

## Die Berliner Abgeordnetenhauswahl vom 18. September 2016: Zersplitterung des Parteiensystems und halber Machtwechsel

Oskar Niedermayer

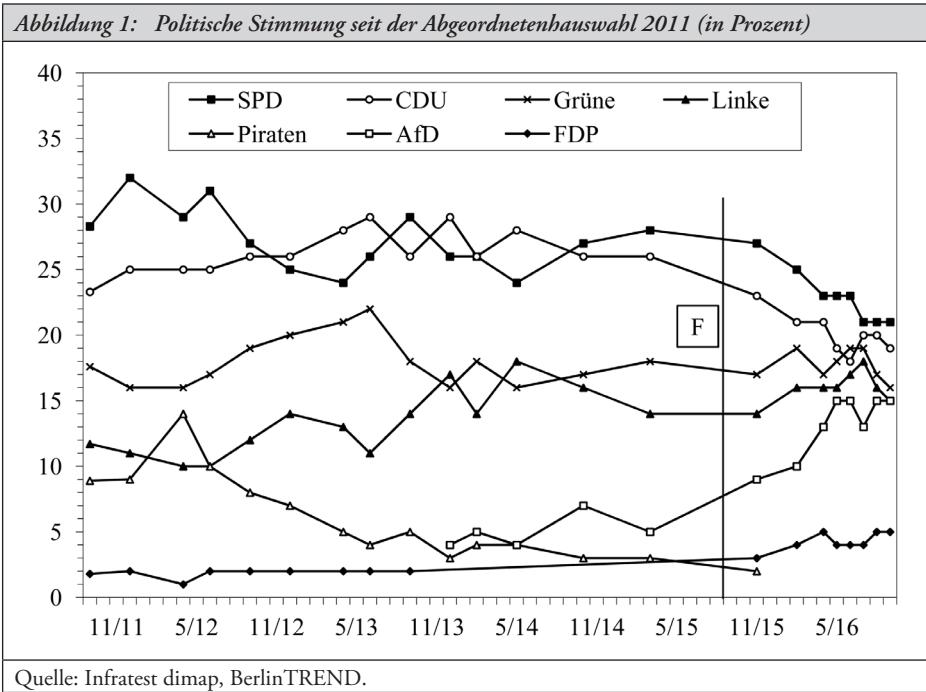
### 1. Die Ausgangslage

Die Abgeordnetenhauswahl 2011<sup>1</sup> hatte für die damaligen Regierungspartner SPD und Linke leichte Verluste gebracht: Die SPD verlor 2,5 Prozentpunkte, blieb aber eindeutig stärkste Partei. Die Linke, die 2006 gegenüber 2001 dramatisch abgestürzt war und etwa die Hälfte ihrer Wähler verloren hatte, musste nur 1,7 Punkte Verlust verkraften. Die CDU verbesserte sich etwas und die Grünen konnten zwar stärker zulegen, blieben aber dennoch deutlich hinter den Erwartungen zurück. Eindeutiger Wahlverlierer war die FDP, die mit 1,8 Prozent aus dem Abgeordnetenhaus flog, eindeutiger Wahlgewinner waren die Piraten, die mit 8,9 Prozent einen Sensationserfolg feierten. Bei der Regierungsbildung schien ein rot-grünes Bündnis klar vorgezeichnet zu sein. Die SPD brach jedoch die Koalitionsgespräche sehr schnell ab, weil sie zu der Auffassung gelangte, dass die Grünen nicht die notwendige Verlässlichkeit besäßen, um mit ihnen unter der Bedingung der sehr knappen Mehrheit von nur zwei Mandaten die gesamte Wahlperiode lang regieren zu können. Die nachfolgenden Koalitionsverhandlungen mit der CDU verliefen reibungsloser, als es nach den historischen Vorbelastungen zu erwarten gewesen wäre. Dem neuen Senat unter dem wiedergewählten Regierenden Bürgermeister *Klaus Wowereit* gehörten jeweils vier SPD- und CDU-Senatoren an.

Die SPD konnte sich zunächst in den Umfragen gut behaupten (vgl. Abbildung 1). Die vierte Amtszeit ihres Zugpferds, des seit 2001 amtierenden Regierenden Bürgermeisters *Wowereit*, wurde jedoch zunehmend durch die Probleme beim Bau des Flughafens Berlin Brandenburg (BER) überschattet. *Wowereits* anfangs gute Bewertungen durch die Bevölkerung brachen Mitte 2012 dramatisch ein, nachdem er als Aufsichtsratsvorsitzender nur vier Wochen vor dem geplanten Termin mitteilen musste, dass die angekündigte BER-Eröffnung zum zweiten Mal nicht einzuhalten sei. Nach einer weiteren Verschiebung und deutlichen Kostensteigerungen verschob man im Januar 2013 die Eröffnung zum vierten Mal, und *Wowereits* Werte wie auch die seiner Partei fielen in Umfragen auf einen historischen Tiefststand. Danach konnte sich die SPD wieder etwas erholen, aber als Anfang Februar 2014 bekannt wurde, dass der Kulturstaatssekretär *André Schmitz* Steuern hinterzogen und *Wowereit* dies seit anderthalb Jahren gewusst und dennoch an ihm festgehalten hatte, gingen die Werte wieder nach unten. Im August erklärte *Wowereit* seinen bevorstehenden Rücktritt, und im Dezember 2014 wurde der bisherige SPD-Stadtentwicklungssenator *Michael Müller*, der sich in einer SPD-internen Urabstimmung gegen den Landesvorsitzenden *Jan Stöß* und den Fraktionsvorsitzenden *Raed Saleh* durchgesetzt hatte, zum neuen Regierungschef gewählt. Danach erholtete sich die SPD in Umfragen bis Mitte 2015.

Die mitregierende CDU verzeichnete bis Mitte 2013 einen stetigen Aufwärtstrend und konnte die Sozialdemokraten in deren Schwächeperioden sogar zeitweise überflügeln, ob-

1 Vgl. Oskar Niedermayer, Die Berliner Abgeordnetenhauswahl vom 18. September 2011: Grün war nur die Hoffnung, die Realität ist rot-schwarz, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 1, S. 18 – 35.



wohl die Arbeit ihres Landesvorsitzenden, des Innensenators *Klaus Henkel*, von der Bevölkerung deutlich schlechter beurteilt wurde als die von *Michael Müller*. Man warf *Henkel* vor, sein Ressort nicht effektiv genug zu führen, darüber hinaus zu wenig Themen zu besetzen und als eher konfliktscheuer Zögerer gegenüber dem Koalitionspartner zu wenig Kante zu zeigen. Dies geschah Mitte Juni 2015, als die CDU mit dem Koalitionsbruch drohte, sollte *Müller* der Forderung seiner Partei nachkommen und bei der Abstimmung im Bundesrat im Namen Berlins für die Einführung der Homo-Ehe stimmen. Dass *Müller* letztlich nachgab und Berlin sich, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, der Stimme enthielt, half *Henkel* zwar kurz danach bei seiner Wiederwahl als Parteivorsitzender, brachte der CDU aber keine Vorteile. Davon abgesehen, dass die Ablehnung der Homo-Ehe nicht zu dem gewünschten Image der modernen Großstadtpartei passte, lag dies vor allem daran, dass die Flüchtlingskrise kurze Zeit später zum zentralen Problem der Stadt wurde und die Koalition danach „im Dauerstreit vor sich hin“<sup>2</sup> regierte, was sich auf ihre Umfragewerte sehr negativ auswirkte (vgl. Abbildung 1).

