

BAND 44

Grün regieren

Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/Die Grünen zwischen Koalitionsmanagement in den Ländern und parteiinterner Koordination für den Bundesrat

Von Arne Jungjohann

3.
aktualisierte
Auflage

GRÜN REGIEREN

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 44**

Grün regieren

Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/
Die Grünen zwischen Koalitionsmanagement in den
Ländern und parteiinterner Koordination für den
Bundesrat

Von Arne Jungjohann

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Über den Autor

Arne Jungjohann ist Politikwissenschaftler, Autor und Berater. Als Grenzgänger zwischen Politik und Wissenschaft berät er Stiftungen, Parteien, Thinktanks und zivilgesellschaftliche Akteure zu den Themen Klimaschutz, Energiewende und Regierungsforschung. Jungjohann hat einen Lehrauftrag an der Universität Witten-Herdecke und ist Mitglied der Grünen Akademie der Heinrich-Böll-Stiftung. Zuvor arbeitete er für das Staatsministerium Baden-Württemberg, die Heinrich-Böll-Stiftung in Washington DC, den Bundestagsabgeordneten Reinhard Loske und im familieneigenen Betrieb. Jungjohann studierte an der Philipps-Universität in Marburg und der Freien Universität Berlin. Er ist Mitbegründer des Ortsverbands Washington DC von Bündnis 90/Die Grünen (April 2008) und Co-Autor des Buches *Energy Democracy – Germany's Energiewende to Renewables* (Palgrave MacMillan 2016). Er twittert gern, fährt Rad und lebt mit Familie in Stuttgart.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann her-

untergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Grün regieren

Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/Die Grünen zwischen Koalitionsmanagement in den Ländern und parteiinterner Koordination für den Bundesrat

Von Arne Jungjohann

Band 44 der Reihe Demokratie

Dritte, aktualisierte und überarbeitete Auflage (August 2018)

Lektorat: Karin Nungeßer, Textwerkstatt

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer und Constantin Mawrodiew (basierend auf Layout-Entwürfen von State Design)

Cover-Foto: Nikita Teryoshin – Ostkreuz Agentur der Fotografen

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-157-5

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
1 Einleitung	9
1.1 Stand der Forschung und verwendete Quellen	9
1.2 Leitfragen und Aufbau der Arbeit	11
2 Koalitionskonstellationen	13
3 Die Koalitionsarena auf Landesebene	16
3.1 Ressortverantwortlichkeiten der Grünen	16
3.2 Koalitionsmanagement in den G-Ländern	22
3.2.1 Bundesratsklausel	23
3.2.2 Politisches Spitzenpersonal	24
3.2.3 Koalitionsausschüsse	26
4 Die föderale Arena	30
4.1 Landesregierungen im Bundesrat	30
4.2 Ablauf und politische Koordination Bundesrat	31
4.3 Grüne Koordination in der föderalen Arena	34
4.3.1 Fachkoordination durch Bundesratsreferent/innen	35
4.3.2 G-Koordination durch die G-Koordinator/innen in den Landesvertretungen	36
4.3.3 Kaminrunden der politischen Spitzenakteur/innen	39
4.4 Entwicklung der G-Koordination	39
4.4.1 Phase 1: Vorlauf (2007–2010)	40
4.4.2 Phase 2: Etablierung (2011–2013)	41
4.4.3 Phase 3: Institutionalisierung (2014–2016)	45
4.4.4 Phase 4: Konsolidierung (ab 2017)	48
5 Zusammenfassung und Ausblick	52
5.1 Zusammenfassung	52
5.2 Ausblick	55
Anhang	
Literaturverzeichnis	59
Verzeichnis der Interviewpartner/innen	63
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	64

VORWORT

Regieren ist in Deutschland schwieriger geworden, im Bund wie in den Ländern: Die Vielfalt an Parteien und Positionen hat zugenommen, Wahlergebnisse schwanken stärker, tradierte (Lager-)Mehrheiten werden selten. Wer mit wem regiert folgt nicht mehr nur den parteilichen Wünschen – oftmals müssen neue Wege beschritten werden, um überhaupt Gestaltungsmehrheiten zu organisieren. Folglich haben sich seit der Veröffentlichung der Studie *Grün regieren* Ende 2016 auch die Rahmenbedingungen und der Regierungsalltag für die Grünen in den Ländern verändert. Die Landtagswahlen der letzten zwei Jahre haben neue Koalitionen hervorgebracht (Rot-Rot-Grün in Berlin 2016; Schwarz-Gelb-Grün in Schleswig-Holstein 2017) und alte, bekannte Koalitionskonstellationen beendet (Rot-Grün in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, jeweils 2017). Im Sommer 2018 regieren die Grünen in neun Ländern mit, und dabei gilt es, acht unterschiedliche Koalitionskoalitionen sowie die bundespolitische Oppositionsrolle miteinander in Einklang zu bringen. Kurzum: Die Koalitionslandschaft in den Ländern ist bunter, die damit einhergehenden Abstimmungsprozesse – zwischen Bund und Ländern, innerhalb der Koalitionen sowie innerhalb der Parteien – sind aufwendiger geworden.

Ziel der Studie *Grün regieren* war es zu erfassen, wie die Regierungsarbeit eine Partei prägt, welche Erfahrungen eine Partei wie verändern, welche informellen Strukturen in Koalitionen und Parteien für die Koordination und Konfliktlösung genutzt werden, sowohl in der Landespolitik als auch für die Bund-Länder-Abstimmung. Die Studie hat dazu beigetragen, das Regieren von Parteien in Koalitionen mit seinen informellen Strukturen transparent und das Regierungshandwerk insgesamt verständlicher zu machen. Dies ist gerade in der gegenwärtigen Situation, in der Regierungen und die repräsentative Demokratie mit ihren inner- und zwischenparteilichen Konflikten und lagerübergreifenden Aushandlungsprozessen unter Druck geraten, von größter Bedeutung. Die starke Nachfrage nach der Studie, die zahlreichen Debatten der Befunde in Politik und Gesellschaft sowie die aktuellen Entwicklungen nehmen wir zum Anlass, mit der neuen, grundlegend aktualisierten Auflage die Ergebnisse der Studie unter den Bedingungen einer gestiegenen Komplexität zu überprüfen. Die neue Auflage nimmt Aktualisierungen im Hinblick auf die veränderte Regierunglandschaft in den Ländern vor, etwa bei den Koalitionskonstellationen und den Ressortverantwortlichkeiten der Grünen, und bildet zudem die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Koordination der Grünen ab.

Wir danken all jenen, ohne deren Zutun diese Studie nicht entstanden wäre. Allen voran Arne Jungjohann, dessen Engagement und Expertise von zentraler Bedeutung für die Qualität der Untersuchung ist. Unser Dank gilt aber auch allen Gesprächspartnerinnen und -partnern, ohne deren Offenheit ein Einblick in die

Black Box Regierungsorganisation schlichtweg unmöglich gewesen wäre, unserem Grafiker Sebastian Langer von feinkost Design, der für die gelungene Umsetzung der Grafiken und Tabellen verantwortlich ist, sowie Karin Nungeßer und Bernd Rheinberg für das sorgsame Lektorat. Unser besonderer Dank gilt zudem Jana Heyde für die umfassende operative Unterstützung, ohne die ein solches Werk nicht gelingen kann. Das gilt auch für Rieke Gießelmann, die eine unabdingbare Stütze bei Recherche, Auswertung und beim kritisch-konstruktiven Gegenlesen der Arbeit war.

Wir wünschen allen Leserinnen und Lesern eine ebenso unterhaltsame wie erkenntnisreiche Lektüre!

Berlin, im Sommer 2018

Peter Siller
Leiter Politische Bildung Inland
Heinrich-Böll-Stiftung

Dr. Sebastian Bukow
Referat Politik- und Parteienforschung
Heinrich-Böll-Stiftung

1 Einleitung

In der parlamentarischen Demokratie Deutschlands stellt das Regieren in Koalitionen eine Selbstverständlichkeit dar. Wie in Koalitionen regiert wird, ist gleichwohl «der am schlechtesten erforschte Zweig der Koalitionsforschung» (Kropp 2008, 538). Dies liegt vor allem daran, dass Informationen zum Koalitionsmanagement häufig nicht zugänglich oder gar nicht erst verschriftlicht sind, dass die relevanten Akteur/innen prinzipiell verschwiegen sind und es Abhängigkeiten und Rivalitäten zwischen ihnen gibt. Entscheidungsprozesse innerhalb von Koalitionen sind oft informell und verbleiben damit im sogenannten Arkanbereich der Politik. Ziel dieser Studie ist es, Einblicke in eben diesen Arkanbereich zu ermöglichen und zu untersuchen, wie Koalitionen im bundesdeutschen Mehrebenensystem regieren.

Koalitionsregierungen sind dabei auf absehbare Zeit der Regelfall bundesdeutscher Regierungsmehrheiten. Infolge der gestiegenen Fragmentierung des deutschen Parteiensystems sind Ein-, ja selbst Zwei-Parteien-Regierungen nur noch selten mit einer Regierungsmehrheit ausgestattet. Dabei macht die Erosion der klassischen Links-Rechts-Lagergrenzen insbesondere die Entwicklung in den Ländern für die Koalitionsforschung interessant (Switek 2013, 282). Erstens zwingt die Schwäche der beiden Großparteien alle Parteien, auch mit neuen Partnern Koalitionen einzugehen. Zweitens ist insgesamt ein Anstieg an Dreier-Koalitionen zu verzeichnen (Stüwe 2008, 26), was einen erhöhten Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen den Koalitionspartnern auf der Landesebene erfordern dürfte. Drittens sind die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat dadurch unübersichtlicher geworden. Verfügt keine Seite mehr über eine eigene Mehrheit, ist das Agieren von Landeskoalitionen in der föderalen Arena durch die neue Vielfalt an Koalitionen deutlich komplexer geworden. Es lohnt also, das Regieren in Koalitionen im föderalen Verbund verstärkt in den Blick zu nehmen.

1.1 Stand der Forschung und verwendete Quellen

Diese Arbeit verortet sich zwischen Parteien-, Regierungs- und Koalitionsforschung und untersucht am Beispiel von Bündnis 90/Die Grünen deren Regierungsmanagement auf Landesebene. Die Grünen eignen sich schon deshalb als idealer Untersuchungsgegenstand, weil sie neben der SPD die derzeit einzige Partei sind, die in Deutschland – jenseits des rechten Randes, den die AfD vertritt – allseitig koalitionsfähig ist. Die Grünen regieren mit der Linkspartei über SPD und FDP bis hin zur CDU in unterschiedlichen Koalitionskonstellationen. Ihr Regierungsmanagement ist damit äußerst komplex, eine Analyse damit entsprechend gewinnbringend.

Die bestehende Literatur zur Partei Bündnis 90/Die Grünen kann in vier Themenfelder unterteilt werden: erstens, die Entstehungsgeschichte und historische Entwicklung der deutschen Grünen (Poguntke 1987; Raschke & Heinrich 1993; Probst 2013a), zweitens, die grünen Parteien und Bewegungen in Europa und im Europäischen Parlament (Rudig 1985; Müller-Rommel 1993), drittens, die grünen Regierungserfahrungen auf Bundesebene zwischen 1999 und 2005 in der rot-grünen Koalition (Poguntke 1999; Raschke 2001; Bukow & Rammelt 2003; Poguntke 2003; Egle, Ostheim & Zohlhöfer 2003; Egle 2007; Kronenberg & Weckenbrock 2011) und, viertens, die Erfahrungen der Grünen in Teilbereichen auf Länderebene und hier im Speziellen zu den Koalitionsentscheidungen in den Ländern (Switek 2015), zu schwarz-grünen Koalitionen (Kronenberg 2016; Weckenbrock 2017), zum Parteiensystem (Schniewind 2012), zum Wettbewerb der Parteien (Bräuninger 2009) und zu einzelnen Landesregierungen wie Rot-Grün in Hessen (Johnsen 1988) oder Grün-Rot in Baden-Württemberg (Gabriel & Kornelius 2011; Dürr 2017). Die Literatursuche offenbart, dass keine umfassende Studie vorliegt, die die Regierungserfahrungen der Grünen auf Länderebene erfasst und vergleicht.

Die zentrale Datengrundlage dieser Untersuchung bilden 48 Interviews und Hintergrundgespräche mit Spitzenpolitiker/innen und leitenden Berater/innen von Bündnis 90/Die Grünen auf der Bundesebene (Bundespartei, Bundestagsfraktion), der Länderebene (stellvertretende Ministerpräsident/innen und Fraktions- und Parteivorsitzende) und der Europaebene. Die Gespräche wurden im Zeitraum von September 2015 bis April 2016 persönlich oder per Telefon/Skype geführt. Die Interviews decken damit alle grün-mitregierten Landesregierungen ab, die zwischen 2005 und dem Frühjahr 2016 gebildet wurden. Ausnahme sind die vorzeitig beendeten Koalitionen von Schwarz-Grün in Hamburg (2008–2010) und die Jamaika-Koalition im Saarland (2009–2012). Darüber hinaus wurden die Koalitionsverträge der sogenannten G-Länder ausgewertet – also jener Bundesländer, in denen Bündnis 90/Die Grünen als Koalitionspartner an der Regierung beteiligt sind oder waren – und der Zuschnitt der Regierungen und Landesvertretungen.

Zu den Koalitionen, die Bündnis 90/Die Grünen nach dem Frühjahr 2016 eingegangen sind,¹ wurden für diese aktualisierte Auflage keine neuen Interviews geführt. Veränderungen werden gleichwohl punktuell berücksichtigt, etwa durch eine Aktualisierung der Koalitionskonstellationen, bei der Auswertung der Koalitionsverträge zum Ressortzuschnitt und der Bund-Länder-Zusammenarbeit der Partei. Somit blickt die Studie im Kern auf Landesregierungen mit bündnisgrüner Beteiligung, die seit 2005 gebildet wurden und die bis 2016 Bestand hatten.

Für die Interviews wurde auf sozialwissenschaftliche Prototypen von qualitativen, nicht standardisierten Experteninterviews zurückgegriffen (Misoch 2015; Kruse & Schmieder 2014). Damit können unterschiedliche Wahrnehmungen und Interpretationen von komplexen politischen Entscheidungsprozessen erhoben und in

1 Dabei handelt es sich um die fünf Regierungsbildungen in Baden-Württemberg (Grün-Schwarz), Rheinland-Pfalz (Ampel), Sachsen-Anhalt (Kenia-Koalition), Berlin (Rot-Rot-Grün) und Schleswig-Holstein (Jamaika).

einen sinnvollen Zusammenhang gestellt werden. Die Methode bringt aber auch Einschränkungen mit sich. Es ist davon auszugehen, dass der Informationsfluss von den Interviewpartner/innen bewusst gesteuert wird, weil sie aus strategischen Überlegungen ein Interesse daran haben, nur bestimmte Informationen preiszugeben und andere zurückzuhalten. Um die Auswirkungen möglicher Verzerrungen oder Verschleierungsversuche der Gesprächspartner/innen zu minimieren, wurde bei ihrer Auswahl auf eine ausgewogene Zusammenstellung unterschiedlicher Perspektiven und Merkmale geachtet (Land, Bund, Europa; Regierung, Fraktion, Partei, Flügel; Geschlecht).

Für die Interviews (vgl. Verzeichnis der Interviewpartner/innen) wurde ein Leitfaden entwickelt, der sich aus Vorstudien zur Parteien- und Koalitionsforschung sowie aus Vorgesprächen mit den Büroleitungen verschiedener Spitzengrüner von Landes- und Bundesebene ableitet. Die verwendeten Zitate wurden von den Interviewpartner/innen autorisiert. Darüber hinaus wurden Aussagen aus den Interviews in der Analyse berücksichtigt, ohne dass diese gekennzeichnet oder zugeordnet sind. Diese Anlehnung an die sogenannten *Chatham House Rules*² dient dazu, die Quelle zu schützen und ihr so die Möglichkeit zu geben, frei zu sprechen ohne dabei Gefahr zu laufen, für die Aussagen verantwortlich gemacht zu werden. Diese Einschränkung von Quellenangaben erlaubt es Autor/innen, den Untersuchungsgegenstand in seiner Tiefe abzubilden.

1.2 Leitfragen und Aufbau der Arbeit

Die Arbeit hat zum Ziel, die Erfahrungen von Bündnis 90/Die Grünen im Regierungsalltag zu erfassen. Sie soll insbesondere einen Beitrag zur Analyse informeller politischer Entscheidungsprozesse in Koalitionen und in Parteien leisten.³ Die Leitfragen lauten:

1. In welchen Koalitionskonstellationen regierten und regieren die Landesverbände von Bündnis 90/Die Grünen, und was folgt daraus für die Regierungspraxis der Partei? (2 Koalitionskonstellationen)
2. Welche Ministerien verantworten Bündnis 90/Die Grünen bei Regierungsbeteiligungen, und welche übergeordneten bundesweiten Trends zeichnen sich ab? (3.1 Ressortverantwortlichkeiten der Grünen)

2 Die Regel stammt vom *Royal Institute of International Affairs* und wird vor allem bei Veranstaltungen angewendet, um Teilnehmer/innen die freie Verwendung der erhaltenen Informationen unter der Bedingung zu gestatten, dass weder Identität noch Zugehörigkeit von Redner/innen preisgegeben werden dürfen. Im Original heißt es: «When a meeting, or part thereof, is held under the Chatham House Rule, participants are free to use the information received, but neither the identity nor the affiliation of the speaker(s), nor that of any other participant, may be revealed.» (Chatham House 2016).

3 Was die Arbeit nicht erfasst, sind Fragen der Koalitionsverhandlung, -bildung und -auflösung (siehe dazu insbesondere Switek 2015), der Analyse einzelner Politikfelder oder etwa der Führung eines Ministeriums.

3. Welche Strukturen des Koalitionsmanagements nutzen und nutzen Koalitionen mit bündnisgrüner Beteiligung, und wie unterscheiden sich diese voneinander? (3.2 Koalitionsmanagement in den G-Ländern)
4. Welche Strukturen nutzen Bündnis 90/Die Grünen zur Abstimmung in der föderalen Arena zwischen den Bundesgrünen und den G-Ländern? (4. Die föderale Arena)

2 Koalitionskonstellationen

Die Bildung einer Koalition und deren Regierungsalltag sind stark von den beteiligten Personen geprägt. Der Landesverband einer Partei und sein Spitzenpersonal agieren nie autark, sondern müssen strukturelle und situative Gegebenheiten im Handeln berücksichtigen. Zur besseren Einordnung der Leitfragen ist es daher hilfreich, die Koalitionskonstellationen von Bündnis 90/Die Grünen zu berücksichtigen. Im April 2018 regieren Bündnis 90/Die Grünen in neun Bundesländern und acht unterschiedlichen Koalitionskonstellationen (vgl. Tabelle 1):

- In nur zwei Fällen – in Bremen und Hamburg – regieren die Grünen in einer klassischen rot-grünen Koalition, der früheren Wunschkoalition beider Parteien und deren Anhänger/innen. Ihr Verhältnis ist in den letzten Jahren stärker von Konkurrenz und Abgrenzung geprägt, als dies noch vor 2005 der Fall war. Seit 2005 und dem Ende von Rot-Grün im Bund versuchen beide Parteien, ihren koalitionspolitischen Spielraum zu erweitern, und treten zunehmend als Konkurrenten auf dem Wählermarkt auf (Probst 2013b, 361).
- In zwei weiteren Fällen – Berlin und Thüringen – sind Bündnis 90/Die Grünen eine Koalition mit SPD und Linkspartei eingegangen. Damit regieren die Grünen in vier Ländern als Juniorpartner von SPD-geführten Regierungen (bzw. in Thüringen von der Linkspartei) auf der A-Seite.⁴
- In vier Fällen sind die Grünen eine lagerübergreifende Koalition mit der CDU eingegangen. In Hessen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein agieren sie als Juniorpartner einer CDU-geführten Koalition, in Baden-Württemberg führen sie die grün-schwarze Koalition an.

Weil klassische Zweierkonstellationen immer seltener eine Mehrheit finden, haben in fünf der neun Fälle drei Partner eine Koalition gebildet. Verfehlen klassische Zweierbündnisse eine Mehrheit, ist die Große Koalition also nicht länger die einzige reelle Regierungsoption. Dies ist eine Reaktion auf die zunehmende Pluralisierung der Parlamentslandschaft und fehlender Mehrheiten tradierter Koalitionsmuster (Switek 2017). Auffällig ist, dass bundesweit keine Dreierkonstellation ohne Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen existiert. Den Grünen kommt nach Wahlen eine zentrale Rolle für die Regierungsbildung zu, da es ohne ihre Bereitschaft, neue Bündnisse einzugehen, schwierig wäre, überhaupt eine Regierung zu bilden. Indem

4 Unter A-Seite bzw. A-Ländern werden diejenigen Bundesländer verstanden, deren Regierung von der SPD angeführt wird. Von der CDU/CSU angeführte Länder werden der B-Seite zugeordnet.

sie neue Koalitionen eingehen, eröffnen sich die Grünen Spielräume, um ihre Ziele auch jenseits der klassischen rot-grünen Koalitionen in den Ländern und in der Bundesgesetzgebung umzusetzen.

Tabelle 1: Koalitionskonstellationen der G-Länder

Stand: April 2018

	Koalition	Anzahl	Bundesländer	Stimmgewicht Bundesrat
A-Länder	SPD/Grüne	2	Bremen, Hamburg	3 3
	SPD/Linke/Grüne	1	Berlin	4
	SPD/FDP/Grüne	1	Rheinland-Pfalz	4
	Linke/SPD/Grüne	1	Thüringen	4
B-Länder	Grüne/CDU	1	Baden-Württemberg	6
	CDU/Grüne	1	Hessen	5
	CDU/SPD/Grüne	1	Sachsen-Anhalt	4
	CDU/Grüne/FDP	1	Schleswig-Holstein	4

Quelle: eigene Darstellung

Damit zeigen Bündnis 90/Die Grünen eine bemerkenswerte Koalitionsvielfalt auf Länderebene, die sich parallel zur Pluralisierung der Parteiensysteme auf Bundes- und Länderebene entwickelt hat. Durch die Vielzahl an Koalitionskonstellationen über die klassischen Lager hinweg kommt die Eigenständigkeit zum Ausdruck, die die grünen Landesverbände seit Längerem praktizieren. Gerade die Bildung von Schwarz-Grün in Hessen (Januar 2014) und Rot-Rot-Grün in Thüringen (Dezember 2014) wurde parteiintern als Durchbruch an Heterogenität der Koalitionspraxis bewertet. Der positive Effekt sei, dass «damit die parteiinterne Auseinandersetzung zwischen den Flügeln über die richtige Koalition erstmal weitgehend beendet ist», so der Bundesgeschäftsführer Michael Kellner (2016). Das Eingehen von neuen Koalitionen in Rheinland-Pfalz (rot-gelb-grüne Ampel, April 2016) und in Schleswig-Holstein (Jamaika-Koalition, Mai 2017) hat diesen Trend verfestigt. Die Partei erfüllt damit den Anspruch der Eigenständigkeit, ihre Politik in diversen Koalitionskonstellationen umzusetzen, wie sie ihn nach der verlorenen Bundestagswahl 2013 auf der Bundesdelegiertenversammlung formuliert hat: «Wir machen grüne Politik eigenständig und suchen uns dann erst unsere Partner» (Bündnis 90/Die Grünen 2014). Durch die unterschiedlichen Konstellationen auf der Landesebene haben die Grünen ihren Handlungsspielraum auch für die Bundesebene erweitert.

