

## Anmerkungen zur Koalitionsdemokratie und ein Plädoyer für die Beendigung des Lagerdenkens\*

Ingo von Münch

### 1. Begriff

Der Ausdruck „Koalition“ wird in den verschiedensten Zusammenhängen verwendet. So ist in der Debatte um Alltagssexismus von einer „Koalition der Vernünftigen“<sup>1</sup> die Rede. Hinsichtlich des Genozids an einer Million Armenier herrsche – so wird berichtet – in der Türkei „eine Koalition der Stille“<sup>2</sup>; gemeint ist damit ein ausdrückliches oder stillschweigendes Einverständnis. Mehr als nur ein Einverständnis, nämlich feste Organisationen zu gemeinsamer Interessenwahrnehmung sind Koalitionen im Arbeitsrecht – konkret: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. An einer festen Organisation, nicht aber an gemeinsamer Interessenwahrnehmung fehlt es bei einer Regierungskoalition<sup>3</sup>: Zwei oder mehr politische Parteien vereinbaren die Bildung einer gemeinsamen Regierung und ein gemeinsames Abstimmungsverhalten im Parlament. Angesichts der Tatsache, dass Parteien in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen, das auch in einer Regierungskoalition weiter besteht (wenn auch gebremst), ist die häufig getroffene Feststellung richtig, dass eine solche Koalition keine Heirat bedeutet (und schon gar „keine Liebesheirat“<sup>4</sup>), sondern nur eine Zweckbindung auf Zeit zur Umsetzung gemeinsamer politischer Ziele.<sup>5</sup> Wollte man beim Bild von Familie und Ehe bleiben, so wäre wohl nur das Wort „Vernunft Ehe“ passend. Dieses nüchterne, fast kühle Urteil schließt freundlichere Bewertungen nicht aus. Als der Vorsitzende der SPD, *Sigmar Gabriel*, vor der Bundestagswahl 2013 von der Partei Bündnis 90/Die Grünen eingeladen wurde, auf deren Parteitag zu sprechen (ein parteipolitisch

\* Diesem Text liegt ein Impulsreferat zugrunde, das der Verfasser in einer von der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Bern veranstalteten Gesprächsrunde zum Thema „Konsensdemokratie vs. Koalitionsdemokratie“ vorgetragen hat. Der Verfasser (emeritierter Professor für Verfassungs- und Völkerrecht sowie von 1987 bis 1991 Zweiter Bürgermeister und Wissenschafts- und Kultursenator der Freien und Hansestadt Hamburg) war Koreferent von *Gerhard Schwarz* (Avenir Suisse).

1 *Kia Vahland*, Die Koalition der Vernünftigen, in: SZ vom 29. Januar 2013, S. 11.

2 *Karen Krüger*, In der Türkei herrscht eine Koalition der Stille, in: FAZ vom 2. Oktober 2012, S. 28.

3 Siehe dazu umfassend *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2013; schon früher *Ingo von Münch*, Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen, Berlin / New York 1993.

4 *Eveline Lemke*, zitiert in: *Bernd Freytag*, Viel gewonnen, in: FAZ vom 4. Mai 2011, S. 14. Ein Vergleich mit der Ehe wird dennoch häufig gezogen, so zum Beispiel zur schwarz-gelben Koalition 2009 bis 2013. Vgl. *Hellmuth Karasek*, Szenen einer Berliner Ehe, in: Hamburger Abendblatt vom 11. Juni 2011, S. 1.

5 Siehe zum Beispiel *Heike Göbel*, Wettbewerb wagen, in: FAZ vom 21. Dezember 2010, S. 11: „Ein Zweckbündnis kann das Land voranbringen, wenn sich der Zweck nicht im Klammern an die Macht erschöpft.“

betrachtet ungewöhnlicher Vorgang), bemerkte er, eine Koalition dieser beiden Partner werde immer mehr sein als nur ein „technisches Bündnis“<sup>6</sup>.

Noch positiver lautet das Urteil des der CDU angehörenden hessischen Finanzministers, *Thomas Schäfer*, über die im Lande regierende Koalition von CDU und Grünen: „Wir haben es mit einem Gesamtkunstwerk zu tun.“<sup>7</sup> Solche schönen Worte können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass in jeder Regierungskoalition – anders als beim Besitz der absoluten Mehrheit – Rücksicht auf den Partner genommen werden muss.

## 2. Verbreitung

Koalitionsregierungen sind in demokratischen Staaten keine Seltenheit, sondern oft sogar die Normalität des politischen Lebens. Die Bundesrepublik Deutschland (genauer: der Bund) ist seit Gründung im Jahre 1949 bis heute – von kurzen, technisch bedingten zeitlichen Intervallen abgesehen – eine Koalitionsdemokratie gewesen<sup>8</sup>, und zwar selbst in der Zeit, als *Adenauer* mit absoluter Mehrheit hätte allein regieren können. Auch die Republik Österreich ist seit vielen Jahren im Bund fast ununterbrochen von Koalitionen regiert worden, die meiste Zeit von einer Großen Koalition von SPÖ und ÖVP.<sup>9</sup>

Die bundesstaatliche Struktur sowohl der Bundesrepublik Deutschland als auch der Republik Österreich haben allerdings dazu geführt, dass auf der Ebene der Länder nicht immer Koalitionen zur Regierungsbildung erforderlich waren. Auch außerhalb des deutschsprachigen Raumes sind Koalitionsregierungen heute ein Normalfall, so zum Beispiel in Frankreich<sup>10</sup>, in Italien<sup>11</sup>, in den Niederlanden<sup>12</sup>, in den skandinavischen Staaten (dort mit

- 6 Zitiert bei *Johannes Leithäuser*, Ein Rucksack voller Übermut, in: FAZ vom 29. April 2013, S. 3.
- 7 *Thomas Schäfer* im Interview mit *Timo Frasch*, „Schwarz-Grün ist ein Gesamtkunstwerk“, in: FAZ vom 8. August 2014, S. 4. Als Vorbild für den Bund hat auch der hessische Ministerpräsident *Volker Bouffier* die dortige schwarz-grüne Landesregierung ins Spiel gebracht, vgl. *Günter Bannas*, „Schwarz-Grün als Modell“, in: FAZ vom 20. Oktober 2014, S. 4; siehe dazu auch – aus Schweizer Sicht – *Gerd Kolbe*, Eine überraschend harmonische Beziehung, in: NZZ vom 22. Januar 2015, S. 4.
- 8 Siehe die Übersicht bei *Ingo von Münch*, a.a.O. (Fn. 3), S. 34; *Patrick Horst*, Regierungsbildung als Erfolgsgeschichte: Eine empirische Analyse der deutschen Koalitionsdemokratie, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 161 – 192, S. 166.
- 9 Siehe dazu *Ludger Helms / David M. Wineroither*, Keine Alternativen zur Großen Koalition? Demokratischer Prozess und Koalitionsbildung in Österreich, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 561 – 576.
- 10 Siehe dazu *Adolf Kimmel*, Sonderfall unter den parlamentarischen Systemen? Koalitionsregierungen in der V. französischen Republik, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 459 – 478.
- 11 Siehe dazu *Stefan Köppl*, Kontinuität trotz Transition? Koalitionsbildung in Italien, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 499 – 520; *Franz Haas*, Mit Volldampf in unbekannte Richtung, in: NZZ vom 1. März 2014, S. 49: „Eine fragile Koalition und eine ruppige Opposition machen es ihm nicht leicht.“
- 12 Siehe dazu *Ton Nijhuis*, Ein koalitionspolitisches Extrem? Regierungsbildung im hoch fragmentierten Parteiensystem der Niederlande, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 543 – 560.

