagert werden mußten. Um Sachfragen bearbeiten zu können, wurden Arbeitsgruppen mit Fachpolitikern beider Fraktionen eingesetzt.

Auch die Koalitionsbildungsprozesse in den untersuchten Ländern weisen – unabhängig von Koalitionsformat und -variante – vergleichbare strukturelle und prozedurale Muster auf: Die Teilnehmerschaft war fest abgegrenzt; die Verhandlungen folgten relativ festen Zeit- und Ablaufplänen, welche die Koalitionsparteien unter Erfolgswang setzen. In allen drei Fällen wurde für Kernfragen eine zentrale Kommission gebildet, während Sachfragen in nachgeordneten Arbeitsgruppen, die in einem hierarchischen Verhältnis zur Kommission standen, spezialisiert abgearbeitet wurden. In den Ländern überschritten die zentralen Verhandlungskommissionen zumeist nicht die Anzahl von vier bis acht Personen. An den Arbeitsgruppen waren führende Sachpolitiker und (künftige) Minister beteiligt; Zahl und Zuständigkeiten dieser Gruppen waren z.B. in Thüringen so angelegt, daß man nicht sofort auf den späteren Ressortzuschnitt schließen konnte. Dies eröffnete den Ver-

---

5 Hierzu wurden im Rahmen der Habilitationsschrift der Verfasserin vergleichende Untersuchungen durchgeführt.

handlungsspitzen einen gewissen Freiraum für Kompromisse und Paketlösungen, der nicht sofort durch ministeriell definierte Ansprüche begrenzt wurde.

Erkennbar ist in der Regel das Bemühen der Akteure, Koalitionsverhandlungen so diskret wie möglich zu führen, denn Öffentlichkeit geht mit einer Selbstbindung der beteiligten Koalitionsakteure einher, die gegenüber ihrer Wählerklientel und im Zusammenwirken mit der eigenen Basis Wahlversprechen abgegeben haben. Daß Koalitionsverhandlungen eng an die Wahlversprechen der Parteien sowie an die innerparteiliche Willensbildung angebunden sind, hat zur Folge, daß das konkurrenzdemokratische Element in den Gesprächen verstärkt wird. Deshalb können nur halbwegs vertrauliche Gespräche die Chance eröffnen, Kompromisse ohne Gesichtsverlust einzugehen (vgl. Benz 1995; von Prittwitz 1996: 51); zuweilen ist der Presse nicht einmal der Ort der Verhandlungen bekannt. Medien und Öffentlichkeit werden allerdings auf gemeinsamen Pressekonferenzen über Zwischenergebnisse – mehr oder weniger regelmäßig – unterrichtet, da sich die Verhandlungsführer andererseits nicht dem Ruch der „Mauschelei“ aussetzen wollen. Je länger Koalitionspartner zusammen amtieren und je mehr dadurch prozedurale Fertigkeiten, d.h. die Techniken gemeinsamen Regierens, eingeübt sind, und je stärker wettbewerbsorientierte Verhaltensweisen dem Willen zur Kooperation untergeordnet werden können, desto besser gelingt es, ungelöste sach- und personalpolitische Konflikte nicht zu früh an die Öffentlichkeit zu bringen. Entscheidungseffizienz und Anforderungen an die demokratische Qualität eines Verfahrens, wie Transparenz und die Teilhabe am politischen Prozeß, sind oft eher einander widersprechende Pole, als daß sie eine symbiotische Beziehung miteinander eingehen (Buchanan/Tullock 1962).

Der Verlauf von Koalitionsverhandlungen folgt somit typisierbaren Mustern. Die angewandten informellen, arbeitsteilig gegliederten Verfahren geben Regeln vor und weisen den beteiligten Akteuren Rollen zu. Mit Hilfe solcher „Regieanweisungen“, die Handlungsabläufe und Interaktionen in Abschnitte unterteilen, kann das Wissen über politische Abläufe vorgehalten werden. Solche Verfahren wurden in vorausgegangenen Verhandlungssituationen erprobt und werden somit aufgrund des ihnen zugeschriebenen Richtigkeitsgehalts wieder übernommen. Dergestalt entlasten sie die politischen Akteure davon, sich erst grundsätzlich über die anzuwendenden Verhandlungsverfahren ins Benehmen setzen zu müssen und vor den inhaltlichen Verhandlungen ein offenes „Spiel“ über die einzusetzenden Regeln auszutragen (vgl. Tsebelis 1990: 8). Wer von solchen gleichsam tradierten Verfahren abweicht, ist in aller Regel begründungspflichtig. Insoweit vermögen sie potentielle Konflikte über den noch einzuschlagenden Verhandlungsweg zumindest abzdämpfen. Diese Verfahrensmuster ähneln sog. „Skripten“ (vgl. Vowe 1994), die zwar nicht förmlich festgeschrieben sind, gleichwohl aber geronnene Erfahrungen über Prozesse und Abläufe beinhalten und damit zum „kognitiven Vorrat“ von Koalitionspolitikern gehören. Nach einem eng ge-

faßten Begriff können solche Muster zwar nicht als Institutionen gelten (vgl. Göhler 1987: 38). Gleichwohl besitzen sie zweifelsohne eine Wirkungsmacht, die über das Handeln von in konkrete Verhandlungssituationen eingebundenen Akteuren hinausreicht.

### 3. *Koalitionsvereinbarungen: Ämter, Verfahrensregeln und Sachpolitiken*

#### 3.1 *Die befriedende Wirkung von Koalitionsvereinbarungen*

Üblicherweise finden Koalitionsverhandlungen nach Wahlen ihren vorläufigen Abschluß in der Unterzeichnung einer Koalitionsvereinbarung. Wiewohl rechtlich nicht verbindlich (vgl. schon früh Kewenig 1965: 182ff.; Bandorf 1977), entfalten diese Abkommen dennoch eine hohe faktische Geltungskraft. Ein absichtlicher Bruch der Vereinbarung kommt in aller Regel einer Aufkündigung der an kooperativen Grundsätzen orientierten Zusammenarbeit zwischen den Parteien gleich. So wundert es nicht, daß auch die Koalitionsakteure selbst der Einhaltung von Koalitionsabkommen eine hohe Bedeutung beimessen. Insbesondere die kleinen Koalitionspartner, die grundsätzlich vom großen überstimmt oder in wichtigen Entscheidungen übergangen werden können, legen Wert darauf, das Abkommen möglichst präzise abzufassen (s. König in diesem Band). Anhand von festgeschriebenen Kompromissen sollen der Machtvorsprung des „großen“ Partners und die Nachteile in der Außendarstellung kompensiert werden. Denn in den Ländern stattet die gouvernementale Ausrichtung der Politik das Amt des Ministerpräsidenten mit einer besonderen Außenwirkung aus; doch auch im Bund ist es neben der formalen Richtlinienkompetenz die zunehmende Personalisierung des Wahlkampfes und der Medienberichterstattung, welche dem Bundeskanzler eine herausragende Position in der Öffentlichkeit verschafft.

