

Regierungsbildung als Erfolgsgeschichte? Eine empirische Analyse der deutschen Koalitionsdemokratie

Patrick Horst

1. Synthese zur Koalitionspolitik

Die Koalitionsforschung widmet sich traditionell drei Gegenständen: dem Zustandekommen von Koalitionen, deren alltäglichem Handeln sowie ihrer Dauer und Stabilität. Der international vergleichenden, überwiegend spieltheoretisch inspirierten Koalitionsforschung gelten dabei Koalitionsbildung und Koalitionsstabilität als besser erforscht. Das ist im Grundsatz richtig, aber so unwissend, wie die internationale Forschung dies unterstellt, sind wir mit Blick auf das Koalitionsmanagement nicht. Jedenfalls gilt dies für die deutschen Bundesregierungen (weithin auch für die Landesregierungen, die jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags sind), zu deren formellem wie informellem Regierungshandeln eine Fülle zeitgeschichtlicher, politik- und verwaltungswissenschaftlicher Studien vorliegt. Die internationale Koalitionsforschung nimmt diese anscheinend deshalb nicht zur Kenntnis, weil ihr Länderstudien nicht als Wissenschaft erscheinen.¹

Der Beitrag setzt sich zum Ziel, das hinreichend gesicherte Erfahrungswissen und den Stand der Forschung zu den drei Gegenständen der Koalitionsforschung mit Blick auf die deutsche Koalitionsdemokratie zu rekapitulieren. Im Vordergrund steht angesichts der bereits erreichten Forschungsdichte weniger die theoretische Innovation oder die Schließung von Forschungslücken, wohl aber eine akzentuierte Synthese des Wissensbestandes. Eingangs soll der Begriff der Koalitionsdemokratie kurz erörtert und von konkurrierenden Angeboten zur Charakterisierung des bundesdeutschen Regierungssystems wie insbesondere der Kanzlerdemokratie abgegrenzt werden. Im Anschluss wird der „demokratische Lebenszyklus“² bundesdeutscher Koalitionen analysiert: Wer geht mit wem welche Koalitionen ein? Was sind die zentralen Entstehungsursachen von Koalitionen? Wer setzt sich in den Koalitionsverhandlungen durch? Wie werden die Gewinne, die aus den Bündnissen resultieren, verteilt? Wo fallen die wichtigen Ent-

1 Vgl. Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergmann/Kaare Strøm, *Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction*, in: dies. (Hrsg.), *Cabinets and Coalition Bargaining*, Oxford 2008, S. 1-50, hier S. 33.

2 Ebd., S. 10.

scheidungen in der alltäglichen Regierungspraxis deutscher Koalitionen? Und schließlich: Wie lange halten und woran zerbrechen die Koalitionsregierungen?

2. Koalitions- und Kanzlerdemokratie

Lange Zeit dominierte in der Politikwissenschaft der Begriff der Kanzlerdemokratie zur Kennzeichnung des bundesdeutschen Regierungssystems, wenngleich er sich wechselnden Konjunkturen ausgesetzt sah. Anfang der fünfziger Jahre von Publizisten wie Fritz René Allemann in Umlauf gebracht, fand er bald Eingang in zeitgeschichtliche Darstellungen und politikwissenschaftliche Analysen. Während Allemann, Rüdiger Altmann, Anselm Doering-Manteuffel oder Hans-Peter Schwarz in der Kanzlerdemokratie eher einen zeitgebundenen, auf die „Adenauer-Republik“ (Allemann) begrenzten Begriff sahen, bezeichnete er für Wilhelm Hennis, Ernst Fraenkel und Karl Dietrich Bracher das deutsche Äquivalent zum britischen *prime ministerial government* – mithin auch eine systemische Kategorie, die den Zentralisierungsschub im Exekutivapparat auf den Begriff brachte. Für sie aber war unumstritten, dass die Kanzlerdemokratie einen schwer zu wiederholenden Höhepunkt in der Adenauer-Ära erreicht hatte. Schon Ludwig Erhard, dann Kurt Georg Kiesinger oder Willy Brandt erschienen ihnen als personifizierte Widerlegungen der Kanzlerdemokratie. Bei Kiesinger kam die faktische Außerkraftsetzung des Kanzlerprinzips durch die Große Koalition hinzu.

In den achtziger Jahren war es vor allem Karlheinz Niclauß vorbehalten, vor dem Hintergrund der Kanzlerschaft Helmut Kohls den Begriff der Kanzlerdemokratie in den Rang einer systemischen Kategorie mit fünf Merkmalen zu erheben: (1) die politische Verwirklichung des Kanzlerprinzips, (2) die Parteiführerschaft des Kanzlers, (3) sein starkes Engagement in der Außenpolitik, (4) die medial zugespitzte Personalisierung des politischen Wettbewerbs sowie (5) die Polarisierung zwischen Regierung und Opposition.³ Dieser Systematisierungsversuch ist nicht ohne Widerspruch geblieben, da er im Grunde immanente Entwicklungstendenzen des parlamentarischen Regierungssystems heranzog, um die Charakterisierung der deutschen Demokratie als Kanzlerdemokratie zu begrün-

³ Vgl. Karlheinz Niclauß, *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl*, 2. Aufl., Paderborn 2004, S. 67-100.

den. Trotzdem setzte sich der Begriff fortan aufgrund seiner publizistischen Wertbarkeit in der Politikwissenschaft durch.⁴

Der Begriff der „Koalitionsdemokratie“ setzt die Akzente insofern anders, als er die Koalitions- und Kompromisszwänge im deutschen Regierungssystem für systemprägender hält als die starke Stellung des Bundeskanzlers. Normativ wie empirisch ist dies – allerdings mit einer Einschränkung – zu unterstützen: Empirisch, weil bisher mit einer Ausnahme jede Mehrheitsregierung im Bund eine Koalitionsregierung war und die Aussichten auf absolute Mehrheiten einer Partei, wie sie die Adenauer-Union zwischen 1953 und 1961 genoss, in absehbarer Zukunft nicht mehr gegeben sein werden. Bei Zugrundelegung eines weiten Koalitionsbegriffs, der auch die zum Regieren unentbehrlichen gesellschaftlichen und gesetzgeberischen Mehrheiten ins Auge fasst, drängt sich die Kennzeichnung des bundesdeutschen Systems als Koalitionsdemokratie geradezu auf. Der Regierung reicht zumeist eine Mehrheit im Bundestag nicht; sie muss im deutschen Verfassungs-, Bundes-, Parteien- und Verbändestaat vielfältige Koalitionen bilden, um die zahlreichen „Vetospieler“ mit einzubeziehen. Die Bundesrepublik ist deshalb als „semi-souveräner Staat“⁵ oder „Grand Coalition State“⁶ bezeichnet worden, der im internationalen Vergleich eher geringe Handlungsspielräume für kraftvolles Regieren lässt. Normativ schließlich ist die Begriffswahl zu unterstützen, weil sie der autoritären Sehnsucht nach starker Führung keinerlei Vorschub leistet. Vielmehr rückt sie die demokratietheoretisch positiv zu bewertende Tatsache ins Blickfeld, dass pluralistische Demokratien auf Kompromisse und Koalitionen angewiesen sind, wollen sie handlungs- und überlebensfähig sein.

Jedoch sind Koalitions- und Kanzlerdemokratie im deutschen Parteienstaat nicht als sich gegenseitig ausschließende, sondern als komplementäre Begriffe zu verstehen. Sie sind beide „Strukturmerkmale des Regierens“,⁷ die gewissermaßen den dezentralen und den zentralen Pol auf einem Kontinuum parlamentarischen Regierens darstellen. Während die verfassungs- und geschäftsordnungsrechtlichen Regeln für die Bundesregierung über die Jahrzehnte im Wesentlichen gleich geblieben sind, haben sich die Gewichte zwischen Parlamentsmehrheit

4 Vgl. Manfred Görtemaker, Kanzlerdemokratie, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren, Köln 2008, S. 229-252. Zur Debatte der achtziger Jahre siehe vor allem Peter Haungs, Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl, in: Zeitschrift für Politik 33 (1986), S. 44-66; Wolfgang Jäger, Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik 35 (1988), S. 15-32.

5 Peter J. Katzenstein, Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia 1987.

6 Manfred G. Schmidt, Germany: The Grand Coalition State, in: Josep M. Colomer (Hrsg.), Comparative European Politics, 3. Aufl., London 2008, S. 58-93.

7 Vgl. Karl-Rudolf Korte/Manuel Fröhlich, Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen, Paderborn 2004, S. 71-101.

und Regierung sowie innerhalb der Regierung ständig verändert, je nach Zahl der Regierungsfractionen, ihrem Kräfte- und Konkurrenzverhältnis untereinander, der Persönlichkeit und den Fähigkeiten des Kanzlers – auch natürlich derjenigen der Partei- und Fraktionsvorsitzenden sowie einzelner Minister. Manche Kanzler waren zugleich Parteivorsitzende, andere nicht; manche starke Parteivorsitzende, andere schwache, manche hatten es mit starker Konkurrenz im Kabinett zu tun, andere nicht; manchmal waren die Vorsitzenden der anderen Koalitionsparteien in der Regierung vertreten, ein andermal nicht. Diese Faktoren können insgesamt einmal mehr nach der Seite der Koalitionsdemokratie, ein andermal mehr in Richtung Kanzlerdemokratie ausschlagen. Gemeinsam ist beiden Ausprägungen des Regierens, dass sie sich vornehmlich informell manifestieren und das Kabinett fast nie der Ort ist, wo die wichtigen Entscheidungen fallen. In der Kanzlerdemokratie ist das informelle Entscheidungssystem mehr auf die persönlichen Bedürfnisse des Kanzlers zugeschnitten, der in allen Entscheidungsgremien die dominierende Figur darstellt. Am leichtesten lässt sich das Kanzlerprinzip in einer Einparteienregierung oder Pseudo-Koalition verwirklichen. Die Koalitionsdemokratie kennzeichnet hingegen ein stärker dezentralisiertes Entscheidungssystem mit konkurrierenden Machtzentren; hier müssen Koalitionsrunden, Koalitionsgespräche und Koalitionsausschüsse gebildet werden, um alle mit Vetomacht ausgestatteten Partner an den Entscheidungen zu beteiligen.

Sauber trennen lassen sich Phasen der Kanzlerdemokratie von Phasen der Koalitionsdemokratie nicht. Zu allen Zeiten sind beide Strukturmerkmale des Regierens in verschiedenen Mischungsverhältnissen vorhanden. Noch der stärkste Kanzler muss sich mit seinen Koalitionspartnern arrangieren. Sollte er tatsächlich einmal alleine regieren können, hat er es immer noch mit verschiedenen Machtzentren in seiner Partei oder aber wie jeder Kanzler der Union mit zwei unabhängigen Parteien in einer Fraktionsgemeinschaft zu tun. Am anderen Ende des Entscheidungskontinuums entfaltet das Kanzlerprinzip selbst in Zeiten der Großen Koalition bis zu einem gewissen Grad Wirksamkeit allein durch die Tatsache, dass seine Abwesenheit so erfindungs- und wortreich beklagt wird. Auch als „wandelnder Vermittlungsausschuss“⁸ oder „präsidentielle Zauderin“⁹ verfügt die Kanzlerin immer noch über mehr Führungsressourcen als alle anderen Kabinettsmitglieder. Naturgemäß spielt es ferner eine Rolle, welche „Arena“ des Regierens betrachtet wird. In der medialen Arena hat das Kanzlerprinzip unab-

8 So einst Kiesingers stellvertretender Regierungssprecher Conrad Ahlers. Vgl. Heribert Knorr, *Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Großen Koalition 1966 bis 1969. Struktur und Einfluss der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition*, Meisenheim am Glan 1975, S. 219.