der Besonderheit häufiger Minderheitsregierungen<sup>13</sup>), in Israel<sup>14</sup> und in der Ukraine<sup>15</sup>. Selbst Großbritannien, dessen Mehrheitswahlssystem – anders als das auf dem Kontinent übliche Verhältniswahlssystem – Koalitionen in der Regel überflüssig machte, wurde von Mai 2010 bis Mai 2015 von einem Bündnis aus Konservativen und Liberalen regiert, der ersten Koalitionsregierung im Vereinigten Königreich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.<sup>16</sup> Eine Notwendigkeit zur Bildung von Koalitionsregierungen kann sich auch aus einem Zweikammersystem ergeben, wie das Beispiel Japans zeigt. 1999 hatte dort die Liberale Partei (LP) zwar im Unterhaus die Mehrheit, nicht aber im Oberhaus, weshalb sie eine Koalition mit der Liberaldemokratischen Partei (LDP) einging.<sup>17</sup>

Außerhalb von Koalitionsdemokratien stehen naturgemäß totalitär regierte Staaten mit ihrem Einparteiensystem (so zum Beispiel Deutschland nach der Machtübernahme durch Hitler 1933, heute noch die Volksrepublik China und Nordkorea), aber auch präsidentielle Regierungssysteme wie die USA und nicht zuletzt die Schweiz aufgrund ihrer Konkordanzdemokratie.<sup>18</sup>

### 3. Bezeichnung

Regierungskoalitionen können aus den verschiedensten Parteien gebildet werden. Handelt es sich bei den Partnern um die aus der letzten Wahl als den beiden stärksten hervorgegangenen, so hat sich dafür in der Umgangssprache die Bezeichnung „Große Koalition“ durchgesetzt. Diese wie auch andere Konstellationen können aber auch mit Hinweis auf die von den Parteien selbstgewählten oder ihnen in der Öffentlichkeit zugeschriebenen Parteifarben gekennzeichnet werden. In Deutschland sind dies traditionell Schwarz-Rot für CDU/SPD<sup>19</sup>; Schwarz-Gelb für CDU/FDP; Schwarz-Grün für CDU/Bündnis 90/Die Grünen; Rot-Grün für SPD/Bündnis 90/Die Grünen; Rot-(Tief-)Rot für SPD/Die Linke; Rot-Gelb-Grün (auch „Ampel-Koalition“ genannt) für SPD/FDP/Die Grünen; Rot-(Tief-)Rot-Grün für SPD/Die Linke/Die Grünen.

13 Siehe dazu *Sven Jochem*, Abkehr vom Minderheitsparlamentarismus? Die skandinavischen Koalitionsdemokratien, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 597 – 618; *Jasper von Altenbockum*, Norwegens Regierung in Bedrängnis, in: FAZ vom 16. Oktober 1998, S. 7.

14 Siehe *Hans-Christian Rößler*, Friedensprozess keine Priorität, in: FAZ vom 18. März 2013, S. 6, auch mit dem Hinweis, dass *Netanjahus* Wahlbündnis Likud Beitenu mit seinen Koalitionspartnern zwei unterschiedliche Koalitionsverträge unterzeichnet hat: In dem Vertrag mit der Zukunftspartei heißt es, die neue Regierung werde mit dem Ziel handeln, „den diplomatischen Prozess mit den Palästinensern zu erneuern“; in dem Vertrag mit der nationalreligiösen Partei „Jüdisches Heim“ werden die Palästinenser nicht erwähnt.

15 Siehe dazu *Konrad Schuller*, Wahl mit Überraschungssieger, in: FAZ vom 28. Oktober 2014, S. 2.

16 Dazu *Peter Rásonyi*, Ukip zieht in Westminster ein, in: NZZ vom 13. Oktober 2014, S. 7; *Jochen Buchsteiner*, Weniger Stimmen, mehr Macht, in: FAZ vom 8. Oktober 2014, S. 6.

17 Siehe „Pakt der LPD mit der Liberalen Partei Japans. Premierminister Obuchi mit mehr Durchsetzungsvermögen“, in: NZZ vom 15. Januar 1999, S. 5.

18 Siehe dazu *Thomas Milic / Adrian Vatter*, Konkordanz in der Krise? Regierungskoalitionen in der Schweiz, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 577 – 596.

19 Sofern es sich um eine Koalition auf Bundesebene handelt, ist zur CDU noch die CSU hinzuzurechnen. In Bayern ist der mit schwarz bezeichnete Koalitionspartner allein die CSU.

Da bestimmte Farbkombinationen auch in Staatsflaggen vorkommen, werden Koalitionen zuweilen nach diesen Staaten benannt. Ein Bündnis aus CDU, den Grünen und der FDP wurde deshalb zum Beispiel als „Jamaika-Koalition“<sup>20</sup> bezeichnet.

Als Großherzog *Henri von Luxemburg* im Oktober 2013 den Parteivorsitzenden der Liberalen mit der Regierungsbildung beauftragte, wurde das dort angestrebte rot-blau-grüne Bündnis aus Sozialdemokraten, Liberalen und Grünen in Luxemburg mit Blick auf die Flaggenfarben des afrikanischen Staates als „Gambia-Koalition“<sup>21</sup> bezeichnet. Aus Belgien wurde im August 2014 berichtet, es sei auf dem Weg zur „Schweden-Koalition“<sup>22</sup>; die begriffliche Anlehnung an die schwedische Nationalflagge erklärte sich durch die Kombination der unter blauem Logo auftretenden Liberalen beider Landesteile und der farblichen Vorliebe der flämischen Nationalisten für Gelb, während das Kreuz für die flämischen Christlichen Demokraten stehe. Und eine nach der Landtagswahl in Thüringen angedachte Koalition von Schwarz-Rot-Grün erhielt den Spitznamen „Afghanische Koalition“<sup>23</sup>, weil dies die Farben der Staatsflagge des Landes am Hindukusch sind.

