

Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013: lagerübergreifend und langwierig

Roland Sturm

Die Absicht von Parteien, der Wählerschaft schon vor der Wahl zu sagen, wer nach der Wahl als Koalitionspartner in Frage kommt, ist nicht nur üblich geworden, sondern wird auch aus demokratietheoretischen Gründen begrüßt.¹ 2013 zeigte sich, dass eine solche Festlegung nicht voraussetzungslös ist, soll sie positive Wirkungen entfalten; mindestens realistisch sollte sie sein.² Dies traf für die Festlegung der SPD auf eine Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen nicht zu: Rot-Grün hatte im letzten Jahr vor der Wahl nie eine Mehrheit in den Umfragen, wurde aber durch den Linksruck beider Parteien zementiert und durch ihre immer wieder mit gemeinsamen öffentlichen Auftritten symbolisch betonte Nähe festgezurrt. Der Ausschluss eines Bündnisses von Sozialdemokraten und Grünen mit der Partei Die Linke ließ diese perspektivlose Lagerbildung links von der Mitte noch bizarer erscheinen. Sie hatte aber den klaren Effekt, das gewünschte Feindbild („Merkel muss weg“) zu erzeugen und half damit bei der Mobilisierung der eigenen Mitglieder. Fast ebenso kontraproduktiv war die „bürgerliche“ Lagerbildung. Ob das Wahlergebnis der FDP zum Einzug in den Deutschen Bundestag genügen würde, vor allem aber, ob es der christlich-liberalen Koalition am Ende zu einer Kanzlermehrheit reichen könne, war angesichts des Niedergangs der Liberalen beziehungsweise ihrer Wahlerfolge in den Ländern auf Kosten der Union unsicher. Auch Union und FDP glaubten an die selbstkonstruierte These der Attraktivität eines geschlossenen Lagers, selbst als die von den Demoskopen gemessene Popularität der FDP-Spitze fast stetig abnahm.

Bei Koalitionsbildungen geht es um Ämter, Inhalte, vielleicht auch um die Mobilisierung für künftige Wahlen. Dies wurde als „office-seeking“, „policy-seeking“ oder „vote-seeking“ in der Koalitionsforschung immer wieder breit erörtert. Nach der Bundestagswahl 2013 ging es um mehr – Schuld war der polarisierende Lagerwahlkampf. Die SPD hatte gehofft, damit die Unionsstrategie der „asymmetrischen Demobilisierung“³ zu durchkreuzen. Gemeint ist damit die Idee, den Wahlkampf möglichst wenig kontrovers zu führen, damit die Anhänger der Sozialdemokratie sich nicht provoziert fühlten und weniger zur Wahl gingen als die ihre populäre Kanzlerin unterstützenden Unionsanhänger. Der polarisierende Lagerwahlkampf hatte aber den unangenehmen Nebeneffekt, dass nach der Wahl und nach dem Ausbleiben des Wunschergebnisses für beide Seiten die politischen Führungskräfte (so sie nicht zurücktraten) ihren Parteien erklären mussten, weshalb bei zunehmender Politikferne und emotionalem Abstand zum anderen Lager nun lagerübergreifende

- 1 Die folgenden Ausführungen beruhen auf Roland Sturm, Legitimation durch Deliberation? Die späte und schwierige Regierungsbildung, in: Eckhard Jesse / ders. (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Baden-Baden 2014 (im Erscheinen).
- 2 Vgl. dazu Eckhard Jesse, Parteien, Parteiensystem und Koalitionsgefüge vor der Bundestagswahl 2013, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 11. Jg. (2013), H. 2, S. 239 – 252.
- 3 Diesen Begriff verwendet zuerst Matthias Jung von der Forschungsgruppe Wahlen im Bezug auf die Strategie Angelas Merkels und der CDU im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2009. Vgl. Matthias Jung / Yvonne Schroth / Andrea Wolf, Regierungswechsel ohne Wechselstimmung, in: APuZ, B 51/2009, S. 12 – 19, S. 19.

Koalitionen nötig, ja sogar wünschenswert sein sollten. Dies rückt ein von der Forschung lange vernachlässigtes Phänomen zur Erklärung von Koalitionsbildung in den Vordergrund: „identity seeking“, also die innerparteiliche Selbstvergewisserung der Koalitionspartner.⁴ Dies ist das unumgängliche Bemühen, insbesondere die Parteibasis, aber auch den ausschließlich lagerfixierten Flügel einer Partei in therapeutischen Dosen an das Ende der Sinnhaftigkeit der ursprünglichen Lagerbildung heranzuführen. So lässt sich vermeiden, dass die Partei über die Frage einer lagerübergreifenden Koalition auseinanderbricht. Für die SPD stellte sich für ein Bündnis mit der Union das zusätzliche Problem, dass sie sich als den „Leistungsträger“ der ersten Großen Koalition mit *Angela Merkel* als Kanzlerin sah (2005 bis 2009), aber zugleich als Verliererin bei der Wählerschaft. Die empirische Forschung bestätigte, „dass Sprünge über den Lagergraben der SPD schaden, nicht aber der CDU“⁵.

1. Der Weg zu den Koalitionsverhandlungen und das harte Ringen der SPD mit sich selbst

Die Suche eines Weges aus der „Lagerfalle“ bedeutete für die Koalitionsverhandlungen, dass diese behutsam und zeitaufwendig zu führen waren; dass die Wahlverlierer alles tun mussten, um ihr Gesicht zu wahren; dass es stärker als bei der üblichen Ämterfixierung von Koalitionsverhandlungen auf Inhalte ankam und dass ein Mechanismus der innerparteilichen Rückkoppelung des Willensbildungsprozesses gefunden werden musste.