Die Beteiligung an mehreren CDU-geführten Landesregierungen dürfte es erleichtert haben, dass die Grünen nach der Bundestagswahl 2017 die Einladung zu Sondierungsgesprächen einer Jamaika-Koalition annahmen. Schon immer galten die Länder als koalitionsfähiges Testlabor für die Bundesebene (Decker 2013, 42).

Die Koalitionsvielfalt bringt allerdings auch Herausforderungen mit sich, weil sich die Ziele und auch das Rollenverständnis der grünen Landesverbände zum Teil deutlich voneinander unterscheiden. Die Differenzen werden vor allem dann sichtbar, wenn die Interessen der Landesverbände für die Partei aggregiert werden müssen, etwa bei der Koordination für den Bundesrat (siehe 4. Die föderale Arena) oder der Ausrichtung der Partei für Bundestagswahlen (so etwa zu sehen bei der Kontroverse zur Automobilpolitik im Bundestagswahlkampf 2017). Kleinere Landesverbände wie Rheinland-Pfalz, Thüringen oder Sachsen-Anhalt müssen für das Überspringen der Fünfprozenthürde als Grundlage einer Wiederwahl zunächst immer die eigene Kernklientel im Auge haben. In der Regierungszeit dürften sie ihr begrenztes politisches Kapital insbesondere zur Umsetzung solcher Vorhaben aufwenden, die zur nächsten Wahl die grüne Stammwählerschaft mobilisieren. Andere Ansprüche gelten in Baden-Württemberg, wo die Grünen als stärkste Kraft im Parlament versuchen, breite Wählerschichten anzusprechen und sich als neue Volkspartei zu etablieren. Dass sie die Koalition anführen und den Ministerpräsidenten stellen, ändert zudem das Selbstverständnis der Partei: «Die Grünen sind mehr als nur ein Korrektiv des Mainstreams», fasst es der Bevollmächtigte des Landes beim Bund, Volker Ratzmann (2016), zusammen. Im Hinblick auf die Außenwahrnehmung sieht der EU-Abgeordnete und frühere Bundesvorsitzende Reinhard Bütikofer (2015) die Herausforderung für die Partei darin, «diesen unterschiedlichen Landesrealitäten gerecht zu werden, ohne dabei beliebig zu werden».

3 Die Koalitionsarena auf Landesebene

Koalitionspartner verständigen sich auf Regeln des Umgangs miteinander, von denen die meisten in Koalitionsvereinbarungen aufgeführt sind. Über die inhaltliche Ausrichtung einer Koalition hinaus regeln sie den Ressortzuschnitt der Regierung, Personalentscheidungen, Regeln zum Abstimmungsverhalten in Landtag, Kabinett und Bundesrat sowie Mechanismen zur Konfliktbearbeitung (Kropp 2000). Naturgemäß können diese Spielregeln der Zusammenarbeit im Koalitionsvertrag festgelegt sein, müssen es aber nicht. Deshalb hat der Vergleich verschiedener Koalitionsverträge nur eingeschränkte Aussagekraft. Gleichwohl dürften unterschiedliche Formulierungen Hinweise darauf geben, dass sich das Koalitionsmanagement von Land zu Land durchaus unterscheidet. Auch wenn sie nicht rechtswirksam sind, sind Koalitionsverträge wichtig für die Stabilität einer Koalition. Sie tragen dazu bei, gemeinsame Ziele zu formulieren, um ein gewisses Maß an Berechenbarkeit herzustellen. Dies dient nicht nur als Sicherheit gegenüber dem Koalitionspartner, weil sie eine Öffentlichkeit über gemeinsame Vorhaben herstellen, sondern fördert auch die parteiinterne Disziplin (Miller 2011, 42).

Im Folgenden wird unter «Ressortverantwortlichkeiten» dargestellt, welche Ressorts Bündnis 90/Die Grünen in den jeweiligen Landesregierungen anführen und welche übergeordneten Trends sich daraus ableiten lassen. Im darauffolgenden Abschnitt «Koalitionsmanagement» werden die wesentlichen Elemente des Koalitionsmanagements dargestellt, dessen sich die Akteur/innen bedienen.

3.1 Ressortverantwortlichkeiten der Grünen

Sichtbarster Ausdruck des Eintritts einer Partei in eine Regierung ist die Übernahme von Ressortverantwortlichkeiten. Es ist davon auszugehen, dass eine Partei in Regierungsverantwortung ihren politischen Handlungsspielraum in den Politikfeldern erweitert, in denen sie den/die Minister/in stellt. Dieses Kapitel untersucht deshalb, welche Ministerien Bündnis 90/Die Grünen bei Regierungsbeteiligungen verantworten, warum ausgerechnet diese und welche übergeordneten bundesweiten Trends – im Sinne von inhaltlichen Schwerpunkten, aber auch von etwaigen Lücken – sich abzeichnen.

Einen allgemein gültigen Ansatz, welche Faktoren die Ressortverteilung zwischen Koalitionspartnern und den Zuschnitt einzelner Ministerien auf Landesebene erklären, ist die Politikwissenschaft bislang schuldig geblieben. Der Überblick über die Ministeriumsverteilung in deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten

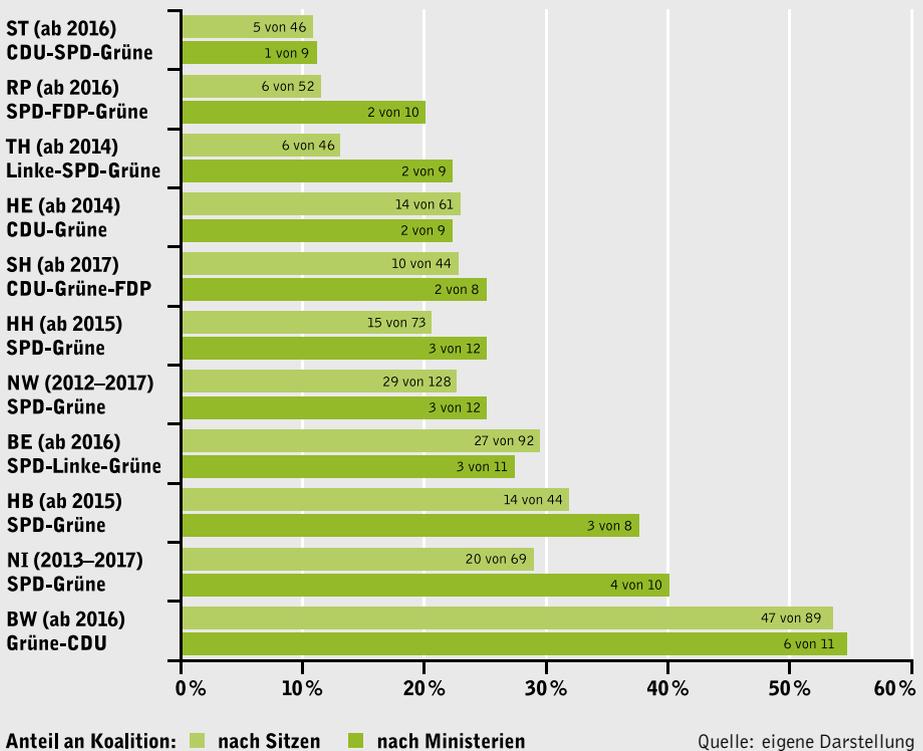
Weltkrieg (Linhart, Pappi & Schmitt 2008) verdeutlicht immerhin, dass sich der Ressortzuschnitt in vielen Ländern naturgemäß ähnelt. Klassische Ressorts wie Innen-, Finanz- oder Justizministerium sind in ihrer Benennung, ihren Kompetenzen und den ihnen zugeordneten Geschäftsbereichen vergleichsweise klar. Sie ähneln sich über Landesregierungen hinweg. Selbst wenn sie Zuständigkeiten verlieren oder hinzugewinnen, wird die Bezeichnung in der Regel nicht geändert. Deutlich unterschiedlicher ist hingegen die Benennung – und damit verbunden die Kompetenzverteilung – der übrigen Ressorts, die sich damit oft infolge von Koalitionsverhandlungen partiell ändern.

Die Auswertung der Ressorts und deren Zuschnitte in Ländern mit bündnisgrüner Regierungsbeteiligung und der für die Studie geführten Interviews ergibt folgendes Bild:

Bündnis 90/Die Grünen verantworten leicht überproportional viele Ministerien. Kleineren Koalitionspartnern werden oft mehr Ministerien zugestanden, als ihnen nach Mandaten zustehen würden (Heinrich 2002, 53). Dieser Befund spiegelt sich auch in den Regierungsbeteiligungen von Bündnis 90/Die Grünen wider (Abb. 1).

Abbildung 1: Sitz- und Ressortanteile von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern

Stand: April 2018

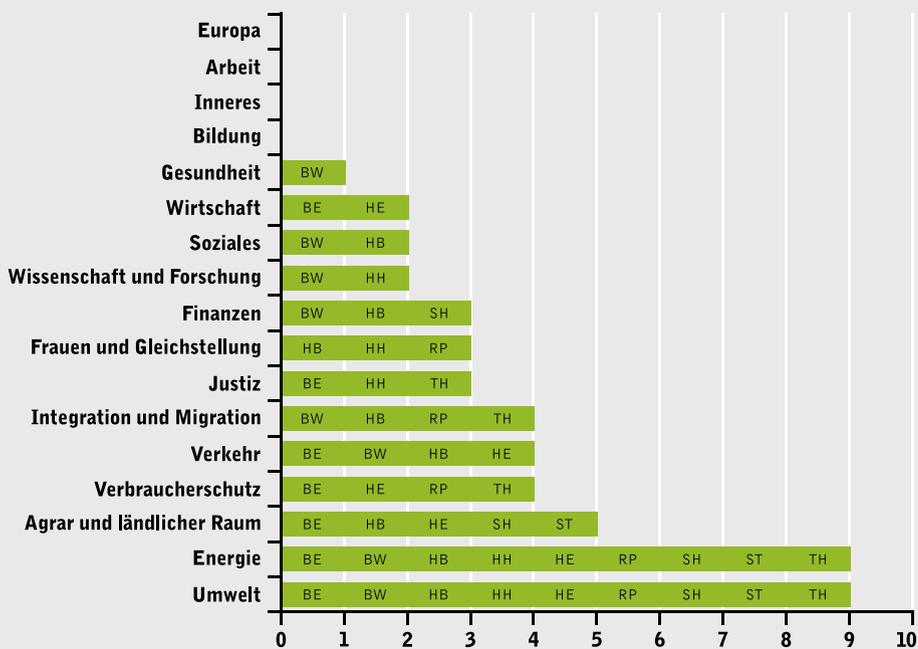


Nur in zwei Koalitionen (Hessen, Berlin) verantworten sie weniger Ministerien, als ihnen anteilig nach Sitzen zustünden, in den neun anderen hier dargestellten Regierungsbeteiligungen dagegen überproportional viele. Aufgrund der wenigen Ministerien, die es in einer Koalition zu verteilen gibt, kann ein Großteil der Abweichungen auf Rundungsnotwendigkeiten zurückgeführt werden (was jedoch durch Kompetenzumverteilungen kompensiert werden kann, vgl. nachfolgenden Absatz). Stärkster Ausreißer ist Niedersachsen. Dort brachten Bündnis 90/Die Grünen 20 von insgesamt 69 Sitzen in die rot-grüne Koalition von 2013 bis 2017 ein. Bei diesem Anteil (29 Prozent der Sitze) wären statt vier durchaus auch drei grüne Ministerien vertretbar gewesen.

Neben der absoluten Anzahl entscheidet auch der genaue Zuschnitt der Ministerien über den politischen Gestaltungsspielraum, den ein Koalitionspartner im Kabinett ausüben kann. Je mehr konkrete Geschäftsbereiche ein Ministerium verantwortet, desto relevanter ist die Position im Verhältnis zu den anderen Ressorts der Regierung (Kropp 2001). Die folgenden Vergleiche zwischen Ministerien verschiedener Länder illustrieren die Unterschiedlichkeiten, die im Ressortzuschnitt zu beobachten sind. Erstens bietet sich der Vergleich grüner Ministerien in Thüringen und Sachsen-Anhalt an. In beiden Ländern regieren Bündnis 90/

Abbildung 2: Geschäftsbereiche von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern

Anzahl der von Bündnis 90/Die Grünen verantworteten Geschäftsbereiche in neun Landesregierungen.
Stand: April 2018



Quelle: eigene Darstellung

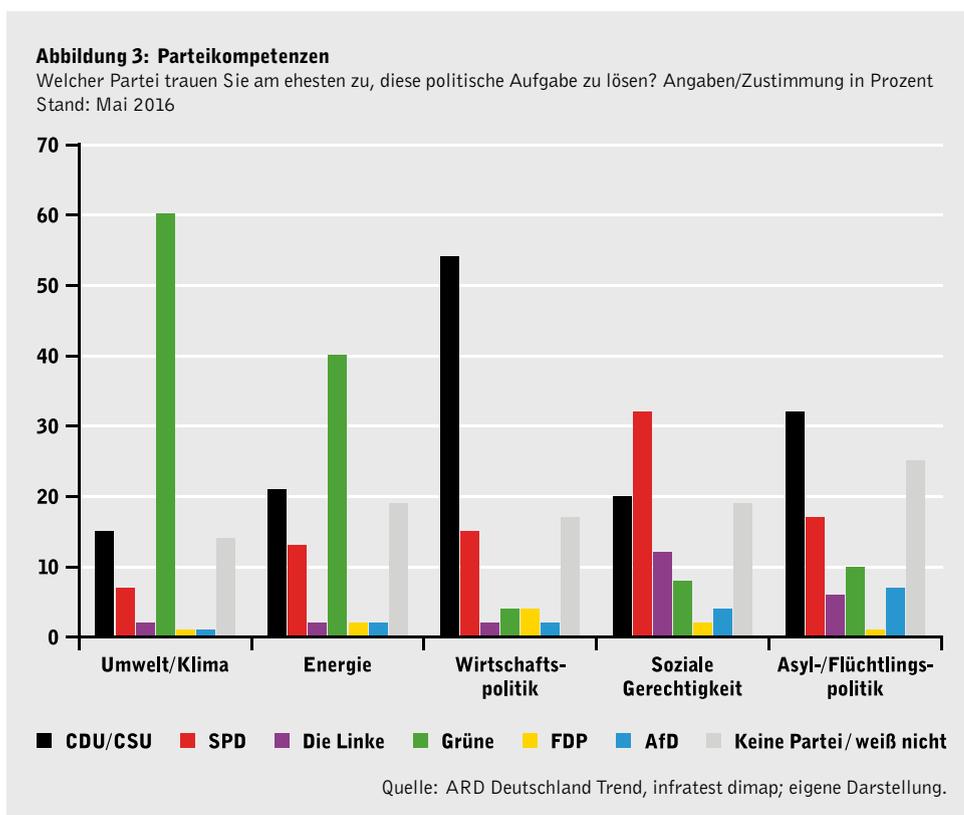
Die Grünen in ähnlicher Konstellation: Mit einem Wahlergebnis von unter sechs Prozent sind sie kleinster von drei Koalitionspartnern. In Sachsen-Anhalt verantworten die Grünen nur ein einziges Ressort: ein Umweltministerium mit den Geschäftsbereichen Umwelt, Energie, Verbraucherschutz und Landwirtschaft. In Thüringen dagegen verantworten die Grünen zwei Ressorts: Umwelt und Justiz. Allerdings hat das Thüringer Umweltministerium mit den Geschäftsbereichen Energie und Umwelt, aber ohne Verbraucherschutz und Landwirtschaft, einen deutlich kleineren Zuschnitt. Der zweite Vergleich zwischen Ministerien in Hessen und Niedersachsen bestätigt, dass die Anzahl an Ministerien noch keine Aussage über die Breite der Zuständigkeiten macht. In Hessen verantworten Bündnis 90/Die Grünen mit dem Umwelt- und dem Wirtschaftsressort formal nur zwei Ministerien. Durch die breiten Zuständigkeiten ihrer Ministerien vertreten die beiden Minister/innen ihre Landesregierung jedoch in zusammen vier Fachausschüssen des Bundesrates (Agrar, Umwelt, Verkehr, Wirtschaft). Im Vergleich dazu stellten die Grünen in der rot-grünen Koalition in Niedersachsen zwar vier Minister/innen, waren damit aber ebenfalls in nur vier Fachausschüssen vertreten (Agrar, Umwelt, Justiz und Wissenschaft).

Für Bündnis 90/Die Grünen sind die Themen Ökologie und Energiewende im Falle einer Regierungsbeteiligung prioritär. «Im Zentrum unserer Politik steht die Ökologie», bringt es der frühere Bundesvorsitzende Cem Özdemir (2016) auf den Punkt. Abbildung 2 zeigt die von Bündnis 90/Die Grünen verantworteten Geschäftsbereiche⁵ in neun Landesregierungen (Stand: August 2018). In allen Fällen verantworten sie die Geschäftsbereiche Energie und Umwelt. Damit verfügen sie mit Abstand über die meiste Regierungsverantwortung in der Energie- und Umweltpolitik – sowohl im Vergleich zu den anderen Parteien als auch parteiintern im Vergleich zu anderen Politikfeldern. Das Ergebnis deckt sich mit den Beobachtungen grüner Regierungsbeteiligungen seit Anfang der 1990er-Jahre (Linhart, Pappi & Schmitt 2008) und mit der Beobachtung, dass Parteien vor allem den Geschäftsbereichen eine höhere Relevanz zuschreiben, in denen das öffentliche Ansehen des Ressorts mit programmatischen Schwerpunkten der Partei überlappt (Linhart & Raabe 2015).

Die Dominanz von Bündnis 90/Die Grünen in der Ökologiepolitik kommt insbesondere in jenen Koalitionen zum Ausdruck, in denen die Grünen darüber hinaus weitere Geschäftsbereiche mit ökologischen Zuständigkeiten wie Agrar und Verkehr verantworten (z.B. Rot-Grün in Hamburg, Schwarz-Grün in Hessen, Rot-Rot-Grün in Berlin). Insgesamt stellen die Grünen neben neun Umwelt- und Energieminister/innen auch fünf Minister/innen für Agrar, vier für Verbraucherschutz und vier für Verkehr. Damit haben sie beste Voraussetzungen dafür, ihr Profil als Partei der Ökologie in Regierungszeiten auszuspielen und zu schärfen. Diese Dominanz wird von den anderen Parteien kaum infrage gestellt; zumindest ist kein einziger Fall bekannt, bei dem in Koalitionsverhandlungen den Grünen das Umweltministerium strittig

5 Geschäftsbereiche sind nicht mit Ministerien gleichzusetzen. Der Ressortzuschnitt unterscheidet sich von Land zu Land. Beispielsweise sind in Schleswig-Holstein die Geschäftsbereiche Energie, Umwelt und Klima in einem Ministerium verortet, in Hessen auf die zwei Ministerien Wirtschaft und Umwelt verteilt.

gestellt wurde. Parteintern dominiert die Auffassung, dass es politisch unklug wäre, das Herzstück der eigenen Programmatik und personellen Stärke in der Regierung nicht abzubilden. «Für die Ökologie werden wir gewählt, dafür wird uns die Kompetenz zugeschrieben», beschreibt es der Bundesgeschäftsführer Michael Kellner (2016). Zudem droht: Besetzen die Grünen das Ressort nicht, stecken sie dennoch in der Zuständigkeitsfalle, weil die eigene Klientel ihnen mögliche Defizite anlastet (Heinrich 2002). Darüber hinaus schreibt auch die Öffentlichkeit den Grünen die höchste Kompetenz in Sachen Umwelt- und Klimaschutz zu. In Umfragen trauen regelmäßig 50 bis 60 Prozent der Bürger/innen am ehesten den Grünen zu, eine gute Umwelt- und Klimapolitik zu betreiben (Bukow 2017). Im Vergleich der Kernkompetenzen aller Parteien ist das der Spitzenwert (siehe Abb. 3). Umfragen in einzelnen Bundesländern bestätigen die hohen Kompetenzzuschreibungen im Bereich Umwelt, dicht gefolgt von Energie (Jungjohann, im Erscheinen).



Neben der Kernkompetenz beeinflusst auch das politische Profil des Spitzenpersonals die Ressortauswahl deutlich. Die inhaltliche Profilbildung in Oppositionszeiten sowie die thematische Zuspitzung im Wahlkampf sind die Voraussetzung dafür, dass grüne Spitzenpolitiker/innen die von ihnen bevorzugten Ressorts reklamieren

und in Verhandlungen auch durchsetzen können. Dies wird in den Fällen sichtbar, in denen grüne Spitzenkandidat/innen Ressorts jenseits von Umwelt übernehmen. Beispiele hierfür waren und sind Karoline Linnert (Finanzen; Bremen), Sylvia Löhrmann (Schule und Weiterbildung; Nordrhein-Westfalen), Eveline Lemke (Wirtschaft und Energie; Rheinland-Pfalz), Tarek Al-Wazir (Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung; Hessen) und Ramona Pop (Wirtschaft und Energie; Berlin).

Es gelingt den Grünen, sich thematisch zu diversifizieren und in weiteren Politikfeldern Verantwortung zu übernehmen. Dies wird erkennbar in Politikfeldern wie Integration und Migration (vier Ressorts), Justiz, Finanzen (je drei Ressorts) sowie Frauen und Gleichstellung (je drei Geschäftsbereiche). Die Vertretung dieser ministeriellen Ressorts geht mit dem Aufbau an personellen und sachpolitischen Kapazitäten einher, von denen die Partei als Ganzes dauerhaft profitieren dürfte. So ermöglicht das Abdecken der Themenbreite über die Länder hinweg, dass die Partei Synergieeffekte in Form einer informellen Arbeitsteilung für bundespolitische Prozesse schaffen kann (siehe 4. Die föderale Arena). Die Übernahme von Ministerien jenseits klassischer grüner Kernkompetenz könnte auch im Aufbau von neuen Kompetenzen bzw. höheren Kompetenzzuschreibungen münden. Dass dies kein Automatismus ist, zeigt das Beispiel Schulpolitik in Nordrhein-Westfalen. Dort ist es den Grünen in der Regierungszeit 2012–2017 nicht gelungen, an frühere Erfolge anzuknüpfen («Schulfrieden»). Die Analyse der Landtagswahl 2017 (Bukow 2017) zeigt, dass die grüne Schulministerin im Vergleich zu ihrer ersten Amtszeit von 2010 bis 2012 klar an Zustimmung verloren hat. 70 Prozent der Bevölkerung waren zum Wahlzeitpunkt mit der Schul- und Bildungspolitik der Landesregierung unzufrieden. Den Grünen ist es 2017 offensichtlich nicht mehr gelungen, in diesem landespolitisch wichtigen Feld zu überzeugen, nur vier Prozent schrieben den Grünen hier im Wahljahr eine Themenkompetenz zu.