Eine Regierungskoalition kann aber auch nach der kleinsten an ihr beteiligten Partei benannt werden; dies ist gegenwärtig der Fall in Schleswig-Holstein, wo die aus SPD, Grünen und dem Südschleswigschen Wählerverband (der als Partei der dänischen Minderheit von der Fünf-Prozent-Klausel befreit ist) als „Dänen-Ampel“ bezeichnet wird. Es kann aber auch auf Farben oder Nationalität verzichtet und stattdessen auf politische Inhalte abgestellt werden; Beispiel hierfür war die aus SPD und FDP gebildete „sozial-liberale Koalition“. Aus einem Kinderbuch mit einer schwarz-gelb gestreiften Ente entnommen ist der gelegentlich gebrauchte Begriff „Tigerenten-Koalition“ für das Bündnis aus CDU/CSU und FDP im Bund; und der Ausdruck „Koalitionsmaus“ wurde für eine politisch schwache – weil nur mit der kleinstmöglichen Mehrheit regierende – Koalition geprägt, wie das im Mai 2015 gebildete national-religiöse Bündnis unter dem israelischen Ministerpräsidenten *Benjamin Netanjahu*.<sup>24</sup>

#### 4. Koalitionsfähigkeit

Von dem legendären Trainer der deutschen Fußballnationalmannschaft *Sepp Herberger* stammt der Spruch: „Nach dem Spiel ist vor dem Spiel.“ Auf das Feld der Politik übertragen kann man entsprechend sagen: Nach der Wahl ist vor der Wahl – nämlich: Nach der Wahl zum Parlament kommt die Wahl der zur Bildung der Regierungskoalition in Betracht kommenden Parteien.

Relativ einfach ist dies, wenn die Parteien sich vor der Wahl mit einer so genannten Koalitionsaussage auf einen bestimmten Partner festgelegt haben.<sup>25</sup> Eine solche Festlegung

20 *Thomas Holl*, Ein Jahr Jamaika, in: FAZ vom 11. November 2010, S. 12.

21 *Michael Stabenow*, Auf dem Weg zur Gambia-Koalition, in: FAZ vom 26. Oktober 2013, S. 8.

22 *Ders.*, Belgien auf dem Weg zur „Schweden-Koalition“, in: FAZ vom 20. August 2014, S. 17.

23 *Majid Sattar*, Wiesbaden? Kiel? Kabul? Düstere Szenen in der SPD mit Blick auf Erfurt, in: FAZ vom 16. September 2014, S. 3.

24 Einzelheiten bei *Ulrich Schmid*, Grosser Wahlsieger gebärt Koalitionsmaus, in: NZZ vom 8. Mai 2015, S. 3.

25 Dazu *Thomas Schubert*, Vorstufe der Koalitionsbildung oder strategisch-taktische Wahlkampfinstrumente? Koalitionsaussagen vor Bundestagswahlen, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 97 – 114.

wurde bisher vor allem von den kleineren Parteien erwartet, mit der Begründung, der Wähler wolle wissen, mit wem die von ihm gewählte Partei koalieren werde, das heißt er wolle „die Katze nicht im Sack kaufen“.

Die Festlegung auf einen bestimmten Koalitionspartner kommt jedoch mehr und mehr aus der Mode, seitdem das über Jahrzehnte in Deutschland übliche Mehrparteiensystem von einem Vielparteiensystem abgelöst worden ist<sup>26</sup>, mit anderen Worten: seitdem immer mehr Parteien auf den Markt drängen und damit die Zahl der denkbaren Koalitionskonstellationen vergrößern. Der damit verbundene härtere Konkurrenzkampf zwingt die Parteien dazu, sich einerseits stärker als bisher von den Mitbewerbern um die Gunst des Wählers abzugrenzen, andererseits sich verschiedene Bündnisoptionen offenzuhalten. Drei Zitate belegen dies:

*Andreas Pinkwart*, damals Vorsitzender der FDP in Nordrhein-Westfalen (dort traditioneller Koalitionspartner der CDU), hat festgestellt, dass die Rolle der Liberalen in einem Vielparteiensystem deren „Eigenständigkeit und Unabhängigkeit“ voraussetze. Es sei daher ein Fehler gewesen, vor der Wahl eine Koalition mit der SPD und den Grünen „nahezu ganz auszuschließen. Das sollten wir nie wieder tun“<sup>27</sup>.

Die derzeitige stellvertretende Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen, die Grünen-Politikerin *Sylvia Löhrmann*, appellierte unter der Überschrift „Das Primat der Inhalte“ in einem Zeitungsartikel an die Mitglieder ihrer Partei: „Die Offenheit für alle Koalitionsoptionen muss von allen in der Partei getragen werden, auch wenn es einigen schwerfallen mag. Wenn für die einen Eigenständigkeit selbstverständlich nur Schwarz-Grün meint und für die anderen nur Rot-Grün-Rot, dann kann die Partei nicht auf die Erfolgspur kommen.“<sup>28</sup>

Ein anderer prominenter Politiker der Grünen, der amtierende Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, *Winfried Kretschmann*, hat in seiner Zeit als Fraktionsvorsitzender vor der dortigen Landtagswahl 2011 in einem Rundfunkinterview sogar eine Koalition mit der Partei Die Linke nicht ausgeschlossen, falls diese ins Parlament komme; *Kretschmann* wird in diesem Zusammenhang mit den Worten zitiert, die Grünen machten keine „Ausschließeritis“<sup>29</sup>. Dieser Begriff wurde erstmals vom hessischen Grünen-Landesvorsitzenden *Tarek Al-Wazir* im Wahlkampf zur Landtagswahl in Hessen 2009 verwendet. Angesprochen ist damit das Thema Koalitionsfähigkeit. In einem demokratischen Vielparteienstaat sollten eigentlich alle nicht verbotenen Parteien, die vom Wahlleiter zur Teilnahme an der Wahl zugelassen sind, prinzipiell miteinander koalieren können. In der Praxis hängt dies selbstverständlich vor allem von der programmatischen Nähe der Parteien ab und auch von demokratie- und machtpolitischen Erwägungen, wie sie erst kürzlich von der Generalsekretärin der SPD, *Yasmin Fahimi*, unter Bezugnahme auf eine Äußerung des

26 Vgl. unter anderem *Ulrich von Alemann*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2010; *Oskar Niedermayer*, Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: *Frank Decker / Viola Neu* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007, S. 114 – 135. Zu den neuesten Entwicklungen siehe auch den Beitrag von *Oskar Niedermayer* in diesem Heft der ZParl.

27 *Andreas Pinkwart* im Interview mit *Reiner Burger*, „Nie wieder Koalitionen ausschließen“, in: FAZ vom 25. November 2010, S. 4.

28 *Sylvia Löhrmann*, Das Primat der Inhalte, in: FAZ vom 4. November 2013, S. 10.