Spieltheoretisch können Koalitionsverhandlungen als kooperative Spielsituationen interpretiert werden, in denen die Parteien verbindliche Absprachen treffen können. Mit Hilfe schriftlich fixierter Abkommen versichern sich die Partner wechselseitig des Willens zur Kooperation. Auf der Grundlage solcher Regelungen können Präferenzstrukturen der Bündnispartner zumindest vorübergehend stabilisiert und auseinanderliegende sachpolitische Positionen der Parteien auf der Grundlage von Koppelgeschäften oder Kompromissen zusammengeführt werden. Dieser Prozeß ist umso bedeutender, als Koalitionen den Parteienwettbewerb zu einem mehr oder weniger großen Teil in das Bündnis hineinverlagern, so daß kooperative Beziehungen in der Koalition immer auch mit kompetitiven Einstellungen unterlegt sind. Da von der innerparteilichen Handlungsebene aus und wegen regelmäßiger Wahlen

in Parteienbündnissen immer wieder am Wettbewerb ausgerichtete Interaktionsorientierungen entstehen, sind Normsetzungen, wie sie in Koalitionsabkommen vorgenommen werden, in Koalitionsverhandlungen fast unverzichtbar. Zwar haben spieltheoretische Darstellungen gezeigt, daß Akteure in wiederholten Verhandlungssituationen weniger dazu neigen, Strategien zu verfolgen, die ihr Gegenüber übervorteilen. Schließlich könnte im nachfolgenden „Spielzug“ ein solches nicht-kooperatives Verhalten bestraft werden (vgl. Axelrod 1984).

Gleichwohl tritt in solchen wiederholten Spielsituationen, wie sie im Koalitionsalltag zweifelsohne gegeben sind, dieser befriedende Effekt nicht automatisch ein. Zum einen sind Koalitionsparteien eben keine unitarischen Akteure, so daß in ihnen unterschiedliche Kräfte auch gegeneinander und in verschiedener Intensität auch gegen den Koalitionspartner wirken können. So kommt es immer wieder vor, daß Konflikte auch gegen eine Mehrheitsmeinung in der jeweils eigenen Partei von einer Gruppierung oder Strömung in das Bündnis hineingetragen werden. Die Anzahl der kollektiven Akteure, die an solchen Prozessen koalitionsinternen Ausgleichs beteiligt ist, wächst aufgrund der Gliederung von Parteien in verschiedene Gruppierungen und Strömungen an, so daß sich schon deshalb die Kooperation schädigende Verhaltensweisen durch wiederholte Interaktionen nicht ausschließen lassen.

Zum anderen sehen Koalitionsakteure, die nach dem Ende der laufenden Legislaturperiode keine Neuaufgabe ihrer Zusammenarbeit planen, ihre Zusammenarbeit von vornherein als zeitlich begrenzt an. Den nahenden Wahlkampf im Visier, kann eine Koalitionspartei durchaus motiviert sein, dem Partner zu schaden, wenn dieser keine Gelegenheit zur Revanche mehr besitzt. Daneben können sich außerdem die Rahmenbedingungen für Koalitionshandeln im Laufe einer Legislaturperiode verändern, wenn z.B. auf Bundesebene oder in einem Land die Regierung wechselt und eine Länderkoalition ihre Bundesratspolitik neu justieren muß. Da Koalitionsakteure ihre Präferenzen stets über verschiedene Handlungsarenen hinweg austarieren müssen, kann sich durch Veränderungen, welche etwa die föderative oder die innerparteiliche Ebene betreffen, auch das Mischungsverhältnis von kooperativen und kompetitiven Einstellungen in der Koalition verschieben.

Unter diesen Bedingungen sind institutionalisierte Abkommen eine fast unverzichtbare Steuerungsressource, weil sie wechselseitige Berechenbarkeit herstellen und Vertrauen stabilisieren können. Koalitionsvereinbarungen sind eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung der Kooperation (Müller/McGovern 1999). Grundsätzlich werden sie nur solange als Grundlage der Zusammenarbeit akzeptiert, wie der Wille zur Kooperation überhaupt vorhanden ist. Die Vertragstreue gilt allgemein als hohes Gut, so daß ein bewußter Bruch der Vereinbarung einer Aufkündigung der an kooperativen Grundsätzen orientierten Zusammenarbeit gleichkommt. Die Bindekraft der Abkommen läßt im Laufe der Legislaturperiode allerdings in aller Regel nach, zumal bei weitem nicht alle Sachfragen, die während des gemeinsamen

Regierens bearbeitet werden müssen, geklärt werden können. Jedoch berufen sich die Partner auf die Vereinbarung, sofern dort eine Sachfrage geregelt worden ist. Eine weitere Funktion von Koalitionsvereinbarungen besteht überdies darin, daß die Parteibasis, die die ausgehandelten Kompromisse auf Parteitage in aller Regel durch Mehrheitsvotum legitimiert, an das „Vertragswerk“ gebunden wird. Auf diese Weise wird die Handlungsfähigkeit der Koalition der innerparteilichen Mitwirkung übergeordnet, so daß die Verhandlungsspitzen im Regierungsalltag im Rahmen der vereinbarten Inhalte und Verfahren über einen Handlungsspielraum sowie über eine gewisse Tauschfähigkeit verfügen können. Koalitionsvereinbarungen sind somit ein Beispiel für rationale Selbstbindungen, denen sich politische Akteure freiwillig unterwerfen, weil die dadurch entstehende Berechenbarkeit in einer unsicheren Handlungsumwelt Vorteile bringt (vgl. Elster 1989).

### *3.2 Gewinnverteilung über Koalitionsvereinbarungen: Ämter und Positionen*

In Koalitionsvereinbarungen wird heute nur noch vereinzelt festgeschrieben, welche Ressorts von den jeweiligen Bündnispartnern geführt werden. Wie die Ministerien auf die Koalitionsparteien verteilt werden, ist vielmehr zumeist in Zusatzabkommen festgehalten, die gleichwohl als Bestandteil des gesamten Verhandlungspakets zu betrachten sind. Für Koalitionsgespräche wurde zwar mehrfach nachgewiesen, daß zuerst Verhandlungen über Sachkomplexe anstehen; Personalia würden demgegenüber zuletzt beraten (vgl. Saalfeld 1997: 64ff.; Dexheimer 1973: 154f.). Diesen Eindruck, daß es zuvörderst um Sachfragen gehe, der in Medien und Öffentlichkeit unter der Stoßrichtung oft undifferenzierter Parteienkritik so apostrophierte „Postenschacher“ dagegen erst im Anschluß an die gemeinsam erzielten Kompromisse einsetze, versuchen auch die politischen Akteure selbst zu erzeugen. Dennoch zeigt die Auswertung verschiedener Koalitionsbildungen, daß während der Aushandlung politischer Inhalte die Frage, wer einem Ressort vorstehen wird, schwerlich ausgeblendet werden kann.

