

## Der Weizsäcker-Senat: „Minderheitsregierung“ und „informelle Koalition“ in Berlin 1981 bis 1983

Sven Thomas

Die Erinnerung an den von *Richard von Weizsäcker* zwischen 1981 und 1983 geführten Berliner Senat ist im politischen Gedächtnis der Öffentlichkeit und in der politikwissenschaftlichen Forschung weitgehend erloschen – zu Unrecht, denn die damalige CDU-„Minderheitsregierung“ wurde von F.D.P.-Abgeordneten im Berliner Abgeordnetenhaus „toleriert“ und darf somit als politischer Vorläufer der 1982 im Bund gebildeten christlich-liberalen Koalition unter *Helmut Kohl* gelten. Außerdem handelte es sich um ein politisches Experiment, dessen Beobachtung viel über das tatsächliche Funktionieren von Regierungen verrät: Obwohl die CDU-Fraktion im Abgeordnetenhaus über keine eigene Mehrheit und über keinen Koalitionspartner verfügte, konnte *Richard von Weizsäcker* Senat de facto eine stabile parlamentarische Mehrheit mobilisieren; diese „Minderheitsregierung“ hat nie eine Abstimmung im Parlament verloren (weshalb der Begriff „Minderheitsregierung“ hier in Anführungszeichen gesetzt wird).

Politikwissenschaftlich lässt sich der Erfolg dieses ungewöhnlichen Senats mit dem Konzept „informeller Politik“ beziehungsweise „informellen Regierens“ erklären. Um diesen Ansatz theoretisch wie empirisch zu vertiefen, sind zunächst einige Vorarbeiten notwendig. Das beginnt mit der Unterscheidung zwischen formaler und informeller Politik, leitet über zu der Frage, wie „informelles Regieren“ funktioniert, und endet im Konzept der „informellen Koalition“, das zu erklären versucht, warum *Richard von Weizsäcker* (formale) „Minderheitsregierung“ (informell) wie eine „Mehrheitsregierung“ operieren konnte. Letzteres wird anhand empirischer Beobachtungen illustriert.<sup>1</sup>

### 1. Formale und informelle Politik

Politikwissenschaftliche, soziologische und staatsrechtliche Forschungen in Deutschland gehen seit circa 30 Jahren der Frage nach, inwieweit Politik als „formal“ beziehungsweise „informal“ / „informell“ klassifiziert werden kann.<sup>2</sup> Eine einheitliche Verwendung der Begriffe „informell“ beziehungsweise „informal“ hat sich im Deutschen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Forschungskontexte noch nicht durchgesetzt. Zum Beispiel ar-

1 Dabei kommen im Text *Richard von Weizsäcker*, *Eberhard Diepgen*, seinerzeit CDU-Fraktionsvorsitzender, und der damalige F.D.P.-Fraktionsvorsitzende *Horst Vetter* „zu Wort“. Diese Politiker, die maßgeblichen Anteil am politischen Gelingen der ersten Berliner „Minderheitsregierung“ hatten, standen dem Autor dankenswerterweise in Interviews Rede und Antwort. Ausführlicher in: *Sven Thomas*, Die informelle Koalition. Richard von Weizsäcker und die Berliner CDU-Regierung 1981-1983, Wiesbaden 2005.

2 Vgl. *Göttrik Wever*, Richtlinienkompetenz und Koalitionsregierung: Wo wird die Politik definiert?, in: *Hans-Hermann Hartwich* / *Göttrik Wever* (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen 1990, S. 146; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, München 1994, S. 273 ff.

beiten *Everhard Holtmann*, *Helmut Voelzkow* und *Sabine Kropp* mit der Unterscheidung „formal“ / „informell“<sup>3</sup>, während sich bei *Gerhard Lehbruch* das Begriffspaar „informell“ und „informal“ findet. Grundsätzlich jedoch ist der Begriff „informell“ auf die Erfassung von Handeln beziehungsweise Verhalten und der Begriff „informal“ auf die Bezeichnung von (informellen) Handlungsstrukturen fokussiert.<sup>4</sup>

In Bezug auf die theoretische Deutung dieser Begrifflichkeit haben sich zwei konzeptionell zu unterscheidende Ansätze etabliert. Vor einem staatsrechtlichen Hintergrund werden politisch-administrative Entscheidungen, die durch Rechtsnormen unmittelbar reguliert sind, als „formal“ ausgewiesen, während andere Entscheidungen und Prozeduren unter den Begriffen „informell“ / „informal“ besprochen werden können. Als einer der Ersten hat dies *Eberhard Bohne* getan.<sup>5</sup> Theoretisch prägender wurde etwas später *Helmuth Schulze-Fielitz'* Studie „Der informale Verfassungsstaat“<sup>6</sup>. *Schulze-Fielitz* nutzte den „juristisch fremdartigen Begriff“ des Informalen als systematische verfassungstheoretische Kategorie jenseits der Dichotomie von Recht und Politik, um grundgesetzlich nicht geregelte Organisations- und Verfahrensmodalitäten im Verfassungsstaat zu analysieren.<sup>7</sup> Ausgehend von dieser Begriffsdisposition nahm er informale Politikstrukturen (Proporzregeln, parlamentarische Kooperationsroutinen, Verfahren der inter-verfassungsorganischen Zusammenarbeit) in den Blick, die die Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik maßgeblich prägen.<sup>8</sup> Im Anschluss daran wird seither im Staatsrecht eine lebhaft diskutierte Diskussion über die Möglichkeiten der rechtlichen Konditionierung der politischen und Verwaltungspraxis geführt. Beispiele dafür finden sich etwa bei *Eberhard Schmidt-Aßmann* und *Klaus Stern*, die die Unterscheidung „formal“ / „informell“ beziehungsweise „informal“ nutzen, um zwischen „materiellem Regieren“ und „Regierung im

3 *Everhard Holtmann* / *Helmut Voelzkow*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Eine Einführung, in: *dies.* (Hrsg.) Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2000, S. 9 – 23, S. 10; *Sabine Kropp*, Verhandeln und Wettbewerb in der Regierungspraxis von Länderkoalitionen – Handlungsarenen, Strategien und Konflikte von Koalitionsakteuren, in: ebenda, S. 151 – 185.

4 Vgl. *Gerhard Lehbruch*, der in seinen Texten zum Beispiel von „informellen Koordinierungstechniken“, aber von einer „Informalisierung der Regierungspraxis“ spricht. *Gerhard Lehbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000, S. 56 f.

5 *Eberhard Bohne*, Der informale Rechtsstaat, Berlin 1981.

6 *Helmuth Schulze-Fielitz*, Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie, Berlin 1984, S. 17.

7 Ebenda, S. 11 – 15.

8 Ebenda, S. 48 ff. Der damit in der staatsrechtlichen Debatte eingeleitete Meinungsumschwung lässt sich zum Beispiel im Vergleich zu *Adolf Schüle* verdeutlichen, der 1964 eine Festlegung der Koalitionsvereinbarung der vierten *Adenauer*-Regierung vom Oktober 1961 als rechtswidrig und verfassungsrechtlich bedenklich kritisiert hatte, weil den Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien das Recht zur regelmäßigen Teilnahme an Kabinettsitzungen eingeräumt worden war. Ähnlich bewertete er die Festlegung, dass die „Grundgedanken“ von Gesetzesvorlagen vor der Behandlung durch die Bundesregierung im Koalitionsausschuss zu beraten seien. Vgl. *Adolf Schüle*, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964, S. 80, S. 126, S. 137 Punkt II.8.

organisatorisch-institutionellem Sinne“ zu unterscheiden<sup>9</sup> und um die Bedeutung von Verhandlungslösungen in Verwaltungsverfahren zu analysieren.<sup>10</sup>