29 Zitiert bei *Kerstin Schwenn / Rüdiger Soldt*, Jede Koalition ist denkbar, in: FAZ vom 4. Dezember 2010, S. 4.

CDU-Politikern und Finanzministern *Wolfgang Schäuble* deutlich gemacht wurden, als sie zu einem breiten gesellschaftlichen Bündnis gegen die Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) mit der Kampfaussage aufrief: „Denn Schäuble hat recht: die AfD ist eine Schande für Deutschland. Deshalb darf sie für niemanden als Koalitionspartner in Frage kommen – nicht im Bund, nicht in den Ländern und nicht in den Kommunen.“<sup>30</sup>

## 5. Koalitionsvertrag

Selbst wenn einer Partei von den anderen die Koalitionsfähigkeit abgesprochen wird, bleiben im Vielparteiensystem immer noch genug Optionen für die Bildung einer Koalition offen. Am Beispiel: In Brasilien mit seinen 28 Parteien bestehen mathematisch 1.023 Koalitionsmöglichkeiten.

Hier gilt allerdings nicht selten die Qual der Wahl: Wer will mit wem ins Bett einer Koalition steigen? Die Entscheidung darüber wird in der Regel in so genannten Sondierungsgesprächen ausgelotet, in denen ermittelt werden soll, mit wem die meisten Gemeinsamkeiten bestehen, auch: wer der leichtere Partner ist – kurz: mit wem am meisten zu holen ist. Die Entscheidung über die Koalitionsbildung ist oft nicht frei von Einflüssen von außen. So kann es vorkommen, dass eine Bundespartei aus so genannten übergeordneten Gesichtspunkten eine Landespartei zu einer bestimmten Entscheidung drängt.<sup>31</sup> Der diesbezügliche Fächer reicht vom gutgemeinten Ratschlag bis zu massiver Intervention.

Zeichnet sich in den Gesprächen eine Präferenz für einen bestimmten Partner und damit eine Absage an andere ab, so folgt als nächster Schritt die Aufnahme von formellen Koalitionsverhandlungen. Für deren Ablauf gibt es keine feste Geschäftsordnung, kein Drehbuch, nicht einmal einen festen Zeitplan: Die Koalitionsverhandlungen können zügig ablaufen, sie können aber auch quälend lange dauern (die längsten in der Geschichte der Bundesrepublik waren jene über die Bildung der sozial-liberalen Landesregierung in Hamburg 1987; sie dauerten von Mai bis September jenes Jahres, also fast ein halbes Jahr<sup>32</sup>). Die Rückkopplung mit Fraktionen und Parteiorganisation erfolgt in der Regel schon dadurch, dass deren wichtigste Repräsentanten zugleich Mitglieder der Verhandlungsdelegation sind, die auf Sitzungen der zuständigen Gremien über den Stand der Verhandlung berichten.

Einigen die Verhandlungspartner sich auf die Bildung einer Koalition, kommt es zum Abschluss eines Vertrages (auch Koalitionsvereinbarung, Koalitionsabkommen oder Koalitionspakt genannt). Die Rechtsnatur des Koalitionsvertrages ist unter Juristen strittig.<sup>33</sup> Unstrittig ist allerdings, dass die in ihm getroffenen Abmachungen zwar verbindlich sind, aber nicht gerichtlich einklagbar<sup>34</sup>, ähnlich – in einem allerdings weit hergeholten Ver-

30 *Yasmin Fahimi*, Ein breites Bündnis gegen die AfD, in: FAZ vom 16. Oktober 2014, S. 10.

31 Dazu *Ingo von Münch*, Ein gestörtes Verhältnis zum Bundesstaat, in: FAZ vom 16. Oktober 1976, S. 10.

32 Siehe *Ingo von Münch*, Spannende Jahre, Hamburg 2014, S. 21.

33 Dazu schon *Wilhelm Kewenig*, Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, in: AöR, 90. Jg. (1965), S. 182 – 204; weitere Hinweise bei *Ingo von Münch*, a.a.O. (Fn. 3), S. 29 ff.

34 Gegen eine rechtliche Verbindlichkeit: *Hans H. Klein*, Eine demokratische Notwendigkeit, in: FAZ vom 5. Juli 1999, S. 13.

gleich – wie die Regelung im deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch, demzufolge aus einem Verlöbnis nicht auf Eingehung der Ehe geklagt werden kann. Der Beilegung von Streitigkeiten innerhalb der Koalition dient die Einrichtung von so genannten Koalitionsrunden<sup>35</sup> oder formeller eines Koalitionsausschusses<sup>36</sup>, der allerdings erfahrungsgemäß nur selten angerufen wird. Tritt der Koalitionsausschuss dennoch einmal zusammen, kommt in der Regel nicht viel Greifbares heraus.

Zwei Beispiele aus zwei verschiedenen Koalitionen illustrieren dies: Über die schwarz-gelbe Koalition im Bund wurde im Jahre 2010 berichtet: „Der Koalitionsausschuss trifft sich nur noch hie und da. In der Regierung hat der Pragmatismus über den Text des Koalitionsvertrages gesiegt.“<sup>37</sup> Im Oktober 2014, also zur Zeit der regierenden Großen Koalition, lautete die Schlagzeile in einer großen überregionalen Zeitung: „Wie es dem Koalitionsausschuss von Union und SPD gelang, nicht über strittige Themen zu sprechen.“<sup>38</sup> Der Bericht über eine Sitzung des Koalitionsausschusses im April 2015 war überschrieben mit: „Koalition einigt sich auf nichts“<sup>39</sup>. Offenkundig dient er mehr der innerkoalitionären Klimapflege als der Lösung von Problemen.<sup>40</sup> Der Koalitionsausschuss hat zwar die Aufgabe, bei Streitigkeiten Konsens herbeizuführen; ein verbindlich entscheidendes Schiedsgericht ist er aber nicht.<sup>41</sup>

Betrachtet man die in der Bundesrepublik seit ihrer Entstehung im Jahre 1949 bis heute in Bund und Ländern zusammengenommen mehr als 100 abgeschlossenen Koalitionsverträge, so fällt deren wachsender Umfang auf. Während sie in der Frühzeit kurz und bündig waren, wird ihr Inhalt inzwischen immer engmaschiger und detaillierter.<sup>42</sup> So umfasste die Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für Nordrhein-Westfalen von 1995 nicht weniger als 198 Seiten. Der Vertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom Dezember 2013 für die derzeitige Regierungskoalition im Bund füllt zwar „nur“

35 Siehe *Manfred Lambeck*, Der Club der Steuermänner übernimmt das Ruder, in: Die Welt vom 4. Dezember 1998, S. 4; *Günter Bannas*, Keine regelmäßigen Koalitionsrunden, in: FAZ vom 31. Oktober 1998, S. 4.

36 Dazu ausführlich *Bernhard Miller*, Der Koalitionsausschuss. Existenz, Einsatz und Effekte einer informellen Arena des Koalitionsmanagements, Baden-Baden 2011.