Die Verantwortung eines Querschnittsressorts bietet Vorteile im Regierungsalltag – besonders für den kleinen Koalitionspartner. Bevor das Kabinett einen Gesetzentwurf verabschiedet, bezieht das federführende Ministerium mitberatende Ministerien in die Erarbeitung ein. Zudem überprüfen das Justizministerium die Rechtsförmigkeit des Entwurfs und das Finanzministerium dessen finanzielle Auswirkungen. Verantwortet ein kleiner Koalitionspartner zwei bis drei Fachministerien, aber kein Querschnittsressort, droht ihm, dass er einen Gesetzentwurf erst im Kabinett zu sehen bekommt, weil seine Ministerien formal nicht mitberatend waren. Das wäre zu spät, um umfangreiche Änderungen einzubringen. Im Regierungsalltag bietet deshalb ein Querschnittsressort den großen Vorteil, jenseits des eigenen Geschäftsbereiches frühzeitig in die Erarbeitung von Gesetzesinitiativen einbezogen zu werden (Kropp 2001). Oftmals gewährt dies Einblicke in die Initiativen des Koalitionspartners, was insbesondere für kleine Koalitionspartner, die nicht auf den Apparat und das Wissen der Regierungszentrale zurückgreifen können, einen Mehrwert bietet. Diese parteiübergreifende Einsicht von Landespolitiker/innen (Linhart & Raabe 2015) teilen auch viele Spitzenpolitiker/innen von Bündnis 90/Die Grünen. Der Blick auf die Ressortzuständigkeiten in den Ländern legt nahe, dass Bündnis 90/Die Grünen diese Erkenntnis in die Regierungspraxis umsetzen wollen und vermehrt

versuchen, Querschnittsressorts für sich zu reklamieren. Zuletzt verantworteten Bündnis 90/Die Grünen in sechs von neun Koalitionen ein Querschnittsressort (Stand: August 2018): in Hamburg, Thüringen und Berlin das Justizressort; in Bremen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg das Finanzministerium. In der siebten Koalition (Sachsen-Anhalt) verantworten die Grünen ohnehin nur ein Ressort, das Umweltministerium. Nur in Hessen und Rheinland-Pfalz regieren Bündnis 90/Die Grünen mit je zwei Ministerien ohne Querschnittsfunktion.

Die Lücken grüner Regierungsverantwortung: Europa, Arbeit, Inneres und Bildung. Die Politikfelder, in denen die Grünen derzeit kein Ministerium verantworten, liegen entweder in der Kernkompetenz von Koalitionspartnern (Arbeit und Bildung für SPD, Inneres für CDU) oder aber sind als Geschäftsbereich in der Regierungszentrale verortet (Europa⁶). Dass Europa im grünen Portfolio der Ressorts komplett fehlt, erscheint zunächst ungewöhnlich für eine – nach ihrem Selbstverständnis – echte Europapartei. «Die fehlenden Europakompetenzen sind eine echte Lücke», mahnt der Europaabgeordnete Reinhard Bütikofer (2015). Auffällig ist auch, dass Bündnis 90/Die Grünen bislang keine/n Innenminister/in stellen. Nach eigener Einschätzung fehlten bislang schlüssige Konzepte für die Innenpolitik, es sei «der letzte Ort des Fundamentalismus der Grünen», sagt etwa der baden-württembergische Bevollmächtigte Volker Ratzmann (2016). Die Vorstellung, dass ein grüner Innenminister einen Polizeieinsatz gegen Atomkraftgegner/innen bei Castortransporten leitet, weckt in der Partei gemischte Gefühle. Doch zumindest haben die Grünen mittlerweile die innere Sicherheit als Thema für sich entdeckt. Der Beschluss der Bundestagsfraktion (2016) für eine Stärkung der Polizei gilt als «bemerkenswert» (SZ 2016), weil die Grünen seit ihren Anfängen der Polizei sehr kritisch gegenüberstanden. Mittlerweile wächst die Bereitschaft, in diesem Politikfeld Regierungsverantwortung zu übernehmen: «Mit wachsender Verantwortung wird sich die Frage nach dem Innenministerium stellen», sagt etwa der frühere Bundesvorsitzende Cem Özdemir (2016). Ähnlich wie ein Finanzressort böte ein Innenministerium zudem auch handfeste Vorteile im Regierungsalltag: «Mit einem Innenministerium kann man stark in die Fläche, in die Kommunen hineinwirken, insbesondere in Flächenländern», fasst es der frühere Bundesminister und ehemalige Vorsitzende der Bundestagsfraktion Jürgen Trittin (2016) zusammen.

3.2 Koalitionsmanagement in den G-Ländern

Koalitionen sind ein Zweckbündnis auf Zeit. Sie bieten einer Regierung im Idealfall über den Verlauf einer Legislaturperiode eine verlässliche Mehrheit im Parlament. Jedoch konkurrieren Partner einer Koalition auch während der Zusammenarbeit um Wählerstimmen. Koalitionen liegt somit ein Spannungsverhältnis von Wettbewerb und Kooperation zugrunde, das ein kontinuierliches Koalitionsmanagement fordert (Switek 2013, 277). Die Handlungsfähigkeit von Koalitionen hängt stark von

⁶ Mit den Ausnahmen Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, wo die Zuständigkeit für Europapolitik im Justizministerium liegt.

informellen Entscheidungsprozessen und den Mechanismen der Konfliktlösung ab. Erst sie gewährleisten Verbindlichkeit und Erwartungssicherheit der Partner und gelten als Schlüssel des Erfolgs von Koalitionen (Florack & Grunden 2011; Heinrich 2002).

Einen ersten Einblick in die Spielregeln der Zusammenarbeit einer Koalition liefert der Koalitionsvertrag. Dort werden neben der Sachpolitik üblicherweise Personalentscheidungen und Entscheidungsverfahren geregelt. Zum Standardrepertoire gehören ein Verbot wechselnder Mehrheiten im Parlament, die Einrichtung von Koalitionsausschüssen sowie die Festlegung von Bundesratsklauseln. Es besteht keine Garantie, dass Absprachen aus den Koalitionsvereinbarungen in der Praxis umgesetzt oder eingehalten werden. Der Koalitionsvertrag ist insofern nur ein Korsett, das im Laufe der Koalition mit Leben gefüllt wird (Kropp 2010; Meyer 2012).⁷

Ein Teil der informellen Strukturen einer Koalition sind regelmäßige Absprachen zwischen dem Spitzenpersonal, etwa zwischen den Ministerpräsident/innen und deren Stellvertreter/innen, zwischen den Fraktionsvorsitzenden oder zwischen den Landesvorsitzenden. In allen der hier untersuchten Fälle werden diese Gesprächsstrukturen genutzt und sind, so der Eindruck aus den Interviews, wichtige Achsen im Koalitionsmanagement. Welche Relevanz diese bilateralen Absprachen in der Praxis entfalten, hängt stark vom Einzelfall ab und übersteigt den Rahmen dieses Papiers.

Im Folgenden werden die gängigsten Formen informeller Entscheidungsprozesse für das Koalitionsmanagement dargestellt und die Unterschiede zwischen den untersuchten Koalitionen herausgearbeitet: (1) die Bundesratsklausel, (2) das Koalitionspersonal und (3) der Koalitionsausschuss.

3.2.1 Bundesratsklausel

Die Bundesratsklausel im Koalitionsvertrag regelt das Stimmverhalten einer Landesregierung im Bundesrat bei politischen Meinungsverschiedenheiten. Erzielen die Partner keine Einigung, hat sich nach dem üblichen Verfahren das Land der Stimme zu enthalten, was im Bundesrat einer Neinstimme gleichkommt. Zwar haben die Vereinbarungen keinen formalen Rechtscharakter, doch entfalten sie eine hohe informelle Bindung. Weicht ein Partner von der Vereinbarung ab, ist dies zumeist Beginn oder bereits Ausdruck einer Koalitionskrise, dem das absehbare Ende der Koalition folgt.⁸ Bundesratsklauseln sind insbesondere für nicht konforme Bündnisse relevant,

7 Daneben dürften informelle Nebenabsprachen zum Koalitionsvertrag eine weitere wichtige Aufgabe für das Funktionieren von Koalitionen erfüllen. Zuletzt wurde im Juli 2016 eine interne schriftliche Nebenabsprache von Bündnis 90/Die Grünen und der CDU Baden-Württembergs veröffentlicht, die auf 13 Seiten sachpolitische Entscheidungen, finanzielle Zusagen und auch Verfahrensfragen der Koalition präzisiert (Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg 2016).

8 Im Juli 1995 hat das von Erwin Teufel (CDU) angeführte Baden-Württemberg gegen den Willen seines Koalitionspartners SPD für die Sommersmogverordnung gestimmt. Dies war der erste Schritt in den Vorwahlkampf. Das Verhalten Teufels wurde als Indiz dafür gewertet, dass er dabei war, die Koalition aufzukündigen (Kropp & Sturm 1998, 117).

d. h. bei Koalitionen, von denen im Bund ein Partner mitregiert und der andere in der Opposition ist (Kropp 2010, 146).

Bei der Formulierung von Bundesratsklauseln ist eine jahrelange Kontinuität über parteipolitische Grenzen hinweg erkennbar. Nahezu alle Koalitionsverträge früherer Untersuchungen betonen, dass sich das Abstimmungsverhalten der Koalition im Bundesrat an den «Interessen», dem «Wohl des Landes», «am Wortlaut und Geist der Koalitionsvereinbarung» oder «den vereinbarten gemeinsamen Zielsetzungen» zu orientieren habe. Nur solche Fragen dürften als strittig gestellt werden, die nach Auffassung eines Partners von «grundsätzlicher Bedeutung» seien (Kropp & Sturm 1998).

Die Mehrheit der hier untersuchten Fälle verwendet hieran angelegte Formulierungen. Allein die Koalitionsverträge von Bremen, Thüringen und Berlin gehen darüber hinaus. In der Bremer Vereinbarung wird betont, dass das Land eine «konstruktive Mitgestaltung gegenüber dem Bund und anderen Ländern wahrnehmen» und sich in seinen «bundespolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht neutralisieren» möchte. Enthaltungen müssen «in politisch bedeutsamen Fragen die Ausnahme darstellen», und von den «Bundesparteien oder Bundestagsfraktionen der beiden Koalitionspartner vertretene unterschiedliche Positionen in der Bundespolitik sollen kein ausreichender Grund für eine Enthaltung des Landes Bremen» sein. Die ungewöhnlich umfangreichen Formulierungen hat die aktuelle rot-grüne Koalition von der Vorgängerregierung (Große Koalition, 1995–2007) übernommen. In der Praxis sind jedoch keine Auswirkungen auf das Abstimmungsverhalten Bremens im Vergleich zu den anderen G-Ländern festzustellen.

Auch die Koalition in Thüringen (Rot-Rot-Grün) geht über die üblichen Formulierungen hinaus. Sie hat festgelegt, das Abstimmungsverhalten im Bundesrat «im Sinne einer konstruktiven Mitgestaltung gegenüber dem Bund und anderen Bundesländern» wahrzunehmen. Im Einzelfall sollen die «Interessen des Landes und seine finanziellen Gestaltungsspielräume» den Maßstab des Abstimmungsverhaltens bilden. Darüber hinaus stechen im Thüringer Koalitionsvertrag umfangreiche Passagen zum generellen Umgang der Koalitionäre hervor, etwa auch zur Informationspolitik des Ministerpräsidenten gegenüber den Koalitionspartnern hinsichtlich seiner Teilnahme an den Sitzungen der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK).

In Berlin haben die Koalitionäre vereinbart, dass das Land sein Abstimmungsverhalten im Bundesratsplenum im Internet öffentlich macht. Darüber hinaus beschreibt der Koalitionsvertrag detailliert die vorgesehenen Abläufe der koalitionsinternen Vorbereitung für den Bundesrat.

3.2.2 Politisches Spitzenpersonal

Für Koalitionen gilt in der Regel, dass Parteien über ihre Minister/innen, Staatssekretär/innen und politische Stabsstellen im jeweiligen Ressort selbst entscheiden. Eine übliche Ausnahme hiervon bilden zwei Positionen in der Regierungszentrale. Zum einen stellen kleine Koalitionspartner üblicherweise eine/n stellvertretende/n Regierungssprecher/in der Staatskanzlei. Deren/dessen vorrangige Aufgabe

ist es, in Absprache mit der/dem Regierungssprecher/in, die Öffentlichkeit über die Arbeit der Landesregierung zu informieren. Dazu gehören etwa die Durchführung von Pressekonferenzen, Interviews und Hintergrundgesprächen, die Herausgabe von Pressemitteilungen, die Erteilung von Auskünften auf Medienanfragen oder die Pressebetreuung bei Veranstaltungen. Zum anderen entsenden die Fachministerien eine/n oder mehrere Referent/innen in das sogenannte Spiegelreferat in der Staatskanzlei. Aufgabe der Spiegelreferate ist es, die Kommunikation der Ressorts mit der Regierungszentrale zu gewährleisten. Diese Personalien werden meist einvernehmlich zwischen den Koalitionspartnern bzw. zwischen Regierungszentrale und Fachministerium entschieden. Üblicherweise übernehmen stellvertretende Regierungssprecher/innen und Spiegelreferent/innen keine explizite Funktion im Koalitionsmanagement, im Gegensatz zu im Kreuzstichverfahren benannten Staatssekretär/innen und speziell für das Koalitionsmanagement eingerichteten Stabsstellen.

Kreuzstichverfahren bei Staatssekretär/innen

Als einen wichtigen Kontrollmechanismus zur Konfliktbefriedung wertet die politikwissenschaftliche Literatur das sogenannte Kreuzstichverfahren bei Staatssekretär/innen (Miller 2011, 43). Hierbei wird einem Ressort eines Koalitionspartners ein/e Staatssekretär/in des anderen Koalitionspartners zugeordnet. Durch die Position des Staatssekretärs, so die Annahme, ist der Koalitionspartner frühzeitig über Vorhaben des Ressorts informiert. Etwaige Konflikte können frühzeitig, d. h. vor der Kabinettsitzung, identifiziert und gelöst werden. In den hier untersuchten Koalitionen (Stand: August 2018) wurden drei Staatssekretäre im Kreuzstichverfahren vereinbart:⁹

- Grün-Rot in Baden-Württemberg: Bundesratsminister im Staatsministerium;
- Rot-Grün in Bremen: Staatssekretär im Senat für Finanzen;
- Schwarz-Grün in Hessen: Staatssekretär im Ministerium für Soziales und Integration.

Die Rolle dieser Staatssekretäre für das Koalitionsmanagement unterscheidet sich von Fall zu Fall. So haben die beiden Staatssekretäre in Bremen und Baden-Württemberg relevante Aufgaben für das Koalitionsmanagement übernommen. Hessen dürfte hingegen als Beispiel dafür gewertet werden, dass die Benennung eines Staatssekretärs im Kreuzstichverfahren vor allem einen inhaltlichen Akzent setzt. Auch ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Benennung einer Staatssekretärin oder eines Staatssekretärs im Kreuzstichverfahren immer einen Ausgleich an Ressourcen im Rahmen der Ressortverteilung abbildet.

⁹ Auch in Nordrhein-Westfalen wurde in der rot-grünen Minderheitsregierung (2010–2012) ein parlamentarischer Staatssekretär im Kreuzstichverfahren für das SPD-geführte Verkehrsministerium ernannt. Nach der Wiederwahl von Rot-Grün wechselte dieser 2012 in das von den Grünen geführte Umweltministerium.

Stabsstelle

Drei der hier untersuchten Koalitionen – die Küstenkoalition in Schleswig-Holstein (2011–2016) sowie Rot-Rot-Grün in Thüringen (seit 2014) und in Berlin (seit 2016) haben eine Stabsstelle in der Regierungszentrale eingerichtet. Die Referent/innen der Stabsstelle sollen Informationen weiterleiten, mögliche Koalitionskonflikte identifizieren und auf deren Lösung hinwirken. Damit soll dem höheren Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf begegnet werden, den eine Koalition aus drei Partnern naturgemäß mit sich bringt. In Schleswig-Holstein wurde die Stabsstelle als Kompensation dafür eingerichtet, dass der Ministerpräsident den beiden Koalitionspartnern insgesamt nur einen stellvertretenden Regierungssprecher in der Staatskanzlei zugestand, den der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) stellte. In Thüringen haben sich die Grünen explizit am Modell Schleswig-Holstein orientiert und die Einrichtung der Stabsstelle in den Koalitionsverhandlungen durchgesetzt. In Berlin wurde die Stabsstelle als neue Einheit für Regierungsplanung im Koalitionsvertrag vereinbart. Sie hat die Aufgabe, die Arbeit der Koalition auf Grundlage des Regierungsprogramms auf Arbeitsebene vorzubereiten und zu begleiten. Jeder Koalitionspartner stellt zwei Mitarbeiter/innen für das Referat, das «im weiteren Sinn mit einem Koalitionsausschuss auf Arbeitsebene gleichzusetzen» ist (Beikler 2017).

In der Praxis kann die Stabsstelle die oben skizzierten Aufgaben nur dann übernehmen, wenn ihr auch von allen Koalitionspartnern diese Relevanz zugeschrieben wird, sie mit entsprechendem Personal ausgestattet wird und in die wichtigsten Vorgänge der Regierungszentrale eingebunden ist. In allen drei Fällen trifft dies nur punktuell zu.

3.2.3 Koalitionsausschüsse

Ein wichtiges Gremium, dem eine hohe Bedeutung zur Erklärung von Regierungshandeln von Koalitionen zugeschrieben wird, ist der Koalitionsausschuss (Kropp 2000, 170; Switek 2013, 281). Die Politikwissenschaft beschreibt ihn als ein informelles¹⁰ Verhandlungsgremium, das flexibel und mit formell zuständigen Gremien und Organen verbunden ist und über personelle Verflechtungen stabilisiert wird. Der Koalitionsausschuss bietet die Möglichkeit, die unterschiedlichen Arenen von Regierung, Partei und Fraktion zu verbinden. Erst durch ihn können Koalitionen überhaupt eine gewisse Entscheidungsfähigkeit erreichen (Rudzio 2008). Studien belegen, dass die Existenz von Koalitionsausschüssen Gesetzgebungsverfahren beschleunigt und die Haltbarkeit von Koalitionen verlängert (Miller 2011). Vor allem für kleinere Koalitionspartner sind Koalitionsausschüsse wichtig, da im Konsens entschieden wird und damit die quantitative Unterlegenheit in Kabinett und Parlament ausgeglichen werden kann (Heinrich 2002, 57).

10 Strukturen des informellen Regierens zeichnen sich üblicherweise dadurch aus, dass sie nicht öffentlich, nicht verschriftlicht, nicht fixiert, rechtlich nicht bindend und der Verfassung nicht bekannt sind (Heinrich 2002, 58).

Nach welchen Merkmalen unterscheiden sich Koalitionsausschüsse in der Praxis?

- *Die personelle Zusammensetzung.* Ein Koalitionsausschuss verfügt in der Regel über einen festen Kern an Mitgliedern, der sich aus Fraktions- und Parteivorsitzenden und den Regierungsspitzen, oft in Personalunion, zusammensetzt. Die Anzahl der Teilnehmer/innen beläuft sich auf sechs bis zwölf Personen. Den Vorsitz des Ausschusses führt meist der/die Ministerpräsident/in (Kropp & Sturm 1998, 113).
- *Der Tagungsrhythmus.* Viele Koalitionsausschüsse sind als ständiges Gremium vereinbart, das regelmäßig tagt, z.B. wöchentlich oder monatlich. Andere werden nur ad hoc in Konfliktfällen oder bei Fragen grundsätzlicher Bedeutung einberufen. Regelmäßige Runden bieten den Vorteil, dass die Akteur/innen Vertrauen aufbauen sowie politische Gewinne und Niederlagen im Zeitverlauf ausgeglichen werden können. Der Rhythmus richtet sich demnach nach der Funktion, die der Ausschuss erfüllen soll.
- *Die Funktion.* Ein Koalitionsausschuss kann als Steuerungsgremium die Kabinettsitzungen informell vorbereiten oder zur Beilegung von aktuellen Konflikten einberufen werden. Er kann der Kontrolle der eigenen Minister/innen durch die Partei dienen, politische Führung festlegen sowie die Akzeptanz und Folgebereitschaft der Parteien herbeiführen (Miller 2011, 238–239). Koalitionsausschüsse können auch zur öffentlichen Profilierung der Koalition dienen. In diesem Fall werden Treffen des Ausschusses mit einer anschließenden Pressekonferenz öffentlich dokumentiert, wie zum Beispiel im Fall von Rot-Grün auf Bundesebene von 1998 bis 2005.

Um den Stellenwert eines Koalitionsausschusses in der Praxis einschätzen zu können, muss er in Relation zu den anderen Mechanismen des Koalitionsmanagements eingeordnet werden. In manchen Fällen übernimmt der Ausschuss eine zentrale Rolle im Koalitionsmanagement; in anderen ist er nur ein weiteres Gremium neben anderen Runden. In manchen Koalitionen stellt zum Beispiel die enge Zusammenarbeit der Fraktions- oder der Parteivorsitzenden die Hauptachse des Koalitionsmanagements dar (Kropp 2000, 172).

Die Auswertung der Interviews ergibt, dass sich die Koalitionsausschüsse der G-Länder hinsichtlich des Tagungsrhythmus, der Mitgliedschaft und vor allem der Funktion für das Koalitionsmanagement zum Teil deutlich unterscheiden. Obwohl hier keine Details dargestellt werden können, lassen sich doch einige Verallgemeinerungen treffen.

- So fällt auf, dass alle G-Länder einen klassischen Koalitionsausschuss etabliert haben. In den meisten Fällen wurde die Einrichtung eines entsprechenden Ausschusses bereits im Koalitionsvertrag festgelegt. Die Teilnehmeranzahl variiert von acht bis 18 Personen. Üblicherweise setzt sich der Koalitionsausschuss aus den Spitzenpolitiker/innen der Regierung, Fraktionen und Parteien zusammen: der/die Ministerpräsident/in und deren/dessen Stellvertreter/in, der Chefin

oder dem Chef der Staatskanzlei (als Protokollant/in) sowie die Fraktions- und Parteivorsitzenden. Obwohl Entscheidungen einstimmig getroffen werden, wird darauf geachtet, dass die Koalitionspartner nominell gleich stark vertreten sind.