Die Flüchtlingsproblematik beschäftigte den Senat schon seit Dezember 2012, als Flüchtlinge auf dem Oranienplatz ein illegales Protestcamp errichteten und eine leerstehende Schule in Kreuzberg besetzten. Das Camp wurde nach monatelangen politischen Auseinandersetzungen geräumt, die Schule blieb jedoch weiterhin besetzt. Schon Ende Mai 2015 zeigte sich, dass das im Verantwortungsbereich des CDU-Sozialsenators *Mario Czaja*

2 *Lisa Caspari*, Omis knutscht er nicht, in: Die Zeit online vom 15. September 2016, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-09/michael-mueller-berlin-wahlkampf> (Abruf 16. September 2016).

angesiedelte Landesamt für Gesundheit und Soziales (Lageso) mit der Behandlung des Problems immer weiter steigender Zugangszahlen von Flüchtlingen überfordert war. Bezog sich dies anfangs nur auf die Missstände bei der Vergabe von Aufträgen für Flüchtlingsunterkünfte, so wurde die Lage immer chaotischer, als nach *Angela Merkels* Entscheidung vom 4. September, die Grenze für die in Ungarn festsitzenden Flüchtlinge zu öffnen, mehr als 1.000 Flüchtlinge täglich in Berlin eintrafen. Die Dynamik der Realität überholte jede Prognose und machte das erst Mitte August beschlossene Senatskonzept zur Unterbringung und Versorgung obsolet. Endlose Schlangen, verzweifelte Flüchtlinge, überforderte Mitarbeiter: Die Zustände vor dem Lageso, die sich auch in den Monaten danach nicht wesentlich besserten, wurden zum „Symbol einer gescheiterten Flüchtlingspolitik“<sup>3</sup>. Gleichzeitig wurden dadurch die Spannungen zwischen den unterschiedlichen Auffassungen vertretenden Koalitionspartnern verschärft. Anfang Dezember führte dies nach Vorwürfen der CDU, die Senatskanzlei habe den Sozialsenator bespitzeln lassen, zu einer erneuten Regierungskrise. Kurz darauf wurde in der SPD-Spitze erwogen, den Rücktritt *Czajas* zu fordern, was das Ende der Koalition bedeutet hätte. Daher entschied sich *Müller* dafür, öffentlich per Interview nur den Rücktritt des *Czaja* unterstellten Chefs des Lageso, der „schlechtesten Behörde Deutschlands“<sup>4</sup>, durchzusetzen. Auch danach blieb jedoch die Unterbringung der circa 80.000 Flüchtlinge, die zunächst nur in Turnhallen, alten Amtsgebäuden und im Flughafen Tempelhof erfolgen konnte, ein großes Problem.

Zudem machte der Stadt noch eine Reihe von anderen Schwierigkeiten zu schaffen: Einerseits hatte der Senat durchaus Erfolge vorzuweisen: die gesunkene Arbeitslosigkeit, das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum, steigende Steuereinnahmen und die Vermeidung der Aufnahme neuer Schulden. Andererseits zeigten sich jetzt immer stärker die negativen Folgen der jahrelangen Sparpolitik und des zu späten Gegensteuerns: eine marode öffentliche Infrastruktur mit einem gewaltigen Sanierungsstau bei den öffentlichen Gebäuden, insbesondere den Schulen, die zunehmende Überforderung der Verwaltung, die sich vor allem in den Problemen der Bürgerämter äußerte, die von ihnen zu erbringenden Dienstleistungen zeitnah zu leisten, und die zunehmende Wohnungsknappheit. Weitere Schwierigkeiten bereiteten die Kriminalität und die Zustände in dem von Dealern genutzten Görlitzer Park. Hinzu kamen neue Pannen und Hiobsbotschaften von den Bauarbeiten am BER einschließlich eines temporären Baustopps. Dies alles kumulierte im Vorwurf überregionaler Medien, Berlin „wirke mitunter wie ein failed state, ein gescheiterter Staat“<sup>5</sup>.

Das Wahljahr 2016 begann mit einem Ereignis, das die Politik bis zur Wahl beschäftigen sollte: Am 13. Januar wurde laut Polizeiangaben in der Rigaer Straße in Friedrichshain ein Kontaktbereichsbeamter der Polizei von vier der linksextremen Szene angehörenden Gewalttätern angegriffen und verletzt, die sich danach in das Haus Nr. 94 flüchteten. Der folgende Großeinsatz der Polizei in dem verbarrikadierten Gebäude wurde, obwohl man eine ganze Reihe von zum Straßenkampf tauglichen Gegenständen fand, von der Opposition als völlig überzogen und als Profilierungsversuch des Innensenators *Henkel* im Hinblick

<sup>3</sup> *Uta Keseling*, „Mama Merkel wird für uns sorgen“, in: Berliner Morgenpost vom 20. September 2015, S. 3.

<sup>4</sup> *Heribert Prantl*, Die schlechteste Behörde Deutschlands, in: SZ vom 10. Dezember 2015, S. 4.

<sup>5</sup> *Anna Reimann*, Failed Stadt Berlin, in: Spiegel online, vom 10. Dezember 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/berlin-ist-eine-failed-stadt-kommentar-a-1067053.html> (Abruf am 11. Dezember 2015).

auf die Wahl kritisiert, während dieser argumentierte, man könne keine rechtsfreien Räume dulden. Die linksextreme Szene drohte im Netz, jede Hausdurchsuchung mit einem Sachschaden von einer Million Euro zu vergelten, und Ende Januar bis Anfang Februar wurden von Vermummten eine Reihe von Brandanschlägen auf Autos und Sachbeschädigungen bei Banken verübt. Nachdem sich die Lage zwischenzeitlich beruhigt hatte, wurde am 22. Juni durch den Hauseigentümer mit massiver Unterstützung der Polizei eine Teirläumung des Hauses in der Rigaer Straße 94 vorgenommen, was bis Ende Juli zu einer Gewaltwelle durch die linksautonome Szene führte. Gleichzeitig setzten sich die Bewohner gerichtlich zur Wehr und konnten am 13. Juli einen Etappensieg verbuchen, als das Landgericht feststellte, dass die Räumung nicht rechtmäßig war, weil der Eigentümer vorher keinen Räumungstitel erwirkt hatte. Danach wurden von der Opposition Rücktrittsforderungen laut, und auch der Koalitionspartner rückte wieder einmal von *Henkel* ab. In der Senatsklausur Mitte Januar hatten die Zeichen zwischen SPD und CDU noch auf Entspannung gestanden; wenige Tage später erklärte der SPD-Fraktionsvorsitzende *Saleh*, die Schnittmengen mit der Union seien aufgebraucht. Im Februar eskalierte ein Streit um die Standorte für geplante Flüchtlingsunterkünfte in Form von Containern und modularen Bauten, und im Juni stritt man sich um die Ausweitung der Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen sowie das Berliner Hundegesetz – ein Prestigeprojekt des CDU-Justizsenators – und nahm das vom Senat schon beschlossene Klimaschutzpaket wieder von der Tagesordnung.

Dies alles hätte die Stunde der Opposition im Abgeordnetenhaus sein können. Die innerparteilichen Voraussetzungen dafür hatten Grüne und Linke geschaffen. Bei den Grünen war kurz nach der Wahl Ende 2011 der schon in der Schlussphase des Wahlkampfs wieder deutlich gewordene Konflikt zwischen Realos und Linken bei der Wahl der neuen Fraktionsspitze offen ausgebrochen. Mediatoren mussten vermitteln, und es dauerte ein gutes Jahr, bis die Fraktion wirklich arbeitsfähig war. Danach überdeckte man die weiter bestehenden Differenzen mit einer inhaltlichen Konzentration auf die grünen Kernthemen und der schon im Oktober 2015 getroffenen Entscheidung, statt wie 2011 mit einer einzigen Spitzenkandidatin nun mit einem sorgsam nach Realos und Linken austarierten Viererteam aus den beiden Landes- und den beiden Fraktionsvorsitzenden *Bettina Jarasch*, *Daniel Wesener*, *Ramona Pop* und *Antje Kapek* zur Wahl anzutreten. Damit standen die Grünen in der Vorwahlphase zumindest nach außen geschlossen da. Bei der Linkspartei wurden die Regierungspraxis und die Entscheidungen im Wahlkampf 2011 zwar heftig kritisiert, der befürchtete Eklat blieb jedoch aus und man verständigte sich auf eine konstruktive Oppositionsarbeit. Beide Parteien standen inhaltlich voll hinter der Flüchtlingspolitik Kanzlerin *Merkels*, lehnten Asylrechtseinschränkungen ab und kritisierten das Berliner Chaos im Umgang mit dem Problem. Bis Mitte 2016 zahlte diese Haltung sich jedoch für Grüne und Linke nur in einer mäßigen Steigerung ihrer Umfragewerte aus.

Die dritte Oppositionspartei, die Piraten, waren nach einem anfänglichen Medienhype 2011 und guten Umfrageergebnissen in der Nachwahlphase schon Ende 2013 in der Wählergunst unter die Fünf-Prozent-Schwelle gefallen und wurden im Wahljahr nicht mehr gesondert ausgewiesen. Die Gründe dafür waren vielfältig: Von der Bundesebene kam Geigenwind, da die Bundespartei nach heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen um die inhaltliche und organisatorische Ausrichtung schon ab Ende 2012 vom Wahrnehmungshorizont der Wähler verschwand. Auch die Berliner Piraten konnten sich mangels klarer inhaltlicher Positionierung nicht profilieren. Die Fraktion zerstritt sich immer wieder; trotz viel Kleinarbeit verpuffte so meist die politische Wirkung. Zudem musste die

Partei einen beispiellosen personellen Aderlass hinnehmen: Vom Herbst 2012 bis Mitte 2016 verringerte sich die Mitgliederzahl um 80 Prozent, und sieben der fünfzehn Fraktionsmitglieder, einschließlich des durch seinen Vorsitz im BER-Untersuchungsausschuss bekannten Fraktionsvorsitzenden *Martin Delius*, traten aus der Partei aus.