37 *Günter Bannas*, Permanenter Ausnahmezustand, in: FAZ vom 18. November 2010, S. 6.

38 *Ders.* / *Majid Sattar*, Burgfrieden im Kanzleramt. Wie es dem Koalitionsausschuss von Union und SPD gelang, nicht über strittige Themen zu sprechen, in: FAZ vom 9. Oktober 2014, S. 4.

39 *Günter Bannas*, Koalition einigt sich auf nichts, in: FAZ vom 28. April 2015, S. 1. Ausführlich dazu auch *Dietrich Creutzburg*, Schlechte Stimmung blockiert Koalitionsausschuss, in: FAZ vom 28. April 2015, S. 19.

40 Siehe dazu auch *Günter Bannas*, Bloß keine großen Erwartungen wecken, in: FAZ vom 7. Oktober 2014, S. 4: „(...) keine Tagesordnung, keine Entscheidungen. Allenfalls könnte es sich – wie das im politischen Berlin gerne genannt wird – um gelungenes Erwartungsmanagement handeln.“

41 Einen ausführlicheren Blick auf den Koalitionsausschuss wirft *Patrick Horst* in seinem Beitrag in diesem Heft der ZParl.

42 Vgl. grundlegend *Sabine Kropp* / *Roland Sturm*, Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen 1998. Dazu auch *Hans Herbert von Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, München 1997, S. 193, im Abschnitt „Koalitionspoker“, auch mit dem Hinweis, dass die jeweils kleineren Koalitionspartner „versuchen, möglichst viele Punkte durch Aufnahme in die Vereinbarung festzuklopfen“.

130 Seiten, diese aber zweispaltig, also eigentlich 260 Seiten – der Umfang des Telefonbuches einer mittleren Großstadt.

Inhaltlich behandelt dieser Koalitionsvertrag unter der Überschrift „Deutschlands Zukunft gestalten“ sämtliche relevanten Politikfelder, wobei sich bloße Zustandsbeschreibungen mit Bemühungserklärungen und konkreten Gesetzesvorhaben abwechseln. Zum Beispiel wird der Abschnitt „Soziale Sicherheit“ mit der nicht neuen Feststellung eingeleitet: „Der demografische Wandel stellt unsere Alterssicherungssysteme vor besondere Herausforderungen.“ Im Abschnitt „Verantwortung in der Welt“ heißt es unter anderem: „Deutschland stellt sich seiner internationalen Verantwortung (...) Wir stehen bereit, wenn von unserem Land Beiträge zur Lösung von Krisen und Konflikten erwartet werden.“ Als Ziel im Nahen Osten wird eine „Zweistaaten-Lösung“ mit einem Staat Israel „in anerkannten und dauerhaft sicheren Grenzen“ und einem „demokratischen und lebensfähigen palästinensischen Staat“ genannt. Ein konkretes gesetzgeberisches Vorhaben betrifft die Tarifeinheit in Betrieben: „Um den Koalitions- und Tarifpluralismus in geordnete Bahnen zu lenken, wollen wir den Grundsatz der Tarifeinheit nach dem betriebsbezogenen Mehrheitsprinzip unter Einbindung der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gesetzlich regeln“ – ein Vorhaben, das nicht zuletzt die Lokführer und die Luft-hansa-Piloten mit ihren häufigen Streiks veranlasst haben und das inzwischen mit einem (juristisch umstrittenen) Gesetz beschlossen worden ist.<sup>43</sup>

Ist der Inhalt eines Koalitionsvertrages ausgehandelt, kommt es zur feierlichen Unterschrift.<sup>44</sup> Während dies früher nur von den jeweiligen Parteivorsitzenden erledigt wurde, also eigentlich nur Verträge zwischen Parteien abgeschlossen wurden, trägt zum Beispiel der Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Regierungskoalition von CDU/CSU und SPD sowohl die Unterschriften der Vorsitzenden und der Generalsekretäre dieser Parteien als auch die der Fraktionsvorsitzenden. Diese Neuerung ist sinnvoll, denn die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Koalitionsvertrag, also das gemeinschaftliche Handeln der Regierungsglieder und der Bundestagsabgeordneten, können nicht die organisatorisch außerhalb von Regierung und Parlament stehenden Parteiorganisationen bewirken, sondern nur die in den Parlamentsfraktionen zusammengeschlossenen Abgeordneten.<sup>45</sup>

Auch anders als früher werden Koalitionsverträge heute erfreulicherweise in der Regel vollständig veröffentlicht. Geheime Nebenabreden, wie sie die frühere Oberbürgermeisterin von Kiel, *Susanne Gaschke*, in ihrem Buch „Volles Risiko. Was es bedeutet, in die Politik zu gehen“, mit Bezug auf einen Koalitionsvertrag der „Dänen-Ampel“ in Schleswig-Holstein aufgedeckt hat<sup>46</sup>, sollte es in einer transparenten Demokratie nicht geben.

Nach der Unterschrift – real oder auch nur bildlich ausgedrückt: nach dem Champagner – kommt nicht selten der Kater. Hätten die Unterhändler der eigenen Partei vielleicht mehr herausholen müssen? Haben sie sich womöglich in einem wichtigen Punkt über den Tisch

43 Dabei geht es – GdL und Vereinigung Cockpit – um so genannte Sparten-gewerkschaften.

44 Der Vertrag über die Koalition von SPD und Grünen im Bund 1998 wurde von jeweils vier Politikern beider Parteien unterschrieben, wegen des Geschlechterproporz von jeweils vier Männern und vier Frauen (*Günter Bannas*, SPD und Grüne wollen im „Geist von Fairneß und Partnerschaft“ zusammenarbeiten, in: FAZ vom 21. Oktober 1998, S. 1).

45 So schon zutreffend *Georg Paul Hefty*, Absprachen zu Lasten Dritter, in: FAZ vom 23. Dezember 2014, S. 8, mit kritischem Hinweis auf die frühere abweichende Unterschriftenpraxis.

46 *Susanne Gaschke*, Volles Risiko. Was es bedeutet, in die Politik zu gehen, München 2014, S. 146.

ziehen lassen? Wessen „Handschrift“ trägt der Koalitionsvertrag? Wer ist Sieger, wer ist Besiegter?