Von diesem auf Legalitätsfragen fokussierten Ansatz sind soziologische und politikwissenschaftliche Überlegungen zu unterscheiden, die die Termini formal / informell zur Beschreibung von Institutionen und institutionell konditionierten beziehungsweise nicht konditionierten Interaktionsbeziehungen in (hierarchischen) Organisationen nutzen.<sup>11</sup> Dieses Konzept differenziert zwischen „formal“ (hierarchisch) geregelten Interaktionen und „informell“ koordinierten, die zum Beispiel in Bezug auf die Generierung von Gegenmacht bedeutsam sein können. Hinter der Differenz formal / informell stecken in diesem Fall also Fragen der hierarchischen oder nicht-hierarchischen Konditionierung von Verhalten und Handeln.<sup>12</sup> Politikwissenschaftliche Forschungen knüpfen an beide Begriffsdispositionen an. Zum Beispiel führt *Wolfgang Rudzio* in einer unlängst erschienenen Studie zum „informellen Regieren“ beide Konzeptionen parallel, indem er verschiedene „Grade an Informalität“ bestimmt und zwischen „informal“ (in der semantischen Tradition des Staatsrechts) und „informell“ (in der Tradition der betriebssoziologischen Forschung) unterscheidet.<sup>13</sup> Anders als staatsrechtliche Ansätzen, die ihr Augenmerk auf die Differenz zwischen rechtlicher und nicht-rechtlicher Konditionierung politisch-administrativer Entscheidungen richten<sup>14</sup>, gehen politikwissenschaftliche Konzeptionen primär von der Annahme aus, dass die Verknüpfung von gouvernementalen, parlamentarischen und parteilichen Akteuren einer Koalition der Funktionslogik moderner parlamentarischer Demokratie entspricht, in der sich nicht Parlament, Regierung und Parteien, sondern Regierungsmehrheit und Opposition politisch gegenüberstehen.<sup>15</sup> Ausgehend von diesem „realistischen“ Politikverständnis werden dann zumeist handlungs-, akteurs- und institutionentheoretische Ansätze angewendet, um informelle Entschei-

9 Vgl. *Klaus Stern*, a.a.O., S. 273.

10 *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Die Bedeutung von Verhandlungslösungen im Verwaltungsverfahren, in: *Eibe Riedel* (Hrsg.), Die Bedeutung von Verhandlungslösungen im Verwaltungsverfahren. Länderberichte und Generalbericht der 28. Tagung für Rechtsvergleichung 2001 in Hamburg, Baden-Baden 2002, S. 21 – 51, S. 27, S. 34, S. 42. Weitere Beispiele finden sich zum Beispiel bei *Rupert Scholz*, Deutschland in guter Verfassung, Heidelberg 2004; *Werner Kaltefleiter* / *Peter Arend* / *Paul Kevenhörster*, Im Wechselspiel der Koalitionen, Köln 1970; *Wilhelm Hennis*, Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Tübingen 1968.

11 So zum Beispiel bei *Michaela Pfadenhauer*, Können – Wollen – Dürfen. Zu einer handlungstheoretischen Bestimmung von Kompetenz in ausgewählten Tätigkeitsfeldern, in: <http://www.hitzler-soziologie.de/Projekte/trendforschung.htm>.

12 Vgl. *Dietrich Fürst*, Planung in bürokratischen Organisationen – Organisation als strukturelle Steuerung des Verwaltungshandelns, in: [www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/angebot/ptm1.html](http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/angebot/ptm1.html).

13 *Wolfgang Rudzio* benennt außerdem noch Fälle „informellen Regierens mit Kommissionen“ als dritte Kategorie informellen Regierens, allerdings sollten sich diese Fälle unter die soziologische, auf Institutionen fokussierte Begriffsvariation eingliedern lassen. *Wolfgang Rudzio*, Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen, Opladen 2005, S. 12.

14 So auch: *Hans Herbert von Arnim*, Das System, a.a.O., S. 276, S. 286, der von „Unterwerfung“ von Regierung und Parlament „unter koalitionsäre Kungelrunden“ spricht, deren Entscheidungen, auch Minister politisch binden und verfassungsmäßige Institutionen überlagern können.

15 Vgl. *Wolfgang Rudzio*, a.a.O., S. 12.

dungsstrukturen und -modi, Akteurskonstellationen etc. in Abgrenzung von formalen politischen Institutionen herauszuarbeiten.<sup>16</sup>

Empirische Forschungen, die an derartige Ansätze anknüpfen, zeigen zum Beispiel, dass Leistungen informeller Verfahren in der Politik darin bestehen können, Ziele zu definieren, Sachverstand zu akquirieren, partei- und sachpolitische Mehrheiten zu generieren<sup>17</sup> oder gesellschaftliche Akzeptanz zu sichern.<sup>18</sup> Informelle Politik ist mit Blick auf die Funktion von Politik, kollektiv bindende Entscheidungen zu generieren<sup>19</sup>, also keineswegs weniger wichtig als formale Politik. Allerdings lässt sich, wie *Ulrich von Alemann* gezeigt hat, die Differenzierung zwischen informeller und formaler Politik in der empirischen Forschung bisweilen nur schwer operationalisieren.<sup>20</sup>

Derartige Abgrenzungsschwierigkeiten sind am Beispiel des so genannten Bündnisses für Arbeit leicht zu verdeutlichen.<sup>21</sup> Politische Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Wirtschaftsverbänden / Gewerkschaften sind weder im Recht noch in der institutionellen Konstruktion der Bundesrepublik unmittelbar vorgesehen und gelten deshalb als „informell“. Ungeachtet dessen schuf sich das „Bündnis für Arbeit“ eine komplexe Organisation mit hierarchischen und arbeitsteilig funktionierenden Gremien und Verfahren, die die formalen Entscheidungskompetenzen der Bundesregierung und des Bundestages durchaus einschränken konnten. Für die Bezeichnung derart regulierter Verhandlungssysteme wurde in der Politikwissenschaft auch der Begriff „informelle Institution“ geprägt.<sup>22</sup> Informelle Politik kann somit auch institutionell reguliert und unter Beteiligung formaler politischer Institutionen organisiert werden. Das schließt ein, dass formale politische Entscheidungen durch informelle Entscheidungen konditioniert werden können.<sup>23</sup>

Die Unterscheidung formal / informell definiert also eine Perspektive auf einen Operationsmodus des politischen Systems, der sich als Präferenz für formale Entscheidungen beschreiben lässt. Beobachtungen, wie diese Differenz im politischen System gehandhabt wird, verraten viel über die Konstruktion politischer Entscheidungsprozesse. So lässt sich etwa fragen, welcher Ausschnitt der politischen Praxis mit dieser Konfiguration erfasst beziehungsweise ausgeblendet wird oder was geschieht, wenn Erwartungen enttäuscht

16 Vgl. *Sabine Kropp*, a.a.O., S. 152 ff.

17 *Arthur Benz*, a.a.O.

18 *Karl-Rudolf Korte*, Information und Entscheidung. Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: APuZ, B 43 (2003), S. 32 – 38. Zur demokratiekritischen Seite informeller Politik vgl. *Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch*, Governance in der Europäischen Union, Opladen 2003.

19 *Niklas Luhmann*, Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main 2000, S. 84 – 87.

20 *Ulrich von Alemann*, Schattenpolitik. Streifzüge in die Grauzonen der Politik, Hagen 1993.

21 *Gerhard Lehmann*, Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, in: *Roland Czada / Hellmut Wollmann* (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre Deutsche Einheit (Leviathan, Sonderheft 19/1999), Opladen 1999, S. 89 – 112.

22 Ebenda.

23 Diese Abgrenzungsschwierigkeiten lassen sich durch weitere „Hilfsargumente“ nur unvollkommen beheben. Hinweise auf die Schriftform oder die Öffentlichkeit als Merkmale formaler politischer Kommunikation halten empirischen Hinterfragungen nicht stand. *Ulrich von Alemann* hat in diesem Zusammenhang zu Recht darauf verwiesen, dass formale Politik durchaus auch nichtöffentlich, illegitim und sogar illegal sein kann. Umgekehrt kann informelle Politik öffentlich, legal und legitim stattfinden. Vgl. *Ulrich von Alemann*, a.a.O.

und Präferenzen verändert werden (dann werden zum Beispiel formale Entscheidungen durch informelle Entscheidungen präfiguriert).