- Über den Koalitionsausschuss hinaus haben die meisten Koalitionen eine kleinere Spitzenrunde etabliert. Üblicherweise nehmen hieran für jeden Koalitionspartner nur ein Regierungsmitglied und der/die Fraktionsvorsitzende/n teil. Demgegenüber sind die Parteivorsitzenden in der Regel nicht eingebunden. Die Namen für diese Runde variieren von Land zu Land. Sie werden etwa als «Kernkabinet», «nicht-Runde» oder «Rathausrunde» bezeichnet. In den meisten Fällen haben sie den Charakter eines strategischen Zentrums der jeweiligen Koalition und sind der Ort in der Koalition, an dem Konflikte behandelt und idealerweise gelöst werden, für die auf den darunterliegenden Ebenen keine Lösung erzielt werden konnte. Sie sind damit der Ort der letzten Eskalationsstufe zur Konfliktlösung in der Koalition.
- Die zwei zentralen Säulen des Koalitionsmanagements sind der (größere) Koalitionsausschuss und die (kleinere) Spitzenrunde. Beide Gremien ergänzen sich, indem sie unterschiedliche Funktionen des Koalitionsmanagements übernehmen. In der vertraulichen Spitzenrunde werden vor allem politisch sensible Fragen geklärt. Hier können die Koalitionsspitzen Kompromisse eingehen, ohne dass ein Gesichtverlust droht. Ein Ausschuss mit größerer Teilnehmerzahl hingegen kann eine stabilisierende Funktion für die jeweilige Koalition haben, wenn er die erweiterten Spitzen der Koalitionspartner einbindet und dadurch Akzeptanz für Kompromisse schafft.
- Keine Koalition gleicht der anderen. Jede muss für sich einen passenden Weg finden, informelle Strukturen für den Regierungsalltag zu schaffen, die zur politischen Kultur des Landes und seiner Verwaltung, den beteiligten Parteien und zum handelnden Spitzenpersonal passen. So nutzen die Koalitionen in Bremen und Hamburg beispielsweise ein Koalitionsmanagement, das stark von der Exekutive geprägt ist. In allen Fällen wird zudem eine gewisse Dynamik im Koalitionsmanagement erkennbar. Die informellen Strukturen sind nicht statisch, sondern ändern sich im Laufe der Legislaturperiode, weil sich bestimmte Verfahren zum Beispiel erst einspielen müssen, andere wieder verworfen werden oder sich die Machtbeziehungen der Akteur/innen verschieben. Alles in allem gilt, dass das Koalitionsmanagement maßgeschneidert ist.
- Bei vielen Koalitionspartnern der Grünen liegt der Parteivorsitz entweder in Personalunion bei den Ministerpräsident/innen oder den Fraktionsvorsitzenden. Bei Bündnis 90/Die Grünen dagegen sind die Funktionen Regierungsmitglied, Fraktions- und Parteivorsitz auf mindestens vier Personen verteilt: zum einen durch die Doppelspitze der Partei, die in den meisten Fällen gilt; zum anderen durch die Trennung von Amt und Mandat, die in den meisten Fällen gilt und dazu führt, dass Parteivorsitzende der Grünen i. d. R. kein Landtagsmandat ausüben. Da Koalitionsausschüsse oft paritätisch besetzt sind, vergrößert sich die Runde durch die grüne Doppelspitze und die Trennung von Amt und Mandat: Die Überzahl der Grünen gleichen die Koalitionspartner mit zusätzlichen

Vertreter/innen aus. Viele Teilnehmer/innen untergraben jedoch das Ziel, eine vertrauliche Atmosphäre zu schaffen. Große Gremien befördern die Bildung kleinerer, informeller Runden – an denen meistens die Spitzen der Koalitionspartner aus der Regierung und Fraktion teilnehmen. Damit bleiben die Landesverbände von Bündnis 90/Die Grünen in den kleineren Runden meist außen vor, während die Landesverbände der Koalitionspartner durch deren übliche Personalunion miteinbezogen sind. In der Konsequenz müssen die Grünen zusätzlichen Aufwand betreiben, um die Partei in die Entscheidungsfindung einzubinden bzw. im Anschluss zu informieren. Insofern erschweren die organisatorischen Prinzipien der Grünen ein effektives Koalitionsmanagement.

- Wenn informelle Koalitionsorgane effektiv funktionieren und von den Verhandlungen wenig nach außen dringt, kann das auch dazu führen, dass politische Erfolge nicht sichtbar werden. Werden Konflikte relativ geräuschlos in der kleinen Spitzenrunde gelöst, wird es zur Herausforderung, die eigenen Verhandlungserfolge parteiintern oder auch einer breiteren Öffentlichkeit sichtbar zu machen. So stehen effektives Regieren und die öffentliche Inszenierung von Politik in einem Spannungsverhältnis. Eine Möglichkeit, dem zu begegnen, besteht darin, den Koalitionsausschuss gezielt für die öffentliche Inszenierung einzusetzen, wie es beispielsweise die Küstenkoalition in Schleswig-Holstein praktizierte.

4 Die föderale Arena

Für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sind zwei Merkmale des deutschen Föderalismus von herausgehobener Bedeutung. Zum einen stellt die Kennzeichnung des sogenannten Exekutivföderalismus die dominante Rolle der Landesregierungen im Vergleich zu den Landesparlamenten heraus. Zum anderen konstituieren die Beziehungen zwischen Bund und Ländern ein System des «kooperativen Föderalismus», das von wechselseitigen Abhängigkeiten geprägt ist (Blätte & Hohl 2013, 209). Diese Ausprägungen führen dazu, dass Bündnis 90/Die Grünen in den Abstimmungen zwischen Bund und Ländern mittlerweile als aktiver Verhandlungspartner stark vertreten sind: im Plenum und in den Fachausschüssen von Bundestag und Bundesrat, im Vermittlungsausschuss zwischen Bundesrat und Bundestag, in den Landesministerkonferenzen (Hegele & Behnke 2013) und inzwischen auch in den Konferenzen der Ministerpräsident/innen und den ihr vorgeschalteten Konferenzen der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien. Damit befinden sich die Grünen «in einer strategisch günstigen Situation, um ihre Beteiligung an aktuell neun Landesregierungen [...] auch für ihre Berücksichtigung sachpolitischer Forderungen beziehungsweise zur Durchsetzung parteipolitischer Interessen zu nutzen» (Träger 2016, 187).

Dieser Abschnitt geht der Frage nach, welche informellen Strukturen die Grünen für die parteiinterne Abstimmung in der föderalen Arena geschaffen haben. «Föderale Arena» meint hier keinen verfassungsrechtlich fest definierten Ort, sondern den Raum, in dem die innerparteiliche Willensbildung für konkrete Entscheidungen in Gremien wie dem Bundesrat, aber auch für die übergeordnete strategische Ausrichtung der Partei stattfindet. Die bundesweite programmatische Auseinandersetzung von Bündnis 90/Die Grünen geht selbstverständlich darüber hinaus und umfasst Parteiorgane und -strukturen wie die Bundesdelegiertenkonferenz, den Länderrat, den Frauenrat, Bundesarbeitsgemeinschaften und Mitgliederentscheide (Switek 2015, 133ff).

4.1 Landesregierungen im Bundesrat

Mitglieder der Landesregierungen bilden den Bundesrat. Ihr Verhalten im Bundesrat wird sowohl von parteipolitischen Zielsetzungen als auch von Eigeninteressen der Länder bestimmt. Umgekehrt dürfte auch die Rolle der Länder im Bundesrat eine Wirkung auf die Landesverbände von Parteien entfalten (Leber 2014, 41). In jedem Fall ist das Verhalten einer Landesregierung im Bundesrat – also die Stellungnahme, Zustimmung bzw. Billigung zu Gesetzentwürfen, die Anrufung des Vermittlungsausschusses und die Einbringung eigener Initiativen – nicht allein durch die Existenz

konformer bzw. nicht konformer Koalitionen zu erklären (Kropp 2001, 201). Landesregierungen folgen nicht um jeden Preis der von ihren jeweiligen Bundesparteien möglicherweise favorisierten Richtung. Die Ministerpräsident/innen der Länder verstehen sich keineswegs als verlängerter Arm der Parteizentrale, sondern denken «im Zweifel immer eher an ihr höchstes Interesse als Partei- und Regierungschefs eines Landes als an das Wohl und Wehe der Gesamtpartei» (Leunig & Träger 2012, 304).

In der Bundesgesetzgebung spielt der Vermittlungsausschuss eine entscheidende Rolle. Die Auswertung von 1949 bis 2009 zeigt, dass bei rund zwölf Prozent aller Gesetzesinitiativen der Vermittlungsausschuss angerufen wurde (Träger 2012, 45). Er wird besonders häufig dann aufgerufen, wenn die politische Mehrheit im Bundesrat von der der Bundesregierung (divergierende Mehrheit) abweicht. Bei gleichgerichteten und unklaren Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat werden Konflikte zwischen Bund und Ländern dagegen seltener im Vermittlungsausschuss ausgetragen (Leunig 2003, 222). In Zeiten der ersten Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel (2005–2009) wurde der Vermittlungsausschuss zum Beispiel in nur rund drei Prozent aller Fälle angerufen (Träger & Thiel 2012, 265). Erklärt wird dies einerseits dadurch, dass die Große Koalition wenige Gesetzesvorhaben vorangetrieben hat, die substantielle Länderrechte berühren. Zum anderen wurden mittels informeller Prozesse und Gremien (z.B. Koalitionsausschuss im Bund, Kommission zur Föderalismusreform) relevante Länderakteure frühzeitig eingebunden (Stüwe 2008, 31). An die Stelle des Vermittlungsausschusses als Ort der Entscheidung treten also andere, zum Teil informelle Gremien und Verhandlungsstrukturen (Leunig 2003, 242).

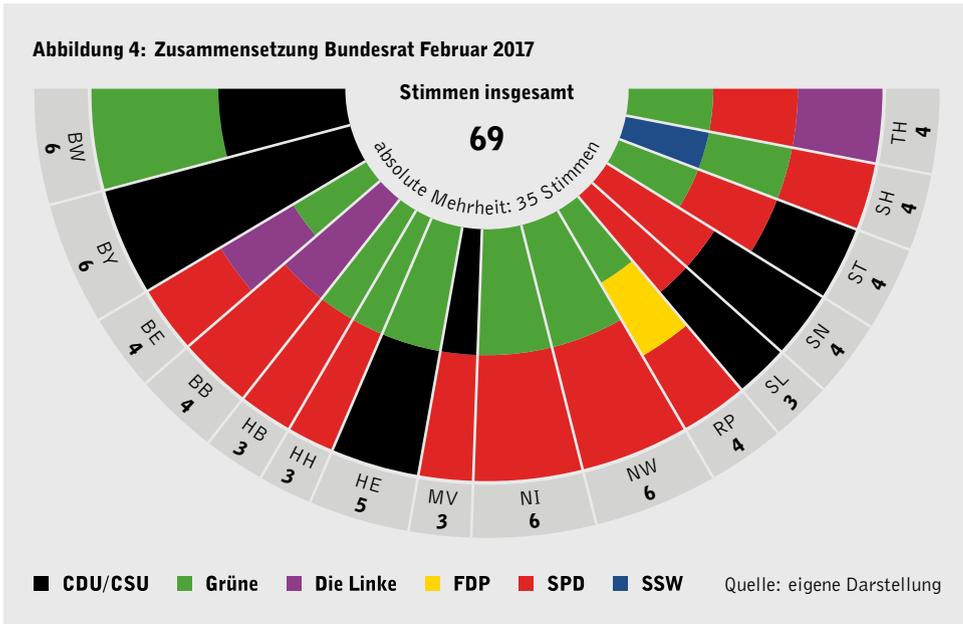
Eine Verschiebung der Entscheidungen in informelle Strukturen war auch zwischen 2013 und 2017 in der zweiten Großen Koalition unter Bundeskanzlerin Merkel zu beobachten. Innerhalb der 18. Legislaturperiode kam der Vermittlungsausschuss für nur drei Sitzungen zusammen (Vermittlungsausschuss 2017).

4.2 Ablauf und politische Koordination Bundesrat

Der Bundesrat tritt etwa alle drei bis vier Wochen freitags zusammen. Sein Plenum setzt sich aus den Ministerpräsident/innen und den für die jeweilige Landesregierung autorisierten Vertreter/innen zusammen. Die Sitzungen werden von den jeweiligen Landesvertretungen in einem Drei-Wochen-Rhythmus von Ausschusswoche, Koordinierungswoche und Plenarwoche vorbereitet (siehe auch Schrenk 2010; Behnke 2015).

In der **Ausschusswoche** drei Wochen vor dem Plenum beraten die 16 Fachausschüsse des Bundesrates über die Vorlagen. Dabei gilt weitgehend das Ressortprinzip, d. h. die Vertreter/innen der Landesministerien stimmen in den Ausschüssen im Sinne ihrer Hausleitung ab. Die Referent/innen der Landesvertretungen tragen die Voten des Landes aus den Ausschüssen in einem Überblick zusammen und ergänzen diesen um die Übersicht des Stimmverhaltens der anderen Länder. So werden bis Freitag, spätestens bis Montagmorgen, die Konfliktlinien innerhalb einer Landesregierung und zwischen den Landesregierungen erkennbar.

Abbildung 4: Zusammensetzung Bundesrat Februar 2017

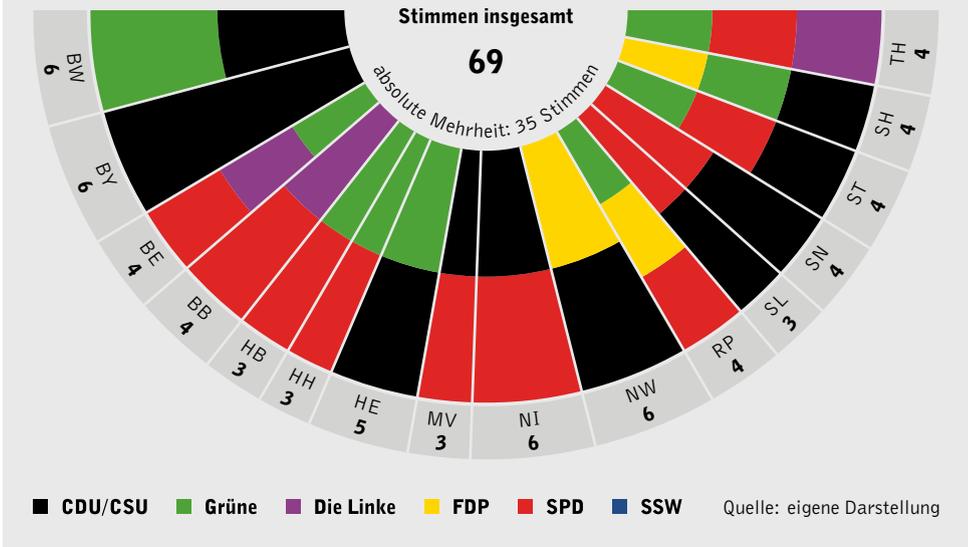


Mit der **Koordinierungswoche** beginnt die landesinterne Abstimmung zwischen federführenden und mitberatenden Ressorts im jeweiligen Land. Ziel ist es, für das Land eine gemeinsame Position zu finden. Das ist angesichts divergierender sachpolitischer und manchmal auch parteipolitischer Interessen der Ressorts nicht immer einfach. Diese landesinterne Koordination wird überlagert und zum Teil auch beeinflusst von der parallel stattfindenden länderübergreifenden Koordination der Parteien in Berlin. Offen bleiben zum Ende dieser Woche die Fragen, die auf Ebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre oder im Kabinett zu klären sind.

Steht in der Koordinierungswoche die landesinterne Abstimmung im Vordergrund, dominiert in der **Plenarwoche** die länderübergreifende bzw. Bund-Länder-Koordination. In der Kabinettsitzung legen die Landesregierungen ihre Positionen in den meisten Tagesordnungspunkten fest. Für einige wenige Fragen, die auch im Kabinett nicht gelöst werden können, wird «freie Hand» vereinbart. Mitte der Woche, nachdem die Referent/innen der Länder mit den Sekretär/innen des Bundesrates im sogenannten «kleinen Bundesrat» die Tagesordnung besprochen haben, scheint zum ersten Mal eine offizielle A-B-G-Länder-Konfliktlinie durch, deren Elemente auf politischer Ebene koordiniert werden müssen.

Die finale Abstimmung innerhalb der Parteien findet am Donnerstag der Plenarwoche statt und endet auf höchster politischer Ebene in abendlichen **Kaminrunden** der A-, B- und G-Länder. Das Ziel jeder Partei ist es, trotz möglicherweise unterschiedlicher Interessen zwischen Landesregierungen, Bundespartei und Bundestagsfraktion einen stimmigen Gesamtauftritt zu erreichen. Der Abstimmungsaufwand fällt in Zeiten, in denen eine Vielzahl an Koalitionskonstellationen in den Ländern existiert, deutlich größer aus.

Abbildung 5: Zusammensetzung Bundesrat April 2018



Die CDU/CSU trifft sich zur (derzeit) sogenannten Merkel-Runde, zu der die oder der Vorsitzende der Bundestagsfraktion einlädt und an der auch die Kanzlerin teilnimmt. Der Ort des Treffens rotiert durch die Landesvertretungen der von CDU/CSU geführten Bundesländer. Unter den unionsgeführten Ländern organisiert zurzeit Hessen mit Ministerpräsident Volker Bouffier (Grabitz 2018) und der Ministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten, Lucia Puttrich, die B-Koordination. An den Treffen nehmen die Ministerpräsident/innen der Union und die stellvertretenden Ministerpräsident/innen der Länder teil, in denen die CDU als kleiner Koalitionspartner mitregiert. Darüber hinaus sitzen auch die/die Vorsitzende der CSU-Landesgruppe, die Generalsekretär/innen von CDU und CSU, der oder die jeweilige Chef/in des Bundeskanzleramtes und dessen Bund-Länder-Koordinator/in in der Runde. Eine Vertreterregel gibt es nicht (Funk 2014).

Aufseiten der SPD nehmen neben den SPD-Ministerpräsident/innen ebenfalls die stellvertretenden Ministerpräsident/innen, die die SPD als kleiner Koalitionspartner stellt, an diesen Sitzungen teil. Außerdem gehören der Runde drei Vertreter/innen der Bundespartei an (Parteivorsitzende, Generalsekretär/in und Schatzmeister/in). Für die Bundestagsfraktion nehmen der/die Vorsitzende und der/die Parlamentarische Geschäftsführer/in an der Koordination teil (Sturm 2013). Bis 2012 war der frühere Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Kurt Beck, der Bundesrat-Koordinator der SPD. Mit dessen Ausscheiden wechselten der Vorsitz und die Gastgeberrolle vorübergehend an Nordrhein-Westfalen, weil es das bevölkerungsreichste Bundesland mit einer großen Verwaltung ist (Sattar, Burger & Holl 2012). Daran anschließend hatte Hamburg mit dem früheren SPD-Generalsekretär und Bürgermeister Olaf Scholz und dem Bevollmächtigten Wolfgang Schmidt eine wichtige

Rolle für die A-Koordination übernommen. Der Wechsel von Scholz nach Berlin, der Anfang 2018 in der Großen Koalition die Aufgabe des Bundesfinanzministers übernahm, machte eine erneute Anpassung der Strukturen erforderlich.

4.3 Grüne Koordination in der föderalen Arena

Für ein nach außen hin geschlossenes Auftreten einer Partei zu wichtigen Gesetzesinitiativen im Bundesrat ist eine komplexe Abstimmungsleistung der Beteiligten über vertikale und horizontale Ebenen hinweg erforderlich: zum Koalitionspartner, zwischen den Landesregierungen, der Bundestagsfraktion und dem Bundesvorstand der Partei (Kropp 2001). Für die kleineren Parteien wie Bündnis 90/Die Grünen galt lange Zeit, dass sie sich allenfalls ad hoc treffen (Schrenk, 2010, 366).

Die Anzahl der Stimmen von Landesregierungen mit grüner Beteiligung ist seit Beginn der zweiten Großen Koalition im Oktober 2013 kontinuierlich angewachsen. Im Februar 2017 (vgl. Abb. 4) regierten die Grünen in elf Ländern, die in der Summe über 49 von insgesamt 69 Stimmen im Bundesrat verfügten. In der Länderkammer liegt die absolute Mehrheit bei 35 Stimmen. Zur Durchsetzung ihrer Vorhaben war die Große Koalition zu dieser Zeit daher auf die Stimmen von mindestens vier Ländern mit grüner Regierungsbeteiligung angewiesen, die 15 Stimmen (falls das rot-rote Brandenburg mit der Großen Koalition stimmt) bzw. sogar 19 Stimmen mitbringen. Den Grünen kam dadurch eine einflussreiche Position zu, die allerdings durch die Regierungsverluste von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen im Sommer 2017 bald geschwächt wurde. Im April 2018 regieren Bündnis 90/Die Grünen in neun Ländern mit, die zusammen über 37 Stimmen im Bundesrat verfügen (vgl. Abb. 5).

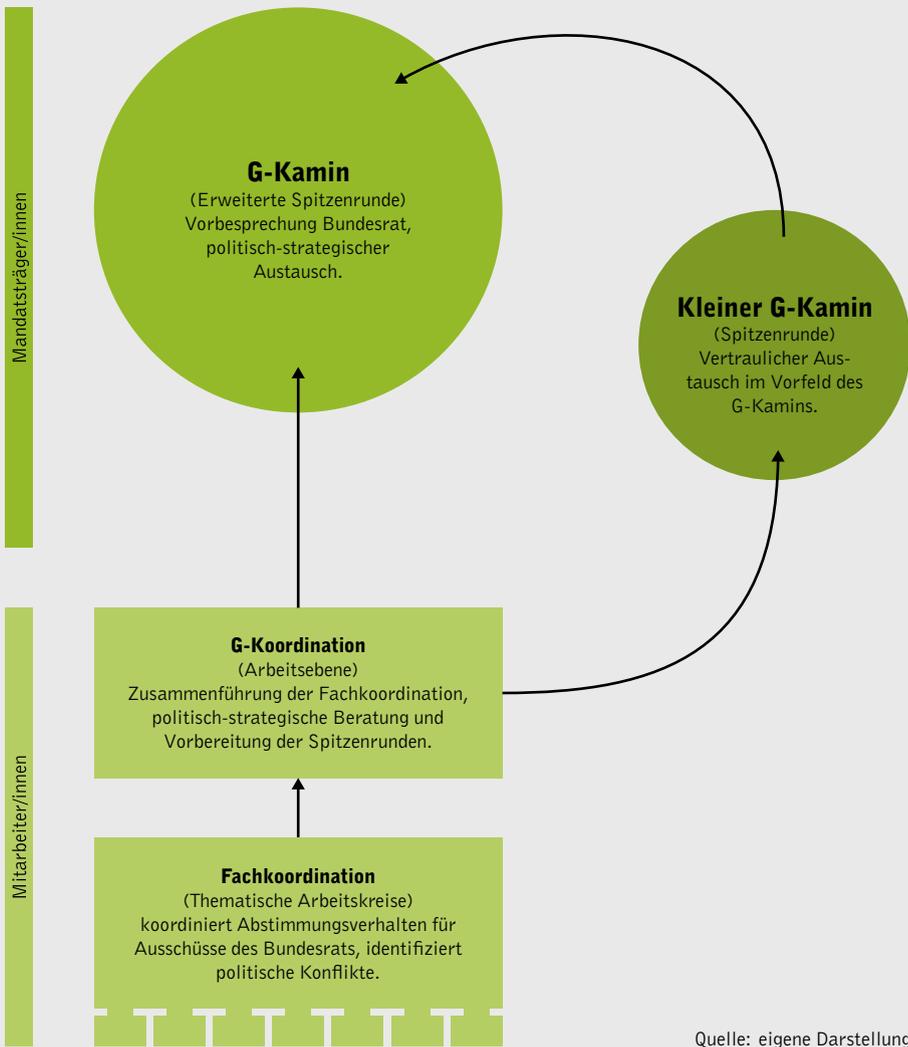
Der Zugewinn an Regierungsmacht in den Ländern hat die Bundesratskoordination der Grünen verändert. Die steigende Anzahl an grünen Regierungsbeteiligungen geht mit einem Zuwachs an administrativen und programmatischen Ressourcen auf Landesebene einher. Zudem ist den Akteur/innen mittlerweile bewusst, dass sie Ressourcen – Zeit und Personal – für diese Abstimmungen aufwenden müssen, wie etwa die thüringische Umweltministerin Anja Siegesmund (2016) unterstreicht: «Die Koordinierung der G-Länder funktioniert nicht von allein. Professionelle Strukturen sind die halbe Miete.»