9 Vgl. Karl-Rudolf Korte, *Präsidentielles Zaudern. Der Regierungsstil von Angela Merkel in der Großen Koalition 2005-2009*, in: Sebastian Bukow/Wenke Seemann (Hrsg.), *Die Große Koalition*, Wiesbaden 2010, S. 102-119.

hängig vom Koalitionsformat immer strukturell günstigere Voraussetzungen, sich positiv zu entfalten, als das Koalitionsprinzip. In der administrativen, der parlamentarischen und der parteipolitischen Arena wirken sich dagegen die jeweiligen Kontextfaktoren stärker aus.¹⁰

3. Koalitionsbildung

3.1. Entstehungsursachen: Wer geht mit wem warum eine Koalition ein?

Jede der 30 Bundesregierungen zwischen 1949 und heute war eine Koalitionsregierung – mit Ausnahme der CDU/CSU-Alleinregierung unter Adenauer vom Juli 1960 bis November 1961 und dreier kurzer Minderheitsregierungen 1962, 1966 und 1982 (s. Tabelle 1). Sechs der verbleibenden 26 Koalitionen waren übergroß, allein fünf von ihnen wurden von Adenauer in den fünfziger Jahren gebildet. Die andere übergroße Koalition formierte sich mit dem Tag der deutschen Einheit durch Aufnahme der Deutschen Sozialen Union (DSU) in die Bundesregierung und war kaum mehr als *window-dressing*. Die restlichen 20 Koalitionen, also zwei Drittel aller Koalitionen seit 1949 und knapp 83 Prozent der Koalitionen seit 1961, waren minimale Mehrheitskoalitionen (*minimal winning coalitions*). Dabei ist im Zeitablauf ein eindeutiger Trend weg von den übergroßen Koalitionen der fünfziger Jahre hin zu den minimalen Mehrheitskoalitionen zu konstatieren. Diese formierten sich ab 1957 nur noch als Zweierbündnisse – in der Regel aus einem großen (CDU/CSU oder SPD) und einem kleinen Partner (Deutsche Partei, FDP oder Grüne), ausnahmsweise als Große Koalitionen. Sie waren alle ideologisch auf mindestens einer, zumeist aber auf zwei oder gar drei Politikdimensionen miteinander verbunden (s. Abbildung 1).¹¹

10 Zu den verschiedenen „Arenen“ des Regierens siehe Ludger Helms, *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland*, Wiesbaden 2005, sowie Korte/Fröhlich (Anm. 7), S. 71 ff., 222 ff.

11 Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz Patrick Horst, *Koalitionsbildungen und Koalitionsstrategien im neuen Fünfparteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 20 (2010), S. 339-341.

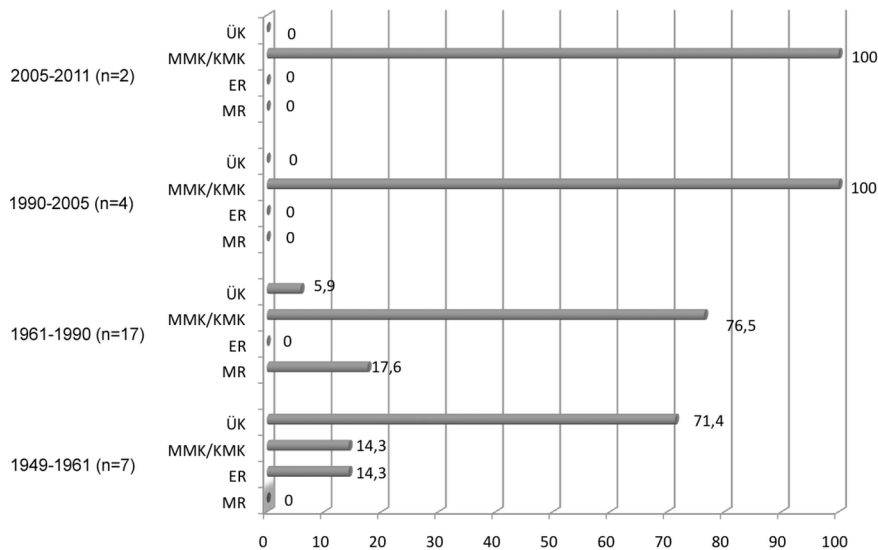
Tabelle 1: Regierungen und Regierungskoalitionen im Bund von 1949 bis 2013

Kabinett	Tag der Bundestagswahl	Tag der Kanzlerwahl bzw. Regierungsbildung	Dauer Regierungsbildung*	Regierungsparteien	Koalitionstyp
Adenauer I	14.8.1949	15.9.1949	32	CDU, CSU, FDP, DP	MMK
Adenauer II	6.9.1953	9.10.1953	33	CDU, CSU, FDP, DP, GB/BHE	ÜK
<i>Adenauer III</i>	-	<i>23.7.1955</i>	-	<i>CDU, CSU, FDP, DP</i>	ÜK
<i>Adenauer IV</i>	-	<i>25.2.1956</i>	-	<i>CDU, CSU, DP</i>	ÜK
<i>Adenauer V</i>	-	<i>21.3.1956</i>	-	<i>CDU, CSU, DP, DA/FVP</i>	ÜK
Adenauer VI	15.9.1957	22.10.1957	37	CDU, CSU, DP	ÜK
<i>Adenauer VII</i>	-	<i>1.7.1960</i>	-	<i>CDU, CSU</i>	ER
Adenauer VIII	17.9.1961	7.11.1961	51	CDU, CSU, FDP	MMK
<i>Adenauer IX</i>	-	<i>19.11.1962</i>	-	<i>CDU, CSU</i>	MR
<i>Adenauer X</i>	-	<i>11.12.1962</i>	-	<i>CDU, CSU, FDP</i>	MMK
<i>Erhard I</i>	-	<i>16.10.1963</i>	-	<i>CDU, CSU, FDP</i>	MMK
Erhard II	19.9.1965	20.10.1965	31	CDU, CSU, FDP	MMK
<i>Erhard III</i>	-	<i>28.10.1966</i>	-	<i>CDU, CSU</i>	MR
<i>Kiesinger</i>	-	<i>1.12.1966</i>	-	<i>CDU, CSU, SPD</i>	MMK
Brandt I	28.9.1969	21.10.1969	23	SPD, FDP	KMK
Brandt II	19.11.1972	14.12.1972	25	SPD, FDP	MMK
<i>Schmidt I</i>	-	<i>16.5.1974</i>	-	<i>SPD, FDP</i>	MMK
Schmidt II	3.10.1976	15.12.1976	73	SPD, FDP	KMK
Schmidt III	5.10.1980	5.11.1980	31	SPD, FDP	KMK
<i>Schmidt IV</i>	-	<i>17.9.1982</i>	-	<i>SPD</i>	MR
<i>Kohl I</i>	-	<i>1.10.1982</i>	-	<i>CDU, CSU, FDP</i>	KMK
Kohl II	6.3.1983	29.3.1983	23	CDU, CSU, FDP	MMK
Kohl III	25.1.1987	11.3.1987	45	CDU, CSU, FDP	MMK
<i>Kohl IV</i>	-	<i>3.10.1990</i>	-	<i>CDU, CSU, FDP, DSU</i>	ÜK
Kohl V	2.12.1990	17.1.1991	46	CDU, CSU, FDP	MMK
Kohl VI	16.10.1994	15.11.1994	30	CDU, CSU, FDP	KMK
Schröder I	27.9.1998	27.10.1998	30	SPD, Grüne	MMK
Schröder II	22.9.2002	22.10.2002	30	SPD, Grüne	MMK
Merkel I	18.9.2005	22.11.2005	65	CDU, CSU, SPD	MMK
Merkel II	27.9.2009	28.10.2009	31	CDU, CSU, FDP	MMK

* Berechnet vom Tag der Bundestagswahl bis zum Tag der Kanzlerwahl. Erklärungen: MR = Minderheitsregierung, ER = Einparteienregierung (mit parlamentarischer Mehrheit), MK = Minderheitskoalition, MMK = Minimale Mehrheitskoalition (*minimal winning*), KMK = Kleinste Mehrheitskoalition (*minimum winning*), ÜK = Übergroße Koalition (*oversize*). Kursiv gesetzt sind Koalitionswechsel innerhalb der Wahlperiode des jeweiligen Parlaments.

Quellen: Horst (Anm. 11), S. 395-408; Schindler (Anm. 39), S. 1122-1132, 1141-1142; Thaysen (Anm. 36), S. 473-474; Feldkamp (Anm. 39), Kap. 6, unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/dat-enhandbuch/06/index.html>

Abbildung 1: Koalitionsformate im Bund 1949 bis 2011 (in Prozent/n=30)

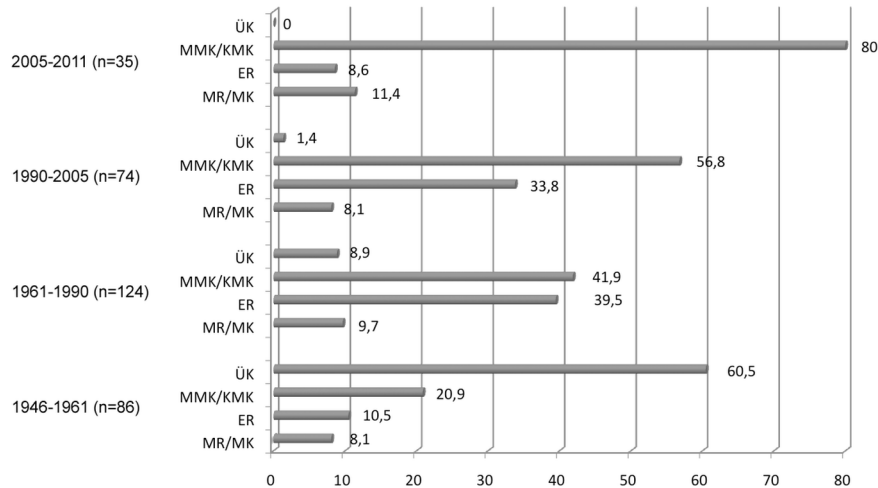


Auch in den Ländern verschwanden die übergroßen Koalitionen der Anfangsjahre fast gänzlich zugunsten der minimalen Mehrheitskoalitionen. Minderheitsregierungen traten über die Jahre etwas häufiger auf als im Bund, waren aber ebenfalls nur Übergangsphänomene nach dem Auseinanderbrechen einer Koalition oder nach gescheiterter Koalitionsbildung. Der Hauptunterschied zum Bund lag in dem häufigeren Auftreten von Alleinregierungen einer Partei in den Ländern – vor allem zur Zeit des konzentrierten Dreiparteiensystems seit 1961, aber auch noch des bipolaren Vierparteiensystems bis 2005. Der nachfolgende Übergang zum Fünfparteiensystem bewirkte einen drastischen Rückgang dieser Einpartei-regierungen zugunsten der Koalitionen minimaler Mehrheit (s. Abbildung 2).

Bei der Suche nach den Entstehungsursachen dieser Koalitionsbildungen bietet sich eine Reihe theoretischer Erklärungen an: Die *Rational-Choice*-Schule verweist uns auf das *office-*, *policy-* und *vote-seeking* – jüngst von Roland Sturm ergänzt um das *identity-seeking*¹² – der Akteure, womit zunächst die politischen Parteien und weniger einzelne Politiker gemeint sind. Deren Ambitionen wie ihre persönlichen Sympathien und Antipathien nehmen auf Koalitionsbildungsprozesse einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss, stören aber die „Eleganz der

12 Vgl. Roland Sturm, Gebremster Neustart. Regierungsbildung im Schatten der Finanzkrise, in: Eckhard Jesse/ders. (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2009, München 2010, S. 512.

Abbildung 2: Koalitionsformate in den Bundesländern 1946 bis 2011
(in Prozent/n=319)



klassischen Koalitionstheorie¹³, weshalb sie oftmals außen vor gelassen werden. Stärker institutionalistisch argumentierende Autoren rücken die Rahmenbedingungen, die das Handeln der Akteure begrenzen, ins Blickfeld. Sie stellen vornehmlich auf das Parteiensystem als das für die Koalitionsbildung wichtigste Teilsystem des Regierungssystems ab. In jüngerer Zeit wurde von einigen Autoren auf die Bedeutung von Koalitionsaussagen bzw. -signalen hingewiesen, die bereits vor den Wahlen das Koalitionsspielfeld strukturieren und weitgehend festlegen, welche Koalitionen nach den Wahlen überhaupt noch gebildet werden können. Koalitionssignale bezwecken eine Selbstbindung der Akteure und wollen die Entscheidung über die angebotenen Koalitionsalternativen in guter demokratischer Tradition dem Wähler überantworten, weshalb die vorherige klare Koalitionsfestlegung von Eckhard Jesse und Frank Decker (auch aus normativen Gründen) gefordert wurde.¹⁴

13 Wolfgang Rudzio, *Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen*, Wiesbaden 2005, S. 229.

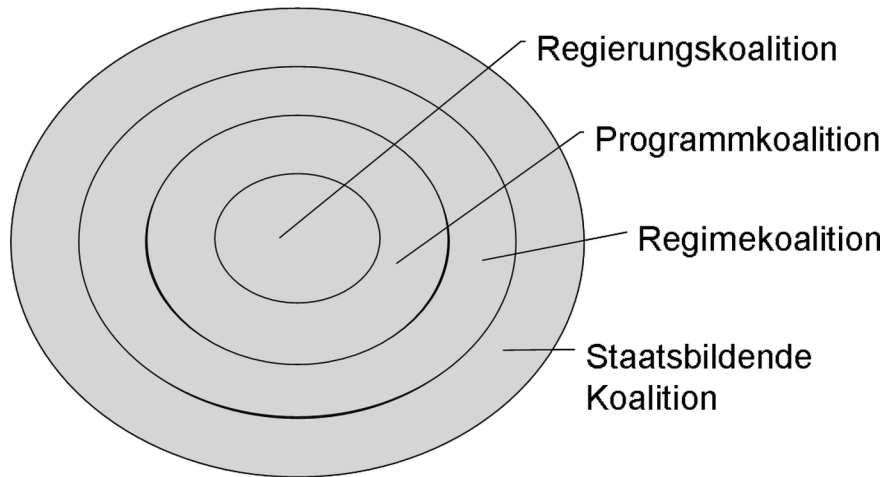
14 Vgl. Eckhard Jesse, *Koalitionsaussagen der Parteien vor Bundestagswahlen*, in: ders./Eckart Klein (Hrsg.), *Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland*, Berlin 2007, S. 85-96; Frank Decker, *Regieren im „Parteienbundesstaat“*. Zur Architektur der deutschen Politik, Wiesbaden 2011, S. 105-130; ders., *Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (2009), S. 431-453, hier S. 436 ff.