## 2. Formales und informelles Regieren

In früheren Debatten lag der Unterscheidung zwischen informeller und formaler Politik überwiegend die Beobachtung zugrunde, dass vieles von dem, was in Politik und Verwaltung stattfindet, nicht rechtlich geregelt ist, verbunden mit der Frage, wie dieses praktisch-politische Phänomen wissenschaftlich zu fassen und zu bewerten sei.<sup>24</sup> Daraus ist in der Politikwissenschaft nach und nach das Konzept „informal governance“<sup>25</sup> erwachsen, bei dem davon ausgegangen wird, dass vielfältige Politikbereiche informell geordnet funktionieren: Parteien greifen informell in die Bildung und die Arbeit von Regierungen und von Parlamenten ein, Regierungen und Regierungsfractionen stimmen sich informell ab, Koalitionen werden informell gebildet und betrieben. Selbst die Arbeitsweise des Bundesstaats lässt sich ohne Berücksichtigung informeller Politik nicht angemessen erklären. Informelle Institutionen und Verfahren wie Bündnisse, Sachverständigenräte, Expertengremien und Spitzengespräche aller Art sind aus der politischen Praxis der Bundesrepublik kaum wegzudenken. Sie stehen neben formalen Entscheidungsverfahren; beide greifen funktional ineinander.<sup>26</sup>

Was 1965 mit der provokanten Aufforderung von *Wilhelm Hennis* begann: „Eine realistische Regierungslehre sollte (empirisch!) mit dem ‚autoritären Wahn‘ aufräumen, man könne Staat vom Monopol der legitimen Gewaltsamkeit her verstehen“<sup>27</sup>, mündet zwischenzeitlich in eine theoretisch fundierte Abkehr von der Vorstellung ein, dass Staat und Politik „rechtsförmige Einheiten“ seien, die gewaltenteilig zu gliedern und hierarchisch zu steuern sind. Diese theoretische Entwicklung hat unmittelbare Folgen für das Verständnis von „Regierung“ und „Regieren“. Die klassische Definition als exekutiver Vollzug legislativer Willensbekundungen beziehungsweise Staatslenkung wurde unter anderem durch die Vorstellung informellen Regierens im Sinne eines politischen Informations- und Entscheidungsmanagements ergänzt<sup>28</sup>, zum Teil sogar verdrängt. In einem sehr weitgehenden Sinne definiert zum Beispiel *Beate Kohler-Koch* „Regieren“ (Governance) als „bewusste politische Zielbestimmung und Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände“<sup>29</sup> und kommt zu der Vorstellung, dass Europa – ohne ein Staat zu sein oder eine Regierung zu besitzen – „regiert“ werde.

24 Vgl. *Dietrich Fürst*, a.a.O.

25 *Thomas Christiansen* / *Simona Piattoni* (Hrsg.), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham / Northampton, MA 2005.

27 *Karl-Rudolf Korte*, Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich, in: *APuZ*, B 5 (2001), S. 3 – 13.

27 *Wilhelm Hennis*, Aufgaben einer modernen Regierungslehre (1965), in: *Hans-Hermann Hartwich* / *Götrik Wewer* (Hrsg.), a.a.O., S. 43 – 64.

28 *Karl-Rudolf Korte*, *Information und Entscheidung*, a.a.O.

29 *Beate Kohler-Koch*, Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: *Carl Böhret* / *Götrik Wewer* (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert: Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen 1993, S. 116.

Diese Überlegungen berücksichtigend kann ein Begriff „formalen Regierens“ in Anlehnung an die Konzeption „formaler Politik“ als Steuerungshandeln im Rahmen rechtlich konditionierter Institutionen und Verfahren definiert werden. Da „Regieren“ auch ohne zentrale Regierungsinstitution und als Ergebnis des Handelns vieler „Regierungen“ und „Nebenregierungen“<sup>30</sup> etwa in Bezug auf die Europäische Union oder die Weltpolitik denkbar ist, lässt sich dieses Phänomen nicht allein auf der Grundlage des Konzeptes „formaler Politik“ erfassen. Die Vorstellung vom „Regieren ohne Regierung“ erfordert einen Differenzbegriff „informellen Regierens“, der politische Ordnungsbildung auch als Ergebnis informeller politischer Entscheidungen zulässt.<sup>31</sup> Dabei lautet die Leitfrage: Wie tragen informelle politische Entscheidungen und Entscheidungsinstanzen zum Zustandekommen politischer Ordnung bei?

Die Unterscheidung zwischen formalem und informellem Regieren kann demnach eingesetzt werden, um Regierungen alternativ als „formale“ Institutionen oder „informelle“ Entscheidungsinstanzen zu beobachten. Vor diesem Hintergrund kann zum Beispiel die Frage, wie parlamentarische Mehrheiten zustande kommen und gesichert werden können, durch den Hinweis auf (informelle) „Handlungsverbände zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit“<sup>32</sup> beantwortet werden. Wie Sachverstand in politische Entscheidungen kommt, ist durch Verweise auf Expertengremien und deren informelle Einbindung in politische Entscheidungsprozesse zu erklären<sup>33</sup>; wie föderale Politik im Konzert von Bund und Ländern trotz konkurrierender Mehrheitsverhältnisse funktionieren kann, lässt sich mit Blick auf die Verhandlungsprozeduren des „informalisierten Bundesstaats“ beschreiben etc.<sup>34</sup> Letztlich dürfte sich daraus ein Bild ergeben, das die Herstellung politischer Ordnung einem Netzwerk von Entscheidungen zuordnet, an dem auch Regierungen beteiligt sind, das sich aber darüber hinaus quer durch Bund und Länder, Parlamente, Parteien und Verbände ziehen kann. In diesem Sinne wird hier, ausgehend von den Begriffen „formales“ und „informelles Regieren“, die Frage abgeleitet, wie Regierungen im Konzert anderer politischer Akteure an diesem Netzwerk von Entscheidungen teilhaben.<sup>35</sup>

### 3. *Der Weizsäcker-Senat als „informelle Koalition“*

Für deutsche Regierungen maßgebliche Rechtsvorschriften sind in Verfassungen, in einzelnen Gesetzen (zum Beispiel in „Ministergesetzen“) sowie in weiteren Regelwerken (Geschäftsordnungen von Ministerien und Regierungen etc.) enthalten. Auf dieser

30 Roland Czada, Institutionelle Theorie der Politik, aus: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) Lexikon der Politik, Bd. I, München 1995, S. 205 – 213.

31 Dazu steht im dreibändigen „Staatsrecht“ von Klaus Stern der kluge Satz, dass die Regierung die Regierungsgewalt auszuüben habe, aber nicht allein regiere. Die Unterscheidung zwischen formalem und informellem Regieren vollzieht also nach, was Staatsrechtler mit der Differenz zwischen „materiellem Regieren“ und „Regierung im organisatorisch-institutionellem Sinne“ erfassen. Vgl. Klaus Stern, a.a.O., S. 273.

32 Karl-Rudolf Korte, Information und Entscheidung, a.a.O.

33 Ders., Was kennzeichnet modernes Regieren?, a.a.O.

34 Gerhard Lehmbuch, a.a.O.

35 Karl-Rudolf Korte, Information und Entscheidung, a.a.O.

Grundlage lassen sich Regierungen als formal konditionierte politische Institutionen beschreiben. Daneben können Regierungen als informelle Entscheidungsinstanzen zum Beispiel im Kontext von Regierungskoalitionen thematisiert werden. Im Unterschied zur Regierung als formale politische Institution existieren für Regierungskoalitionen keine förmlichen Vorgaben, sie können mangels rechtlicher Vorschriften gar nicht anders als informell betrieben werden.<sup>36</sup>

Um die Leistungsfähigkeit von Regierungskoalitionen absichern zu können, sind in der politischen Praxis entsprechende Regularien und Gremien entwickelt worden. Im Wesentlichen handelt es sich um Koalitionsvereinbarungen als politische Entscheidungsprogramme und um Koalitionsausschüsse als Steuerungs- und Verhandlungsgremien, in denen jeweils Vertreter der Regierung, der Regierungsfaktionen und -parteien sitzen.<sup>37</sup> Koalitionen basieren damit auf komplexen operativen und institutionellen Arrangements überwiegend „informeller“ Art, von denen einige allerdings nach entsprechenden „Transformationsübungen“ auch den Status formaler politischer Entscheidungen und Institutionen erreichen können. So werden zum Beispiel Koalitionsverträge in Regierungserklärungen und -programme übersetzt, die der Zustimmung des Parlaments bedürfen beziehungsweise sukzessive in exekutive oder administrative Entscheidungen überführt werden können.

Von einer „Regierungskoalition“ im bisher geprägten Sinne kann beim *Weizsäcker-Senat* allerdings nicht die Rede sein. 1981 regierte die CDU in Berlin allein. Es gab keinen Koalitionsausschuss, keinen Koalitionsvertrag und auch sonst keine alternativen Formen der Zusammenarbeit zwischen regierungstragenden Parteien. Der *Weizsäcker-Senat* ist somit als Regierung ohne Regierungskoalition und – wie gleich noch zu erläutern sein wird – als Regierung ohne eigene parlamentarische Mehrheit zu klassifizieren.<sup>38</sup>

Auf der formalen, das heißt legal-institutionellen Ebene ist eine solche Regierung, wenn sie einmal gewählt worden ist, von keinem anderen Berliner Senat zu unterscheiden. Gravierende Unterschiede zeigen sich hingegen bei der informellen Entscheidungskonstellation, die dieser Regierung zugrunde lag.