Die frühen Koalitionstheorien (Gamson 1961; Riker 1962) führten die Motivation von Parteien, ein Regierungsbündnis einzugehen, ausschließlich auf den Wunsch zurück, Ministersessel zu erobern. Die Anzahl der Ressorts wurde dabei als feststehende Gewinnmasse interpretiert, so daß Konflikte um die Gewinnverteilung in diesen Modellen den Charakter von Nullsummenspielen trugen. In weiterentwickelten Modellen, die an das „office-seeking“-Theorem anknüpfen, werden auch die Posten der Staatssekretäre in die zu verteilende Masse einbezogen (vgl. Mershon 1996). Andere Darstellungen wiederum weisen darauf hin, daß in westlichen parlamentarischen Regierungssystemen die Programmformulierung und die Implementation von policies über die Ministerien vorgenommen würden, so daß die Motive von „Of-

„office-seekern“ und „Policy-seekern“, die insbesondere danach streben, ihre programmatischen Positionen umzusetzen, letztlich nicht voneinander getrennt werden könnten (vgl. Laver/Shepsle 1996: 13ff.). Diese Annahme berücksichtigt allerdings nicht die asymmetrische Struktur der Gewinnverteilung, die in Deutschland z.B. auf die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zurückzuführen ist. In den Ländern müssen zudem die Ressorts stärker gewichtet werden, die den Ländern in eigener Zuständigkeit verblieben sind und die deshalb größere Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Hierzu zählen z.B. das Innenressort, das Kultusministerium oder das Finanzministerium (vgl. Kropp/Sturm 1998: 30ff.). Da der Haushaltsentwurf in der Kompetenz der Regierung liegt, hat der Bündnispartner über das Instrument der Ausgabenfestlegung die Möglichkeit, Einfluß auf den Gestaltungsradius des kleineren Koalitionspartners zu nehmen. Angesichts dieser notwendig ungleichen Gewichtung einzelner Ressorts ist es kaum verwunderlich, daß seit 1990 nur in zwei Fällen (in Berlin 1995 und in Bremen 1998) das Finanzressort nicht an den jeweils größeren Koalitionspartner ging. Ebenso muß die Tatsache beachtet werden, daß einzelne Ressorts für die Profilbildung einer Partei bedeutsamer sind als andere, und auch die Wähler trauen den Parteien in jeweils verschiedenen Politikfeldern eine durchaus unterschiedliche Problemlösungskompetenz zu. So übernehmen die Grünen fast immer das Umweltressort, die SPD leitet typischerweise das Ministerium für Arbeit und Soziales, und die FDP beansprucht in aller Regel das Wirtschaftsressort, um ihre Befähigung als Wirtschaftspartei nachweisen zu können.

Außerdem legen die Koalitionsparteien in ihren Abkommen sachpolitische Vereinbarungen für nahezu alle Politikfelder fest, so daß sich die Partner gleichsam ein Mitspracherecht in den fremdgeführten Ressorts sichern. Auch dies relativiert die Annahme, daß die Parteien innerhalb der von ihnen geführten Zuständigkeitsbereiche eine fast unbegrenzte Gestaltungsfreiheit besitzen. Weiterhin gibt auch der Ressortzuschnitt der Ministerien Aufschluß darüber, wie der Ertrag der Koalitionsverhandlungen für eine Partei einzuschätzen ist. Da die Anzahl der Ressorts nicht beliebig vermehrt werden kann und die Einsparung von Behörden während der Regierungsbildung als schon fast ritualisiertes Bekenntnis abgegeben wird, sind zumal in den Ländern „Schragstrich-Ministerien“ die Regel. Welche „portfolios“ an die Ministerien verteilt werden, zeigt somit an, wie die realen Machtverhältnisse in einer Koalition zu Beginn der Legislaturperiode ausgestaltet sind (vgl. Austen-Smith/Banks 1990; Laver/Shepsle 1990). Konzeptionalisiert man Koalitionsparteien realistisch als nicht-unitarische Akteure, so geben Ressortzuschnitt und Ressortverteilung auch ansatzweise Auskunft über die innerparteiliche Machtkonstellation.

Der Kooperationsgewinn wird unter den Koalitionsparteien in aller Regel nach eingebrachten Ressourcen aufgeteilt; nur in großen Koalitionen, die aus nahezu gleich starken Parteien bestehen, versucht der kleinere von beiden Partnern typischerweise, die Gleichverteilungsnorm durchzusetzen, um sich

eine vergleichsweise günstige Position für die kommenden Wahlen zu sichern. Die Parteien verfügen in den Verhandlungen über verschiedenartige Ressourcen, die darüber mitbestimmen, wie ihr Gewinnanteil ausfällt. Hierzu gehören die Anzahl der in den Wahlen errungenen Mandate, die strategische Stellung im „Koalitionsspiel“ (z.B. als „dominant player“), aber auch koalitionspolitische Erfahrungen, die sich in ein mehr oder minder ausgeprägtes Verhandlungsgeschick übersetzen. Kleine Koalitionspartner werden, gemessen an den von ihnen in das Bündnis eingebrachten Mandaten, aufgrund ihrer Vetoposition stets überproportional „entlohnt“: So erhielt die FDP in Rheinland-Pfalz 1996, als „dominant player“ mit 18,9% der Mandate ausgestattet, zwei der acht Ministerien, darunter das als „Superministerium“ geschnittene Ressort für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau. B'90/Grüne in Sachsen-Anhalt brachten 1994 12,3% der Mandate in die rot-grüne Minderheitskoalition ein und erhielten eines von neun Ressorts, was in etwa ihrem rechnerischen Anteil entspricht. Ihre Rolle im Bündnis, mit der sie der SPD gegenüber der CDU die strategische Mehrheit sicherte, wurde durch Besetzungsrechte für eine Staatssekretärsstelle im Justizministerium und eine Frauenleitstelle in der Staatskanzlei, durch gemeinsame Vorschlagsrechte für die Besetzung von Ministerien sowie durch Benennungsrechte für andere durch die Parteien besetzbare Posten (z.B. Landesgesellschaften) abgegolten. Daß nicht nur Regierungsämter, sondern auch hervorgehobene andere Posten in die Verteilung einbezogen werden und die Gewinnmasse in Koalitionsverhandlungen damit ausgeweitet werden kann, zeigen auch die Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und B'90/Grüne im Bund 1998. Dort wurden, um koalitionsinterne Verteilungskämpfe zu befrieden und gleichzeitig innerparteilichen Gesichtspunkten des Proporz Genüge zu tun, die Vorschlagsrechte für den Posten des EU-Kommissars (an die Grünen) und für den Bundespräsidenten (an die SPD) in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben.

In der Thüringer großen Koalition wiederum hatte die SPD 40,8% der gemeinsam mit der CDU errungenen Mandate erzielt, bestand aber auf einer strikten Gleichverteilung der Ressorts. Die CDU sicherte sich ihren Vorsprung schließlich, indem sie ohnedies den Ministerpräsidenten und daneben eine in der Staatskanzlei angesiedelte Ministerin für Bundesangelegenheiten stellte. Daneben konnten die innerparteilichen Konflikte in der CDU, in der sich einzelne starke Gruppierungen nicht damit abfinden wollten, der SPD Schlüsselressorts zuzugestehen, z.B. dadurch abgemildert werden, daß aus dem der SPD zufallenden Innenressort etliche Zuständigkeiten herausgelöst und CDU-geführten Ministerien zugeschlagen wurden. Die Thüringer Koalitionsbildung zeigt ebenso wie die Regierungsbildung im Bund, daß innerparteiliche Proporzzwänge, individuelle Karriereerwartungen und der Umstand, daß sich Parteien schon vor den Wahlen personell festlegen, dazu führen, daß die Masse der verfügbaren Ämter und Posten in Koalitionsverhandlungen ausgeweitet werden muß, um Verteilungskämpfe zu bewältigen.