Der aktuelle methodische Trend mit seinem ausgeprägten Interesse für die Nutzen- und Koalitionskalküle der Parteien suggeriert eine zunehmende strategische Wahlfreiheit der Akteure. Diese soll in Zeiten eines (scheinbar) multioptionalen Koalitionsspielfeldes nicht grundsätzlich in Abrede gestellt werden. Trotzdem gilt es gerade deshalb, auf die strukturellen Grenzen möglicher Koalitionsbildungen hinzuweisen. Terrence E. Cook hat in einem klugen, zu wenig rezipierten Buch schon im Jahr 2002 darauf hingewiesen, dass Regierungskoalitionen „nur“ die kleinste Teilmenge einer Serie größerer, ineinander verschachtelter, sich wechselseitig beeinflussender und bedingender Koalitionen sind.¹⁵ Die umfanglichste, in vielen Fällen zugleich ursprünglichste Koalition ist dabei die internationale Staatenkoalition, aus der Schritt für Schritt vier innenpolitische Koalitionsarten mit jeweils immer geringerer Unterstützungsbasis hervorgehen: die staatsbildende, die Regime-, die Programm- und die Regierungskoalition (s. Abbildung 3). Nicht jede Regierungskoalition ist deshalb zu jeder Zeit möglich.

So waren 1949 und 1953 in der nur teilsouveränen Bundesrepublik, die wirtschaftlichen Wiederaufbau, Westintegration und Wiederbewaffnung zu bewerkstelligen hatte, politisch keine anderen Koalitionen als die gebildeten möglich. 1953 nahm Adenauer auch deshalb zusätzlich zu FDP und DP den GB/BHE mit in die Koalition auf, um die Mehrheiten für die nötigen Verfassungsänderungen zu erreichen. Die SPD wurde auf Bundesebene erst Anfang der sechziger Jahre koalitionsfähig. Die Ost- und Entspannungspolitik der Regierung Brandt/Scheel wiederum wäre mit der Union nicht zu machen gewesen, wie die hitzigen Debatten der 6. Wahlperiode bis zum gescheiterten Misstrauensvotum 1972 zeigten. Gegen Ende der sozialliberalen Koalition geriet dann die bündnispolitische Zuverlässigkeit der SPD immer mehr in Zweifel, als die Parteilinke den von Helmut Schmidt forcierten NATO-Doppelbeschluss torpedierte und in Teilen gar mit einem Austritt aus der westlichen Bündnisgemeinschaft liebäugelte. Oskar Lafontaine manövrierte sich schließlich als sozialdemokratischer Spitzenkandidat in der Vereinigungswahl 1990 derart ins Abseits, dass die SPD faktisch aus dem Kanzlerwettbewerb ausschied. Die Grünen waren mit ihren außenpolitischen Positionen ebenfalls bis 1990 im Bund nicht koalitionsfähig und scheiterten 1990 infolge ihres völlig abseitigen und abgehobenen Wahlkampfes („Alle reden von Deutschland, wir reden vom Wetter“) an der Sperrklausel im Wahlgebiet West. Die Linke, um den Bogen in die Gegenwart zu schlagen, fällt mindestens bis ins Jahr 2013, wahrscheinlich noch darüber hinaus, als Koalitionspartner auf Bundesebene aufgrund ihrer außen- und europapolitischen Positionen aus; für die Piratenpartei, sollte sie in den Bundestag einziehen, würde Selbiges gelten.

¹⁵ Vgl. Terrence E. Cook, *Nested Political Coalitions. Nation, Regime, Program, Cabinet*, Westport 2002.

Abbildung 3: „Four Normally Nested Coalitions“



Quelle: Cook (Anm. 15), S. 24.

Die politikwissenschaftliche Koalitionsanalyse darf sich nicht nur auf die strategischen Aktionen der politischen Akteure richten, sondern muss darüber hinaus die großen politischen Herausforderungen der Zeit in ihren Auswirkungen auf „die wahrscheinlichen und die sinnvollen“¹⁶ Koalitionsbildungen berücksichtigen. Der mancherorts belächelte Satz Hans-Dietrich Genschers, wonach sich die politischen Probleme ihre Mehrheiten suchen, bringt diese Tatsache auf den Punkt.¹⁷ Dabei ist nicht nur an die internationalen Bündnisse, in die Deutschland eingebunden ist, und die globalen Herausforderungen, die eine deutsche Bundesregierung zu bewältigen hat, zu denken, sondern auch an die innenpolitischen Probleme. Diese verlangen, dass sich zunächst eine irgendwie geartete politische Programmkoalition bildet – die nicht mit dem herrschenden Regime in Wider-

16 Eckhard Jesse, Die wahrscheinlichen und die sinnvollen Koalitionen (vor) der Bundestagswahl 2002, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33 (2002), S. 421-435.

17 Joschka Fischer äußerte sich nach der Bundestagswahl 2005 angesichts der bevorstehenden koalitionspolitischen Öffnung der Grünen in der Tageszeitung (*taz*) vom 23. September 2005 ganz ähnlich: „Der Grundsatz dabei muss lauten: Die politischen Inhalte ziehen die Machtfrage nach sich – und niemals umgekehrt! Und es braucht dafür die Zustimmung der Wähler.“

spruch stehen darf oder ein neues Regime begründen muss¹⁸ –, bevor aus ihr durch Wahlen eine Regierungskoalition hervorgehen kann. In den meisten Bundestagswahlen seit 1949 hatte sich diese Programmkoalition vorher gebildet und wurde vom Wähler bestätigt: 1953, 1957, 1965, 1972 bis 2002 und 2009. Überhaupt nur drei Wahlen ließen die Situation etwas in der Schwebe: 1961 war trotz einer Koalitionsaussage der FDP zugunsten der Union nicht ganz klar, ob sie noch einmal in eine Koalition mit Adenauer eintreten würde.¹⁹ 1969 fühlte sich Kiesinger als Wahlsieger und wurde von Brandts (programmatisch wie strategisch gut vorbereiteter) Entscheidung zugunsten der sozialliberalen Koalition überrascht. 2005 schließlich fand das einzig wahrscheinliche Koalitionsangebot, Schwarz-Gelb, keine Unterstützung beim Wähler, der – „scheinbar schizophren“²⁰ – die Große Koalition der Wahlverlierer erzwang.

Die Struktur des Parteiensystems und die zumeist relativ eindeutigen Koalitionsaussagen der Parteien vor den Wahlen haben die Vorhersehbarkeit der Koalitionsbildung nach den Wahlen sowie deren Stabilität entscheidend befördert. Die deutsche Nachkriegsgeschichte kann mit Blick auf das Parteiensystem in vier Phasen eingeteilt werden,²¹ wobei diesen Phasen grob bestimmte politische Regime und Koalitionsaussagen zugeordnet werden können (s. Abbildung 4):

18 Die Übertragung des Regimebegriffs auf innerdemokratische Verhältnisse orientiert sich an Stephen Skowronek, *Presidential Leadership in Political Time. Reprise and Reappraisal*, Kansas 2008. Skowronek versteht unter einem Regime die „dominanten ideologischen und programmatischen Festlegungen“ (Verpflichtungen, Glaubensüberzeugungen) einer Ära (S. 85). Die Geschichte der USA teilt er im Einklang mit dem Mainstream der US-amerikanischen Parteiensystemforschung in sechs politische Regime ein: (1) Federalist Nationalism (1789-1800), (2) Jeffersonian Democracy (1800-28), (3) Jacksonian Democracy (1828-60), (4) Republican Nationalism (1860-1932), (5) New Deal Liberalism (1932-80), (6) Republikanischer Konservatismus seit 1980.

19 Vgl. Marco Michel, *Die Bundestagswahlkämpfe der FDP 1949-2002*, Wiesbaden 2005, S. 90 ff.

20 Uwe Thaysen, *Regierungsbildung 2005: Merkel, Merkel I, Merkel II?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37 (2006), S. 582-610, hier S. 587.

21 Vgl. zum folgenden Horst (Anm. 11), S. 341 ff. und Rudzio (Anm. 13), S. 224 ff.

Abbildung 4: Parteiensystemphasen und vorherrschende Regimekoalitionen mit ihren jeweiligen programmatischen Etiketten

Parteiensystem	Regimekoalition	Koalitionsaussagen
<ul style="list-style-type: none"> polarisiertes Mehrparteiensystem 1946-1961 	<ul style="list-style-type: none"> Adenauer-Regime (Soziale Marktwirtschaft und Westintegration) 1949-1966 	<ul style="list-style-type: none"> FDP bis 1965 und bürgerliche Kleinparteien pro Union
<ul style="list-style-type: none"> konzentriertes Dreiparteiensystem 1961-1983/90 	<ul style="list-style-type: none"> sozialliberales Regime (innere Reformen und Ostpolitik) 1966-1982 	<ul style="list-style-type: none"> FDP ab 1969 pro SPD, ab 1982 pro Union, Grüne 1983-90 nicht koalitionsfähig
<ul style="list-style-type: none"> bipolares Vierparteiensystem 1990-2005 	<ul style="list-style-type: none"> wirtschaftsliberales Regime (Wohlfahrtsstaatsreform und „deutsche Wege“) 1982-2005 	<ul style="list-style-type: none"> FDP pro Union, Grüne pro SPD, PDS nicht koalitionsfähig
<ul style="list-style-type: none"> multioptionales Fünfparteiensystem seit 2005 	<ul style="list-style-type: none"> Merkel-Regime (Rückkehr des Staates und europäisches Krisenmanagement) seit 2005 	<ul style="list-style-type: none"> FDP und Grüne verhalten sich (bisher) lagerkonform, Union und SPD halten sich alle Optionen offen, Linke nicht koalitionsfähig

Quelle: eigene Darstellung.

(1) Im *polarisierten Mehrparteiensystem von 1946 bis 1961* und noch einige Jahre darüber hinaus war wegen der sich schnell herausbildenden Dominanz der Union keine Koalitionsbildung gegen sie möglich. Die anderthalb Jahrzehnte herrschende Regimekoalition kristallisierte sich im Frankfurter Wirtschaftsrat heraus und formierte sich um die programmatischen Eckpunkte Westintegration und soziale Marktwirtschaft. Dieser Regimekoalition gehörte die Sozialdemokratie Kurt Schumachers, die auf (schnelle) Wiedervereinigung und Wirtschaftslenkung setzte, nicht an. Der Parteienwettbewerb wurde vor allem durch die außenpolitische und die sozioökonomische Konfliktlinie strukturiert; die Koalitionen waren meist übergroß, aber ideologisch verbunden. Die kleinen „bürgerlichen“ Parteien innerhalb dieser Regimekoalition rangen um ihre Unabhängigkeit gegenüber der Union – mit wenig Erfolg. Koalitionsbildungen gerieten ab 1955/56 zu einem Luxus, den sich Adenauer im Rahmen seiner politischen Strategie der „bürgerlichen Sammlung“ leistete. Erst wurde der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) von der Union absorbiert, später die Deutsche Partei. Nur die FDP überlebte, nachdem sie 1956 aus der Regierung ausgeschieden und 1957 ausnahmsweise ohne Koalitionsaussage zugunsten der Union in den Wahlkampf gezogen war.²² Die Kanzlerdemokratie überlagerte die Koalitionsdemokratie zwischen 1955 und 1961 weitestgehend. Kulturell wie vom gesamten

²² Vgl. Frank Bösch, *Die Adenauer-CDU. Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945-1969*, Stuttgart 2001, S. 139 ff.