Obwohl also die CDU-Fraktion im Abgeordnetenhaus über keine eigene parlamentarische Mehrheit verfügte, unternahm *Richard von Weizsäcker* im Juni 1981 den Versuch, einen Senat zu bilden. Damit lief sein politisches Handeln der in Deutschland dominanten Erwartungshaltung zuwider, nach der sich Regierungen vor ihrer Wahl, wenn nötig mithilfe von Koalitionen, einer stabilen parlamentarischen Mehrheit zu versichern haben. Diese Erwartung wird mit dem Präferenzbegriff der „Mehrheitsregierung“ signalisiert. Es geht nicht darum, ob eine Regierung de facto eine parlamentarische Mehrheit mobilisieren kann, sondern darum, dass die sie stützende(n) Parlamentsfraktion(en) rechnerisch über eine absolute Mehrheit verfügen sollte(n). Es handelt sich um eine normative Begrifflichkeit, die zugleich auf der kontrafaktischen Erwartung basiert, dass eine mit Blick

36 In diesem Sinne verwendet auch *Wolfgang Rudzio* seinen Begriff des „informellen Koalitionsmanagements“. Vgl. *Wolfgang Rudzio*, a.a.O., S. 10.

37 *Gerhard Lehmbuch*, a.a.O., S. 56.

38 „Minderheitsregierungen“ können durchaus auch in Form von Koalitionsregierungen gebildet werden. Vgl. *Sven Thomas*, *Regierungspraxis von Minderheitsregierungen. Das Beispiel des „Magdeburger Modells“*, Wiesbaden 2003.

auf die Regierungsbildung vorab konstruierte parlamentarische Mehrheit sich auch künftig als stabil erweisen wird.

In Abgrenzung von diesem Begriff der „Mehrheitsregierung“ lässt sich „Minderheitsregierung“ als Erwartungshaltung definieren, die davon ausgeht, dass Regierungen, die sich nicht auf eine „eigene“ parlamentarische Mehrheit stützen können, es stets bei parlamentarischen Abstimmungen schwer haben werden. Auch diese Begriffs-konstruktion ist insofern kontrafaktisch und normativ angelegt, als sie durch abweichende politische Praxis oder empirische Beobachtungen nicht widerlegt werden kann.<sup>39</sup>

Eine Konfrontation von Mehrheits- und Minderheitsregierungsmodellen mit der Unterscheidung zwischen formaler / informeller Politik sollte Entscheidungsalternativen zum Vorschein bringen, also erklären können, wie aus „Mehrheitsregierungen“ in der politischen Praxis de facto Regierungen in parlamentarischen Minderheitspositionen werden können und umgekehrt. Die in Bezug auf den *Weizsäcker*-Senat maßgebliche Frage ist in diesem Kontext zweifellos die, wie der Senat gemeinsam mit der CDU-Fraktion im Parlament die jeweils erforderlichen Mehrheiten mobilisieren konnte. Beantworten lässt sich diese Frage nur durch Beobachtungen auf der Ebene informeller Politik. Mangels Koalitionsbildung entfällt dabei die Möglichkeit, die Koordination politischer Entscheidungen in „informellen Institutionen“ (Koalitionsvereinbarungen, -ausschüsse etc.) zu analysieren. Folglich ist nach alternativen Formen informeller Zusammenarbeit Ausschau zu halten. Zu diesem Zweck wurde der im Folgenden verwendete Begriff der „informellen Koalition“ geprägt, der vorwiegend operative Varianten informeller politischer Zusammenarbeit bezeichnet.

### 3.1. Die Bildung des *Weizsäcker*-Senats

Die 1981 erfolgte Bildung eines Senats unter *Richard von Weizsäcker* – ohne dass die CDU oder eine von ihr geführte Koalition über eine parlamentarische Mehrheit verfügte – war letztlich eine Reaktion auf eine politische Patt-Situation. *Von Weizsäcker* als Spitzenkandidat und die Berliner CDU hatten bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus 1981 48 Prozent der Stimmen erhalten. Die CDU verfügte damit über keine eigene Regierungsmehrheit, stand aber unter Erwartungsdruck; das hervorragende Wahlergebnis verpflichtete die Partei in den Augen der Öffentlichkeit und der Medien zur Übernahme

<sup>39</sup> *Gerhard Lehbruch* dazu: „Man könnte beispielsweise die in der ‚alten Bundesrepublik‘ eingewurzelte Vorstellung, dass eine Regierung nur dann handlungsfähig sein kann, wenn sie sich auf die Beteiligung einer parlamentarischen Mehrheit stützen kann, kritisch in Frage stellen: Ganz abgesehen davon, dass der Umkehrschluss nicht gilt (weil es hinlängliche Erfahrungen mit Mehrheitsregierungen gibt, deren Handlungsfähigkeit durch ihre internen Konflikte schwerwiegend beeinträchtigt war), legen auch die ausländischen (insbesondere skandinavischen) Erfahrungen mit Minderheitsregierungen die Frage nahe, ob dies nicht einer der Wege sein könnte, auf denen sich – da die spezifische Konfiguration des deutschen Parteiensystems nun einmal gegeben ist – eine größere Flexibilisierung des Parteienparlamentarismus erreichen ließe.“ *Gerhard Lehbruch*, Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsblockaden und Arenenverflechtung, in: <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Lehbruch/Veroeffentlichung/Beyme-Fe.rtf>, S. 13 f.



von Regierungsverantwortung.<sup>40</sup> Vom Autor befragt, welche Gründe 1981 die Bildung einer CDU-Regierung notwendig erscheinen ließen, antwortete *von Weizsäcker* dementsprechend: „Sie war ohne Alternative. Es gab eine Wahl, als deren Ergebnis die von meiner Partei getragene Kandidatur meiner Person für das Amt des Regierenden Bürgermeisters zu 48 % des Stimmenanteils und des Sitzanteils im Berliner Abgeordnetenhaus führte. Irgendeine Regierungsbildung ohne diese Fraktion war unmöglich.“<sup>41</sup> Der Spitzenkandidat versuchte in dieser Situation, einen Koalitionspartner für die Bildung einer „Mehrheitsregierung“ zu finden. Doch die bis dahin regierende SPD beschloss unter ihrem neuen Vorsitzenden, *Hans-Jochen Vogel*, in die Opposition zu gehen. Die erstmals in das Abgeordnetenhaus eingezogene „Alternative Liste“ (AL) galt aus CDU-Sicht nicht als koalitionsfähig und die F.D.P. entschied auf einem Landesparteitag mit klarer Mehrheit, weder mit der CDU zu koalieren noch den CDU-Senat zu tolerieren.<sup>42</sup> So blieb die CDU auf dem Feld der regierungswilligen Parteien allein zurück.

Die Frage, wie der *Weizsäcker*-Senat die für seine Konstituierung notwendige parlamentarische Mehrheit mobilisieren sollte, beantwortete sich erst, als vier bis fünf der sieben Abgeordneten der bis dahin zusammen mit der SPD regierenden F.D.P.-Fraktion im Abgeordnetenhaus entgegen einem Beschluss ihres Landesparteitages vereinbarten, den CDU-Senat in Berlin zu „tolerieren“. Mit diesen Stimmen wurde der neue Senat am 1. Juni 1981 tatsächlich gewählt. Auch den „Richtlinien der Regierungspolitik“, die nach der Berliner Verfassung im Abgeordnetenhaus eine Mehrheit finden müssen, stimmten die F.D.P.-Abgeordneten zu.<sup>43</sup>

So kam das Land Berlin zu einem Senat, dessen parlamentarische Mehrheit zunächst auf äußerst „schwachen Füßen“ zu stehen schien. Selbst *Richard von Weizsäcker* antwor-

40 Vgl. Heute spricht Weizsäcker mit der F.D.P. – Angebot?, in: Berliner Morgenpost vom 19. Mai 1981.

41 Interview mit *Richard von Weizsäcker* am 16. Dezember 2003, zitiert nach: *Sven Thomas*, Die informelle Koalition, a.a.O., S. 41 ff.

42 Vor dem F.D.P.-Landesparteitag am 21. Mai 1981 bildeten sich drei politische Lager. Der Fraktionsvorsitzende *Horst Vetter* plädierte für ein Tolerierungskonzept, der Landesvorsitzende *Erwin Lossmann* für eine Opposition „ohne wenn und aber“ und *Jürgen Kunze*, der Vorsitzende des Landesvorstandes, für eine „konstruktive Opposition“, wonach die F.D.P. zwar die Bildung einer CDU-Regierung ermöglichen, dann aber als Opposition fungieren sollte. Der eindeutige Sieger des Parteitages hieß *Erwin Lossmann*. 134 Abgeordnete stimmten für seinen Antrag „Opposition ohne wenn und aber“, 93 Abgeordnete stimmten dagegen und drei Abgeordnete enthielten sich. Damit legte sich der F.D.P.-Landesparteitag eindeutig fest, gegen eine Regierungsbildung durch die CDU zu stimmen, in keiner Form einen CDU-geführten Senat zu unterstützen oder zu dulden und keine Koalitionsverhandlungen mit der CDU zu führen. Vgl. F.D.P.: Ein Zauberwort soll den Weg weisen. Drei Lager auf dem Landesparteitag – und eine Warnung an Weizsäcker, in: Berliner Morgenpost vom 21. Mai 1981; F.D.P.-Parteitag: Nein zu Weizsäcker, auch keine Duldung, in: Berliner Morgenpost vom 23. Mai 1981.