### 3.3 Vereinbarte Kooperations- und Entscheidungsregeln

Alle Koalitionsvereinbarungen beinhalten Kooperations- und Entscheidungsregeln, die das Ziel haben, wettbewerbsorientierte Verhaltensweisen oder gar feindliche Handlungen im Bündnis zu verhindern oder doch zumindest einzudämmen. Die institutionelle Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik kennt keine Vorschriften, die bestimmen, wie die Zusammenarbeit zwischen Koalitionspartnern im Regierungsalltag auszugestalten ist. Diese Lücken füllen verschiedene, inzwischen in Bund und Ländern erprobte und daher standardisierte, oft bis in den Wortlaut hinein identische Verfahrensnormen, welchen sich die Bündnispartner freiwillig verpflichten. Diese Regeln verteilen und verstetigen nicht zuletzt die Einflußchancen der „Vertragspartner“. Sie gelten als in vielen Bündnissen erprobt und gehören daher dem weniger umstrittenen Teil der Koalitionsverhandlungen an. Der Rückgriff auf bekannte Normen vermag somit die Entscheidungskosten in oft hart umkämpften Gesprächen zu verringern.

Zu diesem verbindlichen Verhaltenskodex zählen Regeln, welche die parlamentarische Kooperation, das Verhalten im Kabinett sowie das Stimmverhalten im Bundesrat vorgeben. Zum Repertoire von Koalitionsvereinbarungen gehört das *Verbot*, im Plenum und in den Ausschüssen mit *wechselnden Mehrheiten* abzustimmen. Sofern eine Abstimmung nicht ausdrücklich freigegeben ist, ist es den Koalitionsfraktionen nicht gestattet, mit Teilen der Opposition zu stimmen und so den Zusammenhalt im Bündnis zu gefährden. Dies gilt vorausschauend auch für Materien, die nicht in die Koalitionsvereinbarungen aufgenommen wurden. Vertreter der Parteienkritik sehen diese Bestimmung als Beleg dafür, daß die Funktionsweisen des Parteienstaats das freie Mandat der Abgeordneten aushöhlten, so daß dieser nurmehr den vorgegebenen Willen seiner Partei vollziehen müsse (vgl. z.B. Schreckenberger 1994; Hamm-Brücher 1989; kritisch hierzu: Patzelt 1998). Um diesem Eindruck entgegenzutreten, wird in manchen Koalitionsvereinbarungen inzwischen nachdrücklich hervorgehoben, daß die „Gewissensentscheidung des einzelnen Abgeordneten“ von dieser Bestimmung unberührt bleibe. Gleichwohl bleibt diese Art der „Koalitionsdisziplin“ eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß einer Koalitionsregierung seitens der Wähler eine Handlungs- und damit Regierungsfähigkeit zugetraut wird.

Daneben bestimmen die Abkommen oftmals, daß Initiativen einer Koalitionsfraktion oder Große Anfragen und Aktuelle Debatten mit dem jeweils anderen Fraktionsvorsitzenden in Inhalt und Vorgehen abgesprochen werden müssen, da unabgesprochene Vorstöße eines Partners allzu leicht das Koalitionsklima verletzen. Deshalb sehen manche Klauseln vor, daß parlamentarische Vorhaben und Initiativen in den Arbeitskreisen der Fraktionen einvernehmlich abgestimmt werden. Zu diesem Zweck richten manche Regierungsbündnisse eigens Koalitionsarbeitskreise ein. In diesen gemeinsamen Arbeitskreisen wird die Arbeit der Parlamentsausschüsse unter Einbindung

der ministeriellen Ebene koalitionspolitisch vorbereitet, so daß die Partner im Ausschuß eine geschlossene Position vertreten können.

In vielen Regierungsbündnissen bildet der *Koalitionsausschuß* einen zentralen Ort des Koalitionsmanagements. Das Kabinett ist für diese Koordinationsaufgabe weniger geeignet, da es durch die sektorale Betrachtungsweise seiner Mitglieder geprägt ist. Manche Abkommen bestimmen, daß in der Landesregierung keine Partei überstimmt wird. Für die Bremer Ampelkoalition sah der Vertrag entsprechend die Regelung vor, daß zwei Koalitionspartner nicht den anderen majorisieren können. Anders als im Kabinett, sind im Koalitionsausschuß Kommunikationsstrukturen etabliert, die erklärtermaßen über die Regierungsebene hinausreichen. Die personelle Zusammensetzung dieses Gremiums umfaßt nicht zufällig – zuweilen in Personalunion – den Ministerpräsidenten und seinen Stellvertreter, die Fraktionsvorsitzenden und die Parteivorsitzenden, so daß die parlamentarische Ebene, die der Partei und der Regierung in diesem Gremium zusammengeführt werden. Dies entspricht den Anforderungen des Koalitionsalltags, in dem Kompromisse auf diesen verschiedenen Handlungsebenen abgestimmt werden müssen. Zuweilen werden – je nach zu verhandelndem Gegenstand – auch Fachpolitiker beider Seiten herangezogen.

Das Konsensprinzip ist der einzig mögliche Entscheidungsmodus in Koalitionsausschüssen, weil unterschiedliche Positionen nicht auf der Grundlage des Mehrheitsprinzips zusammengeführt werden können. Der Erfahrung, daß Kompromisse nur in kleinen Gremien ausgehandelt werden können, entspricht auch der Zuschnitt des Ausschusses, dessen Mitgliederzahl sechs bis zwölf Personen in aller Regel nicht übersteigt. Die Funktion von Koalitionsausschüssen variiert. Während er in manchen Regierungsbündnissen als Strategieausschuß konzipiert ist, der schon im Vorfeld von Auseinandersetzungen regelmäßig politische Fragen koordinieren soll, wird er in anderen Koalitionen erst dann eingesetzt, wenn bereits Konflikte aufgetreten sind. Die regelmäßige Abstimmung wird in solchen Fällen dann durch andere informelle Runden und Zirkel vorgenommen. Wie der Koalitionsausschuß letztlich genutzt wird und welche Bedeutung ihm zukommt, hängt vom Konfliktniveau im Bündnis, von der Vertrauensbasis zwischen den handelnden Akteuren, dem jeweiligen Regierungsstil des Ministerpräsidenten und seines Stellvertreters, aber eben auch von der Existenz anderer, informeller Koalitionsrunden und Gesprächskreise (vgl. Wewer 1990; Rudzio 1991; Schreckenberger 1994) ab. Auch das Koalitionsformat hat Einfluß darauf, welcher Gestaltungsraum einem Koalitionsausschuß zukommt: So konnte der Koalitionsausschuß der rot-grünen Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt (1994-1998) keine verbindlichen Vorentscheidungen treffen, da die Koalition auf die Zustimmung des Tolerierungspartners PDS angewiesen war.