Habitus trennte im Bund ein tiefer Graben das „bürgerliche“ vom „sozialistischen Lager“. Erst die Große Koalition überwand diese Kluft.

(2) Im *konzentrierten Dreiparteiensystem zwischen 1961 und 1990* waren bis 1983 nur drei Parteien (Union, SPD und FDP) im Bundestag vertreten; sie blieben bis zur Bundestagswahl 1990 die einzigen, die für eine Koalition in Frage kamen (s. Tabelle 2). Drei Konfliktdimensionen bestimmten den Parteienwettbewerb: die sozioökonomische, die soziokulturelle und die außenpolitische Dimension. Die FDP entfremdete sich ab 1961 vor allem auf den beiden letzten Konfliktdimensionen von der Union, nahm hier die Medianposition ein. Die SPD wurde für beide Parteien im „bürgerlichen Lager“ koalitionsfähig. Von 1961 bis 1983 waren alle Parteien grundsätzlich miteinander koalitionsfähig, rein rechnerisch war jede der insgesamt nur drei Koalitionsvarianten möglich (s. Tabelle 2). Dass sich zunächst 1966 die Große Koalition durchsetzte,²³ hatte mit *office-seeking* wenig, mit *policy-seeking* Einiges (manche Vorhaben wie Notstandsverfassung und Finanzverfassungsreform bedurften verfassungsändernder Mehrheiten), am meisten aber mit machstrategischen Erwägungen zu tun. In der SPD, die von Union und FDP umworben wurde, mithin zentraler Spieler im Koalitionspoker war, setzten sich in der Partei- und vor allem in der Fraktionsführung²⁴ die Befürworter einer Großen Koalition um Herbert Wehner und Helmut Schmidt durch. Willy Brandt, eher Befürworter der kleinen Koalition mit der FDP, sprang ihnen aufgrund der (zu) knappen Mehrheitsverhältnisse für eine sozialliberale Koalition bei. Somit setzte sich die Strategie eines „dosierten Machtwechsels“²⁵ durch, die Wehner schon seit Jahren forciert hatte. 1969 war der Boden bereitet für die sozialliberale Koalition: von den politischen Inhalten her, vom Personal auf Seiten der FDP und wegen der Tatsache, dass Willy Brandt als SPD-Parteivorsitzender die Kanzlerchance ergreifen musste. Eine Fortsetzung der Großen Koalition hätte ihm die eigene Partei nicht verziehen.

In den siebziger Jahren stand die sozialliberal ausgerichtete FDP der „Freiburger Thesen“ im Bund fest an der Seite der SPD und verwehrte dadurch der Union den Zugang zur Macht. Ab Mitte des Jahrzehnts, mit dem Kanzlerwechsel von Brandt zu Schmidt und den ökonomischen Sparzwängen geriet das sozialliberale Regime allmählich ins Wanken. Der linke Flügel der SPD wurde zuse-

23 Vgl. Klaus Hildebrand, Die erste Große Koalition 1966 bis 1969. Gefährdung oder Bewährung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 37(2006), S. 611-625.

24 Dass die Fraktionsführungen die entscheidenden Akteure bei dieser wie bei allen anderen Koalitionsbildungen waren, ist die gründlich belegte Leithypothese von Suzanne S. Schüttemeyer, Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Wiesbaden 1998, S. 146 ff. Siehe auch Knorr (Anm. 8), S. 68 ff.

25 Vgl. die „Machtwechsel“-Typologie bei Karl-Rudolf Korte, Konjunkturen des Machtwechsels in Deutschland: Regeln für das Ende der Regierungsmacht? In Zeitschrift für Parlamentsfragen 31 (2000), S. 833-857.

hends unruhiger, neue soziale Bewegungen und grüne Listen in den Ländern bereicherten die politische Landschaft. Die FDP verabschiedete bereits 1979 ihre wirtschaftsliberalen „Kieler Thesen“, wurde aber 1980 durch die Kanzlerkandidatur von Franz Josef Strauß noch einmal an die Seite der SPD gedrängt. 1982 vollzog sie schließlich mit dem „Lambsdorff-Papier“ die „Wende“ hin zur christlich-liberalen Koalition unter Helmut Kohl. Für den Rest der achtziger Jahre regierte die Koalition relativ unangefochten, weil die SPD koalitionsstrategisch über keine Alternativen verfügte.

Tabelle 2: Mandate der Parteien im Deutschen Bundestag 1949 bis 2009, Kanzlermehrheit (KM) und Regierungsmehrheit (RM) am Beginn der Wahlperiode

Jahr	Insg.	Union	SPD	FDP	DP	GB/BHE	Sonst.	KM	RM	in %
1949	402	139	131	52	17	-	63	202	209	52,0
1953	487	244*	151	48	15	27	2	244	334	68,6
1957	497	270	169	41	17	-	-	249	287	57,7
1961	499	242	190	67	-	-	-	250	309	61,9
1965	496	245	202	49	-	-	-	249	294	59,3
1969	496	242	224	30	-	-	-	249	254	51,2
1972	496	225	230	41	-	-	-	249	271	54,6
1976	496	243	214	39	-	-	-	249	253	51,0
1980	497	226	218	53	Grüne	Linke	-	249	271	54,5
1983	498	244	193	34	27	-	-	250	278	55,8
1987	497	223	186	46	42	-	-	249	269	54,1
1990	662	319	239	79	8	17	-	332	398	60,1
1994	672	294	252	47	49	30	-	337	341	50,7
1998	669	245	298	43	47	36	-	335	345	51,6
2002	603	248	251	47	55	2	-	302	306	50,7
2005	614	226	222	61	51	54	-	308	448	73,0
2009	622	239	146	93	68	76	-	312	332	53,4

* Einschließlich eines CDU-Mitglieds, das über die Landesliste der Zentrumspartei gewählt wurde. Die Regierungsfractionen sind fett markiert. Quelle: Horst (Anm. 11), S. 350.

(3) Die deutsche Einheit 1990 erwischte SPD wie Grüne auf dem falschen Fuß. Für eine deutschlandweite, in diesem Fall zudem staatserneuernde Koalition hatten beide Parteien kein identitätsstiftendes programmatisches Angebot. Die christlich-liberale Koalition erhielt, weil Helmut Kohl den „Mantel der Ge-

schichte“ am Zipfel packte,²⁶ eine Amtszeitverlängerung bis 1998. Im *bipolaren Vierparteiensystem der Jahre 1990 bis 2005* standen sich die beiden „Blöcke“ oder „Lager“ Schwarz-Gelb und Rot-Grün in einigermaßen festen Formationen gegenüber. Im Bund und im Westen der Republik gab es kaum lagerübergreifende Koalitionen. Im Osten Deutschlands hatte sich hingegen ein anderes Parteiensystem gebildet – ein Dreiparteiensystem aus CDU, SPD und PDS. Aufgrund der anfänglichen Ächtung der PDS kam es hier zunächst häufiger zu Koalitionen von CDU und SPD, in Form des „Magdeburger“ und des „Schweriner Modells“ später auch zu Linkskoalitionen von SPD und PDS (s. Tabelle 3). Liberale und Grüne hatten Schwierigkeiten, sich in Ostdeutschland zu etablieren. Sie fielen ab 1994 aus den Landtagen zunächst wieder heraus.

Tabelle 3: PDS bzw. Die Linke als Tolerierungs- und Regierungsfraktion in den Bundesländern seit 1990

Zeitraum	Land	Ministerpräsident	Regierungs- und Tolerierungsfaktionen	Typ
1994-1998	Sachsen-Anhalt	Reinhard Höppner	SPD, Grüne, PDS-toleriert	MK
1998-2002	Sachsen-Anhalt	Reinhard Höppner	SPD, PDS-toleriert	MR
1998-2002	Mecklenburg-Vorpommern	Harald Ringstorff	SPD, PDS	KMK
2001-2002	Mecklenburg-Vorpommern	Klaus Wowereit	SPD, Grüne, PDS-toleriert	MK
2002-2006	Berlin	Klaus Wowereit	SPD, PDS	MMK
2002-2006	Berlin	Harald Ringstorff	SPD, PDS	KMK
2006-2011	Mecklenburg-Vorpommern	Klaus Wowereit	SPD, PDS	KMK
seit 2009	Mecklenburg-Vorpommern	Matthias Platzeck	SPD, Linke	MMK
2010-2012	Berlin	Hannelore Kraft	SPD, Grüne, Linke-toleriert	MK
	Brandenburg			
	Nordrhein-Westfalen			

Quelle: Horst (Anm. 11), S. 403-406.

Im Bund indes entwickelten sich Grüne und Liberale zu festen Stützen ihres „natürlichen“ Koalitionspartners. Die FDP experimentierte zwar vor der Bundestagswahl 2002 mit einer Strategie der Unabhängigkeit und hielt die Koalitionsfrage weithin offen, hatte damit aber keinen Erfolg, weshalb sie 2005 wieder zu einer klaren Koalitionsaussage zugunsten der Union zurückkehrte. Die Grünen lernten aus ihrem Wahldebakel 1990 und stellten vor allem in der 13. Wahlperiode (1994-98) unter Fraktionschef Joschka Fischer die Weichen für eine Regierungsbeteiligung – speziell auf außenpolitischem Gebiet, wo Fischer die Abkehr vom Pazifismus einleitete. Nur Rot-Grün konnte Deutschland in eine neue Ära „selbstbestimmter“ Außenpolitik führen, in der militärische Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Normalität wurden und Deutschland seine nationalen Interessen

26 Vgl. Patrick Bahners, *Im Mantel der Geschichte. Helmut Kohl oder Die Unerstlichkeit*, Berlin 1998.

in Europa und weltweit auch mal hemsärmelig vertrat. Wie schon die sozialliberale Koalition war das „rot-grüne Projekt“ besonders durch die Nähe der Partner auf der außenpolitischen und soziokulturellen Konfliktdimension begründet, weniger zeichneten es sozioökonomische Gemeinsamkeiten aus.²⁷ Nach 2002 wurde dies zur Sollbruchstelle der Koalition.²⁸

(4) Mit der Bundestagswahl 2005 setzte eine neue Phase des „fluiden“, „multioptionalen“, aber zugleich auch „segmentierten“ Fünfparteiensystems ein, das durch einige Ambivalenzen gekennzeichnet ist: Einerseits scheinen sich die Koalitionsoptionen zu erhöhen; andererseits wird dies zum Teil als Zumutung empfunden. Mit der Linken will bisher niemand koalieren, die FDP will nicht mit den Grünen in eine „Ampel“, die Grünen wollen nicht zusammen mit der FDP in eine „Jamaika-Koalition“. 2005 blieb deshalb gezwungenermaßen nur die Große Koalition, 2009 reichte es angesichts des Höhenflugs der FDP noch einmal zu einer – vermeintlichen – „bürgerlichen“ Wunschkoalition, die sich aber als Fehlgriff herausstellte. Das Programm der FDP ließ sich in die neue Programmkoalition, die Merkel während der zweiten Großen Koalition geformt hatte, offensichtlich nicht integrieren. Seit 2005 dominiert wieder die sozioökonomische Konfliktlinie; die soziokulturelle Konfliktlinie ist mit den gesellschaftspolitischen Reformen von Rot-Grün, die von Union und FDP nicht mehr in Frage gestellt werden, in den Hintergrund getreten. Die zweitwichtigste Konfliktlinie ist wieder die außenpolitische, wobei Merkel im europäischen Krisenmanagement von SPD und Grünen fast stärker unterstützt wurde als von ihrer eigenen Partei. Den andauernden Erfolg des Merkelschen Krisenmanagements vorausgesetzt, sprach deshalb im April 2013 Vieles dafür, dass die Kanzlerin sich ihren Koalitionspartner künftig unter SPD und Grünen würde wählen können. Sollte die schwarz-gelbe Koalition nicht eine unwahrscheinliche und unerwartete Renaissance im letzten halben Jahr vor der Wahl erleben, so wäre die Große Koalition die programmatisch naheliegende Alternative. Es zeigte sich, dass das Merkel-Regime seinen formellen Ursprung in der Großen Koalition hatte; dieses Gravitationszentrum wirkte informell weiter fort.²⁹

In der deutschen Koalitionsdemokratie waren folglich die wichtigsten Determinanten der Koalitionsbildungen zumeist die herrschenden Regime- und Programmkoalitionen. Als ideologische Festlegungen bestimmten sie weitgehend im Vorfeld, wie die Antworten auf die drängenden Probleme der Zeit ausfielen und welche Koalitionen sich bildeten – oder bilden mussten. Diese Regime- und Programmkoalitionen veränderten sich annähernd parallel mit dem Parteiensystem.