Die FDP, die nach der Wahl von 2011 medial und in den Augen der Berliner im Nirvana verschwunden war, tauchte in den Umfragen wieder auf, nachdem sie sich mit der Initiierung eines Volksbegehrens zur Offenhaltung des Flughafens Tegel in die öffentliche Diskussion gebracht hatte. Sie blieb aber an der Fünf-Prozent-Schwelle. Der eindeutige Nutznieder der Flüchtlingskrise und der Probleme, die Berlin damit hatte, war die AfD. Die Partei, die im Zeitraum ihrer Krise und bundesweiten Spaltung Mitte 2015 unter fünf Prozent gelegen hatte, konnte bis Mitte 2016 in den Umfragen ihre Anhängerschaft verdreifachen, wobei sich auch ihr gutes Abschneiden in den drei Landtagswahlen im März positiv auswirkte. In Berlin wurde am Jahresanfang der als moderat geltende Landeschef *Günter Brinker* abgewählt und durch den nationalkonservativen Ex-Soldaten *Georg Pazderski* sowie die auch schon vor ihrer Äußerung zum Schusswaffengebrauch gegen illegale Grenzübertritte von Frauen und Kindern überregional bekannte Europa-Abgeordnete *Beatrix von Storch* ersetzt, was als Rechtsruck gewertet wurde. Dennoch blieb der Landesverband „nahezu unsichtbar“<sup>6</sup> und profitierte weitestgehend vom für die Partei positiven Bundestrend.

## 2. Der Wahlkampf

Die Vorphase des Wahlkampfes mit den Beschlüssen über die Wahlprogramme und die personelle Aufstellung wurde Mitte Januar 2016 eröffnet und fand ihr Ende erst Mitte Juli durch den Beschluss des CDU-Wahlprogramms. In der Endphase des Wahlkampfes sah die Bevölkerung die Flüchtlingsthematik mit 44 Prozent als wichtigstes Problem in Berlin an. Es folgten die Themen Wohnungsmarkt / Mieten, Schule / Bildung, Verkehr sowie Ruhe und Ordnung / Kriminalität.<sup>7</sup> Diese Themen, ergänzt durch die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Verwaltungsprobleme, prägten auch die Anfang August mit der ersten Plakatwelle in die heiße Phase eintretenden Wahlkampagnen der Parteien, allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Auch die öffentliche Diskussion war nicht von einem vorherrschenden Mobilisierungsthema geprägt.

Die SPD führte einen personalisierten „Haltungswahlkampf“, der neben ihren traditionellen Themen Wohnen, Bildung und Arbeit in der Flüchtlingsfrage auf mehr sozialen Zusammenhalt statt Ausgrenzung und Spaltung setzte. Die CDU forderte unter dem Slogan „Starkes Berlin“ ein starkes Fundament für die Stadt, wozu für sie vor allem die Bereiche Innere Sicherheit, Bildung und Wirtschaft gehörten. Die Grünen hatten unter dem Motto „Alles auf Grün“ zehn Schwerpunktthemen formuliert. Die Linkspartei verband unter dem Motto „Wem gehört die Stadt?“ ihre Themenschwerpunkte durch den Rekurs auf ihren Markenkern, die soziale Stadt. Die Piraten machten es den Wählern durch Plakate mit extrem personalisierten Botschaften der einzelnen Kandidaten sehr schwer zu erkennen, für was die Partei generell stand. Die AfD machte neben ihren Kernthemen Flüchtlingspolitik und

<sup>6</sup> Lorenz Maroldt, Worauf sie sich verlassen können. Was der Sonntag für die Abgeordnetenhauswahlen in Berlin bedeutet, in: Der Tagesspiegel vom 14. März 2016, S. 6.

<sup>7</sup> Vgl. Forschungsgruppe Wahlen e.V., Politbarometer Extra 9/2016.

Innere Sicherheit auch die Bildungs- und Familienpolitik zum Gegenstand. Die FDP wollte unter dem Motto „Zeit für das nächste Berlin“ der Stadt ein „Update“ mit „mehr Freiheit für mehr Menschen“ verpassen und damit wieder ins Abgeordnetenhaus einziehen.

Das Flüchtlingsproblem war zwar für die Bevölkerung das wichtigste, seine Relevanz war jedoch deutlich geringer als in den Umfragen für das gesamte Bundesgebiet, und es wurde in der heißen Wahlkampfphase auch nicht zum alles beherrschenden Thema. Dies war auch der Tatsache geschuldet, dass sich die Lage am Lageso ab Mitte des Jahres beruhigt hatte und im August nur noch circa 30 Flüchtlinge pro Tag in Berlin ankamen. In der Flüchtlingspolitik gab es zwischen den Parteien deutliche Unterschiede: Die Grünen und die Piraten wollten die Willkommenskultur stärken, die SPD die liberale Flüchtlingspolitik erhalten und Diskriminierungen jeder Art bekämpfen, und für die Linke sollte Solidarität das Leitmotiv sein, was zum Beispiel in der Forderung nach einem Abschiebestopp konkretisiert wurde. Die FDP wollte eine klare Trennung zwischen politisch Verfolgten, Kriegsflüchtlingen und Zuwanderern, denen die Politik differenziert begegnen müsse. Die CDU forderte eine nachhaltige und dauerhafte Reduzierung des Zuzugs, die Beschleunigung der Asylverfahren, zügige Abschiebungen und genügend Personal zur raschen Integration von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive. Die AfD forderte, das „Asylchaos“ durch einen sofortigen Aufnahmestopp zu beenden und diejenigen, die schon in Berlin angekommen waren, auf ihre baldige Rückkehr in die Herkunftsländer vorzubereiten, statt Geld für Integrationsmaßnahmen auszugeben. Zudem sollte die „Armutszuwanderung“ aus der EU unattraktiver gemacht werden.

In der heißen Phase der Kampagne setzte die SPD den Tenor ihres „Haltungswahlkampfes“ mit ihrer ersten Großplakatserie fort – unter anderem mit einer Frau mit Kopftuch im Vorder- und *Michael Müller* unscharf im Hintergrund; damit sollte thematisiert werden, dass es der Partei um „mehr sozialen Zusammenhalt statt Ausgrenzung und Spaltung“ ging und Berlin als tolerante und weltoffene Stadt erhalten werden sollte. Untermauert wurde dies Mitte August, als *Müller* in den Medien die Wahl als Richtungsentscheidung bezeichnete, der CDU vorwarf, populistisch und spalterisch „am rechten Rand der Gesellschaft auf Stimmenfang“<sup>8</sup> zu gehen und zum Blockierer einer offenen Großstadtpolitik zu werden, und zunächst eine deutliche Präferenz für eine rot-rot-grüne, danach für eine rot-grüne Koalition nach der Wahl erkennen ließ. Die CDU konterte dies mit der Wiederauflage des alten *Adenauer*-Slogans „keine Experimente“, ergänzt durch den Zusatz „Rot-Rot-Grün verhindern“, um vor allem ihre Westberliner bürgerliche Klientel zu mobilisieren. Da die Grünen eine Koalition auch ausschlossen und ein Zusammengehen mit der AfD definitiv nicht in Frage kam, bedeutete die klare Absage der SPD allerdings, dass man den Wählern keine halbwegs realistische Machtperspektive bieten konnte.

Der Regierende Bürgermeister sollte im Rahmen der unter dem Motto „Müller, Berlin“ stark auf ihn zugeschnittenen SPD-Kampagne als Sachwalter Berlins für Zusammenhalt, Erfahrung und Verantwortung stehen. Er galt jedoch als eher blass und hatte mit dem Problem zu kämpfen, dass seine Beurteilungswerte durch die Berliner im Wahljahr deutlich zurückgingen. Erst kurz vor der Wahl konnte er wieder Boden gut machen. Allerdings wurde *Müller* immer noch deutlich besser bewertet als sein Herausforderer *Frank Henkel* von der CDU. Dessen, auch in der Plakatkampagne sichtbare, umgängliche Persönlichkeit wollte nicht so recht zu dem Hardliner-Image passen, das er im Rahmen der auf innere

8 Zitiert nach *Michael Müller*, Ein neues Kapitel für Berlin – ohne Henkel-CDU, in: Der Tagesspiegel vom 17. August 2016, S. 6.