Solche kritischen Fragen werden die Verhandlungsführer nicht kalt lassen, jedoch wissen sie, dass ein Koalitionsvertrag nur im Wege des Kompromisses zustande kommen kann. Zudem wird die Bürde der Verantwortung für das jeweilige Ergebnis inhaltlich dadurch erleichtert, dass die Lösung besonders strittiger Probleme häufig im Wege der Vereinbarung von Prüfaufträgen ausgeklammert wird, und dass am Ende die Mitglieder der Parteien und der Fraktionen, in deren Namen der Koalitionsvertrag abgeschlossen worden ist, ihre Zustimmung zu dessen Inhalt geben müssen<sup>47</sup>, sei es durch ein Votum von Delegierten, sei es – wie heute immer öfter – durch Mitgliederbefragungen.<sup>48</sup> Auf Bundesebene hat die SPD 2013 zum ersten Mal zu diesem Instrument gegriffen, um den Koalitionsvertrag der Großen Koalition von der Parteibasis absegnen zu lassen. In der von der Partei herausgegebenen Broschüre „Deutschlands Zukunft gestalten. Unsere Handschrift im Koalitionsvertrag“ heißt es dazu im Vorwort: „Mit dem erfolgreichen Mitgliedervotum haben 369.680 Mitglieder unserer SPD gemeinsam Demokratiegeschichte geschrieben“; die Wahlbeteiligung betrug fast 78 Prozent.

Die positiv zu beurteilende Einbeziehung der Parteibasis darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die breite Mehrheit, die die Grundlage für jeden Koalitionsabschluss bildet, nämlich diejenigen Wähler, die nicht zugleich Parteimitglieder sind, ungefragt bleibt, und ihr Wille kann wegen des Wahlheimnisses auch nicht erfragt werden.

## 6. *Gemeinsames Handeln und Unterlassen*

Eine Besonderheit aller Koalitionsverträge ist, dass sie keine Kündigungsklauseln enthalten. Der Vertrag wird zwar nur für die Dauer der betreffenden Wahlperiode abgeschlossen; aber in dieser Zeit sind die Vertragspartner auf Gedeih und Verderb aneinander gekettet: Sie müssen miteinander, nicht gegeneinander handeln. Es geht also um eine Partnerschaft, nicht zuletzt auch um beiderseitiges Vertrauen. In der rauen Praxis des politischen Alltags ist dies allerdings leichter gesagt als getan. Sobald die Euphorie des Neuanfangs (erinnert sei an *Hermann Hesse*: „Und jedem Anfang wohnt ein Zauber inne“) und der Erlebnischarakter verflogen sind, können Fingerhakeln und Sticheleien beginnen.

Probleme zwischen den Bündnispartnern werden im Übrigen auch von den Medien gern registriert und verbreitet. Von den zwei bekannten Regeln der Publizistik („Die Sahne von heute ist der Quark von morgen“ und „bad news is good news“) wird letztere besonders häufig befolgt. Beispiele für Schlagzeilen aus Zeiten verschiedener Koalitionen im Bund: „Die Nerven liegen blank“<sup>49</sup> (zur rot-grünen Koalition im November 1998); „Koali-

47 Dazu *Niko Switek*, Wachhund oder Schoßhund? Die Rolle der Parteibasis bei der Koalitionsbildung, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 115 – 138.

48 Siehe dazu *Günter Bannas*, CDU-Mitglieder wollen es wie die SPD machen, in: *FAZ* vom 28. Oktober 2014, S. 4.

49 *Martin S. Lambeck / Heinz-Joachim Schottes*, Die Nerven liegen blank, in: *Die Welt* vom 27. November 1998, S. 3: „Krise? Welche Krise? wiegeln die rot-grünen Koalitionäre ab. Und berufen das Gremium ein, das sie zur Lösung von Krisen erfunden haben – den Koalitionsausschuss. Es geht um Schadensbegrenzung.“

tion als Kollision. Schwarz-Gelb befindet sich abermals im Zwistzustand<sup>50</sup> (zur schwarz-gelben Koalition im Januar 2011); „Koalitionskrise wegen Betreuungsgeld-Kompromiss der Union“<sup>51</sup> (ebenfalls zur schwarz-gelben Koalition, diesmal im September 2012); „In der Koalition ist die Atmosphäre vergiftet“<sup>52</sup> (zur Stimmung in der derzeitigen Großen Koalition am 1. Oktober 2014). Hier verstärkten sich die Spannungen im Frühjahr 2015 noch weiter. Das Publikum musste den Eindruck gewinnen, dass es nun nicht mehr nur um politisches Fingerhakeln ging, sondern um unübersehbare Tritte gegen das Schienbein, auch wenn Personen nicht konkret genannt wurden: Wenn zum Beispiel in der BND-Affäre von der Generalsekretärin der SPD, *Yasmin Fahimi*, schwere Vorwürfe gegen „das Kanzleramt“ erhoben werden<sup>53</sup>, kann man unschwer erraten, wer damit getroffen werden sollte. Zur Wahrung des Koalitionsfriedens kann allen Beteiligten nur geraten werden, persönliche Angriffe auf Politiker oder Politikerinnen des Koalitionspartners zu unterlassen. Zu einem funktionierenden Bündnis gehört eben auch eine gewisse Kultur des Umgangs miteinander. Ohne Teamgeist läuft die Koalitionskutsche nicht. Auch in einer Koalition ist, wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen, das gefragt, was heute „soziale Kompetenz“ genannt wird.

## 7. Koalitionsende

Da Koalitionen stets nur für eine bestimmte Wahlperiode geschlossen werden<sup>54</sup>, laufen sie turnusmäßig mit deren Ende aus. Hat eine Koalition erfolgreich und ohne größere innere Probleme gearbeitet, bietet sich ihre Fortsetzung auch für die folgende Wahlperiode im Sinne von Kontinuität an. Es kann aber auch vorkommen, dass eine an sich beabsichtigte Fortsetzung eines Bündnisses nicht möglich ist, weil einer der Partner bei der Wahl so viele Stimmen verloren hat, dass eine gemeinsame parlamentarische Mehrheit nicht mehr vorhanden ist, oder weil der Koalitionspartner sogar gänzlich abhanden gekommen ist (so zum Beispiel geschehen durch das Scheitern der FDP an der Fünf-Prozent-Hürde bei der Bundestagswahl 2013). Umgekehrt kann die Notwendigkeit zu einer Koalitionsbildung gänzlich entfallen, dann nämlich, wenn eine Partei bei der Neuwahl die absolute Mehrheit der Parlamentssitze erreicht hat und deshalb keinen Partner benötigt, oder weil eine Partei ohne parlamentarische Mehrheit sich entschließt, als Minderheitsregierung zu agieren (ein in der Bundesrepublik auf der Ebene der Länder gelegentlich, aber selten eingetretener Fall).

Ungewöhnlich, wenn auch nicht ausgeschlossen, ist ein Koalitionswechsel während einer laufenden Wahlperiode, also vor dem an sich festgelegten zeitlichen Auslaufen des Ko-

50 *Günter Bannas*, Koalition als Kollision, in: FAZ vom 6. Januar 2011, S. 2.

51 *Ders.* / *Peter Carstens* / *Albert Schäffer*, Koalitionskrise wegen Betreuungsgeld-Kompromiss der Union, in: FAZ vom 25. September 2012, S. 1.