Die Koalitionsparteien dehnen ihr strategisches Kalkül auch über die föderale Arena hinweg aus, da sich auch dort die Gelegenheit bietet, die jeweils eigene Gewinnmasse auszudehnen. Insofern unterliegt das Stimmverhalten

der Koalitionsparteien ebenfalls kompetitivem Verhalten. *Bundesratsklauseln* sind deshalb mittlerweile ein Kernelement von Koalitionsvereinbarungen geworden. Sie sind insbesondere für die Koalitionen bedeutsam, die von der Zusammensetzung der Regierungskoalition im Bund abweichen. Die Anzahl solcher „nicht-konformen“ Bündnisse ist aufgrund der Ausdifferenzierung der regionalen Parteiensysteme seit den neunziger Jahren deutlich gestiegen: Immerhin 14 Koalitionen (bei 14 konformen Bündnissen und 14 Einparteieregierungen) wichen bei Abschluß des Bündnisses von der koalitionspolitischen Einfärbung, die im Bund vorherrschte, ab. Indem Bundesratsklauseln, aber auch Bundesratsinitiativen in den Abkommen von Länderkoalitionen festgeschrieben werden, soll die auf Bundesebene geltende Logik des Parteienwettbewerbs, der das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat im Falle unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten dominieren kann (vgl. Lehmbruch 1998), im jeweils eigenen Regierungsbündnis ausgeklammert oder zumindest niedergehalten werden (vgl. Kropp/Sturm 1999). Ließen es die Koalitionspartner zu, daß Konflikte zwischen Regierung und Opposition im Bund über zustimmungspflichtige Gesetze unmittelbar auf die Zusammenarbeit im Landesbündnis durchschlagen, wären Koalitionskrisen vorprogrammiert. Deshalb legen viele Abkommen nachdrücklich fest, daß sich das Stimmverhalten am Interesse des Landes zu orientieren habe, die Logik des Parteienwettbewerbs im Bund mithin für das Bundesratsverhalten des Landes nachrangig sei. Zwar bieten solche interpretationsbedürftigen Formulierungen und Bundesratsklauseln allgemein keine Gewähr dafür, daß das Stimmverhalten nicht doch zur schweren Belastungsprobe werden kann. Gleichwohl besitzen sie eine Art Filterfunktion, die potentielle Konflikte regulierbar erscheinen läßt.

Im Normalfall vereinbaren die Partner, sich der Stimme zu enthalten, wenn sie sich auf kein gemeinsames Vorgehen einigen können. Da sich Enthaltungen jedoch wie Nein-Stimmen auswirken, kann im Falle knapper Bundesratsmehrheiten ein Koalitionspartner in einem Bundesland unter Umständen bundespolitisch bedeutsame Gesetze blockieren. In solchen Fällen wächst auch der Druck der Bundesparteien auf ihre Landesverbände, sich möglichst konform zu verhalten. Gleichwohl kann von einer durchgängig zentralistischen Steuerung der Landesverbände durch ihre Bundesparteien nicht die Rede sein (vgl. Downs 1998: 194ff., 203). Um Konflikten aus dem Weg zu gehen, vereinbarten SPD und FDP in Rheinland-Pfalz 1996, ihr Stimmverhalten an übergeordneten inhaltlichen Kriterien, nämlich an einer steuerlichen Entlastung der Bürger und an Investitionen in Arbeitsplätze, auszurichten. Außerdem wollte die Koalition eine familien- und kinderfreundliche Politik im Land unterstützen und in den anstehenden konfliktträchtigen Steuergesetzen sich strikt am Ziel einer Beitragssenkung orientieren. Für die Fälle, die durch die Vereinbarung nicht erfaßt wurden, sollten nun, einer umstrittenen vereinbarten Losformel zufolge, die auf die Initiative des seinerzeitigen Justizministers Caesar (FDP) zurückging, Zustimmungs-

und Einspruchsgesetze getrennt behandelt werden. Dissenspunkte im Stimmverhalten waren dann in der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte der jeweiligen Sitzung des Bundesrates festzuhalten. Das Los sollte dann entscheiden, welche Haltung das Regierungsbündnis beim ersten Dissenspunkt einnehmen sollte. Die folgenden Punkte waren dann SPD und FDP abwechselnd zur Entscheidung nach deren Präferenzen zuzuteilen.

Diese Regelung hätte Gewinne und Verluste beiden Partnern jedoch keineswegs hälftig zugewiesen, da die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte durch den Bundesrat vorgenommen und die Materien somit nicht nach ihrer Bedeutung für die beiden Koalitionspartner geordnet worden wären. Die bloße Möglichkeit des Losentscheids hat deshalb den Einigungsdruck zwischen den Regierungsparteien erhöht; auch die negative Einschätzung durch die Öffentlichkeit hat dazu beigetragen, daß sich beide Seiten letztlich immer einigen konnten. Aufgrund der relativ starken Position der FDP als „dominant player“ fielen die Kompromisse im Koalitionsverhalten oft zugunsten des kleineren Partners aus.

Nicht nur nicht-konforme, sondern auch konforme Bündnisse vereinbaren Grundsatzklärungen über ihr Stimmverhalten im Bundesrat. Während sich z.B. zu Zeiten der christlich-liberalen Bundesregierung rot-grüne Koalitionen dezidiert als Gegengewicht zur Bundespolitik definierten, vereinbarten einige CDU/FDP-Bündnisse in den Ländern, die Bundespolitik auf jeden Fall unterstützen zu wollen (Kropp/Sturm 1998: 138ff., 194ff.). Diese Beispiele zeigen, daß der Parteienwettbewerb in föderalen Fragen zwar bedeutendes Gewicht hat, in nicht-konformen Koalitionen die Regierungsfähigkeit des Bündnisses jedoch der Folgebereitschaft gegenüber der Bundespartei tendenziell vorgeordnet wird. Somit kann eine steigende Zahl von nicht-konformen Regierungsbündnissen durchaus einen Beitrag zur „Reföderalisierung“ des politischen Systems leisten.

Sämtliche Verfahrensregeln dienen somit dazu, kooperative Verhaltensweisen im Bündnis zu stabilisieren und demgegenüber den koalitionsinternen Wettbewerb zurückzudrängen. Daß Koalitionsverhandlungen auch Institutionalisierungsprozesse darstellen, ist insofern erklärbar, als sich im Laufe des gemeinsamen Regierens die Zuordnung der einzelnen Handlungsebenen einer Koalition verschieben kann. Genauer gesagt: Veränderungen in der Zusammensetzung des Bundesrats oder innerparteiliche oder fraktionsinterne Widerstände gegen die von der Koalition vereinbarte Politik können beispielsweise dazu führen, daß kompetitiven Verhaltensweisen ein stärkeres Gewicht im Regierungsalltag zukommen kann und die Zusammenarbeit zwischen den Partnern belastet wird. Insofern ist das Bestreben, verhaltensleitende Normen gleich zu Beginn einer Legislaturperiode festzuschreiben, ein durchaus stabilisierendes Element der Kooperation.