27 Vgl. auch den Beitrag von Manuel Becker in diesem Band.

28 Vgl. Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer, Projekt oder Episode – was bleibt von Rot-Grün?, in: dies. (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes, Wiesbaden 2005, S. 511-535.

29 So schon Thaysen (Anm. 20), S. 607 ff.

Die Koalitionsaussagen der Parteien taten den Rest, um den Handlungsspielraum für die Politiker und die Wähler im Sinne der mächtigsten Programmkoalition so einzugrenzen, dass sich die „richtige“ Koalition bei Wahlen durchsetzte. Das Wahlergebnis ließ den Parteien und ihren Führern in der Regel keinen Entscheidungsspielraum, um gemäß den *office-*, *policy-* oder *vote-seeking-*Theoremen alternative Koalitionsoptionen in ihr Kalkül aufzunehmen. Wenn überhaupt war ihnen dies nur in Ausnahmesituationen möglich – vorrangig nach den drei Bundestagswahlen, die kein ganz eindeutiges Ergebnis herbeigeführt hatten (1961, 1969, 2005), und während der beiden Regierungskrisen, die zu einem Koalitionswechsel führten (1966, 1982).

3.2. Gewinnverteilung: Wer bekommt was bei den Koalitionsverhandlungen?

So wenig ein schlichtes (bzw. machiavellistisches) Nutzenkalkül empirisch gesehen die Grundentscheidung für oder gegen eine spezielle Koalition beeinflusst, so sehr scheint es sich im Verlaufe von Koalitionsverhandlungen durchzusetzen, wenn es um die Verteilung des materiellen und ideellen Gewinns geht. Jedenfalls hat sich die *Rational-Choice*-Annahme einer proportionalen Verteilung der Ministerien auf die Koalitionspartner in Deutschland als erstaunlich zutreffend erwiesen (s. Tabelle 4). Dieser Befund ist jedoch insofern zu qualifizieren, als die gerechte Verteilung des Ämtergewinns auf die Partner weniger auf dem Ausnutzen strategischer Vorteile aufgrund von Verhandlungsmacht zu beruhen denn vielmehr eine kooperative Norm darzustellen scheint.³⁰ Das lässt sich auf Bundesebene zum Beispiel an folgendem Punkt erkennen. Die beiden großen Parteien räumten als Kompensation dafür, dass sie den Kanzler stellten, den kleinen Koalitionspartnern stets einen leicht überproportionalen Anteil an den restlichen Ämtern ein. Nur einmal, 1949, war dies bei der FDP nicht der Fall; dies hing damit zusammen, dass damals das Amt des Bundespräsidenten mit in die Koalitionsverhandlungen einbezogen und der FDP zugeteilt worden war.³¹ Auf Bundesebene lässt sich im Übrigen eine Benachteiligung der Grünen gegenüber der FDP, wie auf Landesebene festgestellt,³² nicht belegen; am stärksten überproportional bedacht wurde im Bund die DP in den übergroßen Koalitionen der Jahre 1953 und 1957.

30 Vgl. Eric Linhart/Franz Urban Pappi/Ralf Schmitt, Die proportionale Ministerienaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen: Akzeptierte Norm oder das Ausnutzen strategischer Vorteile?, in: Politische Vierteljahresschrift 69 (2008), S. 46-67.

31 Vgl. Rudzio (Anm. 13), S. 233.

32 Linhart/Pappi/Schmitt (Anm. 30), S. 61.

Tabelle 4: Mandatsanteil der Koalitionsparteien im Bundestag und Portfolio-Anteil an den neu gebildeten Bundeskabinetten 1949 bis 2009 (in Prozent)

Jahr	Sitzanteil der Koalitionsparteien					Anteil der Kabinettsmitglieder				
	CDU	CSU	FDP	DP	GB/ BHE	CDU	CSU	FDP	DP	GB/ BHE
1949	55,7	11,3	25,0	8,0	-	42,9	21,4	21,4	14,3	-
1953	57,4	15,1	15,4	4,3	7,8	42,1	15,8	21,1	10,5	10,5
1957	76,3	18,0	-	5,8	-	66,7	22,2	-	11,1	-
1961	63,2	15,7	21,1	-	-	57,1	19,0	23,8	-	-
1965	67,1	16,3	16,6	-	-	59,1	22,7	18,2	-	-
	CDU	CSU	FDP	SPD	Grüne	CDU	CSU	FDP	SPD	Grüne
1966	43,2	10,5	-	46,4	-	42,9	14,3	-	42,9	-
1969	-	-	11,6	88,4	-	-	-	18,8	81,3	-
1972	-	-	14,8	85,2	-	-	-	27,8	72,2	-
1974	-	-	14,8	85,2	-	-	-	25,0	75,0	-
1976	-	-	15,2	84,8	-	-	-	25,0	75,0	-
1980	-	-	19,1	80,9	-	-	-	23,5	76,5	-
1982	63,6	17,9	18,6	-	-	52,9	23,5	23,5	-	-
1983	69,7	18,3	12,1	-	-	52,9	29,4	17,6	-	-
1987	65,6	17,4	17,0	-	-	52,6	26,3	21,1	-	-
1990	67,3	12,8	19,9	-	-	55,0	20,0	25,0	-	-
1994	71,6	14,7	13,8	-	-	61,1	22,2	16,7	-	-
1998	-	-	-	86,4	13,6	-	-	-	81,3	18,8
2002	-	-	-	82,0	18,0	-	-	-	71,4	28,6
2005	40,2	10,3	-	49,6	-	37,5	12,5	-	50,0	-
2009	58,4	13,6	28,0	-	-	50,0	18,8	31,3	-	-

Quelle: Horst (Anm. 11), S. 348.

Wichtiger als die quantitative Ämterverteilung waren den Koalitionsparteien in deutschen Bundesregierungen immer qualitative Aspekte. Wie es für die Landesebene jüngst gezeigt wurde,³³ strebten die Parteien auch im Bund danach, diejenigen Ämter zu besetzen, die mit ihrem inhaltlichen Kompetenzprofil übereinstimmten. Die höchste Prämie, die es zu erobern galt, war für Union und SPD das Kanzleramt – gleichsam als Ausweis ihrer Zukunftskompetenz. Die kleinen Koalitionspartner dagegen strebten – zumindest seit dem Ende des Adenauer-Re-

33 Vgl. Franz Urban Pappi/Ralf Schmitt/Eric Linhart, Die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 39 (2008), S. 323-342.

gimes – stets nach dem Außenamt. Fast immer war es der jeweilige Parteivorsitzende, der das Amt übernahm (Brandt, Scheel, Genscher, Kinkel, Westerwelle). Mit Joschka Fischer wurde 1998 bis 2005 der „heimliche“ Parteivorsitzende der Grünen Außenminister. Immer wurde der Außenminister als prominentester Minister seiner Partei und insofern „Reservekanzler“ symbolisch in den Rang eines „Vizekanzlers“ erhoben. Eine Ausnahme war nur der Zeitraum von 2005 bis November 2007, als der SPD-Parteivorsitzende Franz Müntefering sich für das Arbeits- und Sozialministerium entschied. Nach dessen Rücktritt ging der Titel des Vizekanzlers „standesgemäß“ auf Außenminister Frank-Walter Steinmeier über, der von dort aus zum Kanzlerkandidaten 2009 aufstieg.

Größtenteils vermochten es die Parteien erfolgreich, ihr inhaltliches Profil durch die Besetzung der dazugehörigen Ressorts zu schärfen (s. Tabelle 5). Die Adenauer-CDU stellte durchgehend neben dem Bundeskanzler den Außen-, den Wirtschafts-, den Arbeits- und Sozial- sowie den Familienminister. Hierauf gründete sich der Ruf der CDU als Partei außen-, wirtschafts- und sozialpolitischer Kompetenz. Für die FDP blieb zunächst kaum Raum zur inhaltlichen Profilierung; nur das Justizministerium konnte sie in der Adenauer-Ära durchgängig in Beschlag nehmen, sofern sie an der Regierung beteiligt war. Mit Beginn der sozialliberalen Koalition gelang ihr dann eine Diversifizierung ihres Profils: Von 1969 an stellte sie immer den Minister in einem Verfassungsressort (in der sozialliberalen Koalition den Innenminister, in den christlich-liberalen Koalitionen den Justizminister), den Außenminister und von 1972 an den Wirtschaftsminister. Weil das Wirtschaftsressort den beiden Kanzlerparteien CDU und SPD somit in den letzten vier Jahrzehnten weitgehend entzogen war, hielten sie sich oft mit dem Finanzministerium schadlos, das sich zur Durchsetzung des Kanzlerprinzips – oder in Großen Koalitionen auch zu seiner Neutralisierung – aufgrund der geschäftsordnungsrechtlich herausgehobenen Position besonders eignete. Auch die CSU stellte mit Schäffer, Strauß und Waigel erfolgreiche Finanzminister, sonst tat sie sich vor allem mit Landwirtschafts- und Postministern hervor. Die CSU profilierte sich insgesamt jedoch weniger über Ämter als über Persönlichkeiten, die ihre Kompetenz bayerischen Eigensinns oftmals als Ministerpräsident von München aus ins Spiel brachten. Die SPD nahm sich ab 1966/69 im Wesentlichen der Politikfelder an, die zuvor und auch weiterhin die CDU bevorzugte: Arbeit und Soziales, Familie und Gesundheit, Bildung und Wissenschaft sowie Verteidigung. Spezielle Vorlieben entwickelte die SPD darüber hinaus für die Ressorts Verkehr, Wohnungsbau und Entwicklungshilfe, während die Union von 1986 an den Grünen die umweltpolitische Kompetenz streitig zu machen sucht (s. Tabelle 5).

Tabelle 5: Verteilung der Ministerportfolios auf die Regierungsparteien bei den Koalitionsverhandlungen 1949-2009 (relative Häufigkeit)

Amt	CDU	CSU	FDP	SPD	Andere	N =
Bundeskanzler	0,67	-	-	0,33	-	21
Außen	0,25	-	0,55	0,10	0,10	20
Innen	0,43	0,24	0,24	0,10	-	21
Justiz	0,05	0,05	0,48	0,43	-	21
Finanzen	0,24	0,24	0,14	0,38	-	21
Wirtschaft (+ Arbeit)	0,29	0,05	0,48	0,19	-	21
Landwirtschaft, Ernährung, Verbraucherschutz	0,29	0,33	0,29	0,05	0,05	21
Arbeit und Soziales	0,65	-	-	0,35	-	19
Verkehr (+ Post, + Bau, Wohnung)	0,24	0,19	-	0,43	0,14	21
Post	0,25	0,67	-	0,08	-	12
Wohnungs-, Städtebau	0,24	0,18	0,24	0,35	-	17
Vertriebene	0,71	-	0,14	-	0,14	7
Gesamtdeutsche Fragen, Innerdeutsche Beziehungen	0,40	-	0,13	0,40	0,07	15
Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder	0,14	0,29	-	0,14	0,43	7
Angelegenheiten des Marshallplanes	-	-	1,00	-	-	1
Verteidigung	0,47	0,16	-	0,37	-	19
Atom, Wissenschaft, Forschung, Bildung (Post)	0,41	0,07	0,11	0,41	-	27
Familie, Jugend, Gesundheit, Frauen, Senioren	0,65	-	-	0,35	-	20
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	-	0,26	0,32	0,42	-	19
Bundesschatz	0,25	0,50	0,25	-	-	4
Gesundheit	0,27	0,18	0,09	0,36	0,09	11
Vorsitzender des Bundesverteidigungsrates	1,00	-	-	-	-	1
Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit	0,63	-	-	0,13	0,25	8

Erklärungen: Ohne Bundesminister für besondere Aufgaben. Dem Datensatz zugrunde liegen die 17 Koalitionsverhandlungen nach Bundestagswahlen plus die vier Koalitionsverhandlungen, die zu einem Kanzlerwechsel in der laufenden Wahlperiode des Bundestages führten (1963, 1966, 1974, 1982). DP: 1949, 1953 und 1957 jeweils das Verkehrsministerium und das Ministerium für Angelegenheiten des Bundesrates. GB/BHE: 1953 das Ministerium für Vertriebene und das Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen. Grüne: 1998 und 2002 jeweils das Außen- und das Umweltministerium, 1998 das Gesundheits- und 2002 das Verbraucherschutzministerium.