52 *Günter Bannas*, Ein reizender Auftritt, in: FAZ vom 1. Oktober 2014, S. 2; vgl. auch *ders.*, Große Koalition streitet weiter, in: FAZ vom 20. Oktober 2014, S. 4.

53 Vgl. *Eckart Lohse*, SPD erhebt in BND-Affäre schwere Vorwürfe gegen Kanzleramt, in: FAZ vom 25. April 2015, S. 1; *Majid Sattar*, Um Kopf und Kragen. Die SPD, die Medien und die leidvolle K-Frage, in: FAZ vom 29. April 2015, S. 3: „Die SPD sucht nach Möglichkeiten zu punkten – auch gegen den Koalitionspartner.“

54 Siehe Abschnitt 8 Abs. 1 des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD vom 16. Dezember 2013: „Diese Koalitionsvereinbarung gilt für die Dauer der 18. Wahlperiode.“

alitionsvertrages.<sup>55</sup> Einem solchen Koalitionsbruch (salopp formuliert: einem „Platzen“ der Koalition) geht in der Regel eine tiefe Entfremdung der Partner voraus. Die für ein erfolgreiches Bündnis wichtige Regel „Keine Opposition in der Koalition“<sup>56</sup> wurde in dieser Konstellation von einem der Partner oder von beiden nicht befolgt. Auch mag sie die Sorge umtreiben, in dieser Koalition ihre Selbstständigkeit, ihre Unabhängigkeit oder nur das eigene Profil zu verlieren. Unter Umständen mag eine Rolle in der Opposition sogar verlockender erscheinen als eine Position auf der harten, weil verantwortlichen Regierungsbank.

Ein Beispiel für diese Meinung findet sich in der Wahlanalyse der Partei Die Linke, die bei der Landtagswahl im Land Brandenburg im Oktober 2014 als Koalitionspartner der SPD um 8,6 Prozentpunkte abgestürzt war: In der Regierung gelinge es eben kaum noch, „ein Unbehagen mit dem herrschenden System“ politisch zu kanalisieren.<sup>57</sup> Allerdings hat Die Linke in Brandenburg sich dennoch zur Fortsetzung der Koalition mit der SPD entschlossen, verständlich insofern, als mit einer Beteiligung an der Regierung nicht zuletzt Einfluss, Gestaltungsmöglichkeiten und Ämter verbunden sind.

Wenn eine Koalition während einer laufenden Wahlperiode dadurch auseinanderbricht, dass einer der Partner sie mit Aplomb verlässt, wird der Aussteiger (der „Ehebrecher“) in der folgenden Wahl zumeist abgestraft; denn der Wähler schätzt nicht Streit, sondern Harmonie. Auch gilt die Erfahrung, dass der Bruch einer Koalition nicht plötzlich wie eine Art „Urknall“ erfolgt, sondern das Ergebnis eines bemerkbaren schleichenden Entfremdungsprozesses ist. *Martin Walser* zitiert dazu in seinem Buch „Schreiben und Leben. Tagebücher 1979-1981“ den Verleger *Siegfried Unseld* mit einer Äußerung des früheren Bundesinnenministers *Friedrich Zimmermann*: „Zimmermann sagt, er rieche es, wenn etwas zerfällt, egal ob Ehen, Freundschaften, Koalitionen.“<sup>58</sup>

Den notdürftigen Kitt für den Zusammenhalt eines fragilen Koalitionsbündnisses bildet oft allenfalls die Angst des einen oder anderen Koalitionspartners vor einem schlechten Abschneiden bei der nächsten Wahl.

## 8. Vorteile und Nachteile von Koalitionen

Die Institution einer Regierungskoalition hat, wie nicht anders zu erwarten ist, Vorteile und Nachteile. Schon der Grund, warum Koalitionen überhaupt eingegangen werden, darf als zentraler Vorteil dieser Regierungsform verbucht werden: die Sicherung stabiler Mehr-

55 Eine verfassungsrechtlich interessante Situation ergab sich nach dem Bruch der SPD/FDP-Koalition Ende 1982 und der daraufhin erfolgten Auflösung des Bundestages durch Bundespräsident *Karl Carstens* zum 7. Januar 1983 und der Anordnung vorzeitiger Neuwahl am 6. März 1983. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Verfahren für verfassungsmäßig erklärt (BVerfGE 62, S. 1 ff.).

56 Das umgekehrte Pendant dazu lautet: „Keine Koalition in der Opposition“, so zum Beispiel *Daniel Bahr*, Vorsitzender der nordrhein-westfälischen FDP im Interview mit *Reiner Burger*, „Kraft muss umkehren wie einst Schröder“, in: FAZ vom 1. Februar 2011, S. 4 sowie die parlamentarische Geschäftsführerin der Grünen, *Britta Haßelmann*, zitiert bei *Johannes Leithäuser* / *Mechthild Küpper*, Opposition in der Opposition, in: FAZ vom 13. März 2014, S. 5.

57 Zitiert bei *Joachim Riecker*, Die „kleine DDR“ bleibt rot, in: NZZ vom 15. Oktober 2014, S. 5.

58 *Martin Walser*, Schreiben und Leben. Tagebücher 1979-1991, Reinbek 2014, S. 511 (Eintrag vom 31. Januar 1981). Eine Ausstiegsstrategie in der Großen Koalition vermutet *Paul Rosen*, Sigmar Gabriel sucht die Welle, in: Junge Freiheit vom 17. Oktober 2014, S. 5.

heiten, wenn diese nicht durch den Wahlakt zustande kommen. Ähnlich wichtig ist die Verteilung der Macht, also die Ausprägung des Systems von *checks and balances*. Die Notwendigkeit, zwischen mehreren Partnern sowohl bei der Formulierung des Koalitionsvertrages als auch bei der täglichen Regierungsarbeit Kompromisse zu finden<sup>59</sup>, bewahrt vor einsamen Beschlüssen und vor Radikalität im politischen Handeln. So ist auch der Schutz von Minderheiten bei Koalitionsregierungen vermutlich besser aufgehoben als bei einer Alleinregierung. Ihr gegenüber hat eine Koalition zudem den Vorteil, bei einer Regierungsbildung über ein breiteres Personaltableau zu verfügen.

Hinzu kommt, dass eine Koalitionsregierung ein genaueres Bild von der Pluralität der Wählerschaft abgibt als eine Alleinregierung. Voraussetzung dafür ist allerdings eine Offenheit der Parteien für unterschiedliche Koalitionen, mithin die Auflösung des Lagerdenkens – ein Denken, demzufolge ein tiefer, unüberbrückbarer Graben zwischen den verschiedenen politischen Lagern besteht.<sup>60</sup> Ausdruck einer solchen unfruchtbaren und radikalierenden Grundhaltung ist es, wenn Parteien sich unauflöslich aneinander ketten, sich also im Ergebnis in eine babylonische Gefangenschaft begeben.