Ziel der Koordination ist ein geschlossenes Auftreten der Partei als Ganzes. Zum einen soll ein uneinheitliches Abstimmungsverhalten in Bundestag und Bundesrat vermieden werden, zum anderen sollen zwischen der Bundes- und der Landesebene Synergien geschaffen werden, etwa durch Initiativen im Bundesrat und gemeinsame, Ebenen übergreifende thematische Schwerpunkte. Wie aber funktioniert die G-Koordination in der Praxis? Welche Akteur/innen übernehmen welche Aufgaben und innerhalb welcher informellen Strukturen? Die Struktur der Koordination lässt sich etwas vereinfacht wie folgt einteilen (vgl. Abb. 6):

1. Fachkoordination durch Bundesratsreferent/innen der Landesministerien,
2. G-Koordination durch die G-Koordinator/innen der Landesvertretungen sowie
3. die beiden Kaminrunden des politischen Spitzenpersonals.

Abbildung 6: Die G-Koordination

Stand: April 2018



4.3.1 Fachkoordination durch Bundesratsreferent/innen

Für die Politikfelder, in denen die Grünen bundesweit mehrere Ministerien verantwortlich sind, wurden thematische Arbeitskreise gebildet, zum Beispiel zu Umwelt, Energie, Verkehr und Justiz. In dieser Fachkoordination koordinieren die Bundesratsreferent/innen das Abstimmungsverhalten ihrer Landesministerien für die Ausschüsse des Bundesrates. In den meisten Fällen sind die Referent/innen in der jeweiligen Landesvertretung in Berlin angesiedelt, in einigen Fällen aber auch im

Fachressort in der Landeshauptstadt. Zur Verzahnung zwischen Landes- und Bundesgrünen wirken an dieser Koordination auch Referent/innen der Bundespartei und der Bundestagsfraktion mit. Für die Koordination müssen fachliche, koalitionäre und parteipolitische Positionen berücksichtigt und weitgehend in Einklang gebracht werden, etwa zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung. Die Referent/innen identifizieren mögliche Konflikte, die auf Ebene der G-Koordination bzw. der politischen Spitzenrunden behandelt werden.

Neben diesen fest etablierten Arbeitskreisen der Fachkoordination bilden sich immer wieder ad-hoc-Arbeitsgruppen zu politisch besonders relevanten Themen. So wurden beispielsweise zur Flüchtlingspolitik oder zum Datenschutzgesetz Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen über den Verlauf weniger Monate Vorgehen und Kommunikationslinien abgestimmt wurden.

4.3.2 G-Koordination durch die G-Koordinator/innen in den Landesvertretungen

Die G-Koordination im föderalen Kontext wird im Wesentlichen durch Mitarbeiter/innen aus den Vertretungen der Länder beim Bund geleistet. Sie arbeiten dort für ihre jeweilige Landesregierung und besitzen ein hohes parteipolitisches Urteilsvermögen, das für eine Verständigung und die Mehrheitsbeschaffung im Bundesrat unverzichtbar ist. Der Kreis der Mitarbeiter/innen bereitet die Kaminrunden des politischen Spitzenpersonals vor. Er ist der Maschinenraum grüner Politik in der föderalen Arena.

Die G-Koordinator/innen aus den Landesvertretungen bilden zusammen mit Mitarbeiter/innen aus der Bundestagsfraktion, dem Bundesvorstand und der grünen Fraktion im Europäischen Parlament die Arbeitsebene der G-Koordination. Zum einen werden hier die zentralen Ergebnisse und Empfehlungen der Fachkoordination ausgetauscht und zusammengeführt. So können einzelne G-Länder auf die Expertise anderer G-Länder zu einer Vielfalt an Themen und Vorgängen zurückgreifen, die sie selbst nicht leisten könnten. Insofern schafft die G-Koordination Synergien und ist gerade für kleinere G-Länder von hoher Relevanz. Zum anderen bereitet die G-Koordination die Kaminrunden der Spitzenpolitiker/innen vor und leistet eine politisch-strategische Beratung. Das umfasst die frühzeitige Identifizierung möglicher unterschiedlicher Bewertungen von Gesetzesinitiativen der Bundesregierung und Vorschläge für eigene Initiativen im Bundesrat.

Für diese politische Koordination müssen auch die Positionen der A- und B-Länder berücksichtigt werden. Die G-Länder haben durch ihre jeweiligen Koalitionspartner unterschiedliche Zugänge zu den anderen Parteien. Das gilt insbesondere für Hamburg und Nordrhein-Westfalen (bis zum Ende der rot-grünen Koalition im Mai 2017), wo die SPD-Regierungschefinnen und -chefs eine hervorgehobene Rolle in der Bund-Länder-Koordination der SPD spielen. Der hessische Ministerpräsident Volker Bouffier ist als stellvertretender CDU-Bundesvorsitzender und enger Vertrauter der Bundeskanzlerin ein wichtiger Zugang für die G-Länder, um Debatten im Unionslager mitzubekommen. Umgekehrt kann er in CDU-Gremien

über die Positionierung der G-Länder berichten. Ähnliches dürfte seit Auflage der grün-schwarzen Koalition für Baden-Württemberg gelten.

Aufgabe und Rolle der Landesvertretungen

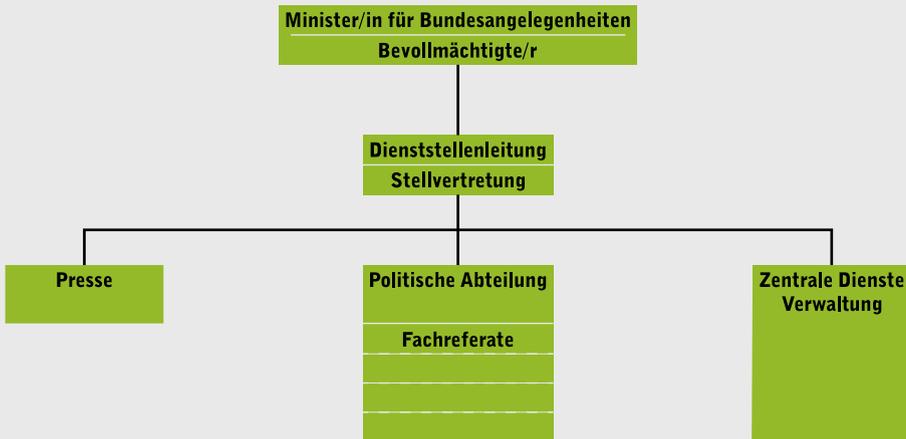
«Mit den Vertretungen der Länder beim Bund verfügt das deutsche Regierungssystem über einzigartige politische Institutionen. [...] Ihre vordringliche Aufgabe ist die Stimmführung und Vertretung im Bundesrat. Darüber hinaus antizipieren sie politische Entwicklungen mit Auswirkungen für die Politik des eigenen Landes – sie dienen als Horchposten und Sprachrohr im Zuge des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, organisieren Kontakte zum Vorteil des Landes und präsentieren in der Bundeshauptstadt die Vielfalt ihres Landes. [...]

An der Spitze jeder Landesvertretung steht traditionell ein Bevollmächtigter der Landesregierung. Je nach Landestradition oder politischer Konstellation arbeitet dieser im Range eines Ministers bzw. Staatssekretärs mit Kabinettsrang (sog. Politikerlösung) oder eines Staatssekretärs ohne Kabinettsrang bzw. eines politischen Beamten des höheren Dienstes (sog. Beamtenlösung). [...] Vor allem im Rahmen der Politikerlösung zeichnet sich zusätzlich ein Dienststellenleiter für die Leitung des Hauses verantwortlich.

Ein Mitarbeiterstab aus Fach- und Koordinierungsreferenten steht dem Bevollmächtigten bzw. Dienststellenleiter bei der Erfüllung der Aufgaben zur Seite. Die Referenten sind als Stammpersonal entweder direkt über den Stellenplan der Landesvertretung etatisiert oder werden von ihren jeweiligen Landesressorts zur Landesvertretung nach Berlin abgeordnet. [...] [Sie verfügen] über ein enormes gesetzgeberisches Detailwissen, das sie vor dem Hintergrund vielfältiger hierarchisch als auch parteipolitisch gewachsener Strukturen im Interesse ihres Landes einsetzen. Neben diesem «politischen» Personal beschäftigt jede Landesvertretung Personal für die Organisation und Durchführung eines zumeist recht umfangreichen und inhaltlich ausdifferenzierten Veranstaltungsangebots.» (Schrenk 2010)

Die formale Stellung der G-Koordinator/innen in ihrer jeweiligen Landesvertretung (vgl. Abb. 7) unterscheidet sich von Land zu Land. In den hier untersuchten Fällen wurden drei Varianten identifiziert, an welche Position die Koordinationsaufgabe gekoppelt ist: (1) als Referent/in eines Ministeriums im Fachreferat, (2) als Koordinator/in der politischen Abteilung auf der mittleren Ebene oder (3) als Leiter/in der Dienststelle bzw. dessen Stellvertretung auf der höchsten politischen Ebene

Abbildung 7: Aufbau einer Landesvertretung beim Bund



Quelle: eigene Darstellung

unterhalb des/der Bevollmächtigten, der/die üblicherweise vom großen Koalitionspartner gestellt wird (vgl. Abb. 7). Eine Neuerung in diesem Zusammenhang war die Ernennung des früheren Abteilungsleiters Volker Ratzmann zum Staatssekretär und Bevollmächtigten der baden-württembergischen Landesvertretung. Er ist im Kreise der Grünen der einzige Bevollmächtigte und damit ihr ranghöchster Verhandler auf der Arbeitsebene.

Für die Stellung der G-Koordinator/innen ist es entscheidend, im engen und intensiven Austausch mit den Bundesratsreferent/innen ihrer Länderressorts zu stehen. Diese verfügen ebenso wie die G-Koordinator/innen in der Regel über eine sehr leitungsnahe Stellung oder zumindest über eine direkte Kommunikation in die jeweilige Hausleitung. Ohne zwischengeschaltete Abteilungs- oder Unterabteilungsleiter/innen erfolgt die Kommunikation zwischen Landeshauptstadt und G-Koordinator/in in der Landesvertretung deshalb in der Regel schnell. Diese enge Rückkopplung bietet aus grüner Sicht organisationspolitische Vorteile gegenüber den anderen Parteien.

Oft wird unterschätzt, wie stark die Bundespolitik eines Landes über die Landesvertretung läuft. Solche «Defizite im Steuerungswissen» (Kropp 2010, 118) treten üblicherweise nur da auf, wo eine Partei ohne Regierungserfahrung auf eine bereits eingetübte und über einen ministeriellen Unterbau verfügende Regierungspartei in den Koalitionsverhandlungen trifft. Das bestätigt auch die damalige Bundesvorsitzende Simone Peter (2016) mit Blick auf ihre Erfahrungen in der saarländischen Landesregierung (2009–2012): «Als ich damals Ministerin in der Jamaika-Koalition war, erwies es sich als strategischer Nachteil, dass die personelle Besetzung in der Landesvertretung nicht angemessen war. Das Bewusstsein dafür hat sich mit steigender Beteiligung an Landesregierungen erheblich verschärft.» Idealerweise werden diese politischen Positionen bereits in den Koalitionsverhandlungen vereinbart.

4.3.3 Kaminrunden der politischen Spitzenakteur/innen

Auf politisch höchster Ebene erfolgt die G-Koordination in zwei Kaminrunden. Der sogenannte G-Kamin wurde im April 2011 gegründet und tagt donnerstags am Vorabend der Bundesratssitzung. Seine wichtigste Aufgabe liegt darin, den Austausch über politisch besonders relevante Fragen der Tagesordnung des Bundesrates zu ermöglichen und ein Forum dafür zu bieten, Konflikte zu moderieren und Kommunikationslinien zwischen Bundes- und Landesgrünen abzustimmen.

Für die Regierungsgrünen in den Ländern nehmen aktuell Ministerpräsident Kretschmann, die acht stellvertretenden Ministerpräsident/innen sowie weitere Minister/innen teil. Darüber hinaus haben die Vorsitzenden der grünen Landtagsfraktionen aus den Ländern, in denen die Grünen mitregieren, Zutritt. Vertreter/innen aus Ländern, in denen die Grünen nicht regieren, nehmen an dieser Kaminrunde nicht teil. Die Bundesseite wird durch die Doppelspitzen von Partei und Bundestagsfraktion und deren Geschäftsführer/innen vertreten, die europäische Ebene durch zwei bis drei führende Abgeordnete aus der grünen Europagruppe. Darüber hinaus haben leitende Mitarbeiter/innen Zugang zum G-Kamin. Anfangs noch eine überschaubare Runde, ist die Teilnehmerzahl des G-Kamins auf mittlerweile rund 50 Personen angewachsen. Er gilt damit als erweiterte Spitzenrunde.

Weil die mittlerweile beachtliche Größe des G-Kamins eine Diskussion in vertraulicher Atmosphäre erschwert, wurde im Jahr 2015 der Kleine G-Kamin gegründet, der den Sitzungen des G-Kamins vorgeschaltet ist. Er wird auch «MP-Runde» genannt, da an ihm lediglich der Ministerpräsident, die stellvertretenden Ministerpräsident/innen sowie die Spitzen der Bundespartei, Bundestagsfraktion und der deutschen Grünen im Europäischen Parlament teilnehmen. Mitarbeiter/innen haben nur in Ausnahmefällen Zutritt. Durch seine Zusammensetzung gilt der Kleine G-Kamin als die zentrale Spitzenrunde von Bündnis 90/Die Grünen in der Bund-Länder-Koordination. Er ermöglicht den vertraulichen Austausch auf höchster Ebene zwischen Bundes- und Landesgrünen.

In beiden Kaminrunden werden Themen von hoher politischer Bedeutung besprochen. Neben den Abstimmungsprozessen für die Arbeit im Bundesrat und der Verständigung zu geplanten grünen Initiativen sind die Treffen eine wichtige Plattform für den länderübergreifenden Austausch der Regierungsgrünen. Grüne Landesverbände in der Opposition sind nicht eingebunden. Die Organisation und inhaltliche Vorbereitung beider Kaminrunden erfolgt durch Baden-Württemberg und dessen Bevollmächtigten Volker Ratzmann.

4.4 Entwicklung der G-Koordination

Im Folgenden wird nachgezeichnet, wie sich die Strukturen der föderalen Abstimmung von Bündnis 90/Die Grünen entwickelt haben. Die bisherige Entwicklung der G-Koordination unterteilt sich in vier Phasen (vgl. Abb. 8):

4.4.1 Phase 1: Vorlauf (2007–2010)

Die G-Koordination findet ihren Ursprung zwischen 2007 und 2010. Damals regierten Bündnis 90/Die Grünen nur in Bremen (Rot-Grün), in Hamburg (Schwarz-Grün) und im Saarland (Jamaika). Die Tatsache, dass es sich um drei unterschiedliche Konstellationen mit unterschiedlichen Koalitionspartnern handelte, machte die Abstimmung zwischen den grünen Ländern untereinander und mit den Bundesgrünen kompliziert. Die drei Länder sind zudem vergleichsweise klein und verfügen damit über wenig administrative Ressourcen, was die Koordination auf ein Minimum reduzierte. Für Hamburg und das Saarland wurde die Koordination jeweils aus der Landeshauptstadt von Mitarbeiter/innen geleistet.



Die erste Bund-Länder-Koordination wurde damals von der Bundestagsfraktion angestoßen, die eine regelmäßige Telefonkonferenz organisierte und den Ländern fachliche Expertise zur Verfügung stellte. «Das war damals ein sehr kleiner und loser Verbund. Dadurch ergab sich eine relativ starke Rolle der Bundestagsfraktion in dieser Bund-Länder-Koordination», erinnert sich ein Mitarbeiter der Bundesebene.

Diese Phase kann als Vorlauf der eigentlichen G-Koordination gewertet werden. Einen Einschnitt in die Bund-Länder-Koordination der Grünen markiert der Start der rot-grünen Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen im Mai 2010. In den Kreis der G-Länder stieß damit ein einflussreiches und ressourcenstarkes Land, das in den Folgejahren eine wichtige Rolle dabei spielte, die G-Koordination zu stabilisieren und zu professionalisieren. Rückblickend war auch der Zeitpunkt der Regierungsbe- teiligung in Nordrhein-Westfalen wichtig, da sie das kurz darauf folgende frühzeitige Ende von Schwarz-Grün in Hamburg im November 2010 kompensieren konnte.

4.4.2 Phase 2: Etablierung (2011–2013)

Mit der Regierungsbeteiligung in Nordrhein-Westfalen stieg das Stimmgewicht der G-Länder im Bundesrat. Damit nahm die Notwendigkeit zur grüninternen Abstimmung zu. Gleichzeitig stieß mit den NRW-Regierungsgrünen ein einflussreicher Akteur, der den größten Landesverband der Partei und die meisten Abgeordneten einer Landesgruppe in der Bundestagsfraktion stellt, zur G-Koordination. Zudem verfügten die Grünen durch die Regierungsbeteiligung über weitreichendere administrative und personelle Ressourcen.

In ihren Koalitionsverhandlungen hatten die NRW-Grünen die personellen Voraussetzungen für eine Übernahme der G-Koordination geschaffen, in dem sie sich u. a. die stellvertretende Leitung der Landesvertretung beim Bund und eine weitere politische Referatsleiterstelle gesichert hatten. Dass von nun an die G-Koordination de facto zunehmend von Nordrhein-Westfalen organisiert wurde, stieß aufseiten der Bundestagsfraktion auf wenig Begeisterung. «Aber im Zuge der weiteren Regierungsbeteiligungen mit immer mehr Ländern wurden die Kräfteverhältnisse klar», erinnert sich die Koordinatorin eines G-Landes.

Die Telefonkonferenzen wurden nun durch regelmäßige Treffen in Berlin ersetzt. Die erste Runde fand am 10. Februar 2011 in der Landesvertretung Nordrhein-Westfalen statt. Über den Tagungsort herrschte zunächst Uneinigkeit, denn die Bundestagsfraktion favorisierte die örtlich am Reichstag gelegene Parlamentarische Gesellschaft. Vom «G-Länder-Kamin» wurde erstmals mit dem zweiten Treffen am 14. April 2011 gesprochen. Fand der Kamin zunächst nur unregelmäßig statt, übernahm man ab Herbst 2011 den Rhythmus des Bundesrats. Anfangs war die Bereitschaft zur Teilnahme unterschiedlich stark ausgeprägt, «für manche Landesgrünen waren die Landtagssitzungen wichtiger als die Abstimmung für den Bundesrat», fasst es der damalige Vorsitzende der Bundestagsfraktion Jürgen Trittin (2016) zusammen.

Mit den Landtagswahlen im Frühjahr 2011 kamen Rheinland-Pfalz (Rot-Grün) sowie Baden-Württemberg (Grün-Rot) in den Kreis der G-Länder hinzu (vgl. Abb. 9). Mit dem wachsenden Einfluss der G-Länder im Bundesrat stieg ebenso der parteiinterne Koordinierungsbedarf, unterstreicht der frühere NRW-Parteivorsitzende Sven Lehmann (2016): «Vor 2011 gab es nicht viel abzustimmen. Das wurde ab 2011 umso notwendiger.»

Aufgrund des politischen Gewichtes war allen Beteiligten klar, dass Baden-Württemberg mit seinem Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann eine Führungsrolle innerhalb der G-Länder einnehmen würde. Kretschmann selbst sah nach dem überraschenden Einzug in das Stuttgarter Staatsministerium seine oberste Priorität zunächst darin, sich im Land als Regierungschef zu behaupten. Es dauerte eine Weile, das eigene Haus und die Mitarbeiter/innen kennenzulernen und die Abläufe den eigenen Vorstellungen anzupassen. Gleichzeitig führte Kretschmann eine Koalition an, deren Juniorpartner sich nur widerstrebend in die Rolle des kleinen Koalitionspartners einfinden wollte. Darüber hinaus hatte er das Bundesratsgeschäft der SPD überlassen. Dass diese als Juniorpartner den Minister für Bundesratsangelegenheiten stellte, war im Ländervergleich ungewöhnlich. Die Regelung war deshalb zustande gekommen, weil die SPD glaubhaft argumentierte, dass nur ein

Minister ihrer Partei Zugang zur für das Bundesratsgeschäft so wichtigen Koordination der A-Länder bekommen würde.

Aus den genannten Gründen verzögerte sich der bundespolitische Aufschlag der baden-württembergischen Grünen. Rund ein Jahr nach der gewonnenen Landtagswahl wurde in der Berliner Landesvertretung eine Abteilungsleitung für Politische Angelegenheiten eingerichtet, die die Grünen mit dem früheren Fraktionsvorsitzenden der Grünen im Abgeordnetenhaus in Berlin, Volker Ratzmann, besetzten. Ratzmann war über Jahre hinweg Teil des bundesweiten Netzwerks der grünen Fraktionsvorsitzenden gewesen, was für seine Position und Akzeptanz als späterer G-Koordinator ein Vorteil sein sollte. Mit der Personalie eines ehemaligen Spitzenpolitikers markierte Kretschmann die Bedeutung des Bundesratsgeschäfts.

Mit Ratzmanns Einstieg stand auch die Frage im Raum, wie sich die G-Koordination künftig organisieren sollte. Einerseits war klar, dass Baden-Württemberg eine wichtige Rolle zukommen musste. Andererseits war grünintern nicht unumstritten, sich einem Land unterzuordnen, das sich in sachpolitischen Fragen und der Ausrichtung der Flügel deutlich von Ländern wie Bremen oder Nordrhein-Westfalen unterscheidet. «Es gibt Bundesländer, die von ihrer Lage, ihrer Größe und auch ihrer politischen Ausrichtung besser geeignet sind, die Absprachen unter den Ländern zu organisieren», sagt etwa Bremens Bürgermeisterin Karoline Linnert (2016). In der Tat ist Baden-Württemberg innerhalb der grünen Partei und ihrer Landesverbände im Vergleich der Ressourcen- und Kräfteverhältnisse ein politisches Schwergewicht.