Sicherheit mit einem strikten Law-and-Order-Kurs ausgerichteten CDU-Kampagne durch seine kompromisslose Haltung im Konflikt mit den Linkautonomen, die Befürwortung eines Burkaverbots und die Gegnerschaft zur doppelten Staatsangehörigkeit zu vermitteln versuchte. Man warf ihm vor, dass der Profilierungsversuch zu spät komme und sein Image vorher jahrelang eher das eines konfliktscheuen Zögerers gewesen sei. Zudem hatte er die rechtswidrige Teilräumung der Rigaer Straße 94 politisch zu verantworten, was auch für Irritationen bei der konservativen Stammklientel führte. Da auch einige andere Senatoren beider Parteien entweder blass blieben oder mit dem Vorwurf der Vetternwirtschaft konfrontiert waren, verwundert auch nicht, dass die Arbeit des gesamten Senats in den letzten Monaten vor der Wahl so schlecht beurteilt wurde wie die keiner anderen Landesregierung.<sup>9</sup> Zudem half diesmal der Bundesrend keiner der beiden Parteien: Die Union im Bund hatte im Verlauf der Flüchtlingskrise deutlich an Boden verloren und die SPD nicht von der Unionsschwäche profitieren können.

Die Grünen waren im Wahlkampf zu wenig sichtbar. Dies lag eher nicht an der wegen ihrer relativ großen Bekanntheit als inoffizielle Spitzenkandidatin fungierenden *Ramona Pop*, sondern zum einen daran, dass eine zentrale Wahlkampfbotschaft nur schwer zu erkennen war, und zum anderen die offene Konfrontation mit der Regierungspartei SPD, mit der man ja nach der Wahl koalieren wollte, vermieden wurde. Zudem war vor allem die Plakatkampagne mit Sprüchen wie „Dein Gott? Dein Sex? Dein Ding!“ und „Freilandhaltung auch für Großstadtmenschen“ zu sehr auf eine junge, hippe Klientel ausgerichtet. Die Linke transportierte mit flotten Sprüchen und markigen Botschaften auf den Themenplakaten ihren Markenkern, die soziale Gerechtigkeit. Die FDP versuchte, sich mit grafisch verfremdeten Plakaten in bunten Farben, die Präsenz und Aufbruch signalisieren sollten, von den anderen Parteien abzuheben und sich als „Frischzellenkur“ für das Abgeordnetenhaus zu profilieren. Ihr zentrales Thema war die Offenhaltung von Tegel. Die AfD sah sich im Wahlkampf einer geschlossenen Front der anderen Parteien gegenüber.<sup>10</sup> Um den politischen Gegnern keine großen Angriffsflächen zu bieten, trat sie im Wahlkampf unter dem Motto „Unbequem. Echt. Mutig“ ohne Großveranstaltungen und Politprominenz von außen als eine „Art AfD light“<sup>11</sup> auf und profitierte vor allem von der Flüchtlingsthematik.

### 3. Das Wahlergebnis

Das Wahlergebnis wirbelte die Berliner Parteienlandschaft gehörig durcheinander (vgl. Tabelle 1). Die beiden Regierungsparteien wurden deutlich abgestraft: Die SPD blieb zwar stärkste Partei, verlor aber 6,7 Punkte und landete bei 21,6 Prozent. *Michael Müller*, der

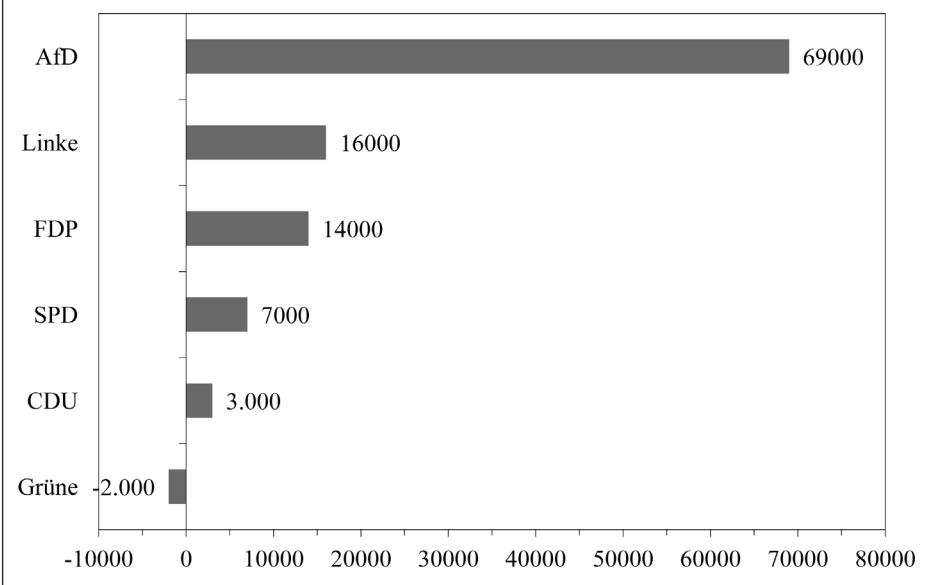
9 Vgl. die BerlinTRENDS von Infratest dimap.

10 Diese hatten schon am 1. Juli mit dem „Berliner Konsens“ ein gemeinsames Papier veröffentlicht, das sich zur Verhinderung größerer „Erfolge rechtsextremer Parteien“ explizit gegen NPD und AfD richtete. Die SPD spitzte ihre Anti-AfD-Kampagne wenige Tage vor der Wahl noch zu, als *Michael Müller* warnte, ein hohes AfD-Wahlergebnis werde „weltweit als Wiederaufstieg der Rechten und Nazis“ wahrgenommen (zitiert nach *Susanne Beikler* u.a., Müller warnt vor „Wiederaufstieg der Nazis“, in: Der Tagesspiegel vom 16. September 2016, S. 1).

11 *Florian Gathmann*, Wahl in Berlin: Wer regiert die Hauptstadt? in: Spiegel online vom 18. September 2016, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahl-in-berlin-wer-regiert-die-hauptstadt-a-1112496.html> (Abruf am 18. September 2016).

„kleinste Wahlsieger aller Zeiten“<sup>12</sup>, konnte am Wahlabend nur deswegen verkünden, die SPD habe ihr Wahlziel erreicht, weil man das ursprüngliche Ziel von 30 Prozent plus X stillschweigend aufgegeben hatte und nur noch stärkste Partei werden wollte. Die CDU verlor 5,7 Punkte und erreichte 17,6 Prozent. Für beide Parteien war dies ihr schlechtestes Wahlergebnis der Nachkriegszeit, und zum ersten Mal konnten sie beide zusammen nicht mehr die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler mobilisieren.<sup>13</sup> Die höchsten Verluste im Vergleich zur letzten Wahl mussten mit 7,2 Prozentpunkten jedoch die Piraten hinnehmen, die nach ihrem Sensationserfolg von 2011 nun hinter der Satirepartei „Die PARTEI“ und der Tierschutzpartei nur noch 1,7 Prozent erreichten und nicht mehr im Abgeordnetenhaus vertreten sind. Auch die Grünen verfehlten ihr Wahlziel und mussten leichte Verluste in Höhe von 2,4 Punkten hinnehmen. Die Linkspartei hingegen konnte mit 3,9 Prozentpunkten Zuwachs die Grünen knapp vom dritten Platz verdrängen. Die FDP zog mit 6,7 Prozent wieder ins Abgeordnetenhaus ein. Noch deutlich stärker wurde die AfD, die 14,2 Prozent erzielen konnte, was ihr bei weitem bestes Ergebnis in einem Stadtstaat darstellte (Bremen und Hamburg 2015: 5,5 beziehungsweise 6,1 Prozent). Die AfD konnte auch mit

*Abbildung 2: Mobilisierung von früheren Nichtwählern (in Stimmen; Saldo aus dem Zustrom und Abstrom in das Nichtwähleralter)*



Quelle: Infratest dimap, WahlREPORT Abgeordnetenhauswahl Berlin 2016. Eine Analyse der Wahl vom 18. September 2016, Berlin 2016, S. 64 ff.

12 Carsten Erdmann, Kleinster Wahlsieger aller Zeiten, in: Berliner Morgenpost vom 19. September 2016, S. 1. Die Aussage bezog sich auf die Tatsache, dass bei Landtagswahlen in der Bundesrepublik die stärkste Partei bisher noch nie weniger als 25 Prozent erhalten hatte.

13 Zur langfristigen Entwicklung der Wahlergebnisse und des Parteiensystems in Berlin vgl. Oskar Niedermayer, Wahlen und Parteiensystem in Berlin, Berlin 2017 (im Druck).

Abstand am stärksten von der Erhöhung der Wahlbeteiligung von 60,2 auf 66,9 Prozent profitieren: Wie Abbildung 2 zeigt, konnte die AfD allein per Saldo deutlich mehr Nichtwähler mobilisieren als alle anderen Parteien zusammen.