### 3.4 Zum Stellenwert programmatischer und sachpolitischer Vereinbarungen

Koalitionsverhandlungen sind ein Prozeß des Agenda-settings, in dem aus Wahlkämpfen entstandene und durch Kompromisse einander angenäherte Parteipositionen zu einem mehr oder weniger konsistenten Regierungsprogramm zusammengefügt werden. Die sachpolitischen Kompromisse erstrecken sich in allen Koalitionsvereinbarungen über sämtliche Politikfelder; entsprechend nehmen sie, in Zahlen ausgedrückt, etwa 87 bis 99% des Umfangs dieser Abkommen ein (Kropp/Sturm 1998: 43f.). Diese Anteile belegen, daß *policy-seeking* Motive eine erhebliche Rolle während der Koalitionsbildung spielen. Dem „*policy-seeking*“-Theorem zufolge sind die Motive von Koalitionsakteuren, ein Bündnis abzuschließen, vor allem auf den Wunsch zurückzuführen, Politikinhalt gestalten zu können. Die umfangreichsten Vereinbarungen schließen durchgängig rot-grüne Bündnisse ab: Dies zeugt vom Bedürfnis zumal des kleinen grünen Partners, sich möglichst viele Vorhaben gleich zu Beginn der Zusammenarbeit bestätigen zu lassen. Indem selbst Detailvorhaben präzise formuliert werden, sollen der Bündnis skeptisch gegenüberstehende Flügel und Basisgruppen befriedet werden.

Koalitionsabkommen beinhalten somit zumeist eine Mischung aus konkreten Plänen und unverbindlichen, daher noch interpretationsbedürftigen Absichtserklärungen und symbolisch gemeinten Vorhaben, die sich an die eigene Wählerklientel und an die Mitgliederbasis richten. Somit entsteht in aller Regel kein völlig in sich konsistentes Handlungsprogramm. Koalitionsvereinbarungen sind vielmehr durch Tauschhandlungen gekennzeichnet, die sich über verschiedene Politikfelder erstrecken und die deshalb allenfalls ansatzweise ein aggregiertes Gesamtkonzept ergeben können.

Eine Systematik sachpolitischer Positionen ist kaum darstellbar. Typisierbar sind allerdings die in Koalitionsverhandlungen angewandten und in den Abkommen niedergeschriebenen Instrumentarien, derer sich die Partner bedienen, um zu einer Einigung zu gelangen. Daß die Vereinbarungen durch *Formelkompromisse* geprägt sind, hat seinen Grund darin, daß die Parteien aufgrund abgegebener Wahlversprechen und wegen ihres Konkurrenzverhältnisses gezwungen sind, ihr jeweils eigenes Profil zu wahren und dieses auch gegenüber Wählern, organisierten Interessen im Vorfeld der eigenen Partei und vor der eigenen Mitgliederbasis kenntlich zu machen. Muß einer der Bündnispartner zuvor bezogene Positionen räumen, so wird er dennoch versuchen, diesen Rückzug zu bagatellisieren oder ihn als grundsätzlich vereinbar mit den eigenen Positionen darzustellen. Zu diesem Zweck eignen sich interpretierbare Begrifflichkeiten und Redewendungen. Ist eine Partei als „dominant player“ in der Lage, grundsätzlich mit einem anderen potentiellen Koalitionspartner zu drohen, kann sie ihre Themen auch im Vertrag zumeist deutlicher verankern: Dies zeigt zum Beispiel die rheinland-pfälzische Ko-

alitionsvereinbarung von 1996, in der die FDP einige umstrittene Themen, wie das kommunale Privatisierungsgebot oder die Auflösung der Bezirksregierungen, gegen den erklärten Willen der SPD verankern konnte. Die Themen Deregulierung und Privatisierung ziehen sich auch durch die Politikfelder, die sich in der Ressortzuständigkeit der SPD befinden. Auch die Grünen lassen sich in Koalitionsvereinbarungen oft ökologische Themen in den vom großen Partner geführten Politikfeldern festschreiben. Diese Beispiele zeigen, daß Koalitionspartner, die in Deutschland immer auch „policy-seeker“ sind, ihren Gewinn dadurch vergrößern können, daß sie Vorhaben festschreiben, die den Handlungsradius des jeweils anderen Partners verkürzen.

Allen Koalitionen ist gemein, daß sie während der Verhandlungen viele Entscheidungen vertagen, um einen drohenden Stillstand zu verhindern (Schwarz 1978: 188ff.). Angesichts des knappen Zeitbudgets, in der Konsens in unterschiedlichen Politikfeldern gefunden werden muß und verschiedene Handlungsebenen miteinander zu verspannen sind, ist es unwahrscheinlich, daß zu der Vielzahl von umstrittenen Fragen und anstehenden Problemlagen sogleich tragfähige Lösungen gefunden werden können. *Ausklammern* und *Entscheidungsvertagungen* sind somit zwar Methoden der Konsensfindung, die – nicht zu Unrecht – immer wieder die Kritik von Beobachtern des politische Tagesgeschäfts hervorrufen, die jedoch kompakte Verhandlungssituationen entlasten. Auch wenn in einigen Fragen keine Einigkeit hergestellt werden kann und sich symbolisch bedeutsame Themen zuweilen einem Koppelgeschäft entziehen, so kann auf diese Weise doch ein Stillstand der Verhandlungen vermieden werden. Nicht zufällig finden sich in allen Vereinbarungen zahlreiche typische Formulierungen, die Lösungen in die Zukunft verschieben: Man werde „prüfen“ oder es werde „angestrebt“ – so lauten viele Absichtserklärungen, über die keine Entscheidung getroffen wird.

Ebenso vage sind oftmals *Leitkriterien*, welche als gleichsam „objektivierbare“ Regeln potentiell Koalitionsstreit eine unverrückbare Richtung geben sollen. Zu solchen Regeln zählen z.B. die Begrenzung oder Rückführung der Neuverschuldung, die Orientierung der Parteien am Wohl des Landes uvm. Solche Kriterien sollen die Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern inhaltlich strukturieren und parteiegoistischen Strategien vorbeugen. Allerdings birgt die Auslegung solcher Regeln oft erneut Konfliktquellen in sich.

Für den Koalitionsfrieden weitaus gefährlicher sind *Konfliktmarkierungen*. Eine Strategievariante, derer sich Koalitionspartner bedienen, um keinen Kompromiß eingehen zu müssen und dennoch ein Abkommen abschließen zu können, besteht darin, unterschiedliche Positionen im Vertrag offenzulegen und sie dezidiert als umstrittene Punkte zu markieren. Damit soll der Parteibasis signalisiert werden, daß die Partei ungeachtet des Drucks, Kompromisse einzugehen, nicht „umgefallen“ sei. Auch die Wähler sollen sich sicher sein, daß die Partei die Inhalte, mit denen sie um Stimmen geworben hat, nicht ohne weiteres preisgibt. Deshalb zeugen Konfliktmarkierungen

auch davon, daß das Spannungsverhältnis zwischen dem Wettbewerb um Wählerstimmen und den Notwendigkeiten eines Regierungsbündnisses, Kompromisse einzugehen, zuweilen nur unzureichend austariert werden kann. Daß diese Strategie angewandt wird, hat auch damit zu tun, daß die Kommunikation zwischen Parteien und ihren Wählern wesentlich über die Medien läuft (Lösche 1996: 27), die über das Zustandekommen von Koalitionsabkommen inzwischen sehr detailliert berichten.