Abbildung 9: Regierungsbeteiligungen von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern (2005-2018)

Stand: April 2018

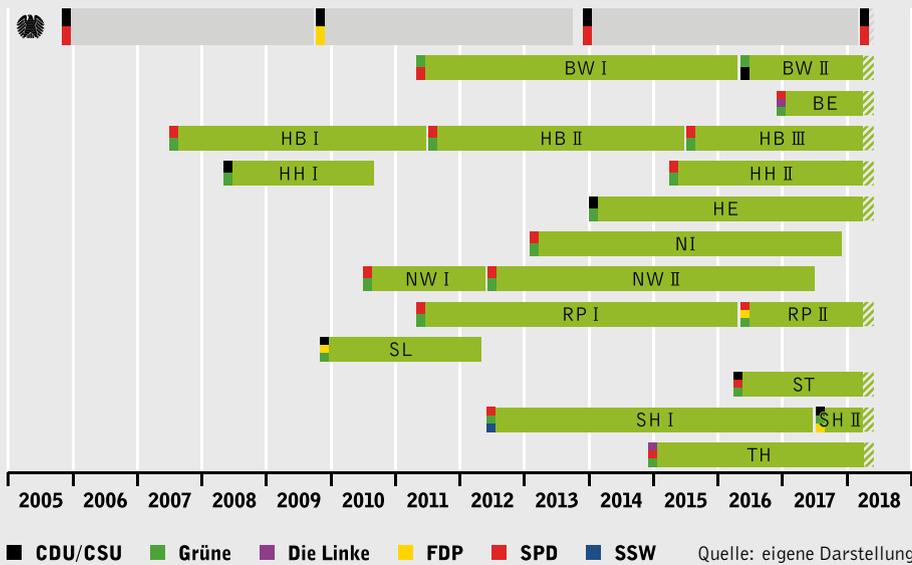


Abbildung 10: Ressourcen- und Kräfteverhältnisse von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern

Darstellung der G-Länder nach Wahlergebnis letzter Landtagswahl (y-Achse), Anzahl der Landtagsmandate (x-Achse) und Anzahl der Ministerien (Kreisradius).

Stand: April 2018

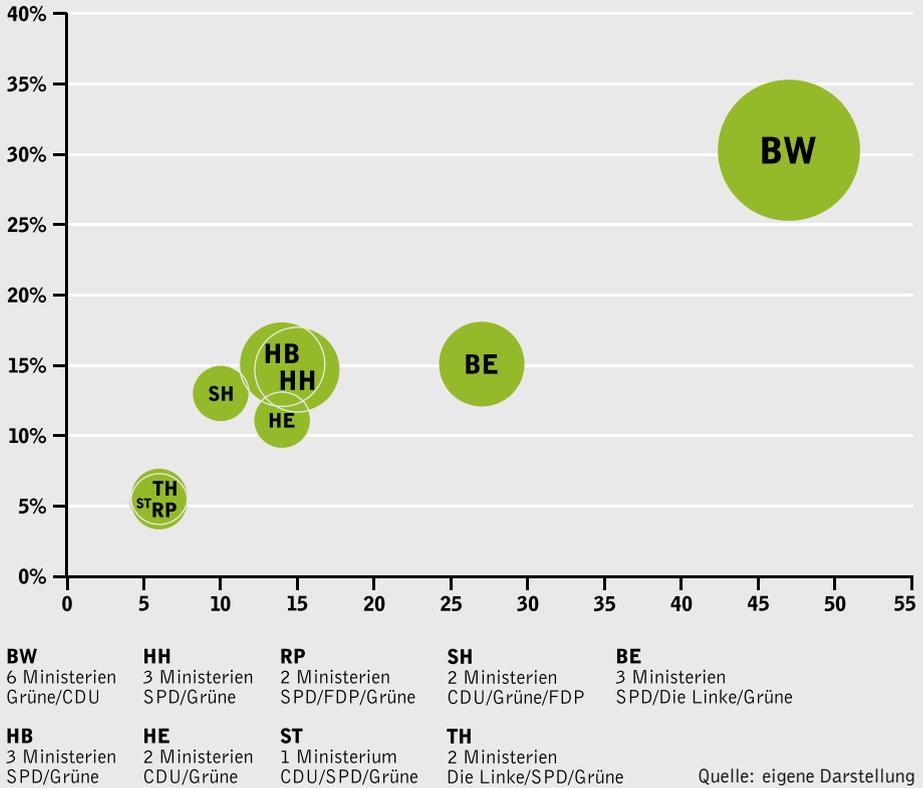


Abbildung 10 vergleicht die G-Länder nach den Ergebnissen der jeweils letzten Landtagswahlen, der Anzahl der Abgeordneten im Landtag und der Anzahl der Ministerien, die Bündnis 90/Die Grünen in der jeweiligen Koalition verantworten. Die Platzierung eines Landes deutet im Grundsatz an, über welche personellen Ressourcen und Zugänge zu Informationen das jeweilige G-Land verfügt und auch welche politischen Ziele während der Regierungszeit verfolgt werden. In Ländern wie Sachsen-Anhalt, Thüringen oder Rheinland-Pfalz (unten links in der Abbildung) dürfte die grüne Regierungsarbeit auch danach ausgerichtet sein, zur nächsten Landtagswahl die grüne Stammwählerschaft zu mobilisieren, um nicht an der Fünfprozenthürde zu scheitern. Mit nur fünf oder sechs Abgeordneten in der eigenen Fraktion ist zudem die Abdeckung aller politischen Themen, die eine Regierungsfraktion üblicherweise vornehmen muss (z.B. Ausschussarbeit, Plenumspräsenz, Anhörungen etc.), eine zeitliche und arbeitstechnische Herausforderung. Etwas einfacher hingegen sind die Arbeitsbedingungen in den anderen G-Ländern, wo die

Grünen Umfragewerte im zweistelligen Bereich haben, zwei und mehr Ministerien verantworten und obendrein zehn oder mehr Abgeordnete stellen (mittige Position in der Abbildung). Auch wenn diese verdichtete Darstellung der Ressourcen- und Kräfteverhältnisse notwendigerweise nur eine beschränkte Aussagekraft hat,¹¹ verdeutlicht sie doch nicht nur die deutlichen Unterschiede zwischen den Landesparteien, sondern stellt auch den Sonderstatus heraus, den die Regierungsgrünen Baden-Württembergs und Ministerpräsident Winfried Kretschmann durch ihr politisches Gewicht im Kreise der G-Länder innehaben (oben rechts in der Abbildung).

Die für die Organisation der G-Koordination schließlich getroffene Absprache sah eine Arbeitsteilung zwischen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg vor. Nordrhein-Westfalen übernahm den ersten Teil der dreiwöchigen Koordinierung, insbesondere die fachliche Vorbereitung des Bundesratsgeschäftes, die in der Ausschusswoche stattfindet. Baden-Württemberg hingegen organisierte die politische Koordination der G-Länder in der Plenumswoche. Mit der neuen Arbeitsteilung wechselte auch die Gastgeberrolle des G-Kamins. Fortan trafen sich die Vertreter/innen der Bundesgrünen und der G-Länder donnerstagabends in der baden-württembergischen Landesvertretung.

Auch wenn im Zeitraum von 2011 bis 2013 das Gewicht der G-Länder durch den Zuwachs an Regierungsbeteiligungen (mit Ausnahme der Jamaika-Koalition im Saarland, die Ende 2011 zerbrach) stieg, dominierte die bundespolitische Großwetterlage und damit die Bundesgrünen die Auseinandersetzungen im G-Kamin. Der schwarz-gelben Koalition im Bund stand eine rot-grüne Mehrheit im Bundesrat gegenüber. Diese Lagerkonstellation prägte die Wahlkämpfe zu den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein (Mai 2012) und Niedersachsen (Januar 2013) und zur Bundestagswahl (September 2013).

Die bevorstehende Bundestagswahl hatte eine disziplinierende Wirkung in die eigenen Reihen hinein. Die Zeit war geprägt durch eine – auch öffentlich sehr sichtbare – Konfrontation der beiden politischen Lager; hier die Bundesregierung um Kanzlerin Merkel mit einer schwarz-gelben Mehrheit im Bundestag, dort der rot-grün dominierte Bundesrat. Die Grünen hatten wie die SPD das Interesse, ihre Mehrheit im Bundesrat dazu zu nutzen, der schwarz-gelben Koalition eigene Politikentwürfe entgegenzusetzen. Der Vermittlungsausschuss tagte vergleichsweise oft, im Jahr 2013 alleine 13-mal. Diese Konstellation versetzte die grüne Bundesebene in eine objektiv starke Rolle. Schließlich untermauerte die durch eine Urwahl entschiedene Spitzenkandidatur von Katrin Göring-Eckardt und Jürgen Trittin, dem damaligen Vorsitzenden der grünen Bundestagsfraktion, die dominante Rolle der grünen Bundesseite im parteiinternen Bund-Länder-Verhältnis. Rot-grüne Initiativen im Bundesrat (z.B. zur eingetragenen Lebenspartnerschaft oder zur Einwanderung) erhöhten den parteiinternen Abstimmungsbedarf.

¹¹ Um das Kräfteverhältnis der G-Länder untereinander abzubilden, wären auch andere Kriterien denkbar gewesen, wie etwa die Anzahl der Mitglieder der Landespartei, die Anzahl der Bundestagsabgeordneten in der Landesgruppe etc.

Gleichwohl kollidierten in der G-Kaminrunde die unterschiedlichen Perspektiven von Bundes- und Landesgrünen ein ums andere Mal. Aus Sicht der G-Länder hatte die grüne Bundesseite überzogene Erwartungen, inwiefern die G-Länder im Bundesrat parteipolitisch agieren bzw. eine grüne Position in ihrer jeweiligen Koalition durchsetzen könnten. «Die Bundesgrünen sind oft enttäuscht darüber, was wir Länder im Bundesrat machen. Konflikte entstehen dadurch, dass wir für unser Bundesland agieren müssen und an die Mehrheiten gebunden sind, dass wir keine reine grüne Politik machen können», fasst Bremens Bürgermeisterin Linnert (2016) die Situation zusammen.

Alles in allem hat sich die G-Koordination in den Jahren von 2011 bis 2013 voll etabliert. Die Arbeitsstrukturen wurden gefestigt, die Teilnahme ihrer Mitglieder verbindlicher. Der G-Kamin hat seinen festen Platz als informelles Koordinierungsgremium zwischen Bundes- und Ländergrünen am Donnerstagabend gefunden. Seine Debatten wurden zunehmend politischer. Die G-Koordinator/innen, also die Mitarbeiter/innen in den Landesvertretungen, übernahmen schrittweise das Tagesgeschäft, das zuvor noch mühselig aus den Landesministerien heraus organisiert worden war. Durch die absolute Zunahme an Regierungsbeteiligungen ist das Gewicht der G-Länder gewachsen. Nach dem Start der rot-grünen Koalition in Nordrhein-Westfalen übernahmen die Länder die G-Koordination von der Bundestagsfraktion. Die im Jahr 2012 vereinbarte gemeinsame Federführung der G-Koordination von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen markierte zugleich den Beginn des wachsenden Machteinflusses der G-Länder gegenüber der grünen Bundesebene.

4.4.3 Phase 3: Institutionalisierung (2014–2016)

Die Bundestagswahl 2013 markiert eine Zäsur im Bund-Länder-Machtverhältnis der Grünen. Nach einer beeindruckenden Serie von Wahlerfolgen seit der Bundestagswahl 2009 für die Gesamtpartei – mit dem Einzug in alle 16 Landtage, mit mehreren Regierungsbeteiligungen und dem ersten grünen Ministerpräsidenten – «sollte die Bundestagswahl 2013 das ‹Sahnehäubchen› dieser elektoralen Erfolgsgeschichte der Grünen werden» (Probst 2015, 135). Doch dem Höhenflug folgte der Absturz auf 8,4 Prozent, womit die Grünen nicht nur die zum Ziel erklärte Regierungsbeteiligung verfehlten, sondern zum dritten Mal in Folge als kleinste Fraktion in den Deutschen Bundestag einzogen.

In der innerparteilichen Auseinandersetzung wurde das Wahlergebnis vor allem der Bundesseite angekreidet. Viele Regierungsgrüne in den Ländern waren unzufrieden mit der thematischen Schwerpunktsetzung von Steuern und Finanzen im Wahlkampf. «Nach der Bundestagswahl hat's gekracht in der Partei. Auch zwischen den Ländern und dem Bund», erinnert sich Baden-Württembergs Bevollmächtigter Volker Ratzmann (2016), «da brachen sich der Pragmatismus des Regierungsalltags und die aus der Opposition entstandene Programmatik.» Auf der Bundesseite vollzog sich ein einschneidender Generationenwechsel: Jürgen Trittin und Renate Künast zogen sich vom Vorsitz der Bundestagsfraktion zurück, die Vorsitzende

Claudia Roth und die politische Geschäftsführerin Steffi Lemke aus dem Bundesvorstand der Partei. Die Rücktritte auf der Führungsebene schwächten die Bundesseite gegenüber den G-Ländern, wie Reinhard Bütikofer (2015) erklärt: «Nach dem Abgang von Jürgen Trittin und Claudia Roth war niemand mehr auf der Bundesebene, der dem Gewicht der Länder gewachsen gewesen wäre.» Der personelle Aderlass beim Spitzenpersonal und die Rolle als kleinste Oppositionspartei gegenüber einer omnipräsenten Großen Koalition mit erdrückenden Mehrheiten taten ihr Übriges dazu, dass das parteiinterne Gewicht der Bundestagsfraktion abnahm. Gleichzeitig lief die unausgesprochene Vereinbarung aus, dass 2013, im Jahr der Bundestagswahl, die Erfordernisse der Bundesebene vorne stehen würden. 2015 und 2016 rückten wiederum die Interessen der Länder in den Vordergrund, auch mit Hinblick auf die anstehenden Landtagswahlen.

Mit der Auflage der Großen Koalition in Berlin 2013 änderte sich zudem die bundespolitische Gemengelage, die die G-Länder in eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber dem Bund versetzte. Zu Beginn ihrer Amtszeit brachte die Große Koalition im Bundesrat nur 27 Stimmen auf die Waagschale und damit acht Stimmen weniger als für eine Mehrheit erforderlich. Demgegenüber verfügten die sechs Landesregierungen mit grüner Beteiligung über 29 Stimmen im Bundesrat (siehe 4.3 – Grüne Koordination in der föderalen Arena). Für eine Mehrheit war die Große Koalition nicht zwingend auf die G-Länder angewiesen, solange sie für ihre Vorhaben die Zustimmung anderer Mischländer eingeholt hätte. Das änderte sich jedoch mit der Bildung der rot-rot-grünen Koalition in Thüringen im Dezember 2014. Seitdem kann eine Mehrheit im Bundesrat nur noch mit Zustimmung der Grünen organisiert werden.

Obendrein machten die neuen Koalitionskonstellationen wie Schwarz-Grün in Hessen (ab Januar 2014) und Rot-Rot-Grün in Thüringen (Dezember 2014) die Abstimmungspraxis zwischen Bundesregierung und Bundesrat komplexer. Die Konsequenz aus dem Aufbrechen der klassischen Lagerkonstellation war, dass die strittigen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern kaum mehr im Bundesrat ausgetragen wurden. «Das Bundesratsgeschäft war längst nicht mehr so konfliktträchtig wie noch in der Legislaturperiode zuvor», erinnert sich Jürgen Trittin (2016). In den ersten drei Jahren der Großen Koalition hat der Vermittlungsausschuss zweimal, zum Dritten Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes und zur Erbschaftssteuer, getagt (Vermittlungsausschuss 2016). Mit der verlorenen Bundestagswahl und den sich daraus ergebenden personellen Konsequenzen, der Bildung der Großen Koalition, den komplexen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat und dem gestiegenen Selbstbewusstsein der Landesgrünen verschob sich die Statik des innerparteilichen Machtgefüges zugunsten der Ländergrünen.

Die Auseinandersetzung um die Flüchtlingspolitik offenbart das gestiegene Selbstbewusstsein der G-Länder nach der Bundestagswahl 2013. Im Streit über die Frage der sicheren Herkunftsländer stimmte die Landesregierung Baden-Württemberg im September 2014 als einziges G-Land für die Asylrechtsreform der Großen Koalition. Grüne Regierungsmitglieder aus Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Niedersachsen hatten sich bei der Abstimmung enthalten, Schleswig-Holstein stimmte gegen den Kompromiss. Winfried Kretschmann

begründete die umstrittene Zustimmung mit den ausgehandelten praktischen Erleichterungen für Asylsuchende, die er der Bundesregierung abgetrotzt habe. Damit stellte er nach seinem Verständnis sachpolitische über parteitaktische Erwägungen und verhinderte ein grünes Veto in der Flüchtlingspolitik (Soldt 2014).

Tabelle 2: Entwicklung der G-Koordination zwischen 2007 und 2018

	Phase 1 (2007-2010) Vorlauf	Phase 2 (2011-2013) Etablierung	Phase 3 (2014-2016) Institutionali- sierung	Phase 4 (ab 2017) Konsolidie- rung
Organisation durch	BT-Fraktion	NW	BW/NW	BW & Andere
Teilnehmerzahl G-Kamin	niedrig	mittel	hoch	sehr hoch
Stimmgewicht der G-Länder im Bundesrat	niedrig	mittel	hoch min. 2 G-Länder für BR-Mehrheit	sehr hoch bis zu 5 G-Länder für BR-Mehrheit
Grüne Relevanz in föderaler Arena	gering weitgehend irrelevant für Mehrheitsbildung im Bundesrat	mittel bis hoch Schwarz-Gelb im Bund vs. Rot-Grüne Bundesratsmehrheit Alle G-Länder auf A-Seite	hoch Grüne Vetomacht	sehr hoch Grüne Vetomacht G-Länder auf A- und B-Seite verteilt
Grüninterne Verteilung der Macht	Bundesseite dominiert wenige G-Länder, geringe Ressourcen	Bundesseite dominiert mehr G-Länder, Ressourcenzunahme BT-Wahlkampf dominiert Machtperspektive im Bund, starke Oppositionsrolle durch Lagerkonfrontation	G-Länder dominieren G-Länder agieren selbstständiger, Führungsrolle BW (und NW) Landeswahlkämpfe dominieren Grüne (Bund) erneut kleinste Oppositionsfraktion, personelle Neuaufstellung (BT-Fraktion)	Dualismus Bund/G-Länder weniger G-Länder (NW, NI), Führungsrolle BW BT-Wahlkampf dominiert Grüne (Bund) erneut kleinste Oppositionsfraktion, personelle Neuaufstellung (Bundespartei)

Quelle: eigene Darstellung

Das gestiegene Selbstbewusstsein der Grünen kommt auch bei der Neubesetzung von Verfassungsrichter/innen zum Ausdruck. Diese werden je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt. In der Länderkammer ist dabei eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, sodass die Große Koalition auf Stimmen der Grünen angewiesen ist. 2016 verabredeten die Grünen mit Union und SPD, dass sie jede/n fünfte/n Verfassungsrichter/in vorschlagen, den/die der Bundesrat wählt. Demnach würden die Grünen das nächste Mal im Sommer 2018 einen Vorschlag machen. Doch im Vorfeld melden die SPD-regierten Länder Vorbehalte an. Auf einer Bundesratssitzung im Juni 2018 soll eine Entscheidung getroffen werden (Grabitz 2018).

Mit den Landtagswahlen im März 2016 wurde der Bundesrat vielschichtiger. Die Mehrheitsverhältnisse wurden unklarer, die Mehrheitsbeschaffung komplexer. Zwischenzeitlich waren im Bundesrat elf unterschiedliche Koalitionskonstellationen vertreten. Alle politischen Lager waren weit von einer 35-Stimmen-Mehrheit im Bundesrat entfernt.

4.4.4 Phase 4: Konsolidierung (ab 2017)

Die Jahre zuvor waren davon geprägt gewesen, dass die Grünen die Strukturen für die interne Koordination zwischen Bund und Ländern aufgebaut, schrittweise gefestigt und an die neuen politischen Umstände angepasst hatten. Im Frühjahr 2017, auf dem vorläufigen Höhepunkt ihrer Macht, regierten die Grünen in elf Landesregierungen mit, die im Bundesrat über 49 Stimmen verfügten. Für eine Mehrheit im Bundesrat von 35 Stimmen war die Große Koalition auf Zustimmung von mindestens fünf grünregierten Ländern angewiesen. Damit verfügten die Grünen tendenziell über eine starke Blockademacht. Doch diese Stärke kann nur mit einer geschlossenen Ablehnungsfront ausgespielt werden. Das Beispiel Flüchtlingspolitik zeigt, dass dies nicht immer gelingt.

Bei sogenannten Einspruchsgesetzen ist eine Blockade durch den Bundesrat schwieriger, weil er diese Gesetze nicht verhindern, allenfalls verzögern kann, indem er mehrheitlich für eine Anrufung des Vermittlungsausschusses stimmt. Geschieht dies zu Ende einer Legislaturperiode, ist das Drohpotenzial gleichwohl enorm. Denn Gesetzentwürfe, die bis zur Wahl nicht beschlossen werden, verfallen. Genau diese Drohkulisse hatte sich im März 2017 beim Gesetz zur PKW-Maut aufgebaut. Etliche Landesregierungen standen der Maut skeptisch gegenüber, darunter auch CDU-regierte Länder wie das Saarland. Eine Mehrheit von 35-Jastimmen hätte den Vermittlungsausschuss anrufen und damit die ungeliebte Maut auf die lange Bank schieben können. Auch die Grünen lehnten die Maut-Pläne ab und plädierten in den Ländern auf Anrufung des Vermittlungsausschusses. Doch dafür hätten ihre jeweiligen Koalitionspartner ebenfalls mit Ja stimmen müssen – schwer vorstellbar in den Fällen, in denen die Grünen mit der CDU regierten (Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen-Anhalt). Am Ende enthielt sich auch das rot-rot-grüne Thüringen in der Abstimmung. Ministerpräsident Bodo Ramelow begründete dies mit der Zusage des Bundesverkehrsministers, im Gegenzug eine Bahnstrecke in Thüringen schneller zu elektrifizieren. Dass obendrein die bayerische Landesregierung drohte,

die Verhandlungen um den Länderfinanzausgleich von der Zustimmung zur PKW-Maut abhängig zu machen, dürfte Thüringens Entscheidung erleichtert haben.