43 In der Berliner F.D.P. verursachte das politische Ausscheren der eigenen Fraktionsmehrheit erhebliche Turbulenzen. Der Landesvorstand forderte mit großer Mehrheit (40 gegen elf Stimmen bei sechs Enthaltungen) die vier „Abweichler“ auf, „ihre Mandate zurückzugeben“. Als dies nicht geschah, beschloss ein weiterer F.D.P.-Landesparteitag einen Monat später die Einleitung von Parteiordnungsverfahren gegen die „abtrünnigen“ Parlamentarier. Die F.D.P.-Fraktion ihrerseits wandte sich mit einem Mehrheitsbeschluss gegen die Einschränkung der „grundgesetzlich garantierten Freiheit der Mandatsausübung“. Vgl. F.D.P.-Fraktion wehrt sich gegen Parteitagbeschluss, in: Berliner Morgenpost vom 1. Juli 1981.

te auf die Frage, ob die ihn unterstützenden F.D.P.-Abgeordneten zunächst unsichere Partner gewesen seien, völlig eindeutig: „Unsicher ist gar kein Ausdruck. Eine Partei, die in ihren Zielen derart weit auseinander reicht ... Für *Oxford* war ich viel zu liberal. Der war viel konservativer als ich. Für *Lüders* war ich ein reaktionäres Mitglied der CDU, das er gern von links bekämpfen wollte, – und irgendwo stimmte beides nicht wirklich. ... Deswegen war es etwas schwierig, berechenbare Pläne für eine Koalition aufzustellen.“<sup>44</sup> Hinzu kam, dass in der seinerzeit politisch instabilen Situation Berlins kaum jemand ernsthaft erwarten konnte, dass ein F.D.P.-tolerierter CDU-Senat von Dauer sein würde. Folgerichtig erschien in den Augen der Öffentlichkeit die Bildung einer „Minderheitsregierung“ als erhebliches politisches Risiko.<sup>45</sup>

Bei dieser Einschätzung spielte eine Rolle, dass 1980 der Regierende Bürgermeister *Dietrich Stobbe* (SPD) in Folge der so genannten *Garski*-Affäre zurücktreten musste.<sup>46</sup> Er hatte versucht, die politischen Folgen dieser Affäre durch eine Regierungsumbildung aufzufangen und scheiterte im Parlament, als ihm Abgeordnete der Regierungskoalition die Gefolgschaft verweigerten. Nur einer der von ihm vorgeschlagenen fünf Kandidaten für die Senatorenämter erreichte im Abgeordnetenhaus die erforderliche Stimmenmehrheit. Noch in derselben Sitzung trat *Stobbe* zurück.

Seinen Nachfolger ereilte kurze Zeit später ein ähnliches politisches Schicksal. Auch *Hans-Jochen Vogel* musste, obwohl er ebenfalls eine „Mehrheitsregierung“ von SPD und F.D.P. führte, vorzeitig sein Amt aufgeben – in diesem Fall nicht als Folge eines politischen Skandals, sondern angesichts erfolgreicher Volksbegehren, in denen die Auflösung des Abgeordnetenhauses und Neuwahlen gefordert wurden. Die politische Öffentlichkeit Berlins war zu diesem Zeitpunkt – aufgewühlt durch den „*Garski*-Skandal“, aber auch durch zahlreiche Hausbesetzungen und gewaltsam ausgetragene Konflikte zwischen der Hausbesetzer-Szene und der Berliner Polizei – nicht bereit, den Rücktritt *Stobbes* und die Amtsübernahme durch *Vogel* als ausreichenden politischen Neubeginn zu akzeptieren. Noch während *Vogel* als neuer Regierender Bürgermeister vereidigt wurde, trugen sich laut *Eberhard Diepgen* „Zehntausende ... in die Listen eines Volksentscheides ein, mit dem Neuwahlen, notfalls auch gegen den Willen des Parlaments, erzwungen werden“ sollten.<sup>47</sup> Innerhalb weniger Tage unterschrieben ca. 250.000 Berliner Bürger die Listen zweier parallel laufender Volksbegehren von CDU und AL für vorgezogene Neuwahlen.<sup>48</sup> Unter diesem Eindruck verständigten sich die Fraktionen des Abgeordnetenhauses

44 Interview mit *Richard von Weizsäcker* vom 16. Dezember 2003, zitiert nach: *Sven Thomas*, Die informelle Koalition, a.a.O., Hervorhebungen nicht im Original.

45 Die Medien kommentierten diese Regierungsbildung ohne Koalitionsmehrheit mit großer Skepsis. In der Berliner Morgenpost schrieb *Michael Müller*, die Berliner CDU habe sich „auf (eine) halbsbrecherische Gratwanderung eingelassen“ und das eigentliche „Hasardspiel“ der künftigen „Minderheitsregierung *Weizsäcker*“ werde beginnen, wenn ein Senat installiert sei, der von der „Gunst der liberalen Mehrheitsbeschaffer auf Gedeih und Verderb abhängig“ sein wird. Vgl. *Michael L. Müller*, Gratwanderung, in: Berliner Morgenpost vom 2. Juni 1981, S. 2.

46 Das Land Berlin hatte Bürgschaften für ein Unternehmen des Architekten *Dietrich Garski* gewährt, das kurze Zeit später in Konkurs ging. Die zuständigen Senatoren für Finanzen und für Wirtschaft traten in Folge dessen zurück.

47 Rede des Abgeordneten *Diepgen* anlässlich der Vereidigung der Mitglieder des Senats, Protokolle des Berliner Abgeordnetenhauses, 46. Sitzung vom 23. Januar 1981, S. 1975.

48 Rede des Abgeordneten *Diepgen* (CDU) zum Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der

schließlich in einer gemeinsamen Sitzung am 29. Januar 1981 auf die vorzeitige Beendigung der Legislaturperiode und auf den 10. Mai 1981 als neuen Wahltermin.<sup>49</sup> Eine Konsequenz dieser Entscheidung war der vorzeitige Rücktritt der Landesregierung unter *Vogel*.

Bevor *von Weizsäcker* 1981 in Berlin seinen Senat etablierte, waren also kurz nacheinander zwei Regierungen zurückgetreten: die erste wegen einer fehlenden parlamentarischen Mehrheit trotz formal bestehender Koalitionsmehrheit und die zweite wegen der Delegitimierung des Parlaments durch einen Akt direkter Demokratie. Vor dem oben aufgespannten kategorialen Bezugsrahmen nehmen sich diese Ereignisse wie zwei Lehrstücke aus. Die Präferenz des politischen Systems für rechtlich fixierte, institutionell konditionierte Entscheidungen, deren Legalität und Legitimität vorausgesetzt werden kann, zerbrach in den Berliner Wirren. Gleiches gilt für die Erwartungshaltung, dass die Bildung von „Mehrheitsregierungen“ tendenziell stabile politische Entscheidungsverhältnisse gewährleistet. Offenkundig wurden im Verlauf dieser Ereignisse Operationen „formaler Politik“ delegitimiert und „Mehrheitsregierungen“ de facto ihrer Koalitionsbasis und ihrer parlamentarischen Mehrheit beraubt. Vor diesem Hintergrund konnte die Bildung einer „Minderheitsregierung“ in Berlin schon als ein Abenteuer erscheinen – aber es wurde ein Abenteuer, in dem sich *Richard von Weizsäcker* mit politischer Professionalität bewegte und ihm F.D.P.-Abgeordnete mit verlässlicher Kooperationsbereitschaft zur Seite standen. Dies zeigte sich bereits bei der Wahl des Senats.