Schließlich noch ein Wort zu der häufig kritisch beurteilten Erscheinung einer „Großen Koalition“<sup>61</sup>. Richtig ist: Je größer die Koalition, desto schwächer ist die Opposition.<sup>62</sup> Aber eine „Große Koalition“ hat immerhin den großen Vorteil, dass sie – wenn sie (wie üblich) eine Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag besitzt – damit zugleich über die nach dem Grundgesetz für Verfassungsänderungen erforderliche Mehrheit im Bundestag verfügt, was die politische Gestaltungskraft der Bundesregierung naturgemäß vergrößert.<sup>63</sup> Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass für Verfassungsänderungen auch eine Zweidrittel-Mehrheit im Bundesrat erforderlich ist.<sup>64</sup> Die Buntheit der politischen Landschaft der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich hier daran, dass in den Ländern oft anders zusammengesetzte Koalitionen als im Bund regieren, was die Gestaltungskraft einer Großen Koalition wiederum neutralisieren kann. Eine kritische Beurteilung dieses Koalitionsformats ist

59 Siehe dazu *Frank Pergande / Mechthild Küpper / Majid Sattar*, Merkel und Gabriel stimmen ihre Parteien auf Kompromisse ein, in: FAZ vom 4. November 2013, S. 1: „Union aufgeschlossen bei Mindestlohn“, „SPD kann nicht alles oder nichts sagen“. *Daniel Bahr / Christian Lindner / Philipp Rösler*, Jetzt erst recht – Neujahrsappell an alle Liberalen, in: FAZ vom 4. Januar 2011, S. 8. Allgemein zum Kompromiss siehe *Manuela Lenzen*, Das große Krötenschlucken, in: FAZ vom 15. Februar 2012, S. 3; *Robert Misik*, Konsens und Konflikt – über den Wert und die Würde des Mittelwegs, in: NZZ vom 21. August 2014, S. 21.

60 Zum Lagerdenken siehe *Marc Debus / Jochen Müller*, Lohnt sich der Sprung über den Lagergraben? Existenz und Effekte politischer Lager im bundesdeutschen Parteienwettbewerb, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 259 – 278.

61 Zu Erscheinungsbild und Realität siehe *Evelyn Bytzek*, Wer profitiert von Großen Koalitionen? Öffentliche Wahrnehmung und Wirklichkeit, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 437 – 458.

62 Siehe dazu *Ulrich Schmid*, Eine bescheidene deutsche Weltmeisterin, in: NZZ vom 16. Juli 2014, S. 5: „(...) der letzte parlamentarische Widerstand wird von der mächtigen Mitte erdrückt, die Opposition ist kaum noch zu hören.“

63 Auf erfolgreiche Große Koalitionen in den Ländern weist *Jacques Schuster*, Großkoalitionärer Himmel, in: Die Welt vom 23. Juni 1999, S. 10 mit dem Beispiel des Landes Berlin hin: „Keine der Berliner Parteien hätte allein vermocht, was CDU und SPD im Verbund gelang.“

64 Auf das Bundesratsproblem, das sich im Fall der Inhomogenität von Bundestags- und Bundesratsmehrheit stellt, weist zutreffend hin *Eckhard Jesse*, Zu viel Konsens in der deutschen Politik, in: NZZ vom 30. April 2014, S. 21.

aber nicht nur in Bundesstaaten zu vernehmen, sondern auch in Einheitsstaaten, wie zum Beispiel in Finnland. Hier regierte von 2011 bis zum Frühjahr 2015 eine sehr breit aufgestellte Regierungskoalition, über die der der sozialdemokratischen Regierungspartei angehörende Finanzminister *Antti Rinne* urteilte: „Eine große Koalition ist immer nur ein Zweckbündnis, in dem alle Parteien dauernd zu Kompromissen gezwungen sind. Diese Koalition war vor vier Jahren praktisch die einzige Möglichkeit – und immerhin hat sie gehalten. Aber fortsetzen möchte ich sie nicht.“<sup>65</sup>

Jede Medaille hat zwei Seiten. So ist als Nachteil von Regierungskoalitionen bereits der oft langwierige Prozess bis zum Abschluss des Koalitionsvertrages erwähnt worden. Gravierender ist allerdings, dass die politische Verantwortung für Regierungshandeln und -untlassen oft zwischen den Koalitionspartnern hin- und hergeschoben wird, weshalb das irritierte oder gar verärgerte Publikum nicht erkennen kann, welcher der Partner für welche Blockaden innerhalb der Regierungspolitik verantwortlich ist; denn keine der Koalitionsfraktionen kann gegen den erklärten Willen einer anderen ihren Willen allein durchsetzen, ohne den Fortbestand des Bündnisses zu gefährden. In einer solchen Konfliktsituation wird der blockierte Koalitionär sich sehnsüchtig an das bekannte Wort von *Friedrich Schiller* im „*Wilhelm Tell*“ erinnern: „Der Starke ist am mächtigsten allein.“ Schließlich werden im System von Koalitionsregierungen auch die einzelnen Parlamentsabgeordneten weiter mediatisiert, denn sie unterliegen als Mitglieder einer Koalitionsfraktion eben nicht nur der Fraktionsdisziplin, sondern darüber hinaus auch der Koalitionsdisziplin. Trotz der genannten Nachteile machen das Parteiensystem und die Präferenzen der Wähler in Deutschland eine Abkehr vom System der Koalitionsdemokratie unwahrscheinlich.

Die zukünftige Entwicklung des Koalitionswesens hängt von der zukünftigen Entwicklung der Parteienlandschaft ab. Ihre Zersplitterung beziehungsweise Pluralisierung ist der Humus für die Existenz von Koalitionsregierungen und kann als Individualisierung der innerstaatlichen Politik gedeutet werden.

Eine solche Individualisierung der innerstaatlichen Politik steht in einem auffallenden Gegensatz zur Globalisierung des Wirtschafts- und Finanzwesens wie auch der internationalen Politik. Jedoch müssen diese einander widersprechenden Tendenzen keinen unauflösbaren Widerspruch bilden. Vielleicht ist gerade die Individualisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse ein Zeichen für eine moderne und offene Entwicklung.

Ein wertender Vergleich zwischen der (deutschen) Koalitionsdemokratie und anderen Formen, insbesondere der Konkordanzdemokratie, konnte und sollte mit diesen Betrachtungen nicht angestellt werden. Aber unabhängig von den jeweiligen Vor- und Nachteilen der verschiedenen Ausprägungen politischer Systeme sollte Einigkeit darüber bestehen, dass alle demokratischen Modelle einem Ziele verpflichtet sein müssen, nämlich den Menschen, konkret: möglichst vielen Menschen, zu dienen.

65 *Werner Mussler*, Finnland lässt sich von Griechenland nicht erpressen, in: *FAZ* vom 4. April 2015, S. 22.