Aufgeschobene Konflikte gehen oftmals mit hohen Kosten einher. Sind verschiedenartige Positionen erst einmal festgeschrieben, kommt ihnen eine so hohe Verbindlichkeit zu, daß die Parteien kaum mehr ohne Gesichtsverlust wieder von ihnen abrücken können. Insofern erweisen sich Konfliktmarkierungen als denkbar ungeeignete Grundlage für eine Kooperation. Ein Beispiel hierfür ist die Kontroverse zwischen SPD und B'90/Die Grünen um den Braunkohletagebau Garzweiler II, die 1996 nur mit großer Mühe geschlichtet werden konnte. An dieser Frage drohte die Koalition vorübergehend zu scheitern. Letztlich waren bundespolitische Argumente für den Verbleib der Grünen im Bündnis mitentscheidend, da durch einen Austritt aus der Koalition die Chancen für einen Wechsel in Bonn 1998 geschmälert worden wären. Auffallend viele Dissenspunkte finden sich z.B. auch in der Thüringer Koalitionsvereinbarung von 1994. Gerade große Koalitionen, in denen die Partner ihre Zusammenarbeit als Notlösung betrachten und teilweise um die gleiche Wählerklientel werben, tendieren dazu, den Parteienwettbewerb zu internalisieren und ihr Konkurrenzverhältnis auch nach außen sichtbar zu machen. Sind in einem Abkommen, das eigentlich ein Kompromißpaket darstellen soll, etliche Dissenspunkte hervorgehoben, so kann dies generell als Indiz für ein schon in der Anfangszeit der Kooperation hohes Konfliktniveau gelten.

Ein häufig angewandter Versuch, Konflikte zu versachlichen, besteht darin, weit auseinander liegende und bereits im Wahlkampf umstrittene Positionen gutachterlich überprüfen zu lassen. Mit Hilfe von *Sachverständigen-gremien* und *gutachterlichen Verfahren* sollen zuvor als zumeist „parteilich“ apostrophierte Positionen einen „objektiven“ Schiedsrichter finden. Sie werden dann eingesetzt, wenn unterschiedliche Wahrnehmungen eines Problems nicht durch Bargaining-Strategien zur Deckung gebracht werden können. Expertenmeinungen sollen damit übergeordnete, an „sachlichen“ Gesichtspunkten ausgerichtete Kriterien in den Parteienstreit einbringen. Insofern dienen sie dazu, sich ein Bild von einer Problemlage zu verschaffen.

In solchen Vorschlägen scheint mitunter der in Deutschland hergebrachte Gegensatz zwischen „Sachpolitik“ und „Parteilichkeit“ wieder auf. Diese idealtypische Gegenüberstellung drückt unterschwellig aus, daß Experten einen eher argumentativen Verhandlungsstil einnehmen und deshalb eher gemeinwohlorientierte Lösungen auszuhandeln in der Lage sind als „Parteilichkeiten“ („arguing“ versus „bargaining“, vgl. Elster 1986; kritisch hierzu Saretzki 1996: 22f.). Diese verfestigte Einschätzung übersieht jedoch, daß unterschiedliche Wirklichkeitsverständnisse zum Kern des Politischen gehören. Auch Koaliti-

onsakteure gaben in Interviews immer wieder an, daß Sach- und Parteipolitik nicht voneinander getrennt werden könnten. Überdies gibt es auch unter Experten konkurrierende Realitätsdeutungen, die selbst wiederum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden können. So ist auch die Zusammensetzung von Expertengremien oft Gegenstand von Kontroversen, da von Sachverständigen erwartet wird, daß sie die Interessen ihrer Auftraggeber vertreten.

Die Bindekraft von sachpolitischen Kompromissen in Koalitionsvereinbarungen läßt in aller Regel während der Zeit gemeinsamen Regierens nach. Dies hat verschiedene Ursachen: Zum einen verändern sich die Rahmenbedingungen von Koalitionshandeln im Laufe einer Legislaturperiode. So können sich Bundesratsmehrheiten verändern, neue Themen auf die politische Tagesordnung kommen und damit nicht vorhersehbare Konfliktherde für die Koalitionspartner entstehen. In solchen Fällen verweist nicht selten der Partner, der ein Interesse daran hat, den Vertrag zu revidieren, darauf hin, daß eine Koalitionsvereinbarung „weiterentwickelt“ werden müsse. Zum anderen nutzt sich auch die Zusammenarbeit im Laufe mehrerer Jahre ab – vor allem dann, wenn es sich, wie bei den meisten großen Koalitionen, um Notgemeinschaften handelt, die von vornherein den Wettbewerb untereinander in besonderer Weise pflegen. In der Regel verschiebt sich die allen Koalitionen gemeinsame Mischung aus kooperativen und kompetitiven Handlungsorientierungen gegen Ende der Legislaturperiode zugunsten der Wettbewerbskomponente. Zu Zeiten des Wahlkampfes lassen sich deshalb umstrittene Vorhaben kaum mehr durchsetzen. Allerdings gilt „Vertragstreue“ als hohes Gut: Wer gegen die in einem Abkommen vereinbarten Regeln und sachpolitischen Kompromisse verstößt, beschädigt die manchmal ohnedies brüchige Vertrauensgrundlage. Genau diese ist jedoch eine der bedeutsamsten Steuerungsressourcen, ohne die eine Kooperation unter den Bedingungen des Wettbewerbs nicht funktionieren kann (vgl. Hogwood 1999).

#### *4. Resümee: Koalitionsverhandlungen – ein Ordnungsversuch mit begrenzter Wirksamkeit*

Koalitionsverhandlungen können somit als ein Prozeß der Institutionalisierung der Zusammenarbeit und des Agenda-settings bewertet werden. Insofern zeugen sie vom rationalen Versuch der Koalitionsakteure, in einer unsicheren Handlungsumwelt Ordnung zu schaffen und diese Ordnung mit Hilfe einer vertragsförmigen Niederschrift zu verfestigen. Auf diese Weise sollen Unwägbarkeiten eingegrenzt werden, die sich aus verschiedenen, die Kooperation im Bündnis beeinflussenden Faktoren ergeben: So müssen die teilweise konkurrierenden Eigeninteressen der Parteien in kooperative Handlungsmuster eingeordnet werden, denn einen Koalitionsgewinn – die Verfügung über Ämter und die über die Regierungsbeteiligung gesicherte Gestaltung von Po-

litikbereichen – zu erzielen setzt voraus, daß die Partner das kompetitive Grundelement in ihrer Beziehung einer Kooperation in großen Teilen unterordnen. Daneben sind im Koalitionsalltag verschiedene Handlungsebenen zu verspannen, die in einem labilen Wechselverhältnis zueinander stehen. Entscheidungs- und Kooperationsregeln dienen dazu, diese Handlungsanordnung im Sinne der Zusammenarbeit abzustützen. Unsicherheiten ergeben sich auch dadurch, daß Koalitionsparteien keine homogenen Handlungseinheiten sind, sondern sich in mehrere kollektive Akteure untergliedern lassen.