Quellen: Schindler (Anm. 39), S. 1031-1059, Feldkamp (Anm. 39), Kap. 6.2, unter: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/06/06_02/index.html

Beim Kampf um die Verteilung der Koalitionsgewinne traten die deutschen Parteien nicht nur als kollektive Akteure auf; dies anzunehmen wäre naiv. Schon die

Propagierung bestimmter Koalitionsoptionen im Wahlkampf war immer mit den Karriereplänen einzelner Politiker verknüpft. Konrad Adenauer und Ludwig Erhard trieben nicht zuletzt deshalb die Koalition aus Union und FDP voran, weil sie dort Bundeskanzler und Wirtschaftsminister werden konnten. Jakob Kaiser oder Eugen Gerstenmaier traten zu verschiedenen Zeiten als Befürworter einer Großen Koalition auf, weil sie für ein solches Bündnis als erste Kanzlerwahl gehandelt wurden. Franz Josef Strauß war 1966 vor allem deshalb für die Bildung der Großen Koalition, weil die SPD ihn zurück an den Kabinetttisch ließ, was ihm die FDP verwehren wollte.³⁴ Zwei maßgebliche Architekten der Großen Koalition von 2005, Franz Müntefering und Edmund Stoiber, strebten mit dem Bündnis herausgehobene Regierungsämter an, wenngleich einer von ihnen (Stoiber) noch in den Koalitionsverhandlungen sein Vorhaben verwarf. Mithin standen Personen schon immer nicht nur für bestimmte Inhalte, sondern auch für Koalitionen. Wenn es hieß, dass Personal und Programm bei jeder Regierungsbildung „stimmig“ sein müssen, so bedeutete dies zumeist, dass das spätere Regierungspersonal frühzeitig dafür Sorge trug, am Ende auf die Kabinettposten ihrer Wahl zu gelangen.³⁵ Zumeist ließ sich an der Besetzung der Verhandlungskommissionen die spätere Zusammensetzung der Kabinette ziemlich genau ablesen. Am weitesten ging die zweite Große Koalition in der Durchbrechung des politischen Mantras, dass die Regelung der Sachverhalte der Personalauswahl vorausgehe: Im Oktober 2005 präsentierten die Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD ihre Kabinettsmitglieder schon vor der offiziellen Aufnahme von Koalitionsverhandlungen.³⁶

4. Koalitionsmanagement: Wo fallen die wichtigen Entscheidungen?

Koalitionsregierungen, so lautet eine politikwissenschaftliche Alltagsvermutung, lassen sich schwerer führen als Einparteienregierungen. Weil sie aus mindestens zwei Partnern mit jeweils eigenen Interessen und Präferenzen bestehen, sind inhaltliche Einigungen nicht leicht zu erreichen. Koalitionsparteien, selbst wenn sie unterschiedlich groß sind, bewegen sich auf Augenhöhe und gestehen sich insofern in für sie fundamental wichtigen Fragen gegenseitig Vetomacht zu. Es ge-

34 Vgl. Philipp Gassert, Kurt Georg Kiesinger 1904-1988. Kanzler zwischen den Zeiten, München 2006, S. 500.

35 Vgl. Uwe Thaysen, Fehlstart der Regierung Schröder II? Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland – das Beispiel 22. September 2002 bis 14. März 2003, in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2002, Wiesbaden 2003, S. 198.

36 Vgl. ders., Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland: Daten zum Start der Regierung Merkel 2005/2006, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 37 (2006), S. 470-480, hier S. 471.

hört zum Wesen einer Koalition, dass sie zwar für eine befristete Zeit gemeinsame Ziele verfolgt, diese Kooperation aber nicht zu einer Fusion der Partner führt. Koalitionsparteien behalten ihre Eigenständigkeit, stehen mit ihrem Partner im politischen Wettbewerb und verfolgen deshalb auch Ziele, die mit denen ihres Bündnispartners kollidieren. Selbst zwischen sehr gut zusammenarbeitenden Koalitionsparteien besteht ein latentes Misstrauen, das regelmäßig institutionell bearbeitet werden muss. Nahezu alle parlamentarischen Demokratien der Welt haben im Laufe der Zeit die Erfahrung gemacht, dass das für die allfällige Konfliktregulierung eigentlich zuständige Verfassungsorgan, nämlich die Regierung, dazu nicht oder nur ausnahmsweise in der Lage ist. Das Kabinett ist zu sehr mit Routineangelegenheiten beschäftigt, um das effektive Entscheidungszentrum einer Regierung sein zu können. Auch sind dort oftmals nicht die wirklich wichtigen Persönlichkeiten einer Regierungspartei vertreten, immer aber sind es zu viele. Parlamentarische Regierungen – nicht nur, aber vor allem die Koalitionsregierungen – haben deshalb eine Reihe informaler Konfliktlösungsmechanismen und Gremien entwickelt, durch die und in denen wichtige politische Entscheidungen vorbereitet, getroffen und vor der Öffentlichkeit überprüfbar festgehalten werden. Diese ungeschriebenen Regeln und Routinen sind die „Schmiere im Getriebe“³⁷ der Regierungssteuerung.

Drei informelle Institutionen haben aufgrund ihrer großen und wachsenden Bedeutung für das Koalitionsmanagement das besondere Interesse der Koalitionsforschung gefunden. Sie sollen deshalb hier eingehender erörtert werden: Koalitionsverhandlungen, Koalitionsverträge und Koalitionsausschüsse. Koalitionsverhandlungen können grundsätzlich in eine informale und eine formale Phase unterteilt werden,³⁸ wobei die wichtigsten Entscheidungen in der informalen Phase fallen. Die informale Phase kann weiter unterteilt werden in eine solche vor der Wahl und eine nach der Wahl. Vor der Wahl setzt sie ein mit den Diskussionen der Wahlprogramme in den Parteien, geht über deren Verabschiedung, die eventuelle Errichtung von Wahlkampfbündnissen und die Formulierung von Koalitionsaussagen im Wahlkampf bis hin zur Wahlentscheidung. Nach der Wahl erfolgen zunächst Koalitionssondierungen, nach einer Grundsatzentscheidung für eine bestimmte Koalition dann die eigentlichen Koalitionsverhandlungen, die mit einem Koalitionsvertrag und der endgültigen Festlegung des Kabinetts abschließen. Koalitionsverhandlungen in Deutschland dauerten zwischen 24 (1969) und 74 Tagen (1976). Die jüngsten Regierungsbildungen seit 1994 kamen alle mit etwa viereinhalb Wochen (30 bis 32 Tage) aus – mit Ausnahme der

37 Wolfgang Rudzio, *Informelles Regieren – Koalitionsmanagement der Regierung Merkel*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 16/2008, S. 11.

38 Vgl. zum Folgenden Thomas Saalfeld, *Deutschland: Auswanderung der Politik aus der Verfassung?*, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, Wien 1997, S. 47-104, hier S. 64 f.; Thaysen (Anm. 35), S. 472.

Großen Koalition, deren Bildung 65 Tage in Anspruch nahm.³⁹ Über den Koalitionsvertrag befinden die Parteitage. Erst danach setzt die formale, staatsrechtlich geregelte Phase mit der Wahl des Kanzlers und der anschließenden Vereidigung von Kanzler und Kabinett ein. Sie umfasst das Vorbereiten bzw. die Modifikation des Exekutivapparates und endet formal mit der ersten großen Regierungserklärung des Bundeskanzlers (s. Abbildung 5).

Abbildung 5: Phasen der Koalitionsverhandlungen (Regierungsbildung)

Phasen	Abschnitte
erste informale Phase vor der Wahl	<ul style="list-style-type: none">interne ProgrammdiskussionenWahlkampfprogrammeWahlkampfbündnisse (Koalitionssignale)Wahlkampf (Koalitionsaussagen)
zweite informale Phase nach der Wahl	<ul style="list-style-type: none">KoalitionssondierungenKoalitionsverhandlungenKoalitionsvertrag und KabinettsfestlegungParteitagsbeschlüsse
dritte, formale Phase	<ul style="list-style-type: none">KanzlerwahlVereidigung von Kanzler und KabinettHerrichtung des ExekutivapparatesRegierungserklärung

Quelle: eigene Darstellung nach Thaysen (Anm. 36), S. 472.

Schriftlich formulierte und öffentlich zelebrierte Koalitionsverträge als Abschluss der informalen Phase von Koalitionsverhandlungen sind ein jüngeres Phänomen. Zwar gab es immer schon Absprachen zwischen Koalitionspartnern, in denen gemeinsame politische Ziele und Vorhaben festgelegt wurden; sie wurden jedoch nicht immer schriftlich festgehalten oder gar publiziert. Bundeskanzler Adenauer steuerte seine Koalitionen anfangs noch per Briefwechsel und mit unveröffentlichten Absprachen. Erst 1961 zwang ihn die FDP zu einem förmlichen, schriftlich fixierten Koalitionsvertrag, der in nicht autorisierten Fassungen in der Presse veröffentlicht wurde. Im Dezember 1962, nach der „Spiegel-Affäre“, wurde dieser Vertrag um ein Arbeitsprogramm ergänzt. Die Regierungen Erhard und Kiesinger gingen indes wieder zu unveröffentlichten Absprachen über.

39 Zu den Zahlen Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999, S. 1141 f.; Michael F. Feldkamp, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Berlin, Kap. 6.7, unter: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/06/06_07/index.html. Sie weichen deshalb leicht von den in Tabelle 1 genannten Zahlen ab, weil dort die Regierungsbildung bis zum Tag der Kanzlerwahl gerechnet wurde, hier bis zur Vereidigung des Kabinetts.

Mit der Bildung der sozialliberalen Koalition 1969 setzten sich detaillierte, schriftlich fixierte Koalitionsvereinbarungen durch, die ab 1980 die Form eines Koalitionsvertrags annahmen. Seitdem ist es zur Regel ohne Ausnahme geworden, dass neugewählte Regierungen ihre Koalitionsverhandlungen mit einem förmlichen Koalitionsvertrag abschließen.⁴⁰ Der Bedeutungszuwachs der Koalitionsverträge als Grundlage für das Koalitionsmanagement lässt sich daran ablesen, dass sie im Laufe der Zeit immer umfangreicher geworden sind. Koalitionsverträge sind zudem nicht mehr aus dem Regierungsalltag wegzudenken, weil sie die demokratische Qualität des Regierens steigern. Sie dienen nicht nur den Koalitionsparteien als gegenseitige Versicherung, sondern gewährleisten auch die Rechenschaftspflicht der Regierung vor der Öffentlichkeit.

Von Interesse wären belastbare Aussagen zu den inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Koalitionsverträge und zu der Frage: Wer setzte sich bei den Koalitionsverhandlungen mit seinen inhaltlichen Prioritäten durch und warum? Obwohl die einzelnen Koalitionsbildungsprozesse seit 1949, spätestens seit 1961 gut dokumentiert sind,⁴¹ kann eine empirische Auswertung quantitativer wie qualitativer Art an dieser Stelle nicht erfolgen. Einige theoretische Annahmen sollen dennoch formuliert werden: Die Partei, die über den Median-Abgeordneten auf einer Politikdimension verfügt, nimmt eine starke Verhandlungsposition ein und dürfte sich deshalb unter sonst gleichen Bedingungen in Koalitionsverhandlungen durchsetzen. Auf dem Felde der Wirtschaftspolitik war die Union fast durchweg Medianpartei⁴² – nur in den sechziger Jahren gelang es der FDP und von 1998 bis 2009 der SPD, die Dominanz der Union in wirtschaftspolitischer Hinsicht zu durchbrechen. In der Außenpolitik war die Union nur in der Adenauer-Ära die Medianpartei, von 1961 an nahm die FDP und von 1998 an die SPD diese Position ein. Seit der Bundestagswahl 2009 dominiert die Union wieder auf beiden Politikdimensionen.

Die Verhandlungsposition einer Partei in Koalitionsverhandlungen wird von einer Reihe weiterer Faktoren bestimmt: ob sie über Koalitionsalternativen verfügt; ob ihr politische Inhalte wichtiger sind als die Regierungsbeteiligung; wie gut sie sich inhaltlich (sei es in der Regierung, sei es in der Opposition) auf die Regierungsbeteiligung vorbereitet hat; wie geschickt ihr Führungspersonal ver-

40 Vgl. Schindler (Anm. 39), S. 1166 ff.; Rudzio (Anm. 13), S. 234 ff.

41 Siehe hierzu die Bibliographie im Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, Kapitel 6.7, sowie die seit 1969 regelmäßigen Dokumentationen in der Zeitschrift für Parlamentsfragen (Ausnahme Regierungsbildung 2002).