1981 musste in Berlin nicht nur der Regierende Bürgermeister gewählt werden, sondern auch jeder einzelne Senator bedurfte einer parlamentarischen Mehrheit, bevor die Regierung insgesamt als gewählt galt. An diesem restriktiven Verfahren war ein Jahr zuvor *Dietrich Stobbe* bei seinem Versuch einer Regierungsumbildung gescheitert, obwohl er zu diesem Zeitpunkt rechnerisch über eine Koalitionsmehrheit verfügte. Selbst für „Mehrheitsregierungen“ barg dieses Wahlverfahren also politische Risiken, bestand doch immer die Möglichkeit, dass einzelnen Kandidaten in geheimer Abstimmung die erforderliche Mehrheit verweigert wurde. Tatsächlich kam es auch während der Wahl der Senatoren für *Weizäckers* Kabinett zu einer kritischen Situation, als *Elmar Pieroth*, der für das Wirtschaftsressort kandidierte, im ersten Wahlgang nicht die erforderliche Mehrheit erreichte. Damit stand die Wahl des ganzen Senats „auf der Kippe“. *Horst Vetter*, der damalige Fraktionsvorsitzende der Berliner F.D.P., kommentierte diese Situation im Interview mit dem Autor so: „Sehen Sie, da habe ich den Unterschied zwischen einem gestandenen Mann wie *Weizsäcker* und *Stobbe* erlebt. Als *Stobbe* dies passierte, ... da ist er sehr nervös geworden. Er war ja damals auch noch jung, war noch nicht mal 40, und hat sofort jemand anderen, den Prof. *Heimann*, vorgeschlagen, und damit war seine Autorität in der Fraktion hin. *Weizsäcker*, als das passierte, das weiß ich noch ganz genau, ist da-

SPD und der Fraktion der F.D.P. über vorzeitige Beendigung der 8. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin, Protokolle des Berliner Abgeordnetenhauses, 51. Sitzung vom 16. März 1981, S. 2219 ff.; vgl. Koalitionsbruch in Berlin – Wohin steuert die SPD, in: [www.phoenix.de/old/themen/topt/062001/01816/](http://www.phoenix.de/old/themen/topt/062001/01816/).

<sup>49</sup> Rede von Präsident Lummer (CDU) zum Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion der F.D.P. über vorzeitige Beendigung der 8. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin, Protokolle des Berliner Abgeordnetenhauses, 51. Sitzung vom 12. März 1981, S. 2218 f.

mals zu mir gekommen und fragte: ‚Hat der *Pieroth* Ihre Stimmen gekriegt?‘. Ich sagte: ‚Herr *von Weizsäcker*, ich kann Ihnen vier Stimmen garantieren, wahrscheinlich sogar fünf‘. Und da sagte er: ‚Das wollte ich nur wissen. Meine Leute müssen meinen Vorschlag akzeptieren. Ich schlage ihn gleich noch mal vor‘, und dann ist es auch gelaufen.“<sup>50</sup> Tatsächlich wurde *Pieroth* im zweiten Wahlgang gewählt. Mit der Wahl des Senats im Abgeordnetenhaus am 11. Juni 1981 hatte die „informelle Koalition“ in Berlin ihre erste Bewährungsprobe bestanden.

### 3.2. Rollenverständnis und politische Programmatik

Wenn politische Entscheidungen operativ, das heißt ereignisbezogen, koordiniert werden sollen, ohne dass dabei auf informell-institutionalisierte Formen der politischen Zusammenarbeit (Gremien, Vereinbarungen etc.) zurückgegriffen werden kann, dann wird dies wahrscheinlich durch Semantiken erfolgen müssen. Semantiken sind Kommunikationsstrukturen, die Erwartungen fixieren und aus der Perspektive politischer Entscheidungen (zum Beispiel als Entscheidungsprämissen) in Anspruch genommen werden können.<sup>51</sup> Bei diesen Kommunikationsstrukturen kann es sich um so genannte binäre Codes, beispielsweise um die Unterscheidung demokratisch / extremistisch, handeln, aber auch um Programmatiken, in denen ausgewählte Problemperspektiven mit Ziel- und Methodenvorstellungen gekoppelt werden. So wird es den „Koalitionären“ ermöglicht, politische Entscheidungen zu koordinieren, ohne auf institutionelle Formen der Kooperation angewiesen zu sein.

Ein erster Hinweis darauf, wie semantische Kopplungen von Entscheidungen in der damaligen politischen Praxis Berlins funktioniert haben können, findet sich im Anschluss an den von der F.D.P. 1981 eingeführten Begriff „Tolerierung“. So signalisierte die F.D.P.-Fraktionsmehrheit, dass sie sich entschieden hatte, den *Weizsäcker*-Senat zu wählen und seine Politik zu unterstützen.<sup>52</sup> Damit verabschiedete sich die Mehrzahl der F.D.P.-Abgeordneten von der üblichen Differenzierung zwischen Regierung und Opposition. Ihre selbstdefinierte Rolle war nunmehr die von Parlamentariern, die eine Regierung mittragen, an der sie nicht beteiligt sind. Der Begriff „Tolerierung“ steht somit für eine Rollen-Semantik, die parlamentarische Kooperation zulässt, aber exekutive Teilhabe ausschließt. Diese Rolle, die wahlweise als Nicht-Regierung und Nicht-Opposition gespielt werden kann, gestattet es Parlamentariern, ihre Entscheidungen mit Regierungsentscheidungen zu koordinieren, ohne dafür direkt in die Verantwortung genommen wer-

<sup>50</sup> Interview mit *Horst Vetter* am 21. Oktober 2003, zitiert nach: *Sven Thomas*, Die informelle Koalition, a.a.O., S. 56, Hervorhebungen nicht im Original.

<sup>51</sup> *Niklas Lubmann*, Politik der Gesellschaft, a.a.O., S. 258.

<sup>52</sup> Die F.D.P.-Landespartei entschied sich diametral anders, nämlich für die Oppositionsrolle und hatte doch zugleich die Fähigkeit verloren, ihre „eigene“ Fraktion an diesen Beschluss zu binden. Das führte zwischen Fraktion und Landespartei zu heftigen politischen Auseinandersetzungen, die erst 1983 nach dem Ende der sozial-liberalen Koalition auf Bundesebene und nach der Bildung einer neuen CDU/F.D.P.-Bundesregierung unter *Helmut Kohl* zugunsten der Berliner F.D.P.-Fraktion entschieden wurden. Vgl. Genscher wieder zum F.D.P.-Chef gewählt: 222 gegen 169 Stimmen, in: Berliner Morgenpost vom 6. November 1982; Oxfort und Rasch Kandidaten für den Landesvorsitz der F.D.P.?, in: Berliner Morgenpost vom 16. Oktober 1982.

den zu können. Das mag sich vor dem Hintergrund einer klar zwischen Regierung und Opposition differenzierenden Demokratiesemantik paradox anhören, in der praktischen Politik ist dies eine in vielerlei Hinsicht sehr nützliche machtpolitische Konstellation. Die erste semantische Konstruktion, die der „informellen Koalition“ als Kommunikationsstruktur dienen konnte, wurde demnach mit dem Begriff „Tolerierung“ geschaffen, der die Etablierung einer Rollenstruktur signalisierte, die pragmatisch zwischen den Positionen von Regierung und Opposition angesiedelt werden konnte.

Weitere semantische Koordinierungsmechanismen finden sich auf der Ebene der politischen Programmatik. Programmatiken dienen in der politischen Kommunikation dazu, Ziel-Mittel-Relationen zu konstruieren und in politisch entscheidbare Formen zu bringen.<sup>53</sup> Sie sind in diesem Sinne selbst Gegenstand politischer Entscheidungen und zugleich Entscheidungsprämissen für Anschlussentscheidungen. Politische Programmatiken können so zur Koordinierung politischer Entscheidungen beitragen.

Die in diesem Sinne wohl wichtigste programmatische Basis der „informellen Koalition“ stellte die Mittelfristige Finanzplanung dar. Deren Bedeutung für die parlamentarische Zusammenarbeit zwischen CDU-Fraktion und F.D.P.-Abgeordneten beschrieb *Eberhard Diepgen* im Interview folgendermaßen: „Im Grunde gab es eine ‚Koalitionsvereinbarung‘ für langfristige Zusammenarbeit über eine Verabredung zur Mittelfristigen Finanzplanung. Das war der Grundstock für die Kooperation. Diese Vereinbarung ... hat die Positionen hinsichtlich notwendiger Einsparungen, notwendiger Investitionen festgelegt und war insofern in ihren Grundsätzen so angelegt, dass man viele Einzelthemen darunter subsumieren konnte. Das war, wenn man so will, der bewusste Trick der Haushaltspolitiker, die Zusammenarbeit zwischen CDU und F.D.P. parlamentarisch abzusichern und ihr eine feste Grundlage zu geben.“<sup>54</sup>

In der politischen Praxis kommt Mittelfristigen Finanzplanungen ein ganz unterschiedlicher Stellenwert zu; die Spannweite reicht von unverbindlichen Zielpräsentationen bis zu Gesetzen mit operationalisierten Zielvorgaben. Im Berliner Abgeordnetenhaus nutzten der Senat, die CDU-Fraktion und die sie tolerierenden F.D.P.-Abgeordneten dieses Instrument, um sich über Finanzziele der Legislaturperiode, Leitprojekte und auch einzelne Vorhaben abzustimmen. Ein zusätzlicher Vorteil dürfte gewesen sein, dass jede Mittelfristige Finanzplanung in einen formalen Parlamentsbeschluss einmündet, also zumindest aus der Sicht der Entscheider auch Selbstbindungen an das Entschiedene begründet. Nicht zu Unrecht also hat *Diepgen* die Mittelfristige Finanzplanung in einem Atemzug mit der (nicht vorhandenen) Koalitionsvereinbarung erwähnt. Bezogen auf ihre Funktion, Ziel-Mittel-Relationen abzustimmen und künftige politische Entscheidungen zu konditionieren, können beide Formen politischer Programmatiken als funktionale Äquivalente ausgewiesen werden. Insgesamt darf also die Mittelfristige Finanzplanung als programmatisches Instrument für die Koordinierung politischer Entscheidungen im Rahmen der „informellen Koalition“ gelten.