Die Verluste der beiden Regierungsparteien waren flächendeckend; es zeigten sich aber unterschiedliche Muster, wenn man die Bezirksebene betrachtet: Die SPD verlor am meisten in den Ostbezirken, so dass sie jetzt in Berlin-West wieder stärker ist (23,2 Prozent) als im Ostteil der Stadt (19,3 Prozent). Die CDU hingegen büßte in ihren im Westteil der Stadt liegenden Hochburgen am meisten ein (Rückgang in Berlin-West von 29,5 auf 20,9 Prozent, in Berlin-Ost von 14,2 auf 13,1 Prozent), so dass sich ihre „West-Lastigkeit“ verringert hat. Umgekehrt hat die Linke im Westteil der Stadt deutlich stärker zugenommen (von 4,3 auf 10,1 Prozent) als im Ostteil (von 22,7 auf 23,4 Prozent), ist aber in Berlin-Ost immer noch mehr als doppelt so stark wie im Westen. Die Wahlkreise, in denen die Linke stärkste Partei war, lagen daher auch alle im Ostteil der Stadt, allerdings wurde sie in einigen Stadtrandbereichen von der AfD überholt. Die Grünen-Hochburgen konzentrierten sich dagegen in der Innenstadt, die der CDU im Süd- und Nordwesten, die der SPD vor allem um die Mitte herum.

Insgesamt führte diese Wahl zu der mit Abstand stärksten Zersplitterung des Berliner Parteiensystems seit 1946: Das übliche Maß für die Fragmentierung eines Parteiensystems, die effektive Anzahl der Parteien, erhöhte sich von 5,3 auf 6,6.<sup>14</sup> Das ist nicht nur auf der Wählerebene der Fall: In dem durch elf Überhang- und 19 Ausgleichsmandate von der Mindestzahl von 130 auf 160 Sitze gewachsenen Abgeordnetenhaus, in dem zum ersten Mal sechs Parteien vertreten sind, erhielten die SPD 38 (davon 28 Direktmandate), die CDU 31 (21), die Linke 27 (12), die Grünen 27 (12), die AfD 25 (5) und die FDP 12 (0) Sitze. Mit einer effektiven Anzahl der Parteien von 5,5 ist das Abgeordnetenhaus das am höchsten fragmentierte Landesparlament der Bundesrepublik Deutschland.<sup>15</sup>

Das Wahlverhalten der verschiedenen sozialen Gruppen veränderte sich im Vergleich zur Wahl von 2011 in Bezug auf die SPD und CDU nur wenig (vgl. Tabelle 2): Nach wie vor erzielen beide Parteien bei Frauen etwas bessere Ergebnisse als bei Männern, sie werden deutlich überdurchschnittlich von Wählerinnen und Wählern ab 60 Jahren gewählt – wobei das CDU-Ergebnis mit zunehmendem Alter kontinuierlich ansteigt; ihr Wählerzuspruch nimmt mit zunehmender Bildung ab, und die CDU wird von konfessionsgebundenen Wählern deutlich öfter gewählt als von Konfessionslosen.

Bezogen auf die Berufsgruppen musste die SPD jedoch bei den Arbeitern, wo sie 2011 noch ihr bestes Ergebnis erzielt hatte, diesmal ihre größten Verluste hinnehmen; sie wurde nicht mehr überdurchschnittlich gewählt. Deutlich über dem Durchschnitt lag die SPD hingegen bei den gewerkschaftlich organisierten Arbeitern. Die CDU verlor zwar bei ihrer Kerngruppe, den Beamten, auch stark, schnitt aber immer noch weit überdurchschnittlich ab. Die Linkspartei erhielt mit steigender Bildung zunehmenden Wählerzuspruch und wur-

<sup>14</sup> Der Index der Fragmentierung ist so konstruiert, dass die „effektive“ der realen Anzahl der Parteien entspricht, wenn alle Parteien gleich stark sind. Je größer das Ungleichgewicht in den Größenverhältnissen der Parteien, desto geringer wird die effektive im Vergleich zur realen Anzahl und bei Dominanz nur einer Partei nähert der Index sich dem Wert 1. Zu dieser Maßzahl und ihrer Entwicklung in Berlin vgl. Oskar Niedermayer, a.a.O. (Fn. 13), hier: Kapitel 4: Entwicklung des Parteiensystems. Auf der Bundesebene betrug die effektive Anzahl der Parteien 2013 nur 3,9.

<sup>15</sup> Die Fragmentierung des Bundestags betrug 2013 nur 2,8.

**Tabelle 1: Ergebnisse der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus am 18. September 2016**

Partei	Zweitstimmen			Sitze*	
	absolut	%	Diff.**	absolut	Diff.**
SPD	352.430	21,6	-6,7	38	-9
CDU	287.997	17,6	-5,7	31	-8
Die Linke	255.701	15,6	+3,9	27	+8
Grüne	248.324	15,2	-2,4	27	-2
AfD	231.492	14,2	–	25	–
FDP	109.500	6,7	+4,9	12	+12
Die PARTEI	31.924	2,0	+1,1		
Tierschutzpartei	30.620	1,9	+0,4		
Piraten	28.332	1,7	-7,2	0	-15
Graue Panther	18.159	1,1	–		
NPD	9.459	0,6	-1,5		
Gesundheitsforschung	7.854	0,5	–		
pro Deutschland	7.288	0,4	-0,8		
ALFA	6.658	0,4	–		
DKP	3.473	0,2	±0,0		
PSG	2.046	0,1	±0,0		
BüSo	1.286	0,1	±0,0		
Die Violetten	856	0,1	–		
Menschliche Welt	839	0,1	–		
B	636	0,0	±0,0		
ödp	295	0,0	-0,1		

Parteinamen: Die PARTEI = Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative; Tierschutzpartei = Partei Mensch Umwelt Tierschutz; Graue Panther = Graue Panther; NPD = Nationaldemokratische Partei Deutschlands; Gesundheitsforschung = Partei für Gesundheitsforschung; pro Deutschland = Bürgerbewegung pro Deutschland; ALFA = Allianz für Fortschritt und Aufbruch; DKP = Deutsche Kommunistische Partei; PSG = Partei für Soziale Gleichheit, Sektion der Vierten Internationale; BüSo = Bürgerrechtsbewegung Solidarität; Die Violetten = Die Violetten – für spirituelle Politik; Menschliche Welt = Menschliche Welt – für das Wohl und Glücklich-Sein aller; B = Bergpartei, die „ÜberPartei“; ödp = Ökologisch-Demokratische Partei.

\* Gesamtzahl der Sitze 2016: 160; 2011: 149.

\*\* Differenz zur Wahl 2011 (= 2011 nicht teilgenommen).

Quelle: Die Landeswahlleiterin für Berlin.

de von den Beamten weit unter-, von den Arbeitslosen weit überdurchschnittlich gewählt. Zudem erreicht sie traditionell bei den Konfessionslosen deutlich überdurchschnittliche Werte. Die Wählerschwerpunkte der Grünen liegen weiterhin bei den jüngeren und mittleren Altersgruppen, den Hochgebildeten sowie den Selbstständigen, wo sie die CDU vom ersten Platz verdrängten. Die AfD wurde häufiger von Männern als von Frauen gewählt, ihre Schwerpunkte lagen bei den mittleren und älteren Jahrgängen und bei den Wählern mit geringer beziehungsweise mittlerer Bildung. Bei den Arbeitern wurde sie – wie schon bei anderen Landtagswahlen – zur stärksten Partei, erreichte bei den gewerkschaftlich orga-

**Tabelle 2: Wahlentscheidung in sozialen Gruppen (in Prozent)**

	Zweitstimme an					
	SPD	CDU	Linke	Grüne	AfD	FDP
Gesamt	21,6	17,6	15,6	15,2	14,2	6,7
Geschlecht						
männlich	20	17	16	14	17	7
weiblich	23	19	15	17	11	6
Alter						
18 bis 29 Jahre	20	14	17	19	8	5
30 bis 44 Jahre	19	16	15	21	12	6
45 bis 59 Jahre	20	17	15	16	17	7
60 Jahre und älter	26	21	16	8	16	8
Bildung						
Hauptschule	26	21	12	6	18	9
Mittlere Reife	22	20	13	7	21	7
Hochschulreife	22	16	17	17	11	6
Hochschulabschluss	20	16	19	24	8	7
Berufsgruppe						
Arbeiter	22	16	15	6	25	4
Angestellte	23	18	16	16	12	6
Beamte	22	27	9	16	16	7
Selbstständige	15	16	17	22	12	11
Arbeitslose	13	9	22	15	22	2
Gewerkschaftlich organisierte Arbeiter	29	14	14	6	22	6
Konfession						
katholisch	20	27	9	17	12	8
evangelisch	25	23	8	17	12	8
keine	19	14	21	15	15	6

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen e.V., Wahl in Berlin. Eine Analyse der Wahl zum Abgeordnetenhaus vom 18. September 2016, Mannheim 2016, S. 39 ff.

nisierten Arbeitern den zweiten Platz und teilt sich bei den Arbeitslosen den ersten Platz mit der Linkspartei. Die FDP erreichte bei ihrer Kernwählerschaft, den Selbstständigen, nach ihren deutlichen Verlusten von 2011 fast wieder ihre alte Stärke.