42 Bei aller methodischen Problematik der Bestimmung von Medianparteien auf einzelnen Politikdimensionen folge ich hier Thomas Saalfeld, *Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of the Informal Settlement*, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford 2000, S. 32-85, hier S. 41 ff. Meine zeitliche Fortschreibung seit 2000 beruht auf der Annahme, dass die politikräumliche Verortung der Parteien sich nicht grundlegend verändert hat.

handelt und wie sehr sie die Regierungsbeteiligung wünscht. Die Koalitionsverhandlungen 2005 schloss die SPD möglicherweise deshalb als „Sieger“ ab,⁴³ weil sie nicht nur Medianpartei war, sondern mit ihren teils langjährigen Ministern das fachlich besser vorbereitete Verhandlungspersonal aufbieten konnte. Zudem wollte die Union um fast jeden Preis in die Regierung, was SPD-Verhandlungsführer Müntefering einige Trümpfe in die Hand gab. 2009 hatte dann die Union gegenüber der FDP die bessere Verhandlungsposition: Sie war die Medianpartei, und sie hatte der in der Opposition erheblich verjüngten FDP fachliche Kompetenz voraus. Diese wollte zudem nach elf Jahren Opposition unbedingt an die Regierung. Weil wohl die Union, nicht die FDP über Koalitionsalternativen verfügte, nutzte den Liberalen ihr historisches Wahlergebnis in den Verhandlungen nicht viel. Die inhaltliche „Niederlage“ der FDP manifestierte sich vor allem in „dilatorischen Formelkompromissen“ auf den Feldern der Steuer- und der Gesundheitspolitik.⁴⁴

Seit 1998 enthalten die Koalitionsverträge auf den letzten ein bis zwei Seiten stets einen Abschnitt über die „Kooperation der Parteien“ bzw. die „Arbeitsweise der Koalition“. In nahezu gleichlautenden Formulierungen wurde das fixiert, was zuvor als ungeschriebene Regel galt⁴⁵ und deshalb im Grunde eine Selbstverständlichkeit ist: Die Koalitionspartner, hieß es, stimmen sich „laufend und umfassend“ miteinander ab. Im Bundestag „stimmen die Koalitionsfraktionen einheitlich ab“, das bedeutet: „Wechselnde Mehrheiten sind ausgeschlossen.“ Fraktionelle Anträge, Gesetzesinitiativen und Anfragen „werden gemeinsam oder, im Ausnahmefall, im gegenseitigen Einvernehmen eingebracht.“ Im Kabinett wird in Grundsatzfragen „keine Seite überstimmt“, auch in Gremien der EU wird „ein abgestimmtes Verhalten [...] sichergestellt.“ Die verfassungsrechtlich garantierte Organisationsgewalt des Bundeskanzlers wurde insoweit eingeschränkt, als „[g]rößere Änderungen des Ressortzuschnitts innerhalb der Wahlperiode [...] zwischen den Parteien einvernehmlich geregelt“ werden. Erst der schwarz-gelbe Koalitionsvertrag von 2009 verzichtete auf diese Festlegung. Anders als die rot-grüne und die Große Koalition fixierte die schwarz-gelbe Koalition kein Vorschlagsrecht für die beamteten und Parlamentarischen Staatssekretäre. Behielt

43 So eindeutig und unumstritten wie bei der Bildung der ersten Großen Koalition war der „Sieg“ der SPD in politikinhaltlicher Sicht allerdings nicht. Vgl. Roland Sturm, *Übergang oder Aufbruch? Die Perspektiven des neuen Regierungsbündnisses*, in: Eckhard Jesse/ders. (Hrsg.), *Bilanz der Bundestagswahl 2005*, Wiesbaden 2006, S. 323-341, hier S. 332 f.

44 Vgl. Klaus Günther, *Politik des Kompromisses. Dissensmanagement in pluralistischen Demokratien*, Wiesbaden 2006, S. 39 ff. Beispiele dieser dilatorischen Formelkompromisse im Koalitionsvertrag 2009 bei Thomas Saalfeld, *Regierungsbildung 2009: Merkel II und ein höchst unvollständiger Koalitionsvertrag*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (2010), S. 181-206, hier S. 202 f. und Horst (Anm. 11), S. 368.

45 Saalfeld (Anm. 37), S. 73 ff., berichtete noch 1997, dass alle Koalitionsverträge in Deutschland von 1980 bis 1994 zu hundert Prozent aus inhaltlichen Vereinbarungen bestanden und keinerlei prozedurale Regelungen trafen.

die Große Koalition das Vorschlagsrecht ausschließlich den jeweils zuständigen Ministern vor, so sah die rot-grüne Koalition einige Ausnahmen im Sinne des sogenannten „Kreuzstichverfahrens“ vor, das in der Bundesrepublik schon in der Vergangenheit keine größere Rolle gespielt hatte.⁴⁶ Der rot-grüne Koalitionsvertrag von 1998 ging insofern weiter als andere Verträge vor und nach ihm, als er Vorfestlegungen für eine grüne EU-Kommissarin und einen sozialdemokratischen Bundespräsidenten traf.⁴⁷

Alle Koalitionsverträge seit 1998 kennen – in unterschiedlicher Zusammensetzung und wechselndem Tagungsmodus (s. Tabelle 6) – den Koalitionsausschuss als oberste Entscheidungsinstanz in „Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung“. Die Regierungspraxis entsprach jedoch fast nie den vertraglichen Bestimmungen. Insofern ereilte die Koalitionsausschüsse der rot-grünen, der Großen und der schwarz-gelben Koalition dasselbe Schicksal wie den Koalitionsausschuss von 1961: Dieser bestand nur aus den Spitzenpolitikern der Koalitionsfraktionen und sollte über alle Vorlagen vor ihrer Einbringung in Bundestag oder Kabinett entscheiden. Weil ihm die wichtigsten Regierungsmitglieder wie Bundeskanzler Konrad Adenauer oder Verteidigungsminister Franz Josef Strauß nicht angehörten, wurde er schnell Makulatur. Schon ab Juli 1962 wurde er von 14-tägigen Koalitionsgesprächen der Kabinetts- und Fraktionsspitzen abgelöst. In der rot-grünen Koalition spielte der Koalitionsausschuss keine maßgebliche Rolle, weil Bundeskanzler Gerhard Schröder es vorzog, sensible Fragen auf dem kurzen Dienstweg mit Vizekanzler Joschka Fischer oder Umweltminister Jürgen Trittin zu klären. Die grünen Parteivorsitzenden im Koalitionsausschuss hatten aufgrund der innerparteilich geforderten Trennung von Amt und Mandat nicht das politische Gewicht, um von Schröder ernstgenommen zu werden. Auch die Regierungspraxis der Großen Koalition wich schnell vom Vertragstext ab: Bis Mitte 2006 war der Koalitionsausschuss auf rund 20 Teilnehmer angewachsen und damit kaum noch handlungsfähig. Darauf versuchte man zunächst mit der Einrichtung einer Vierergruppe (Parteivorsitzende plus Vizekanzler) zu reagieren, was sich als dysfunktional erwies, weil die Fraktionen nicht repräsentiert waren. Schließlich agierte man flexibel mit Vierer- oder Siebenergruppe (zusätzlich die Fraktionsvorsitzenden), zu denen nach Bedarf einzelne Minister hinzugezogen wurden.⁴⁸ Der Koalitionsausschuss der schwarz-gelben Koalition, in seiner Zusammensetzung ähnlich überdimensioniert wie derjenige von Rot-Grün, verlor ebenfalls schnell an Bedeutung.

46 Vgl. Bernhard Miller/Wolfgang C. Müller, Koalitionsmechanismen in einer Großen Koalition: Das Beispiel der Regierung Merkel, in: Christoph Egle/Reimut Zohlhöfer (Hrsg.), Die zweite Große Koalition, Wiesbaden 2010, S. 156-179, hier S. 165.

47 Alle wörtlichen Zitate in diesem und im folgenden Absatz entstammen den Koalitionsverträgen der Jahre 1998 bis 2009.

48 Vgl. zum Ganzen die wegweisenden Studien von Rudzio (Anm. 13 und Anm. 37).

Tabelle 6: Der Koalitionsausschuss in den Koalitionsverträgen 1998 bis 2009

KV	Zusammensetzung	Tagungsmodus
1998	8 Mitglieder je Koalitionspartner (insgesamt 16)	Zusammentreten „auf Wunsch eines Koalitionspartners“
2002	8 Mitglieder je Koalitionspartner (insgesamt 16)	Treffen „regelmäßig mindestens einmal monatlich“ und „auf Wunsch eines Koalitionspartners“
2005	Kanzler, Vizekanzler, Fraktions- und Landesgruppenvorsitzende, Parteivorsitzende (insgesamt 6-7)	Treffen „regelmäßig mindestens einmal monatlich“ und „auf Wunsch eines Koalitionspartners“
2009	Parteivorsitzende, Fraktionsvorsitzende, Generalsekretäre, Erste Parlamentarische Geschäftsführer, Chef des Bundeskanzleramtes, Finanzminister, ein FDP-Mitglied (insgesamt 13-15)	Treffen „regelmäßig zu Beginn einer jeden Sitzungswoche“ und „auf Wunsch eines Koalitionspartners“

Quellen: Koalitionsverträge 1998, 2002, 2005 und 2009.

Insgesamt bestätigte sich auch in der jüngeren Vergangenheit eine Lehre der bundesdeutschen Parlamentarismusgeschichte: Koalitionsausschüsse, Koalitionsgespräche, Koalitionsrunden – oder wie auch immer die Gremien im Einzelfall heißen mögen – können nicht am Reißbrett vorab geplant, sondern müssen flexibel den Gegebenheiten angepasst werden. Wollen sie durchsetzungsfähig sein, müssen ihnen immer – wie zu Zeiten des „Kressbronner Kreises“ (1967-69) oder der „Elefantenrunde“ (1983-85) – die politischen Schwergewichte in Parteien, Fraktionen und Kabinett als Mitglieder angehören. Auch solche legendären Entscheidungszentren waren beileibe nicht immer so effektiv, wie es ihr Ruf will. Sie waren der politisch unvermeidlichen Tendenz zur Aufblähung ausgesetzt, der sie mal nachgaben, ein andermal sich widersetzten. In der Regel bildeten die deutschen Koalitionsregierungen ein hierarchisch abgestuftes System von Koalitionsgesprächen heraus, das auf die politischen Anforderungen je nach Konfliktintensität flexibel zu reagieren versuchte. Exemplarisch dafür stand das dreistufige Koalitionsmanagement der christlich-liberalen Koalition unter Helmut Kohl (1982-98): Als oberste Instanz fungierte die „Elefantenrunde“ der drei Parteivorsitzenden, darunter die um die Fraktions- und Landesgruppenvorsitzenden sowie den Kanzleramtsminister erweiterte „Kleine Koalitionsrunde (sieben Teilnehmer) und schließlich die regelmäßig tagende „Große Koalitionsrunde“ (im Kern 14 Mitglieder), der zusätzlich die Generalsekretäre der Parteien, die Parla-

mentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und je nach Thematik fallweise hinzugezogene Minister angehörten.⁴⁹

5. Koalitionsstabilität: Woran zerbrechen Koalitionen?

Die Bundesrepublik Deutschland wird gemeinhin für die Stabilität ihrer Regierungen gepriesen. Historisch gesehen, war dies zumindest bis zum Jahr 2005 zutreffend: Auf 17 Jahre Koalitionen des „bürgerlichen Blocks“ unter Vorherrschaft der Union folgten nach einer kurzen Übergangsphase der Großen Koalition 13 Jahre sozialliberale Koalition, die wiederum von 16 Jahren christlich-liberaler Regierungszeit abgelöst wurde. Von 1998 bis 2005 regierte dann für sieben Jahre Rot-Grün das Land. Koalitionen in Deutschland erwiesen sich somit mehr als ein halbes Jahrhundert lang über zwei oder mehrere Wahltermine hinweg als stabil. Die Tatsache, dass der Bundestag in nunmehr bald 64 Jahren erst sieben Männer und eine Frau zum Bundeskanzler wählte, ist ein Ausweis bemerkenswerter Stabilität. Die durchschnittliche Amtszeit eines deutschen Bundeskanzlers betrug somit acht Jahre.