53 *Niklas Luhmann*, *Zweckbegriff und Systemrationalität* (1968), Frankfurt am Main 1991, S. 242.

54 Interview mit *Eberhard Diepgen* am 12. November 2003, zitiert nach: *Sven Thomas*, *Die informelle Koalition*, a.a.O., S. 98, Vgl. *Eberhard Diepgen*, *Keine Angst vor Minderheitsregierungen* (Nachwort), ebenda, S. 117.

### 3.3. Parlamentarisches Politikmanagement<sup>55</sup> und interinstitutionelle Kommunikationsroutinen

Anders als bei Koalitionsregierungen, die Koalitionsverträge und -ausschüsse nutzen, um Entscheidungsprozesse zwischen Parteien, Regierung und Parlamentsfraktionen zu koordinieren, spielte sich die politische Koordinierung der „informellen Koalition“ im Wesentlichen im parlamentarischen Raum ab. Hingegen fand zwischen den Parteien, die sonst in Regierungskoalitionen eine wichtige Rolle spielen<sup>56</sup>, kein Dialog statt, nachdem sich die F.D.P.-Landespartei 1981 jeder politischen Kooperation mit der CDU verweigert hatte. Da der Senat ausschließlich aus CDU-Mitgliedern bestand, bot sich auch hier keine Gelegenheit zur politischen Abstimmung zwischen den Akteuren der „informellen Koalition“. Somit beschränkten sich die vorhandenen Kommunikationsmöglichkeiten auf den parlamentarischen Raum.

Zum organisatorischen und prozeduralen Dreh- und Angelpunkt in Fragen der parlamentarischen Zusammenarbeit entwickelte sich der Hauptausschuss, der vorrangig Finanzfragen bearbeitet. *Diepgen* berichtete dazu: „Im Hauptausschuss lief die Zusammenarbeit im Grunde auf Zuruf zwischen den haushaltspolitischen Sprechern. Das war damals von der F.D.P. Herr *Rasch*. Von der CDU war ich als Fraktionsvorsitzender selbst im Hauptausschuss. ... wobei *Walter Rasch* und ich in den Grundsatzfragen soweit übereingestimmt haben, dass wir uns in vielen Einzelfragen gar nicht im Detail abstimmen mussten.“<sup>57</sup> Im Hauptausschuss verhandelten also der Fraktionsvorsitzende der CDU und der haushaltspolitische Sprecher der F.D.P. direkt miteinander und stimmten sich in wichtigen finanzpolitischen Fragen miteinander ab. Ähnlich vollzog sich auch die politische Zusammenarbeit im Ausschuss für Baufragen, in dem der F.D.P.-Fraktionsvorsitzende *Vetter* selbst vertreten war. Die Mehrheitsbeschaffung für den *Weizsäcker*-Senat im Abgeordnetenhaus war also im Wesentlichen eine Leistung des parlamentarischen Politikmanagements zwischen der CDU-Fraktion und einzelnen F.D.P.-Abgeordneten, die im Rahmen formaler parlamentarischer Gremien und Verfahren erbracht wurde.

Ein weiteres für die Sicherung der Funktionalität der „informellen Koalition“ zu lösendes Problem stellte die Kommunikation des Senats auf der einen Seite mit der CDU-Fraktion und den tolerierenden F.D.P.-Abgeordneten auf der anderen Seite dar. Dabei erscheint es plausibel, dass aus der Etablierung eines parlamentarischen Politikmanagements zwischen CDU-Fraktion und F.D.P.-Abgeordneten ein erhöhter Kommunikationsbedarf auf Seiten des Senats resultierte. Tatsächlich finden sich empirische Indizien für interinstitutionelle Kommunikationsroutinen, die zeigen, wie die politische Abstimmung (a) im „Binnenverhältnis“ zwischen CDU-Senat und CDU-Fraktion sowie (b) im Verhältnis zwischen Senat und F.D.P.-Abgeordneten funktionierte.

<sup>55</sup> Vgl. auch *Suzanne S. Schüttemeyer*, Manager des Parlaments zwischen Effizienz und Offenheit. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag, in: APuZ, B 36-37 (1997), S. 8 – 17.

<sup>56</sup> *Dies.*, Koalitionsbildungen im Bund: Sache der Parteien?, in: *Roland Sturm / Sabine Kropp* (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1999, S. 81 – 95.

<sup>57</sup> Interview mit *Eberhard Diepgen* am 12. November 2003, zitiert nach: *Sven Thomas*, Die informelle Koalition, a.a.O., S. 99, Hervorhebungen nicht im Original.

Seitens der CDU-Fraktion nahm *Diepgen* als Fraktionsvorsitzender beginnend mit der 5. Ordentlichen Kabinettsitzung am 7. Juli 1981 an nahezu allen Sitzungen des Senats teil.<sup>58</sup> So erhielt er aus erster Hand Informationen über Entscheidungsprozesse im Bereich der Landesregierung und konnte selbst über parlamentarische Entscheidungslagen informieren. Seine Rolle im Senat illustrierte er mit folgender Bemerkung: „Ein Fraktionsvorsitzender ... muss auf der einen Seite die Position der Fraktion vertreten, die nicht immer von vornherein identisch sein muss mit der exekutiven Position, und er muss auf der anderen Seite auch für Regierungsfähigkeit, d. h. für die Umsetzung von Senatsbeschlüssen und die notwendige Kooperation und Abstimmung der Positionen in der Fraktion, sorgen.“<sup>59</sup>

*Horst Vetter* hingegen, der F.D.P.-Fraktionsvorsitzende, konnte nicht an den Sitzungen der Landesregierung teilnehmen. Dennoch berichtete auch er, vorab alle Kabinettsvorlagen des Senats erhalten zu haben. „Jede Senatsvorlage ging erst über meinen Schreibtisch, nicht offiziell, aber inoffiziell. So dass ich immer auch Einfluss nehmen konnte.“<sup>60</sup> Darüber hinaus fanden mit tolerierenden F.D.P.-Abgeordneten situationsbezogen Vorabsprachen statt. In der Beschreibung *Richard von Weizsäcker*: „Es gab keine Zusammenarbeit mit der F.D.P., sondern es gab eine Unterhaltung mit Herrn *Lüders*, ein Gespräch mit Herrn *Vetter*, eine Unterhaltung mit Herrn *Rasch*. Es gab im Sinne dessen, was eine Zusammenarbeit von Institutionen angeht, für uns keine F.D.P., es gab nur diese und jene Personen.“<sup>61</sup>

Die Tatsache, dass eine formal nicht an der Regierung beteiligte Fraktion (auch wenn *Vetter* nicht als Fraktionsvorsitzender, sondern lediglich im Namen der Gruppe tolerierender F.D.P.-Abgeordneter auftreten konnte) vorab mit Kabinettsvorlagen ausgestattet wurde und so die Gelegenheit zur Einflussnahme erhielt, zeigt, wie eng und pragmatisch die politische Koordination der „informellen Koalition“ funktionierte. Unüblich – in den Augen der damals beteiligten Akteure<sup>62</sup> – war auch das Verfahren, den Fraktionsvorsitzenden der CDU in die Kabinettsitzungen einzuladen und dort gegebenenfalls direkte Abstimmungen vorzunehmen. Sowohl der Regierungsfraktion CDU als auch der tolerierenden F.D.P. gelang es – so jedenfalls die Eigenwahrnehmung der Abgeordneten –, informell Einfluss auf die Landesregierung zu nehmen. Umgekehrt konnte diese durch die informelle Einbindung der Parlamentarier in exekutive Entscheidungsprozesse die Mehrheitsfähigkeit von Regierungsvorlagen sichern, noch bevor diese im formalen Verfahren das Abgeordnetenhaus erreichten.