Betrachtet man die erste Gruppe von kurzfristigen Einflussfaktoren auf die Wahlentscheidung, die Orientierungen gegenüber den Spitzenkandidaten, so zeigte sich bei allen Indikatoren ein Vorteil für die SPD (vgl. Tabelle 3): *Michael Müller* war den Berlinern nicht nur deutlich bekannter als sein CDU-Herausforderer *Frank Henkel*, er wurde auch von allen wie von den jeweils eigenen Anhängern deutlich besser bewertet und schnitt in allen für das Image von Politikern relevanten Eigenschaften – Sympathie, Glaubwürdigkeit, Sachkompetenz und Führungsqualitäten – deutlich besser ab. Die guten Werte *Müllers* galten allerdings nur für den Vergleich mit *Henkel*. Verglichen mit den Regierungschefs der anderen Bundesländer landete er bei der Zufriedenheit mit seiner Arbeit auf dem zweitletzten Platz. Diese mäßige Popularität erklärt, warum die Personalisierung des Wahlkampfes der SPD keinen Zuwachs brachte.

**Tabelle 3: Kandidatenorientierungen (Zeilenprozent, Mittelwerte)**

	<i>Michael Müller</i>	<i>Frank Henkel</i>
(1) Ungestützte Bekanntheit („Wer ist Spitzenkandidat der ...?“)	73	56
(2) Allgemeine Bewertung (Mittelwerte, Skala von -5 bis +5) eigene Anhänger	1,2 3,1	-0,1 2,4
(3) Zufriedenheit mit der Arbeit	53	31
(4) Eigenschaftszuschreibungen*		
sympathischer	58	18
glaubwürdiger	52	17
kompetenter	50	21
stärkere Führungspersönlichkeit	41	32
(5) Gewünschter Regierender Bürgermeister**	54	22

\* Ranking-Skala, das heißt es wird gefragt, für welchen der beiden die Eigenschaft eher zutrifft.

\*\* Wen hätte man lieber als Regierenden Bürgermeister? (keiner von beiden, weiß nicht: 24).

Quelle: (1), (2), (5) Forschungsgruppe Wahlen e.V., a.a.O. (Tab. 2), S. 19 ff.; (3), (4) Infratest dimap, a.a.O. (Abb. 2), S. 29 ff.

Jede Landtagswahl wird auch von der bundespolitischen Großwetterlage beeinflusst. Die Bundespolitik spielt jedoch gegenüber der Landespolitik in der Regel eine untergeordnete Rolle. Auch diesmal war bei der überwiegenden Mehrheit fast aller Parteianhängerschaften die Landespolitik für ihre Wahlentscheidung wichtiger, lediglich für die Mehrheit der AfD-Anhänger war es die Bundespolitik.<sup>16</sup> Tabelle 4 gibt die von der Bevölkerung den einzelnen Parteien zugemessenen Lösungskompetenzen für die Bereiche wieder, die kurz vor der Wahl als die wichtigsten landespolitischen Probleme angesehen wurden (vgl. auch Abschnitt 2). Beim Flüchtlingsproblem, das kurz vor der Wahl für 57 Prozent der Befragten und 98 Prozent der AfD-Anhänger für ihre Wahlentscheidung wichtig war<sup>17</sup>, lagen SPD und CDU mit schwachen Werten gleichauf, die AfD landete knapp vor den anderen Parteien auf dem dritten Platz. Bei der Wohnungs- und Bildungspolitik schnitt die SPD am besten ab, bei der Verkehrspolitik die Grünen und beim Thema Innere Sicherheit die CDU. Dort mussten aber die beiden bisherigen Regierungsparteien gegenüber 2011 einen deutlichen Rückgang bei der Kompetenzzuschreibung verkaufen, was darauf hindeutet, dass der Law-and-Order-Wahlkampf der CDU nicht erfolgreich war. Bei der SPD schlug negativ zu Buche, dass sie in ihrem Markenkern, der sozialen Gerechtigkeit, gegenüber 2011 mit einem Minus von acht Prozentpunkten erhebliche Einbußen hinnehmen musste. Auch beim Vertrauen in die Wirtschaftskompetenz, dem traditionellen Markenkern der CDU, gingen die Werte für beide Parteien zurück. Hier lag die CDU mit 32 zu 30 Prozent zwar knapp vorne<sup>18</sup>, aber seit den 1990er Jahren waren ihre Kompetenzzuschreibungen dramatisch gesunken.

Insgesamt tragen somit die inhaltlichen Kompetenzzuweisungen dazu bei, das schwache Abschneiden der beiden Regierungsparteien zu erklären. Die Linke hingegen profitierte vom Kompetenzzuwachs bei ihrem Markenkern<sup>19</sup> und konnte auch in der Wohnungs- und Bildungspolitik die Wahlberechtigten 2016 stärker überzeugen als 2011, während die Grü-

16 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen e.V., a.a.O. (Tab. 2), S. 26 ff.

17 Vgl. ebenda, S. 26.

18 Vgl. Infratest dimap, a.a.O. (Abb. 2), S. 24.

19 2016 waren 26 Prozent der Befragten der Meinung, die Linke sei am ehesten dazu geeignet, für soziale Gerechtigkeit zu sorgen, 2011 waren es 17 Prozent (vgl. ebenda).

**Tabelle 4: Parteikompetenzen bei den wichtigsten politischen Problemen in Berlin (in Prozent)\***

	SPD	CDU	Linke	Grüne	AfD	FDP
Flüchtlingspolitik	19	19	12	12	13	2
Für bezahlbaren Wohnraum sorgen	31 (+1)	8 (-3)	26 (+5)	10 (-4)	2	1 (-1)
Eine gute Schul- und Bildungspolitik betreiben	29 (±0)	18 (-4)	13 (+4)	14 (-3)	3	3 (±0)
Eine gute Verkehrspolitik betreiben	23	18	5	25	2	4
Kriminalität und Verbrechen in Berlin bekämpfen	23 (-5)	32 (-5)	4 (±0)	4 (±0)	9	3 (+1)

\* Reihenfolge der Probleme nach ihrer Wichtigkeit in der FGW-Vorwahlbefragung. 1. Zeile: Partei der am ehesten zugetraut wird, das Problem zu lösen, 2. Zeile: Differenz zu 2006.

Quelle: Flüchtlingspolitik: Forschungsgruppe Wahlen e.V., a.a.O. (Tab. 2), S. 29; alle anderen Probleme: Infratest dimap, a.a.O. (Abb. 2), S. 24 f.

nen bei diesen Themen Rückgänge hinnehmen mussten. Die FDP erhielt ihre höchsten Kompetenzwerte bei der Verkehrspolitik.<sup>20</sup>

#### 4. Regierungsbildung und Oppositionsformierung

Im Gegensatz zu 2011 gab es bei der Regierungsbildung diesmal keine Überraschung. Die Parteien hatten im Wahlkampf schon sehr deutlich gemacht, mit wem sie koalieren wollten und mit wem nicht. Ein rot-rot-grünes Bündnis fanden „alle drei beteiligten Parteien schwierig, aber wünsch- und machbar“<sup>21</sup>, und es war daher nach der Wahl auch vorgezeichnet. Die SPD führte zwar, der demokratischen Tradition folgend, in der ersten Woche nach der Wahl Sondierungsgespräche mit der CDU und der FDP, rein rechnerisch mögliche Koalitionen unter Einschluss dieser Parteien waren jedoch politisch so wenig wahrscheinlich, dass sie für die Sozialdemokraten noch nicht einmal als Rückfallposition und Druckmittel gegenüber der Linken und den Grünen dienen konnten. Daher verzichtete man nach der ersten Dreierunde von SPD, Linkspartei und Grünen am 26. September auf weitere Sondierungsgespräche und empfahl die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen. Kurz darauf löste ein Medienbeitrag des – wiedergewählten – Fraktionschefs *Raed Saleh*, in dem er der SPD bescheinigte, sie sei „von einer Volkspartei zu einer Staatspartei“ geworden und müsse sich „inhaltlich und strukturell“<sup>22</sup> erneuern, einen heftigen innerparteilichen Streit um die Ursachen der Niederlage und die Zukunft der Partei aus.