Aus diesen Unwägbarkeiten geht gleichzeitig hervor, daß sich das Umfeld von Koalitionen, d.h. sowohl die externen als auch bündnisinternen handlungsbestimmenden Faktoren, ständig verändert. Damit sind auch die Anteile des kooperativen und des kompetitiven Elements in Regierungsbündnissen niemals in einem stabilen Mischungsverhältnis gegeben. Wie sich das Handlungsumfeld von Koalitionen entwickelt, kann zu Beginn einer Legislaturperiode niemand mit Sicherheit vorhersehen. Damit sind auch Koalitionsverhandlungen und in besonderer Weise Koalitionsvereinbarungen lediglich Ordnungsversuche, die eine begrenzte Wirksamkeit aufweisen.

## Literatur

- Austen-Smith, David/Banks, Jeffrey* 1990: Stable portfolio allocations, in: *American Political Science Review*, 84, S. 891-906.
- Axelrod, Robert* 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York.
- Bandorf, Wolf-Rüdiger* 1977: Das Stimmverhalten im Bundesrat als Gegenstand von Koalitionsverhandlungen, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 10, S. 81-84.
- Benz, Arthur* 1995: Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat, in: *Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur* (Hrsg.): *Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein*, Opladen, S. 83-102.
- Berger, Dorothea* 1996: Kein Spielraum. Der rotgrüne Koalitionsvertrag legt die Verwaltung an die Kette, in: *Die Zeit*, 14.6.96, S. 16.
- Buchanan, James/Tullock, Gordon* 1962: *Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor.
- Dexheimer, Wolfgang F.* 1973: *Koalitionsverhandlungen in Bonn, 1961, 1965, 1969. Zur Willensbildung in Parteien und Fraktionen*, Bonn.
- Downs, William M.* 1998: *Coalition Government, Subnational Style. Multiparty Politics in Europe's Regional Parliaments*, Columbus.
- Elster, Jon* 1989: *The Cement of Society. A study of social order*, Cambridge/New York u.a.
- Gamson, William* 1961: A Theory of Coalition Formation, in: *American Sociological Review*, 26, S. 373-382.
- Göhler, Gerhard* 1987: Institutionenlehre und Institutionentheorie in der deutschen Politikwissenschaft nach 1945, in: *Göhler, Gerhard* (Hrsg.): *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand – Probleme – Perspektiven*, Opladen, S. 15-47.
- Hamm-Brücher, Hildegard* 1989: Abgeordneter und Fraktion, in: *Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang* (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York, S. 673-700.

- Hogwood, Patricia* 1999: Playing to win. Adapting concepts of rationality and utility for the German coalition context, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, S. 15-43.
- Jesse, Eckhard* 1997: Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit 1990, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 59-83.
- Jesse, Eckhard* 1998: Koalitionsveränderungen 1949 bis 1994: Lehrstücke für 1998?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 29, S. 460-477.
- Jun, Uwe* 1994: Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949, Opladen.
- Kewenig, Wilhelm* 1965: Zur Rechtsproblematik von Koalitionsvereinbarungen, in: Archiv des Öffentlichen Rechts, 90, S. 182-204.
- Kropp, Sabine* 1999: Die rot-grüne Koalitionsvereinbarung der Bundesparteien vom 20. Oktober 1998. Ein Plan und die ersten Schritte seiner Realisierung, in: Gegenwartskunde, 48, S. 31-44.
- Kropp, Sabine/Sturm, Roland* 1998: Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen.
- Kropp, Sabine/Sturm, Roland* 1999: Politische Willensbildung im Föderalismus. Parteienwettbewerb, Regierungsbildungen und Bundesratsverhalten in den Ländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13, S. 37-46.
- Laver Michael J.* 1986: Between Theoretical Elegance and Political Reality: Deductive Models and Cabinet Coalitions in Europe, in: Pridham, Geoffrey (Hrsg.): Coalitional Behaviour in Theory and Practice: an Inductive Model for Western Europe, Cambridge u.a.
- Laver, Michael J./Schofield, Norman* 1990: The Politics of Coalition in Europe, Oxford u.a.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A.* 1990: Coalitions and cabinet government, in: American Political Science Review, 84, S. 873-890.
- Laver, Michael J./Shepsle, Kenneth A.* 1996: Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, Cambridge/New York.
- Lehmbruch, Gerhard* 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 2. Aufl., Opladen.
- Lösche, Peter* 1996: Die SPD nach Mannheim: Strukturprobleme und aktuelle Entwicklungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B6, S. 20-28.
- Mershon, Carol* 1996: The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Government, in: American Political Science Review, 90, S. 534-554.
- Müller, Alexander/McGovern, Karsten* 1999: Nach außen hui und innen pfui? Über die Spielregeln und das Funktionieren von rot-grünen Koalitionen, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, S. 223-235.
- Neugebauer, Gero/Stöss, Richard* 1996: Die PDS. Geschichte, Organisation, Wähler, Konkurrenten, Opladen.
- Niedermayer, Oskar* 1997: Das gesamtdeutsche Parteiensystem, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 106-130.
- Olson, Mancur Jr.* 1965: The Logic of Collective Action, Cambridge.
- Patzelt, Werner J.* 1998: Wider das Gerede von ‚Fraktionszwang‘! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 29, S. 323-347.
- Pfetsch, Frank R.* 1987: Politische Theorie der Entscheidung in Gremien, in: Journal für angewandte Sozialforschung, 27, S. 253-275.

- Prittwitz, Volker von* 1996: Verhandeln im Beziehungsspektrum eindimensionaler und mehrdimensionaler Kommunikation, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, S. 41-68.
- Riker, William H.* 1962: The Theory of Political Coalitions, New Haven.
- Roberts, Geoffrey* 1999: Coalition Termination in the Federal Republik of Germany, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, S. 197-215.
- Rudzio, Wolfgang* 1991: Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik 2. Formale und informale Komponenten des Regierens, Opladen, S. 125-141.
- Saalfeld, Thomas* 1997: Deutschland: Auswanderung der Politik aus der Verfassung? Regierungskoalitionen und Koalitionsmanagement in der Bundesrepublik, 1949-1997, in: Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.): Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung, Wien, S. 47-108.
- Saretzki, Thomas* 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, S. 19-40.
- Sartori, Giovanni* 1979: Party and Party Systems: A Framework for Analysis, Cambridge.
- Schönrock, Dirk* 1997: Koalitionsbildung nach dem Mehrheitsprinzip? Die Anwendung spieltheoretischer Koalitionsmodelle auf die Regierungsbildung in der italienischen Republik, Baden-Baden.
- Schreckenberger, Waldemar* 1994: Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25, S. 329-346.
- Schüttemeyer, Suzanne S.* 1998: Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Schlußfolgerungen, Opladen.
- Schüttemeyer, Suzanne S.* 1999: Koalitionsbildungen im Bund: Sache der Parteien?, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, S. 81-95.
- Schwarz J. E.* 1978: Maintaining Coalitions, in: Evan, William. M. (Hrsg.): Interorganizational Relations. Selected Writings, Harmondsworth, S. 185-201.
- Tsebelis, George* 1990: Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics, Berkeley/Los Angeles/Oxford.
- Van Deemen, A.M.A.* 1989: Dominant players and minimum size coalitions, in: European Journal of Political Research, 17, S. 313-332.
- Vowe, Gerhard* 1994: Politische Kognition. Umriss eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift, 35, S. 423-447.