Insgesamt werden aus diesen Beschreibungen zwei Wege zur informellen Koordination politischer Entscheidungen zwischen Senat, Regierungsfraktion und tolerierenden Abgeordneten sichtbar: (1) die unmittelbare politische Zusammenarbeit zwischen CDU-Fraktion und tolerierenden F.D.P.-Abgeordneten im Rahmen existierender parlamentari-

58 Protokoll der 5. (Ordentliche) Senatssitzung vom 7. Juli 1981, Anwesenheitsliste.

59 Interview mit *Eberhard Diepgen* am 12. November 2003, zitiert nach: *Sven Thomas*, Die informelle Koalition, a.a.O., S. 101.

60 Interview mit *Horst Vetter* am 21. Oktober 2003, zitiert nach: ebenda.

61 Interview mit *Richard von Weizsäcker* am 16. Dezember 2003, zitiert nach: ebenda, S. 102.

62 Im Unterschied zum Berliner Senat existierten vergleichbare Arrangements in der Bundesrepublik schon seit den sechziger Jahren. Vgl. *Adolf Schüle*, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964, S. 103 ff.

scher Gremien und Verfahren (parlamentarisches Tolerierungsmanagement) sowie (2) Verfahren informeller Kooperation zwischen der Exekutive und den sie tragenden Fraktionen beziehungsweise Abgeordneten der Legislative (interinstitutionelle Kommunikationsroutinen), die in das formale Verfahren zur Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen des Berliner Senats integriert wurden. Damit dürfte das praktische Spektrum informeller Koordinationsformen jedoch keineswegs erschöpfend aufgezählt sein. *Diepgen*, *Vetter* und *von Weizsäcker* beschrieben weitere Varianten informeller Zusammenarbeit, die von der Bereitstellung von Hintergrundinformationen zu Einzelproblemen bis zu Konsultationen zwischen den Fachpolitikern der Fraktionen und den Spitzen der Ministerialverwaltung reichten.

#### 3.4. Politische Leistungen des *Weizsäcker*-Senats

Bezeichnend für die Stabilität des *Weizsäcker*-Senats war auch, dass dieser im Berliner Abgeordnetenhaus keine parlamentarische Abstimmung verlor, obwohl er auf einigen Politikfeldern Strategiewechsel vollzog oder fortsetzte, die keineswegs unumstritten waren. In der Wohnungspolitik hielt der CDU-Senat an der SPD-Linie der Deeskalation gegenüber der Hausbesetzerszene fest und verstärkte gleichzeitig die öffentlichen Investitionen in den Wohnungsbau. Im Bereich der Wirtschaftspolitik wurde der Senat mit Standortschließungsplänen zum Beispiel von AEG und Siemens konfrontiert und arbeitete dennoch daran, den Status Berlins als „verlängerte Werkbank“ bundesdeutscher Unternehmen abzuschütteln. In die Stadtentwicklungspolitik wurden als Reaktion auf die erstarkende Umweltbewegung in den frühen achtziger Jahren inhaltlich und organisatorisch verstärkt Belange des Umweltschutzes und der Raumordnung integriert. In der Finanzpolitik erarbeitete die Landesregierung einen für Berliner Verhältnisse „harten“ Sparhaushalt. Zugleich erfolgte zumindest der Versuch einer vorrangigen Ausrichtung der Haushaltspolitik auf Investitionen – allerdings begleitet von einer höheren Schuldenaufnahme. In der Ausländerpolitik wurden Entscheidungen getroffen, die die Integration von Zuwanderern erleichtern sollten. Diese Antworten, die der *Weizsäcker*-Senat auf damals aktuelle politische Probleme gab, wurden in der Öffentlichkeit ganz überwiegend positiv aufgenommen.

Tatsächlich vollzog sich in der öffentlichen Meinung Berlins ab 1981 ein sichtbarer Umschwung, der die Krisenstimmung schnell vergessen ließ, die sich im Gefolge des *Garski*-Skandals, der gewaltsamen Auseinandersetzungen mit den Hausbesetzern, der Rücktritte der *Stobbe*- und *Vogel*-Senate sowie der Volksbegehren zur Auflösung des Abgeordnetenhauses eingestellt hatte. Als *von Weizsäcker* nach zwei Jahren Regierungszeit im Juni 1983 eine „Halbzeitbilanz“ vorlegte, klangen selbst die sonst eher zurückhaltenden Kommentare in der „Berliner Morgenpost“ nahezu euphorisch: Der Bürgermeister habe als „Stilbildner“ gewirkt; die „Ära *Weizsäcker*“ habe eine „politische Klimaveränderung“ gebracht. Berlin sei aus den Negativschlagzeilen herausgekommen und „der stabile, selbstsichere Kurs, auf dem sich dieser ... Senat nach ungewissem Beginn zu bewegen vermag“, trage „vollends erstaunliche Züge“<sup>63</sup>. Die Öffentlichkeit gewann offenbar zuneh-

<sup>63</sup> Weizsäcker bringt Berlin in Stimmung. Der Senat zieht heute nach zwei Jahren Regierungszeit Bilanz, in: Berliner Morgenpost vom 9. Juni 1983.



mend den Eindruck, dass die Sachprobleme der Stadt entweder gelöst oder zumindest auf dem Wege der Besserung waren. Von Weizsäcker selbst sagte dazu: „Ich hoffe, es ist keine zu arrogante Bemerkung, wenn ich sage: Das Wichtigste war ein Stimmungswandel in Berlin und in Bezug auf Berlin – wir reden ja immer nur von Berlin/West. ... Die Stimmung in Berlin und die Stimmung im Westen über Berlin war eben einfach sehr schlecht – und das änderte sich. Ich will wirklich nicht behaupten, dass das an meiner Person lag, aber wenn sich in eine sehr schlechte Stimmung hinein ein Wandel an der Spitze der Exekutive vollzieht, dann ist eine nahe liegende Erwartung: ‚Es wird anders‘, und wenn die Situation schlecht ist, und es wird anders, dann muss es eben besser werden. Das ist meiner Meinung nach das Wichtigste gewesen.“<sup>64</sup> Insgesamt kann sich die politische Bilanz des Minderheitssenats also sehen lassen. Letztlich konnte es wohl für die öffentliche Akzeptanz seiner politischen Leistungen kaum ein besseres Signal geben als die Nominierung von Weizäckers für das Amt des Bundespräsidenten, die unmittelbar in seine Zeit als Regierender Bürgermeister hineinfiel.

#### 4. Informelle und formale Mehrheits- und Minderheitsregierungen

Die Geschichte des Weizsäcker-Senats zeigt erstens, dass die mit der Semantik von „Mehrheitsregierungen“ und „Minderheitsregierungen“ verbundenen Erwartungen über politische Stabilität und Handlungsfähigkeit – kontrafaktisch und normativ (erfahrungsresistent) konstruiert – für die politikwissenschaftliche Beobachtung von Politik eher ungeeignet sind. Ein zweiter Lerneffekt bezieht sich auf die Unterscheidung zwischen „formaler“ und „informeller“ Politik. Die Beobachtung der politischen Praxis hinsichtlich ihrer rechtlich-institutionellen Konditionierung beziehungsweise Nicht-Konditionierung kann sicherlich heuristisch ertragreich sein und Theorieentwicklungen anleiten, insbesondere, wenn die mit dieser Semantik verbundene Erwartung, dass formale Politik auf einen Legalitäts- und Legitimitätsvorsprung vertrauen kann, nicht per se akzeptiert, sondern methodisch kontrolliert hinterfragt wird. Eindeutig ist jedenfalls, dass sich die Frage, wie eine Regierung ohne eigene Fraktionsmehrheit und ohne die Möglichkeit, eine Koalition zu bilden, im Parlament eine zuverlässige Mehrheit mobilisieren kann, nur auf einer Seite dieser Unterscheidung, nämlich durch das Konzept „informeller Politik“ erklären lässt. Aus dieser Perspektive sollte hier vor allem gezeigt werden, wie eine „informelle Koalition“ auf der Grundlage von Kooperationssemantiken (Tolerierung), politischen Programmatiken (Mittelfristige Finanzplanung) unter Nutzung vorhandener politischer Institutionen (parlamentarisches Tolerierungsmanagement) und durch Entwicklung interinstitutioneller Kommunikationsroutinen effektiv funktionieren kann.

<sup>64</sup> Interview mit Richard von Weizsäcker am 12. November 2003, zitiert nach: Sven Thomas, Die informelle Koalition, a.a.O., S. 107.