Die Koalitionsverhandlungen begannen am 6. Oktober. Trotz grundsätzlicher Übereinstimmungen in den meisten inhaltlichen Problembeschreibungen und Zielen gestalteten sie sich als zähes und langwieriges Ringen um die konkreten Schritte und Konzepte, wobei man sich oft in Kleinigkeiten verhakte. Der versprochene politische Neustart auf Augenhöhe

20 Dies ist auf die Tegel-Kampagne zurückzuführen: Kurz vor der Wahl stimmten 61 Prozent der Befragten und 99 Prozent der FDP-Anhänger der Aussage zu „ich finde es gut, dass die FDP den Flughafen Tegel offenlassen will“ (vgl. ebenda, S. 28).

21 *Ulrich Zawatka-Gerlach*, Wer regiert nach der Abgeordnetenhauswahl?, in: Der Tagesspiegel online vom 9. September 2016, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/wahl-in-berlin-wer-regiert-nach-der-abgeordnetenhauswahl/14526364.html> (Abruf am 9. September 2016).

22 *Raed Saleh*, Von der Volkspartei zur Staatspartei, in: Der Tagesspiegel vom 27. September 2016, S. 9 f.

he wurde zudem dadurch erschwert, dass die Verhandlungspartner zumindest anfangs in alte Verhaltensmuster zurückfielen. Daher gelang es dem Bündnis auch nicht, bei der Bevölkerung eine breite Aufbruchsstimmung zu erzeugen.<sup>23</sup> Nachdem letzte Streitpunkte in einigen Nachtsitzungen ausgeräumt werden konnten, verkündete man am 16. November die Einigung auf den umfangreichen Koalitionsvertrag.

Der Koalitionsvertrag<sup>24</sup> sieht vor, zur Sanierung und zum gewünschten Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, zur Schaffung von mehr bezahlbarem öffentlichen Wohnraum und zur Intensivierung des Umweltschutzes den Investitionsetat auf jährlich mindestens zwei Milliarden Euro anzuheben und die Schuldentilgung – sofern Überschüsse erwirtschaftet werden – auf 80 Millionen jährlich zurückzufahren. Da dies zur Finanzierung der beschlossenen Maßnahmen nicht ausreicht, sollen – um die ab 2020 geltende Schuldenbremse zu umgehen – Investitionen in Milliardenhöhe über von Landesgesellschaften aufzunehmende Kredite außerhalb des Haushalts finanziert werden.<sup>25</sup> Bis zum Ende der Wahlperiode soll es 55.000 zusätzliche Wohnungen im Landesbesitz geben, und von privaten Investoren wird „eine höhere Sozialrendite“ gefordert. Man will einerseits Berlin dichter bebauen, andererseits aber die Bürger bei solchen Vorhaben stärker beteiligen, obwohl in der Vergangenheit viele Bauvorhaben durch Bürgerproteste blockiert wurden und Berlins größtes Siedlungsprojekt, die Elisabeth-Aue<sup>26</sup>, auch deswegen von der neuen Regierung „nicht weiter verfolgt“ wird. Wirtschaftspolitisch will man Unternehmen bei der Digitalisierung helfen und mehr Industrie ansiedeln. In der Bildungspolitik wird der Schwerpunkt auf den Ausbau und die Förderung der Gemeinschaftsschule gelegt. Mehr Kita-Plätze sollen geschaffen werden und die Hochschulen mehr Geld bekommen. Verkehrspolitisch will die Koalition durch einen starken Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur eine „Mobilitätswende“ zu Lasten des Autoverkehrs herbeiführen. Zudem verspricht man eine Modernisierung der Verwaltung, will mehr Personal einstellen, die Beschäftigten besser bezahlen und mehr digitale Verwaltungsdienstleistungen für die Bevölkerung anbieten. In der Flüchtlingspolitik sollen alle rechtlichen Spielräume ausgenutzt werden, um Abschiebungen zu vermeiden und den Familiennachzug zu ermöglichen. Flüchtlinge sollen möglichst in Wohnungen untergebracht und Integrationsangebote ausgebaut werden. Durch Förderung diverser Projekte sexueller Vielfalt will Rot-Rot-Grün Berlin zur „Regenbogenhauptstadt“ machen, in der Kulturpolitik wird die Förderung der Freien Szene deutlich erhöht. Im Rahmen der Sozialpolitik wurden ein günstigeres Sozialticket und höhere Regelsätze für Hartz-IV-Empfänger beschlossen. Innenpolitisch will man Polizei und Justiz personell und finanziell besser ausstatten und die Polizeipräsenz vor Ort ausbauen, den Einsatz von V-Leuten aber eng begrenzen. Zur Videoüberwachung öffentlicher Plätze äußerten sich die Koalitionspartner

23 Ende Oktober waren die Hauptstädter in der Frage, ob Rot-Rot-Grün Berlin voranbringen werde, gespalten: Jeweils knapp die Hälfte antwortete mit Ja (49 Prozent) respektive mit Nein (48). Vgl. Jan Thomsen, Forsa-Umfrage: Berliner zweifeln an Rot-Rot-Grün, in: Berliner Zeitung online vom 30. Oktober 2016, <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/forsa-umfrage-berliner-zweifeln-an-rot-rot-gruen-25002820> (Abruf am 31. Oktober 2016).

24 Vgl. „Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltffen“, Koalitionsvereinbarung 2016-2021, Berlin 2016, <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung-2016-bis-2021/> (Abruf am 27. Dezember 2016).

25 Als sie noch in der Opposition waren, hatten die Grünen gegen solche langfristig mit hohem Risiko verbundenen Schattenhaushalte gewettet.

26 Vgl. Ralf Schönball, Vom Acker gemacht, in: Der Tagesspiegel vom 20. November 2016, S. 9.

nicht. Sie wollen entschieden gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus vorgehen; der Linksextremismus wird nicht erwähnt.

Nachdem der von Kritikern als „ein nahezu kompletter Wunschzettel aus allen verfügbaren links-alternativen Katalogen mit ein paar Zusatzangeboten aus der Sozialdemokratie“<sup>27</sup> bezeichnete Koalitionsvertrag von Parteitag der SPD und der Grünen sowie durch eine Mitgliederbefragung der Linkspartei gebilligt worden war, wurde *Michael Müller* am 8. Dezember 2016 vom neuen Abgeordnetenhaus zum Regierenden Bürgermeister der ersten SPD-geförderten rot-rot-grünen Koalition in Deutschland gewählt. Allerdings erhielt er nur 88 Ja-Stimmen, obwohl SPD, Linke und Grüne zusammen 92 Abgeordnete stellen. Seiner Regierung gehören fünf Senatorinnen und fünf Senatoren an (vgl. Tabelle 5).<sup>28</sup>

Kaum im Amt, geriet der neue Senat durch eine Personalentscheidung in Bedrängnis: Die neue Stadtentwicklungssenatorin *Katrin Lompscher* ernannte den Stadtsoziologen und Gentrifizierungskritiker *Andrej Holm* zum Staatssekretär, der in der Endphase der DDR kurzfristig hauptamtlicher Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit war, was er in seinem Einstellungsfragebogen bei der Humboldt-Universität nicht angegeben hatte. Dies führte wenige Tage nach dem Regierungsantritt schon zur ersten Krisensitzung des Koalitionsausschusses. Die Linke hielt an ihrem Senator fest und wollte auf die personalrechtliche Bewertung der Universität warten, was nicht nur in Kreisen der Opposition, sondern auch bei der SPD und den Grünen für Kritik sorgte und zur ersten Belastungsprobe für die Koalition wurde. Nach Wochen kontroverser Diskussionen ordnete *Michael Müller* die Entlassung *Holms* an.

Auch bei den Oppositionsparteien sorgten Personalia für Streit. In der CDU zeichnete sich schon am Wahlabend ein Gegeneinander ab zwischen denjenigen, die auf einen geord-

**Tabelle 5: Die Berliner Landesregierung nach der Abgeordnetenhauswahl 2016**

Regierender Bürgermeister	<i>Michael Müller</i> (SPD)
Chef der Senatskanzlei	<i>Björn Böhning</i> (SPD)
Wissenschaft und Forschung	<i>Michael Müller</i> (SPD)
Inneres und Sport	<i>Andreas Geisel</i> (SPD)
Gesundheit, Pflege und Gleichstellung	<i>Dilek Kolat</i> (SPD)
Finanzen	<i>Matthias Kollatz-Ahnen</i> (SPD)
Bildung	<i>Sandra Scheeres</i> (SPD)
Soziales, Arbeit und Integration	<i>Elke Breitenbach</i> (Linke)*
Kultur- und Europa	<i>Klaus Lederer</i> (Linke)*
Bauen und Stadtentwicklung	<i>Katrin Lompscher</i> (Linke)*
Justiz, Verbraucherschutz und Anti-Diskriminierung	<i>Dirk Behrendt</i> (Grüne)*
Verkehr und Umwelt	<i>Regine Günther</i> (parteilos, für die Grünen)*
Wirtschaft	<i>Ramona Pop</i> (Grüne)*

\* Neu im Senat.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

27 *Lorenz Maroldt*, Der Koalitionsvertrag ist ein rot-rot-grüner Wunschzettel, in: Der Tagesspiegel online vom 9. Dezember 2016, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/berlins-neue-regierung-der-koalitionsvertrag-ist-ein-rot-rot-gruener-wunschzettel/14954758.html> (Abruf am 9. Dezember 2016).