Die Beispiele PKW-Maut und sichere Herkunftsländer illustrieren, dass die Grünen im Bundesrat allenfalls über eine Vetomacht verfügen. Sie können blockieren, aber nicht gestalten. Doch selbst diese Vetomacht hat Grenzen. So sind die Grünen auf das Wohlwollen ihrer jeweiligen Koalitionspartner angewiesen, um bei Einspruchsgesetzen den Vermittlungsausschuss anzurufen. Bei Zustimmungsgesetzen sind die Grünen zwar in einer strukturell stärkeren Position, weil ohne ihre Zustimmung keine Mehrheit im Bundesrat zustande kommt. Doch da die Bundesregierung kaum noch zustimmungspflichtige Gesetze an den Bundesrat weiterleitet, kann das Drohpotenzial nicht zur Geltung kommen.

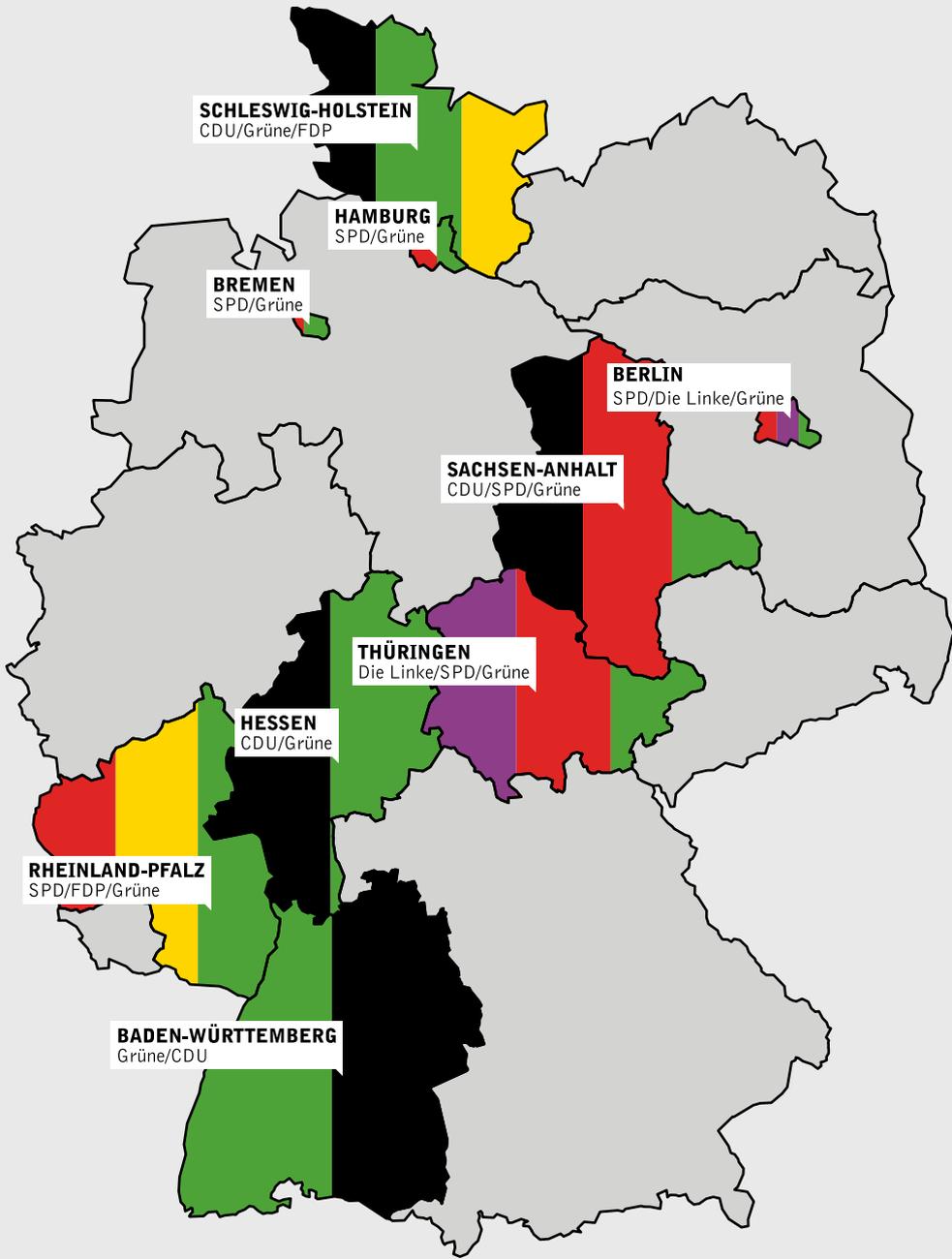
Bis 2014 haben sich alle G-Länder dem Lager der A-Länder zugeordnet. Das hat die Positionierung in bundespolitischen Fragen erleichtert. Die Landtagswahlen und die Bundestagswahl 2017 stellen eine Zäsur für die Bund-Länder-Koordination der Grünen in doppelter Hinsicht dar: einerseits für die parteiinterne Koordination, andererseits für die bundespolitische Ausrichtung der G-Länder.

Zum einen verloren die Grünen mit der Regierungsbeteiligung in Nordrhein-Westfalen ein großes Land, das bis dahin eine wichtige organisatorische Rolle für die parteiinterne Koordination spielte. Die Organisation der Abstimmungsprozesse zwischen Landes- und Bundesgrünen ist aufwendig und erfordert Zeit, Personal und politisches Fingerspitzengefühl. Es ist kein Zufall, dass bis dahin das grün-schwarze Baden-Württemberg und das rot-grüne Nordrhein-Westfalen diese Servicefunktion übernommen hatten: Beide Länder und deren Verwaltungen sind groß, ihre Landesverbände stehen für unterschiedliche regionale und strömungspolitische Ausrichtungen innerhalb der Partei und verfügen über ihren jeweiligen Koalitionspartner über Zugang zur Bund-Länder-Koordination von CDU bzw. SPD. Dagegen haben Grüne in den G-Ländern, in denen sie als kleiner Koalitionspartner in einem kleinen Land nur über wenige Ressorts verfügen, kaum die Ressourcen, um Bundesratsvorgänge verschiedenster Politikfelder zu koordinieren. Mit dem Ende der rot-grünen Regierung in Düsseldorf fallen die nordrhein-westfälischen Grünen für die Koordinierungsrolle ebenso aus wie ihre potenziellen Nachfolger/innen aus Niedersachsen, die nach der Landtagswahl im Oktober 2017 ebenfalls in die Opposition gingen. Damit fällt den Regierungsgünen Baden-Württembergs auf Landesseite die Organisation der G-Koordination künftig alleine zu.

Zum anderen verschoben die Landtagswahlen 2017 die koalitionspolitische Zusammensetzung der G-Länder in ihrer Summe. 2013 regierten die Grünen in sechs Koalitionen mit der SPD in den Ländern. Sie ordneten sich alle der A-Seite zu. Dazu zählten große und deshalb politisch einflussreichere Länder wie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Ende 2017 ordneten sich nur noch fünf G-Länder der A-Seite zu, mittlerweile aber schon vier der B-Seite: Hessen (Schwarz-Grün), Baden-Württemberg (Grün-Schwarz), Sachsen-Anhalt (Schwarz-Rot-Grün) und Schleswig-Holstein (Schwarz-Gelb-Grün). In der Summe regieren die Grünen heute also fast gleich häufig mit CDU und SPD. Ob das die Spannung und Fliehkräfte im Kreise der G-Länder erhöht, bleibt abzuwarten. Auf dem Länderrat,

Abbildung 11: Koalitionen mit Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern

Stand: April 2018



Quelle: eigene Darstellung

eine Art kleiner Parteitag, haben sich die Grünen im Nachgang zur Bundestagswahl im September 2017 dazu bekannt, mit den komplizierteren Mehrheitsverhältnissen in den Parlamenten verantwortungsvoll umzugehen. Die Partei will weiter den «Kurs der Eigenständigkeit» verfolgen mit «einer klaren Verortung als Partei der linken Mitte» (Bündnis 90/Die Grünen 2017). Das Regieren mit unterschiedlichen Koalitionspartnern dürfte jedoch die Komplexität der internen Koordination zwischen den Regierungsgrünen in den Ländern – also auf der horizontalen Achse – in jedem Fall erhöhen.

Auch im parteiinternen Bund-Länder-Verhältnis – also auf der vertikalen Achse – sind weiterhin Interessenkonflikte zu erwarten: einerseits, weil die Grünen im Bundestag als Opposition zur Großen Koalition auftreten; andererseits, weil die Regierungsgrünen der Länder im Bundesrat Kompromisse mit der Bundesregierung aushandeln dürften. Dies ist keine neue Situation für die Partei. Während der Großen Koalition 2013–2017 haben die Grünen gelernt, mit diesem Spagat umzugehen. Es dürfte die grüne Bund-Länder-Koordination stärken, dass künftig der Bevollmächtigte Baden-Württembergs an den Sitzungen von Bundesvorstand und Bundestagsfraktion teilnimmt und so die Perspektive der Regierungsgrünen aus den Ländern in die Beratungen einbringen kann. Umgekehrt steht mit dem neuen Parteivorsitzenden Robert Habeck ein Politiker an der Spitze der Bundespartei, der zuvor als stellvertretender Ministerpräsident von Schleswig-Holstein ein zentraler Akteur der G-Koordination war und die Perspektive der Regierungsgrünen in den Ländern hervorragend kennt. Die personelle Verzahnung kann dazu beitragen, mögliche Interessenskonflikte zwischen Bundes- und Ländergrünen frühzeitig zu identifizieren und besser auszugleichen.

5 Zusammenfassung und Ausblick

5.1 Zusammenfassung

Dieses Papier hatte zum Ziel, die Erfahrungen von Bündnis 90/Die Grünen im Regierungsalltag in den Bundesländern zu erfassen. Dazu wurden die Koalitions-konstellationen, die Ressortverantwortlichkeiten, das Koalitionsmanagement und die Strukturen zur Bund-Länder-Abstimmung, die die Grünen anwenden, untersucht. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Kernthema Ökologie: Für Bündnis 90/Die Grünen sind die Themen Ökologie und Energiewende im Falle einer Regierungsbeteiligung prioritär.** Die Ökologie als Kernkompetenz der Partei ist der bestimmende Faktor, der die Ressortverantwortlichkeiten der Grünen erklärt. Aufgrund ihres Selbstverständnisses, aber auch der Außenwahrnehmung und der Kompetenzzuschreibung gilt für Bündnis 90/Die Grünen seit Langem die ökologische Frage als zentrales Handlungsfeld der Regierungsarbeit. Parteiintern dominiert die Auffassung, dass es politisch unklug wäre, das Herzstück der eigenen Programmatik und personellen Stärke nicht auch in der Regierung abzubilden. So führen Bündnis 90/Die Grünen in jeder Koalition das Umweltministerium an. Damit verfügen sie in diesem Politikfeld mit Abstand über die meiste Regierungsverantwortung – sowohl im Vergleich zu den anderen Parteien als auch parteiintern im Vergleich zu anderen Politikfeldern.
- **Diversifizierung: Dank ihres Spitzenpersonals und der großen Zahl an Regierungsbeteiligungen stellen sich die Grünen thematisch breiter auf.** Aufgrund des inhaltlichen Profils ihrer Spitzenkandidat/innen haben Bündnis 90/Die Grünen auch solche Ressorts übernommen, die nicht als typisch grün gelten: Schule in Nordrhein-Westfalen, Wirtschaft und Verkehr in Hessen oder Finanzen in Bremen. Durch die Vielzahl an Regierungsbeteiligungen gelingt es den Grünen, sich thematisch zu diversifizieren und in weiteren Politikfeldern Verantwortung zu übernehmen. Dies wird erkennbar in Politikfeldern wie Integration und Migration (vier Ressorts), Justiz, Finanzen (je drei Ressorts) und Frauen und Gleichstellung (je drei Geschäftsbereiche). Die Verantwortung dieser Ministerien geht einher mit dem Aufbau an personellen und sachpolitischen Kapazitäten. Die Themenbreite ermöglicht zudem Synergieeffekte in Form einer informellen Arbeitsteilung für bundespolitische Prozesse. Mittlerweile setzt sich bei den Grünen die Erkenntnis durch, dass ein Querschnittsressort wie Finanzen oder Justiz Vorteile im Regierungsalltag bietet. Gerade als kleiner Koalitionspartner,

der nicht auf den Apparat einer Regierungszentrale zurückgreifen kann, hilft ein Querschnittsressort dabei, in Vorgänge anderer Ministerien einbezogen zu werden und so frühzeitig Einfluss im Politikformulierungsprozess geltend zu machen.

■ **Ganz etabliert: In ihren Regierungsbeteiligungen greifen die Grünen auf erprobte Formen des Koalitionsmanagements zurück.** Alle G-Länder haben einen Koalitionsausschuss im klassischen Sinne etabliert. Dessen Teilnehmeranzahl variiert von acht bis 18 Personen. Dabei gibt es kein Patentrezept. Das Koalitionsmanagement ist immer maßgeschneidert und wird maßgeblich von der politischen Kultur des Landes und seiner Verwaltung, den beteiligten Parteien und dem handelnden Spitzenpersonal geprägt. Üblicherweise setzt sich der Koalitionsausschuss aus den Spitzenpolitiker/innen der Regierung, Fraktionen und Parteien zusammen. In der Mehrheit der Fälle haben sich über den Koalitionsausschuss hinaus kleinere Spitzenrunden etabliert. Üblicherweise nehmen hieran für jeden Koalitionspartner nur ein Regierungsmitglied und die Fraktionsvorsitzenden teil, in Zwei-Parteien-Koalitionen also vier Personen. Es ist anzunehmen, dass diese kleineren Spitzenrunden für die jeweilige Koalition den Charakter eines strategischen Zentrums haben und Ort der letzten Eskalationsstufe zur Konfliktlösung in der Koalition sind. Beide Gremien, großer Koalitionsausschuss und kleine Spitzenrunde, ergänzen sich in ihren Funktionen. In der vertraulichen Spitzenrunde dürften vor allem politisch sensible Fragen geklärt werden; die Spitzen der Koalitionspartner können dort Kompromisse eingehen, ohne dass ein Gesichtsverlust droht. Ein Ausschuss mit größerer Teilnehmerzahl hingegen kann eine stabilisierende Funktion für die jeweilige Koalition haben, wenn er die erweiterten Spitzen der Koalitionspartner einbindet und dadurch Akzeptanz für gemeinsame Beschlüsse schafft.

■ **Reibungsverluste: Organisatorische Prinzipien der Grünen erschweren ein effektives Koalitionsmanagement.** Bei den Grünen sind die Funktionen Regierungsmitglied, Fraktions- und Parteivorsitz immer auf mindestens vier Personen verteilt: zum einen durch die Doppelspitze der Partei, zum anderen durch die Trennung von Amt und Mandat. Da Koalitionsausschüsse oft paritätisch besetzt werden, gleichen die Koalitionspartner die Überzahl der Grünen mit zusätzlichen Vertreter/innen aus. Eine hohe Anzahl an Teilnehmenden untergräbt jedoch das Ziel, eine vertrauliche Atmosphäre zu schaffen. Sie befördert damit die Bildung weiterer, kleinerer Runden, zumeist ohne die Parteispitze. In der Konsequenz müssen die Grünen einen zusätzlichen Aufwand betreiben, um die Partei in die Entscheidungsfindung einzubinden bzw. im Anschluss zu informieren.

■ **Kommunikation: Effektives Regieren und die Darstellung politischer Erfolge stehen in einem Spannungsverhältnis.** Wenn informelle Koalitionsgremien effektiv funktionieren und von den Verhandlungen wenig nach außen dringt, kann das auch dazu führen, dass politische Erfolge nicht sichtbar werden, weder für die eigene Partei noch für die Öffentlichkeit. Werden Konflikte geräuschlos in kleinen Spitzenrunden gelöst, wird es zur Herausforderung, die eigenen

Verhandlungserfolge sichtbar zu machen. Das Beispiel zeigt, dass effektives Regieren und die öffentliche Inszenierung und Vermittlung von Politik in einem Spannungsverhältnis stehen.

■ **Professionalisierung: Die Grünen haben erfolgreich informelle Strukturen der Bund-Länder-Koordination aufgebaut.** Ausdruck dieser Entwicklung sind die G-Koordination auf Ebene der Mitarbeiter/innen und der G-Kamin bzw. der Kleine G-Kamin auf Ebene der Mandatsträger/innen. Die Strukturen wurden Schritt für Schritt in den letzten zehn Jahren aufgebaut und haben einen Prozess der Professionalisierung durchlaufen: Arbeitsstrukturen wurden gefestigt, Zuständigkeiten vereinbart, die Teilnahme an den Kaminrunden verbindlicher und deren Debatten politischer. Diese Strukturen sind nicht statisch, sondern entwickeln sich permanent weiter. Mit der Schaffung des Kleinen G-Kamins, an dem nur der Ministerpräsident und die stellvertretenden Ministerpräsident/innen sowie die Spitzen der Bundespartei, der Bundestagsfraktion und der deutschen Europagrünen teilnehmen, belegen die Grünen eine Lern- und Anpassungsfähigkeit. Die Grünen schließen damit zu CDU/CSU und SPD auf, die vergleichbare Strukturen schon seit Jahrzehnten nutzen.

■ **Machtfaktor im Föderalismus: Die Grünen haben ihren Einfluss in der föderalen Arena etabliert.** Mit der Zunahme an Regierungsbeteiligungen ist der Einfluss der G-Länder und damit auch der Partei von Bündnis 90/Die Grünen in der Bundesgesetzgebung gewachsen. Auch nach den Regierungsverlusten in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen im Jahr 2017 bleiben die Grünen im Bundesrat einflussreich. Derzeit verfügen Regierungen mit grüner Beteiligung über 37 Stimmen im Bundesrat und damit über eine Blockademehrheit. Darüber hinaus erlaubt die Teilnahme von Ministerpräsident Winfried Kretschmann an den Treffen der Ministerpräsidentenkonferenz sowie den vorgeschalteten Konferenzen der Chefinnen und Chefs der Staatskanzleien, Einfluss geltend zu machen. Aufgrund dieser Interventionsmöglichkeiten haben die parteiinterne Abstimmung und Koordination weiter an Bedeutung gewonnen.

■ **Bunt und lagerübergreifend: Bündnis 90/Die Grünen regieren in acht verschiedenen Koalitionskonstellationen.** Die Zeiten, in denen sich die Grünen in der Bundesgesetzgebung automatisch oder gar ausschließlich mit ihrem traditionellen Wunschartner SPD verbünden, sind vorbei. Im August 2018 ordnen sich nur noch fünf grün-mitregierte Länder der A-Seite zu: Bremen und Hamburg (Rot-Grün), Berlin und Thüringen (Rot-Rot-Grün) sowie Rheinland-Pfalz (Rot-Gelb-Grün). Dagegen sind vier der grün-mitregierten Länder der B-Seite zuzuordnen: Hessen (Schwarz-Grün), Baden-Württemberg (Grün-Schwarz), Sachsen-Anhalt (Schwarz-Rot-Grün) und Schleswig-Holstein (Schwarz-Gelb-Grün). In der Summe regieren die Grünen also fast gleichrangig mit CDU und SPD. Ob das die Spannung und Fliehkräfte im Kreise der G-Länder erhöht, bleibt abzuwarten. Das Regieren mit verschiedenen Koalitionspartnern dürfte jedoch die Komplexität der internen Koordination zwischen den Ländergrünen in jedem Fall erhöhen.

■ **In der Kritik:** In Zeiten der Großen Koalition werden politische Grundsatzfragen und ganze Gesetzgebungsvorhaben innerhalb der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) vereinbart und dann von Bundestag und Bundesrat weitgehend nur noch umgesetzt. Durch die Teilnahme von Winfried Kretschmann an der MPK vergrößert sich der Einfluss der Grünen in der Bundespolitik. Lange Zeit war für sie als kleiner Koalitionspartner die MPK eine Black-Box-Veranstaltung. Mit der Erkenntnis über die gestiegene Relevanz der MPK wächst die Einsicht, sich als kleiner Koalitionspartner zumindest grundsätzlich zusichern zu lassen, in die Vor- und Nachbereitung der MPK der Regierungszentrale einbezogen zu werden. Die starke Rolle der MPK sehen viele der Befragten kritisch, vor allem aus demokratietheoretischer Sicht. Die Entscheidung wichtiger politischer Fragen in der MPK führe zu einer Entmachtung der Parlamente. Es verwundert in der Tat, dass die mittlerweile so bedeutende Rolle der MPK, die in der Verfassung nicht vorgesehen ist, öffentlich nicht stärker in der Kritik steht.

5.2 Ausblick

Mit neun Regierungsbeteiligungen in den Ländern haben Bündnis 90/Die Grünen ihr Ausdehnungspotenzial auf einem hohen Niveau stabilisiert. Bei den Landtagswahlen 2018/2019 stehen mit Hessen (Oktober 2018), Bremen (Frühjahr 2019) und Thüringen (Herbst 2019) erneut mehrere Regierungsbeteiligungen auf dem Prüfstand. Zugleich führen die Grünen in Bayern (Oktober 2018), Sachsen (Sommer 2019) und Brandenburg (Herbst 2019) einen Wahlkampf aus der Opposition heraus und kommen in allen Fällen für eine Regierungsbildung als Koalitionspartner unter Umständen infrage. Dabei wandern sie, insbesondere in für sie strukturschwachen Bundesländern, auf einem schmalen Grat zwischen außerparlamentarischer Opposition und Regierungspartei.

Dass die Partei in den Ländern von Kiel bis Stuttgart in höchst unterschiedlichen Konstellationen regiert, hat den koalitionspolitischen Spielraum auf der Bundesebene erweitert. Erst die Erfahrung des Regierens mit der CDU in mehreren Ländern ebnete den Weg für die Aufnahme von Sondierungsgesprächen nach der Bundestagswahl 2017. Obwohl die Verhandlungen mit CDU, CSU und FDP über eine Jamaika-Koalition letztlich scheiterten, dürfen sie für Bündnis 90/Die Grünen als erfolgreich gewertet werden. So wird der Partei zum einen bescheinigt, sie habe die Sondierungen dafür genutzt, ihre Kernthemen – klimaverträgliche Energie, Mobilität und Landwirtschaft – prominent ins Zentrum der Verhandlungen zu stellen und so die Ökologie «wieder zum Kern ihrer Programmatik» (Geis 2017) gemacht zu haben. Dabei habe sie zudem gezeigt, dass sie in der Lage sei, zwischen radikalen Vorstellungen und den politischen Realitäten gangbare Wege zu finden. Zum anderen vermittelten die Partei und das 14-köpfige Sondierungsteam einen geschlossenen Eindruck. Parteilinke und Realos ließen sich nicht durch Provokationen von außen auseinanderdividieren: «Nie zuvor erschienen die Grünen so geeint wie während der

Gespräche» (Marschall 2017). Alles in allem demonstrierte die Partei, ihre in den Ländern erprobte Koalitionsflexibilität auch im Bund anwenden zu können, ohne dabei inhaltlich beliebig zu wirken. Im Gegenteil, sie konnte geschickt ihre breite Koalitionserfahrung und -offenheit mit einer Stärkung ihres Kernprofils verbinden und geht so letztlich gestärkt aus den gescheiterten Jamaika-Sondierungen hervor.