Aus der international vergleichenden Perspektive der Koalitionsforschung stellt sich das Bild jedoch etwas anders dar. Saalfelds Vergleich der Kabinettsstabilität von 17 westeuropäischen Demokratien in den Jahren 1949 bis 1999 erbrachte für Deutschland nur einen neunten Platz. Gemessen wurde die Stabilität einer neu gebildeten Regierung an der Ausschöpfungsquote ihrer maximalen Lebensdauer bis zum nächsten Wahltermin. Diese Quote lag bei deutschen Regierungen mit 60 Prozent im westeuropäischen Durchschnitt (59 Prozent). Bei dieser Untersuchung wurden auch die Einparteienregierungen miteinbezogen, was die Ergebnisse möglicherweise zugunsten der Länder mit einem hohen Anteil dieses Regierungsformats hätte verzerren können.⁵⁰ Eine Kontrolluntersuchung Saalfelds, die nur die Koalitionsregierungen in 15 westeuropäischen Ländern im selben Zeitraum (1949-1999) berücksichtigte, erzielte jedoch ein nur unwesentlich verbessertes Ergebnis: Deutschland kam hier mit einer Ausschöpfungsquote von 66 Prozent auf den sechsten Platz und lag damit immerhin sechs Prozentpunkte über dem europäischen Durchschnitt.⁵¹

49 Vgl. Patrick Horst, *Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA und der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M. 1995, S. 307 ff.

50 Vgl. Thomas Saalfeld, *Parteiensystem und Kabinettsstabilität in Westeuropa 1945-1999*, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss/Melanie Haas (Hrsg.), *Die Parteiensysteme Westeuropas*, Wiesbaden 2006, S. 477-506, hier S. 480 f.

51 Vgl. ders., *Die Stabilität von Koalitionsregierungen im europäischen Vergleich: Empirische Befunde und institutionelle Erklärungsansätze*, in: Klemens H. Schreck/Markus Söldner (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden 2010, S. 499-523, hier S. 501.

Deutsche Koalitionen zerbrachen also häufig vor der Zeit – 16 von 29 Regierungen zwischen 1949 und 2009 schöpften ihre maximale Lebensdauer nicht aus. Über die dreißigste, derweil im Amt befindliche Regierung kann noch kein Urteil gefällt werden, nach menschlichem Ermessen wird sie aber bis zur Wahl am 22. September 2013 halten. Neun vorzeitige Koalitionsauflösungen (sieben Adenauer- und zwei Erhard-Kabinette) ereigneten sich allein in den ersten 17 Jahren der Adenauer-Ära, in den 47 Jahren danach kam es nur noch zu acht weiteren – dies ist ein eindeutiger Trend in Richtung zunehmender Koalitionsstabilität (s. Tabelle 7). Die Gründe für das vorzeitige Ende von Koalitionen waren vielfältig, nicht immer zeigten sie ein Scheitern an: So kamen die Kabinette Adenauer IV und Kohl III nur in einem definitorischen Sinne an ihr Ende, weil sie jeweils einen neuen Koalitionspartner zusätzlich in die Regierung aufnahmen. Bei Adenauer IV waren es die in der Regierung verbliebenen Minister der FDP, die ihre Parteizugehörigkeit gewechselt hatten und die neu gegründete Partei (FVP) mit in die Koalition nahmen; beim Ende von Kohl III handelte es sich um die einigungsbedingte Erweiterung einer funktionierenden Koalition um die DSU.

Auch das vorzeitige Ende der drei kurzlebigen Minderheitsregierungen (Adenauer IX, Erhard III, Schmidt IV) war kein Resultat des Scheiterns. Vielmehr ging der politische Misserfolg den Minderheitsregierungen jeweils in Form eines Koalitionsbruchs voraus. Es war quasi Existenzbedingung dieser drei unfreiwillig gebildeten Koalitionen, dass sie ihre maximale Lebensdauer nicht ausschöpften. Zu guter Letzt waren auch nicht alle Koalitionsbeendigungen im Gefolge „vorgezogener“ Neuwahlen Ausdruck einer politischen Niederlage: Kohl ließ sich 1983 den Koalitionswechsel vom Wahlvolk bestätigen und regierte danach mit derselben Koalition weiter. Brandt gewann die vorgezogenen Neuwahlen 1972 und konnte in gewohnter Konstellation weiterregieren, wenngleich in seinem Fall diesem Erfolg ein Verlust der parlamentarischen Mehrheit vorausgegangen war. Schröders Entscheidung von 2005, die Bundestagswahl vorzuziehen, ist hingegen schwer einzuordnen: Der Verlust der politischen Handlungsfähigkeit wegen der präzedenzlosen Niederlagenserie bei Landtagswahlen war mehr „gefühlte“ als real, jedenfalls spiegelte er sich nicht in den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen wider (s. Tabelle 7).

Tabelle 7: Formale Anlässe und inhaltliche Gründe für das vorzeitige Ende deutscher Regierungen (1949-2013)

Kabinett	Ende	Formale Anlässe						Inhaltliche Gründe					
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Adenauer II	07/55				✓			✓	✓	✓	✓		
Adenauer III	02/56				✓			✓	✓	✓	✓		
Adenauer IV	03/56					✓							
Adenauer VI	07/60				✓			✓	✓	✓	✓		
Adenauer VIII	11/62				✓			✓	✓	✓	✓		✓
Adenauer IX	12/62					✓							
Adenauer X	10/63	✓		✓					✓		✓		
Erhard II	10/66				✓			✓	✓	✓	✓		
Erhard III	12/66	✓	✓	✓				✓	✓				
Brandt I	12/72						✓					✓	
Brandt II	05/74			✓					✓		✓		✓
Schmidt III	09/82				✓			✓	✓	✓	✓		
Schmidt IV	10/82		✓										
Kohl I	03/83						✓					✓	
Kohl III	10/90					✓							
Schröder II	11/05						✓					✓	

Formale Anlässe: 1. Sturz des Kanzlers durch die eigene Fraktion; 2. Sturz des Kanzlers durch Koalitionswechsel; 3. Rücktritt des Kanzlers; 4. Austritt eines Koalitionspartners aus der Regierung; 5. Hinzutreten eines Koalitionspartners; 6. Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode. Inhaltliche Gründe: 7. Inhaltliche Konflikte innerhalb einer Regierungspartei; 8. Personelle Konflikte innerhalb einer Regierungspartei; 9. Inhaltliche Konflikte zwischen Koalitionspartnern; 10. Personelle Konflikte zwischen Koalitionspartnern; 11. Verlust der Handlungsfähigkeit oder Legitimation der Regierung. 12. Skandale innerhalb der Regierung. Fett markiert sind die acht vorzeitigen Koalitionsbeendigungen, die zweifelsfrei ein Ergebnis politischen Scheiterns waren. Fett und kursiv markiert sind die sechs vorzeitigen Koalitionsauflösungen, die Resultat koalitionsinterner Konflikte waren. Quelle: eigene Darstellung.

Nach Abzug dieser Fälle bleiben für den Gesamtzeitraum von 64 Jahren nur acht vorzeitige Koalitionsbeendigungen übrig; zwei davon waren zudem das Resultat

persönlichen Scheiterns des Kanzlers (Adenauers Sturz 1963⁵² und Brandts Rücktritt 1974), die Fortsetzung der jeweiligen Koalition wurde davon nicht berührt. Nur sechs Koalitionen zerbrachen an inneren politischen Konflikten: Adenauer II, III, VI, VIII, Erhard II und Schmidt III. In all diesen Fällen war es eine unübersichtliche Gemengelage inhaltlicher und persönlicher Konflikte in und zwischen den Koalitionsparteien, ausnahmsweise auch ausgelöst oder befördert durch einen politischen Skandal wie die „Spiegel-Affäre“ 1962, die zum Scheitern der Regierung führten. Bei den ersten drei, durch den Austritt von GB/BHE, FDP und DP verursachten Kabinettsbeendigungen handelte es sich um übergroße Koalitionen, weshalb Adenauer ungerührt weiterregieren konnte. Erst der zweite Koalitionsbruch der FDP im Gefolge der „Spiegel-Affäre“ besiegelte das Ende der Kanzlerschaft Adenauers, dem eine Gnadenfrist bis zum Oktober 1963 gewährt wurde. Alle sechs vorzeitigen Kabinettsauflösungen in Deutschland, die auf koalitionsinterne Konflikte zurückgeführt werden können, waren vom *policy-* und *identity-seeking* der Koalitionspartner motiviert. Parteien kündigten eine Koalition dann auf, wenn sie ihr Verbleiben im Bündnis nicht mehr mit ihrer politischen Glaubwürdigkeit vereinbaren konnten. Taktisch motiviertes *office-* oder *vote-seeking* spielte demgegenüber bei der Entscheidung, eine Koalition zu beenden, keine bzw. keine nennenswerte Rolle.⁵³

6. Antworten und offene Fragen an die Koalitionsforschung

Die deutsche Koalitionsdemokratie ist hinsichtlich ihrer drei Hauptelemente der Koalitionsbildung, des Koalitionsmanagements und der Koalitionsstabilität empirisch gründlich erforscht. Mit Blick auf die Analyse der Koalitionsbildungen ist misslich, dass der aktuelle methodische, von der *Rational-Choice*-Schule inspirierte Trend das Gewicht zu sehr auf die strategische Wahlfreiheit der Akteure legt und dabei die strukturellen Grenzen möglicher Koalitionsbildungen vernachlässigt. So wichtig die politischen Präferenzen der Akteure und deren strategi-

52 Die Stürze Erhards (durch die eigene Fraktion) und Schmidts (durch konstruktives Misstrauensvotum) waren Begleit- bzw. Folgeerscheinungen der vorangegangenen Koalitionsbrüche, auch wenn sie sich formal erst mit dem Ende der nachfolgenden Minderheitsregierung realisierten.

53 Hinsichtlich des *office-seeking* ist dies ganz offensichtlich, weil keine Partei, die einen Koalitionsbruch herbeiführte, daraus einen Ämtergewinn herauschlagen konnte. Auch ist nicht bekannt, dass Koalitionsbrüche im Bund mit dem ausdrücklichen Ziel herbeigeführt wurden, das Überleben einer Partei an der Wahlurne zu sichern. Am ehesten könnte dies bei der DP 1960 und bei der FDP 1982 eine gewisse Rolle gespielt haben. Vgl. mit Bezug auf die FDP Saalfeld (Anm. 38), S. 99. Zu einem Versuch, die Begriffe des *office-*, *policy-*, *vote-* und *identity-seeking* als strukturelle Faktoren für die Analyse der Koalitionsstabilität – in diesem Fall auf Bundesländerebene – fruchtbar zu machen, siehe den Beitrag von Roland Sturm in diesem Band.

sche Kalküle für Koalitionsbildungen sind, sie haben eine Vorgeschichte und werden in vielfältiger Weise beeinflusst. Mehr Beachtung sollte deshalb dem Phänomen der Interdependenz politischer Koalitionen, der wechselseitigen Beeinflussung von Regierungs-, Programm-, Regime- und auch staatsbildenden Koalitionen, geschenkt werden. Die Programm- und Regimekoalitionen, die einer Regierungskoalition vorausgehen, begrenzen den Handlungsspielraum der Akteure selbst im vermeintlich multioptionalen Fünfparteiensystem. So sehr Bundeskanzlerin Merkel die Führerschaft einer dritten (schwarz-grünen) Koalitionskombination grundsätzlich zuzutrauen wäre; dies würde im Vorfeld doch die Formierung einer neuen Programmkoalition voraussetzen. Erste Schritte in die schwarz-grüne Richtung wurden gemacht, im Herbst 2010 aber gestoppt. Ohnehin begünstigt das Merkel-Regime programmatisch eher eine Rückkehr zur Großen Koalition als Schwarz-Grün.

Für die Koalitionsforschung lässt sich aus dem Gesagten der Wunsch nach qualitativen, zeithistorisch angelegten Analysen von Koalitionsbildungen, ihren Motiven und tieferen Ursachen ableiten. An dichten Beschreibungen der Entstehung neuer Koalitionen besteht immer Bedarf, insofern werden dem Forschungszweig die Themen nicht ausgehen. Mit Blick auf das Ergebnis von Koalitionsverhandlungen bestünde zudem ein Interesse an Untersuchungen, die über die Ämterverteilung hinaus die Gewinnverteilung bei den Politikgehalten mit einbeziehen würden. Hier wissen wir in der Tat zu wenig darüber, warum wer als „Sieger“ aus Koalitionsverhandlungen hervorgeht. Die Hypothesen, die dazu theoretisch bereits erarbeitet wurden, gilt es qualitativ an der Empirie zu messen. Dies kann in Einzelfallstudien künftiger Koalitionsbildungen geschehen; aber auch an einer diachron vergleichenden Untersuchung der abgeschlossenen Koalitionsbildungen in Deutschland fehlt es in dieser Hinsicht noch. Das Koalitionsmanagement und die Koalitionsstabilität sind aus nationalem Blickwinkel demgegenüber historisch gut erforscht; wissenschaftliche Fortschritte sind hier nur schwer möglich, obgleich empirisches Material beständig neu hinzukommt.