28 Zudem leistet sich Berlin von allen Bundesländern die mit Abstand höchste Zahl von 25 Staatssekretären.

neten Neuanfang mit *Frank Henkel* als Moderator setzten, und den Verärgerten, die ihm die Hauptverantwortung für die Niederlage zuschrieben und seinen sofortigen Rücktritt vom Parteivorsitz forderten. *Henkel* selbst lehnte am Wahlabend einen Rücktritt ab, verkündete aber am nächsten Abend, dass er auf dem Landesparteitag im Mai 2017 nicht mehr für das Amt des Vorsitzenden kandidieren werde. Wenig später wurde er mit Sexismusvorwürfen konfrontiert, was seine Stellung weiter schwächte. Mitte Oktober erklärte er dann, dass der Landesvorsitz noch 2016 neu gewählt werden solle, was in der Partei mit Erleichterung aufgenommen wurde. Dann entbrannte jedoch ein parteiinterner Machtkampf: einerseits, weil man begann, sich um die sicheren Listenplätze für die Bundestagswahl zu streiten; andererseits, weil die designierte Nachfolgerin *Henkels*, die bisherige stellvertretende Landesvorsitzende und Bundeskulturstaatsministerin *Monika Grütters*, damit begann, sich zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen eine Hausmacht zu schaffen, was mit dem bisherigen Generalsekretär *Kai Wegner* schon früh das erste personelle Opfer forderte. Als Reaktion darauf döpierten die Delegierten des vorgezogenen Kleinen Parteitags am 2. Dezember *Grütters*, indem sie sie zwar zur neuen Landesvorsitzenden wählten, ihren Kandidaten für den Posten des Generalsekretärs im ersten Wahlgang jedoch krachend durchfallen ließen.

Bei der AfD wurde immer deutlicher, dass Partei und Fraktion in Gemäßigte und dem rechten Rand Zugehörige gespalten sind. Die Fraktion sah sich gezwungen, schon auf ihrer ersten Sitzung über den möglichen Ausschluss des in seinem Wahlkreis direkt gewählten Abgeordneten *Kay Nerstheimer* zu diskutieren, der bei der Wahl 2011 für die islamfeindliche Partei „Die Freiheit“ angetreten war, sich bis 2012 in der als rechtsextremistisch eingestuften „German Defence League“ engagiert hatte und im Netz durch schwulenfeindliche Einträge auffiel. Am nächsten Abend verkündete Fraktionschef *Pazderski*, *Nerstheimer* habe den Verzicht auf die Fraktionszugehörigkeit erklärt. Von Personalquereien unbekilligt blieb in den ersten Wochen nach der Wahl lediglich die FDP, die bereits am 19. September ihren Spitzenkandidaten *Sebastian Czaja* zum Fraktionschef wählte.

## 5. Zusammenfassung

- (1) Die vierte Amtszeit des Regierenden Bürgermeisters *Klaus Wowereit* wurde zunehmend durch die Probleme beim Bau des Flughafens Berlin Brandenburg überschattet. Nach der vierten Verschiebung des Eröffnungstermins im Januar 2013 brachen seine Umfragergebnisse und die der SPD dramatisch ein. Nach einem Skandal um seinen Kulturstatssekretär Anfang 2014 erklärte *Wowereit* seinen bevorstehenden Rücktritt und im Dezember 2014 wurde der bisherige SPD-Stadtentwicklungssenator *Michael Müller* zum neuen Regierungschef gewählt.
- (2) Die mitregierende CDU verzeichnete bis Mitte 2013 einen stetigen Aufwärtstrend und konnte die SPD in deren Schwächeperioden sogar zeitweise überflügeln, obwohl die Arbeit ihres Landesvorsitzenden, des Innensenators *Klaus Henkel*, von der Bevölkerung deutlich schlechter beurteilt wurde als die von *Michael Müller*.
- (3) Ab Mitte 2015 wurde die Flüchtlingskrise zum zentralen Problem der Stadt und die Koalition regierte danach im Dauerstreit vor sich hin, was sich auf ihre Umfrageergebnisse sehr negativ auswirkte.
- (4) Die Grünen hatten den nach der 2011er Wahl offen ausgebrochenen Konflikt zwischen Realos und Linken bewältigt und standen – zumindest nach außen hin – ebenso

geschlossen da wie die Linkspartei. Die Piraten jedoch zerstritten sich immer wieder, mussten einen beispiellosen personellen Aderlass hinnehmen und waren in den Umfragen nicht mehr präsent. Dafür tauchte die FDP in den Umfragen wieder auf, nachdem sie sich mit der Initiierung eines Volksbegehrens zur Offenhaltung des Flughafens Tegel in die öffentliche Diskussion gebracht hatte. Der eindeutige Nutznießer der Flüchtlingskrise und der Probleme, die Berlin damit hatte, war die AfD, die bis Mitte 2016 ihre Anhängerschaft verdreifachen konnte.

- (5) Die Flüchtlingsthematik wurde von der Bevölkerung auch im Wahlkampf als wichtigstes Problem angesehen, war jedoch weniger relevant als in den vorhergehenden Landtagswahlen und wurde von den Themen Wohnungsmarkt/Mieten, Schule/Bildung, Verkehr, Kriminalität und Verwaltungsversagen flankiert.
- (6) Die SPD führte einen personalisierten „Haltungswahlkampf“ für mehr sozialen Zusammenhalt statt Ausgrenzung und Spaltung; die CDU konzentrierte sich auf die innere Sicherheit; bei den Grünen war eine zentrale Botschaft nur schwer zu erkennen; die Linke stellte die soziale Gerechtigkeit in den Mittelpunkt; die FDP machte die Offenhaltung des Flughafens Tegel zum Hauptthema, und die AfD profitierte vor allem von der Flüchtlingsfrage.
- (7) Die beiden Regierungsparteien fuhren ihr schlechtestes Wahlergebnis der Nachkriegszeit ein und konnten zum ersten Mal zusammen nicht mehr die Mehrheit der Wähler mobilisieren. Die höchsten Verluste mussten jedoch die Piraten hinnehmen, die aus dem Abgeordnetenhaus ausschieden. Auch die Grünen verloren leicht und wurden von der stärker gewordenen Linkspartei knapp vom dritten Platz verdrängt. Die FDP zog wieder ins Abgeordnetenhaus ein, und die AfD erzielte ihr mit Abstand bestes Ergebnis in einem Stadtstaat. Insgesamt führte die Wahl zu der bei weitem stärksten Zersplitterung des Berliner Parteiensystems seit 1946.
- (8) Das Wahlverhalten der verschiedenen sozialen Gruppen änderte sich nicht wesentlich. Bei den Kandidatenorientierungen war die SPD im Vorteil: *Michael Müller* war nicht nur viel bekannter als sein CDU-Herausforderer *Frank Henkel*, er wurde auch erheblich besser bewertet und schnitt in allen für das Image von Politikern relevanten Eigenschaften deutlich besser ab. Bei den Kompetenzzuweisungen für die relevanten inhaltlichen Probleme trugen die oft niedrigen und im Vergleich zu 2011 gesunkenen Werte der beiden Regierungsparteien zur Erklärung für ihr schwaches Abschneiden bei. Die Linke hingegen profitierte von besseren Kompetenzeinschätzungen bei ihrem Markenkern und anderen Bereichen, während die Grünen bei einigen Themen Rückgänge hinnehmen mussten. Die FDP erhielt ihre höchsten Kompetenzwerte bei der Verkehrspolitik, die AfD in der Flüchtlingsfrage.
- (9) Die Regierungsbildung in Form einer rot-rot-grünen Koalition unter SPD-Führung war aufgrund der Positionen der Parteien vor der Wahl klar vorgezeichnet. Trotz grundsätzlicher Übereinstimmungen in den meisten inhaltlichen Problembeschreibungen und Zielen gestalteten sich die am 6. Oktober begonnenen Verhandlungen aber als zähes und langwieriges Ringen um die konkreten Schritte und Konzepte, das erst am 16. November 2016 beendet werden konnte.
- (10) Nach Billigung des Koalitionsvertrags durch die Parteien wurde *Michael Müller* am 8. Dezember 2016 vom neuen Abgeordnetenhaus zum Regierenden Bürgermeister gewählt. Der Senat besteht neben *Müller* aus vier Senatorinnen und Senatoren der SPD sowie je drei der Grünen und der Linkspartei.