Mit dem Ende der Jamaika-Verhandlungen ging ein – teilweise schon vorab angekündigter – Generationenwechsel an der Parteispitze einher. Die früheren Vorsitzenden Cem Özdemir und Simone Peter traten nicht wieder an. Die neuen Bundesvorsitzenden Annalena Baerbock und Robert Habeck wollen die Partei knapp 40 Jahre nach ihrer Gründung in eine neue Phase führen. Dazu soll unter ihrer Ägide bis 2020 ein neues Grundsatzprogramm erarbeitet werden (Leithäuser 2018).

In der Vorlage zum Auftakt des Grundsatzprogramm-Prozesses betont der Bundesvorstand, dass die in den vergangenen Jahren oft deutliche Differenz zwischen den Grünen im Bund und in den Bundesländern ein Spagat für die Partei war, der überwunden werden müsse. Damit markiert die Parteispitze die größte Herausforderung, vor der die Grünen stehen, denn ein neues Grundsatzprogramm erfordert nach ihrem Selbstverständnis «frisches Denken, neue Antworten und entschiedenes Handeln» (Bündnis 90/Die Grünen 2018). Das Regieren in neun Ländern und das Verhandeln von Gesetzen im Bundesrat werden jedoch nicht ohne Pragmatismus und das Eingehen von Kompromissen gelingen.

Der Spagat zwischen der Entwicklung wegweisender Visionen und langfristiger Ideen für das Grundsatzprogramm und dem reformorientierten Regierungspragmatismus in den Ländern dürfte die Auseinandersetzung in der Partei die kommenden Jahre prägen. Immerhin haben die Grünen ihre informellen Bund-Länder-Strukturen deutlich professionalisiert und konsolidiert. Zuletzt wurde die Koordination durch eine personelle Verzahnung über parteiinterne Gremien weiter gestärkt. Derzeit ist sie stabil. Doch der grün-schwarze Koalitionskrach um die Wahlrechtsreform in Baden-Württemberg und die medial kolportierten Anzeichen einer «Endzeitstimmung» im April 2018 (Kelnberger 2018) erinnern daran, dass gerade die für die Bund-Länder-Koordination so zentralen baden-württembergischen Regierungsgrünen in einer keineswegs einfachen Koalition agieren. Ein Ende dieser Regierungsarbeit würde sich unmittelbar auf die interne Koordination der grünen Regierungsarbeit und das Bund-Länder-Kooperationsverhältnis auswirken.

Für den bundespolitischen Erfolg der Bund-Länder-Koordination ist zudem von Bedeutung, die Positionen der sieben grünen Landesverbände zu berücksichtigen, die nicht regieren. Mit Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind in diesen Kreis zwei große und in der politischen Ausrichtung eher als links einzustufende Landesverbände dazugekommen. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese einflussreichen Landesverbände nach den noch frischen Wahlniederlagen personell und vor allem inhaltlich neu aufstellen. Die programmatische Positionierung kann dabei zwischen einer Radikalisierung als Oppositionspartei und einer koalitionsorientierten Regierungsvorbereitungstätigkeit als «Landespartei der linken Mitte» changieren.

Die hier für Bündnis 90/Die Grünen beschriebenen Herausforderungen der Bund-Länder-Koordination und der innerparteilichen Spannungskräfte, die sich

durch die Gleichzeitigkeit von Regieren und Opponieren auf unterschiedlichen Ebenen entwickeln, gelten für all jene Parteien, die in unterschiedlichen Konstellationen in Bund und Ländern regieren: CDU/CSU, SPD, die Linkspartei und die FDP. Für diese Parteien liegen entsprechende Untersuchungen jedoch noch nicht vor. Zum Abschluss dieses Papiers drängt sich daher die Frage auf, welche Strukturen diese Parteien zur internen Koordination anwenden. Was sind die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu den Strukturen von Bündnis 90/Die Grünen?

LITERATURVERZEICHNIS

- BEHNKE, Nathalie (2015): Organized Consensus: How Prime Ministers' Conferences and Bundesrat Sessions Make Multilevel Governance Work. *ECPR Conference Paper*. <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e12f61f9-2725-4edf-ba8d-b15f62d8997c.pdf>. Gesehen 08.11.2016.
- BEIKLER, Sabine (2017): Ein halbes Dutzend wirkt im Verborgenen. *Der Tagesspiegel*. 03.05.2017. www.tagesspiegel.de/berlin/neu-im-roten-rathaus-ein-halbes-dutzend-wirkt-im-verborgenen/19745578.html. Gesehen 13.11.2017.
- BLÄTTE, Andreas, und Karina Hohl (2013): Gestaltungsräume des Regierens in den Ländern. Landespolitik zwischen Marginalisierung, Blockade und Innovation. In *Handbuch Regierungsforschung*, Hrsg. Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden, 207-218. Wiesbaden: Springer VS.
- BRÄUNINGER, Thomas (2009): Responsivität und strategische Adaption im Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern. In *Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung. Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Urban Pappi*, Hrsg. Christian Henning et al. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- BUKOW, Sebastian (2017): *Landtagswahl Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse und Analysen*. Hrsg. Heinrich-Böll-Stiftung. www.boell.de/sites/default/files/web_170517_wahlanalyse_nrw_v100.pdf?dimension1=division_demo. Gesehen 11.04.2018.
- BUKOW, Sebastian, und Stephan Rammelt (2003): *Parteiemanagement vor neuen Herausforderungen*. Münster/Hamburg/London: Lit.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2014): Grüner Aufbruch 2017. Eigenständig und auf Grundlage unserer Werte. Beschluss der 38. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz. Hamburg, 21.-23.11.2014. www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Beschl%C3%BCsse/Grueener_Aufbruch_2017.pdf. Gesehen 10.11.2016.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2017): Sitzung des Länderrats. Berlin, 30. September 2017. Beschluss. Zukunft wird aus Mut gemacht – Bündnis 90/Die Grünen nach der Bundestagswahl. www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Beschluesse_Laenderrat/Zukunft_wird_aus_Mut_gemacht_-_BUENDNIS_90_DIE_GRUENE_nach_der_Bundestagswahl.pdf. Gesehen 11.04.2018.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2018): Bundesvorstand. Berlin, 06. April 2018. Beschluss. Neue Zeiten. Neue Antworten. www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Beschluesse/Beschluesse_BuVo/20180406_Beschluss_Neue_Zeiten_Neue_Antworten.pdf. Gesehen 04.05.2018.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg (2016): Nebenabreden zum Koalitionsvertrag 2016–2021 zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der CDU Baden-Württemberg. 09.05.2016. www.gruene-bw.de/app/uploads/2016/07/Nebenabreden.pdf. Gesehen 09.11.2016.
- CHATHAM HOUSE (2016): Chatham House Rules. www.chathamhouse.org/about/chatham-house-rule. Gesehen 06.11.2016.
- DECKER, Frank (2013): Veränderungen des Parteiensystems und mögliche Regierungskonstellationen. In *Bundestagswahl 2013. Kontinuität und Wandel*, Hrsg. Uwe Andersen und Monika Oberle, 32–45. Schwalbach am Taunus: Wochenschau-Verl.
- EGLE, Christoph (2007): In der Regierung erstarrt? Die Entwicklung von Bündnis 90/Die Grünen von 2002 bis 2005. In *Ende des rot-grünen Projektes*, Hrsg. von Christoph Egle und Reimut Zohlhörer, 98–123. 1. Aufl. s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV).
- EGLE, Christoph, Tobias Ostheim und Reimut Zohlhörer (Hrsg.) (2003): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- FLORACK, Martin, und Timo Grunden (2011): Regierungszentralen im Kontext des formalen und informellen Regierens. Theoretische und empirische Anknüpfungspunkte für ein wiederentdecktes Forschungsfeld. In *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und*

- Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*, Hrsg. Martin Florack, 7–34. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- FUNK, Albert (2014): Bund und Länder. Wir müssen reden. *Der Tagesspiegel*. 11.02.2014. www.tagesspiegel.de/themen/agenda/bund-und-laender-wir-muessen-reden/9460470.html. Gesehen 09.08.2016.
- GABRIEL, Oscar W., und Bernhard Kornelius (2011): Die baden-württembergische Landtagswahl vom 27. März 2011: Zäsur und Zeitenwende? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42: 784–804.
- GEIS, Matthias (2017): Warum sind die nur so glücklich? *DIE ZEIT*. 29.11.2017.
- GRABITZ, Markus (2018): Parteien streiten um Vorschlagsrecht für Verfassungsrichter. *Der Tagesspiegel*. 15.03.2018. www.tagesspiegel.de/politik/besetzung-des-bundesverfassungsgerichts-parteien-streiten-um-vorschlagsrecht-fuer-verfassungsrichter/21077312.html. Gesehen am 18.03.2018
- HEGELE, Yvonne, und Nathalie Behnke (2013): Die Landesministerkonferenzen und der Bund: kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung. *Politische Vierteljahresschrift* 54: 21–49.
- HEINRICH, Gudrun (2002): *Kleine Koalitionspartner in Landesregierungen. Zwischen Konkurrenz und Kooperation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- JOHNSEN, Björn (1988): *Von der Fundamentalopposition zur Regierungsbeteiligung. D. Entwicklung d. Grünen in Hessen 1982–1985*. Marburg: SP-Verl. Schüren.
- JUNGJOHANN, Arne (2019) (im Erscheinen): *Grün regieren für die Ökologische Modernisierung*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- KELNBERGER, Josef (2018): Ein Hauch von Endzeitstimmung. *Süddeutsche Zeitung*. 25.04.2018.
- KRONENBERG, Volker (Hrsg.) (2016): *Schwarz-Grün. Erfahrungen und Perspektiven*. Wiesbaden: Springer V.
- KRONENBERG, Volker, und Christoph Weckenbrock (2011): *Schwarz-Grün. Die Debatte*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden.
- KROPP, Sabine (2000): Verhandeln und Wettbewerb in der Regierungspraxis von Länderkoalitionen. Handlungsarenen, Strategien und Konflikte von Koalitionsakteuren. In *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Everhard Holtmann und Helmut Voelzkow, 151–184. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KROPP, Sabine (2001): *Regieren in Koalitionen: Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- KROPP, Sabine (2008): Koalitionsregierungen. In *Die EU-Staaten im Vergleich*, Hrsg. Oscar W. Gabriel/Sabine Kropp, 3. erweiterte und vollständig überarbeitete Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 512–547.
- KROPP, Sabine (2010): *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KROPP, Sabine, und Roland Sturm (1998): *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KRUSE, Jan und Christian Schmieder (2014): *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz*. Weinheim: Beltz Juventa.
- LEBER, Fabian (2014): *Landesgesetzgebung im neuen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- LEITHÄUSER, Johannes (2018): Grüne wollen neues Grundsatzprogramm. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 15.04.2018.
- LEUNIG, Sven (2003): *Föderale Verhandlungen. Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess*. Univ., Diss. u. d. T.: Leunig, Sven: Föderale Verhandlungen im Gesetzgebungsprozess der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main: Lang.
- LEUNIG, Sven, und Hendrik Träger (Hrsg.) (2012): *Parteilpolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949–2009*. Berlin: Lit.
- LINHART, Eric, und Johannes Raabe (2015): Die Stärken unterschiedlicher Ministerien aus der Sicht von Politikern. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25: 159–188.

- LINHART, Eric, Franz U. Pappi und Ralf Schmitt (2008): Die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten Weltkrieg. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39: 323–342.
- MARSCHALL, Birgit (2017): Die letzte Bastion für Klimaschutz und Humanität. *Rheinische Post*. 25.11.2017.
- MEYER, Stefan (2012): *Die informellen Koalitionspremien der rot-grünen Bundesregierung von 1998 bis 2005. Analyse und Erklärung ihrer entscheidungspolitischen Relevanz*. Masterarbeit. Berlin.
- MILLER, Bernhard (2011): *Der Koalitionsausschuss. Existenz, Einsatz und Effekte einer informellen Arena des Koalitionsmanagements*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- MISOCH, Sabina (2015): *Qualitative Interviews*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (1993): *Grüne Parteien in Westeuropa. Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- POGUNTKE, Thomas (1987): Grün-alternative Parteien. Eine neue Farbe in westlichen Parteiensystemen. In *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 18, 368–382.
- POGUNTKE, Thomas (1999): Die Bündnisgrünen in der babylonischen Gefangenschaft der SPD? In *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*, Hrsg. Oskar Niedermayer, 83–101. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- POGUNTKE, Thomas (2003): Die Bündnisgrünen nach der Bundestagswahl 2002: Auf dem Weg zur linken Funktionspartei? In *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2002*, Hrsg. Oskar Niedermayer, 89–107. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- PROBST, Lothar (2013a): Bündnis 90/Die Grünen. In *Handbuch Parteienforschung*, Hrsg. Oskar Niedermayer, 509–540. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- PROBST, Lothar (2013b): Der Abschied von Köchen und Kellnern? Zum Verhältnis SPD und Bündnis 90/Die Grünen. In *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich*, Hrsg. von Frank Decker und Eckhard Jesse, 349–368. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- PROBST, Lothar (2015): Bündnis 90/Die Grünen: Absturz nach dem Höhenflug. In *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013*, Hrsg. Oskar Niedermayer, 135–159. Wiesbaden: Springer VS.
- RASCHKE, Joachim (2001): *Die Zukunft der Grünen. «So kann man nicht regieren»*. 2., durchges. Aufl. Frankfurt/Main, New York: Campus-Verlag.
- RASCHKE, Joachim, und Gudrun Heinrich (1993): *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind*. Köln: Bund-Verlag.
- RUDIG, Wolfgang (1985): Die grüne Welle: Zur Entwicklung ökologischer Parteien in Europa. *Politik und Zeitgeschichte* 45, 3–18.
- RUDZIO, Wolfgang (2008): Informelles Regieren. Das Koalitionsmanagement der Regierung Merkel. Aus: *Politik und Zeitgeschichte*, 11–17.
- SATTAR, Majid, Reiner Burger und Thomas Holl (2012): «A-Länderrunde» der SPD. Currywurst statt Saumagen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 20.11.2012. www.faz.net/aktuell/politik/inland/alaenderrunde-der-spd-currywurst-statt-saumagen-11965585.html. Gesehen 09.08.2016.
- SCHNIEWIND, Aline (2012): *Die Parteiensysteme der Bundesländer im Vergleich. Bestandsaufnahme und Entwicklungen*. Berlin: LIT Verlag.
- SCHRENK, Klemens H. (2010): Die Vertretungen der Länder beim Bund. In *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Hrsg. Klemens H. Schrenk und Markus Soldner, 359–374. Wiesbaden: Springer VS.
- SOLDT, Rüdiger (2014): Der schwere Gang des Winfried Kretschmann. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 19.09.2014. www.faz.net/aktuell/politik/inland/asylreform-im-bundesrat-der-schwere-gang-des-winfried-kretschmann-13163024.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0 Gesehen 26.06.2018.
- STURM, Daniel et al. (2013): Wie die «Kraft-Runde» rot-grüne Politik dirigiert. *Die Welt*. 26.01.2013. www.welt.de/politik/deutschland/article113143993/Wie-die-Kraft-Runde-rot-gruene-Politik-dirigiert.html. Gesehen 09.08.2016.
- STÜWE, Klaus (2008): Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen. Aus: *Politik und Zeitgeschichte*, 24–31.

- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (SZ) (2016): *Grüne: «Wir setzen auf eine starke Polizei»*. 17.05.2016. www.sueddeutsche.de/news/politik/innere-sicherheit-gruene-wir-setzen-auf-eine-starke-polizei-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160517-99-966883. Gesehen 06.11.2016.
- SWITEK, Niko (2013): Koalitionsregierungen: Kooperation unter Konkurrenten. In *Handbuch Regierungsforschung*, Hrsg. Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden. Wiesbaden: Springer VS, 277–286.
- SWITEK, Niko (2015): *Bündnis 90/Die Grünen. Koalitionsentscheidungen in den Ländern*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- TRÄGER, Hendrik (2012): 1949–1962: Starke Landesfürsten, schwache Parteien. In *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949–2009*, Hrsg. Sven Leunig und Hendrik Träger, 39–78. Berlin: Lit.
- TRÄGER, Hendrik (2016): Die Parteipolisierung des Bundesrates – mit besonderer Fokussierung auf die Zeit der Regierung Merkel II (2009–2013). In *Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie*, Hrsg. Sebastian Bukow, Uwe Jun und Oskar Niedermayer. Heidelberg: Springer, 169–190.
- TRÄGER, Hendrik, und Susanna Thiel (2012): 2005–2009: Sachkonflikte zwischen Regierungsparteien. In *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949–2009*, Hrsg. Sven Leunig und Hendrik Träger, 261–288. Berlin: Lit.
- VERMITTLUNGSAUSSCHUSS (2016): Vermittlungsausschuss vertagt Beratungen zur Erbschaftsteuer. Pressemitteilung 08.09.2016. www.vermittlungsausschuss.de/SharedDocs/pm/2016/010-2016.html?nn=4584032. Gesehen am 08.11.2016.
- VERMITTLUNGSAUSSCHUSS (2017): Archiv zu den Sitzungen der 18. Wahlperiode. www.vermittlungsausschuss.de/VA/DE/archiv/to-archiv/18wp/termine-va-18wp-node.html. Gesehen 09.11.2017.
- WECKENBROCK, Christoph (2017): *Schwarz-grüne Koalitionen in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.

VERZEICHNIS DER INTERVIEWPARTNER/INNEN

Für die Bereitschaft zum Gespräch und ihre Offenheit dankt der Autor den hier genannten Interviewpartner/innen und den hier nicht aufgeführten Mitarbeiter/innen, die für Hintergrundgespräche zur Verfügung standen.

- ADAMS, Dirk, Fraktionsvorsitzender Landtag Thüringen, Erfurt: 6.4.2016
AL-WAZIR, Tarek, Vize-Ministerpräsident und Minister Hessen, Wiesbaden: 2.12.2015
BÜTIKOFER, Reinhard, MEP, Halle/Saale: 21.11.2015
HABECK, Robert, Vize-Ministerpräsident und Minister Schleswig-Holstein, Halle/Saale: 21.11.2015
HARMS, Rebecca, MEP, Fraktionsvorsitzende. Telefoninterview: 4.4.2016
HOFREITER, Anton, Fraktionsvorsitzender Bundestag, Berlin: 9.2.2016
KASTNER, Ruth, Landesparteivorsitzende Schleswig-Holstein, Telefoninterview: 15.4.2016
KELLNER, Michael, Bundesgeschäftsführer, Berlin: 10.2.2016
KLOSE, Kai, Landesparteivorsitzender Hessen, Wiesbaden: 15.12.2015
KREBS, Silke, Staatsministerin Baden-Württemberg, Stuttgart: 22.1.2016
LEHMANN, Sven, Landesparteivorsitzender Nordrhein-Westfalen, Telefoninterview: 10.3.2016
LEMANSKI, Jan, Referent von Ministerin Anja Siegesmund in Thüringen, Telefoninterview: 4.3.2016
LEMKE, Eveline, Vize-Ministerpräsidentin und Ministerin in Rheinland-Pfalz, Mainz: 2.12.2015
LINNERT, Karoline, Bürgermeisterin und Senatorin in Bremen, Bremen: 11.3.2016
LÖHRMANN, Sylvia, Vize-Ministerpräsidentin u. Ministerin i. Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: 14.12.2015
LOSSE-MÜLLER, Thomas, Chef der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Telefoninterview: 5.3.2016
MURAWSKI, Klaus-Peter, Chef der Staatskanzlei Baden-Württemberg, Stuttgart: 17.12.2015
ÖZDEMIR, Cem, Bundesparteivorsitzender, Telefoninterview: 7.4.2016
PETER, Simone, Bundesparteivorsitzende, Telefoninterview: 7.4.2016
PIEL, Anja, Fraktionsvorsitzende im niedersächsischen Landtag, Hannover: 25.2.2016
RATZMANN, Volker, Dienststellenleiter der Landesvertretung Baden-Württemberg, Berlin: 9.2.2016
SIEGESMUND, Anja, Vize-Ministerpräsidentin und Ministerin in Thüringen, Erfurt: 6.4.2016
SITZMANN, Edith, Fraktionsvorsitzende im baden-württembergischen Landtag, Stuttgart: 15.2.2016
STRIEGEL, Sebastian, MdL Sachsen-Anhalt, Telefoninterview: 7.9.2016
TJARKS, Anjes, Fraktionsvorsitzender Hamburger Bürgerschaft, Telefoninterview: 8.3.2016
TRITTIN, Jürgen, MdB, Berlin: 9.2.2016
VON KALBEN, Eka, Fraktionsvorsitzende im schleswig-holsteinischen Landtag, Stuttgart: 15.2.2016
WAGNER, Mathias, Fraktionsvorsitzender im hessischen Landtag, Stuttgart: 15.2.2016
VON WASIELEWSKI, Sieglinde, Referentin i. d. Landesvertretung Nordrhein-Westfalen, Berlin: 9.2.2016

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abb. 1: Sitz- und Ressortanteile von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern	17
Abb. 2: Geschäftsbereiche von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern	18
Abb. 3: Parteikompetenzen	20
Abb. 4: Zusammensetzung Bundesrat Februar 2017	32
Abb. 5: Zusammensetzung Bundesrat April 2018	33
Abb. 6: Die G-Koordination	35
Abb. 7: Aufbau einer Landesvertretung beim Bund	38
Abb. 8: Professionalisierung der G-Koordination seit 2007	40
Abb. 9: Regierungsbeteiligungen von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern (2005-2018)	42
Abb. 10: Ressourcen- und Kräfteverhältnisse von Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern	43
Abb. 11: Koalitionen mit Bündnis 90/Die Grünen in den Ländern	50
Tabelle 1: Koalitionskonstellationen der G-Länder	14
Tabelle 2: Entwicklung der G-Koordination zwischen 2007 und 2018	47

Grün regieren

Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/ Die Grünen zwischen Koalitionsmanagement in den Ländern und parteiinterner Koordination für den Bundesrat

Der Partei Bündnis 90/Die Grünen ist es gelungen, in den meisten der 16 Bundesländer Regierungsverantwortung zu übernehmen. Das ist ein großer Erfolg der Partei. Doch um erfolgreich zu bleiben und das allgemeine Vertrauen in die Politik zu fördern, braucht es einen nüchternen Blick auf die Faktoren, die zum Erfolg geführt haben und auch in Zukunft führen werden. Wie geht das: gut regieren? Wie verändern Regierungsbeteiligungen die Entscheidungswege und die Programmatik einer Partei? Und wie funktioniert ein gutes Zusammenspiel zwischen den Verantwortlichen von Bund und Ländern?

Der Politikwissenschaftler Arne Jungjohann hat die grünen Regierungsbeteiligungen der vergangenen Jahre in dieser Studie analysiert und kommt bei der Beantwortung der obigen Fragen zu interessanten Ergebnissen.

3. aktualisierte Auflage

ISBN 978-3-86928-157-5