Die CDU/CSU hatte nach dem Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag ihren „Lagerpartner“ verloren und sah sich einer „linken Mehrheit“ im Parlament gegenüber. Sie musste aber eine Lagerbildung gegen die Unionsparteien nicht fürchten, weil sowohl die Grünen als auch die Sozialdemokraten eine rot-rot-grüne Regierungsbildung ausgeschlossen hatten. Damit hatten CDU und CSU gewisse Freiheitsgrade bei der Festlegung auf einen neuen Koalitionspartner, konnten aber nicht immer verdrängen, dass im Rückblick die Distanz zu Bündnis 90/Die Grünen politisch und emotional größer war als zur SPD, dem ersten Koalitionspartner von *Angela Merkel*. Es war innerparteilich weniger Widerstand gegen eine Große Koalition als gegen ein schwarz-grünes Bündnis zu erwarten.

Die SPD führte „einen doppelten Kampf“, einen „mit der Union um die Bedingungen für ein Bündnis, um die Kerpunkte einer Großen Koalition. Und in der Innenwelt mit sich selbst um die Frage, ob sie diese Schwelle überhaupt übertragen darf“⁶. *Sigmar Gabriel* wurde mit den Worten zitiert: „Entscheidend ist vor allem der Zusammenhalt der Partei.“⁷ Gerade das „identity seeking“ wurde anfangs von der Linken gestört, die nicht müde wurde, auf die „lagerkonforme“ Mehrheit jenseits der Union hinzuweisen. Erschwerend kam die Presseberichterstattung hinzu, in der eine mögliche Große Koalition gleich nach der

4 Vgl. *Roland Sturm*, Woran scheitern Länderkoalitionen? Eine theoriegeleitete empirische Analyse, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2013, S. 261 – 258.

5 *Marc Debus / Jochen Müller*, Lohnt sich der Sprung über den Lagergraben? Existenz und Effekte politischer Lager im Parteienwettbewerb, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 4), S. 259 – 278.

6 *Peter Dausend*, Angst vor Merkel, in: Die Zeit vom 17. Oktober 2013, S. 4.

7 Zitiert nach: Die Basis soll entscheiden, in: Die Welt aktuell vom 27. September 2013, S. 2.

Wahl als eine Art „Räuberbande“⁸ dargestellt wurde, die mit ihren Steuerplänen den Wählern tief in die Tasche greifen wolle. Die SPD befreite sich zunächst aus dem Dilemma der Entfremdung der Parteibasis von den Koalitionsbemühungen der Parteispitze durch eine Art „Doppelstrategie“: Verhandlungen wurden erst nach ausführlichen „Sondierungen“ geführt. Diese fungierten als eine Art „Eisbrecher“, wobei die Ernsthaftigkeit der eigenen Wahlkampfaussagen noch einmal betont werden konnte, vor allem aber auch der offene Ausgang, was der Partei signalisierte, dass das „Lager“ nicht so einfach verlassen werden könne. Der zweite Teil der Doppelstrategie war die garantierte Befragung aller 473.000 SPD-Mitglieder zum Ausgang der Koalitionsverhandlungen, also eine Vetomöglichkeit der sozialdemokratischen Basis.

Sondierungsgespräche wurden auf Einladung der Unionsparteien geführt, zuerst mit der SPD, dann mit Bündnis 90/Die Grünen. Spätestens nach dem Treffen der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD zur Vorbereitung des zweiten Sondierungsgesprächs schien klar, dass ein Durchbruch in Richtung Große Koalition möglich war. Die Sondierungen mit den Grünen wurden in einer viele Beobachter überraschenden guten Atmosphäre weitergeführt. Ihr vorläufiges Ende deutete an, dass die Unionsparteien hier eine Option sahen, auch um der SPD zu signalisieren, dass es für sie eine Alternative zur Großen Koalition gab. Letztendlich zogen CDU, CSU und SPD das erprobte Format der Großen Koalition aber Experimenten mit neuen Partnern vor.

Der Weg dorthin erwies sich für die SPD als äußerst mühsam. Sie musste sich über, wie Peter Dausend⁹ zutreffend analysierte, selbstbezogene, aber falsche Binnennarrative hinwegsetzen, so über die These, dass die Agenda 2010 das Hauptproblem der SPD sei und nicht, wie es die Außenwelt sieht, eine Erfolgsgeschichte. Als Gegenargument zur Großen Koalition wurde die von den eigenen Fehlern ablenkende Herabsetzung Angela Merkels als „schwarze Witwe“, die ihre Koalitionspartner auszehre, ins Feld geführt. Für den Parteivorsitzenden Sigmar Gabriel war der Schritt zur Koalitionsverhandlung ein Schritt zu mehr Realismus, denn die Wahlanalysen zeigten: Erforderlich für ein besseres Abschneiden bei Wahlen ist eine gesellschaftlich offenere SPD.¹⁰

Die Ablehnung einer Koalition mit der Union im Wahlkampf blieb nicht ohne Folgen für die innerparteiliche Balance der Sozialdemokraten. Hannelore Kraft, Ministerpräsidentin Nordrhein-Westfalens, verstand sich als Stimme der koalitionskritischen Basis. Es hatte zunächst den Anschein, als wolle sie eine Große Koalition verhindern. Vor der logischen Konsequenz, ihren Parteivorsitzenden Sigmar Gabriel zu demontieren, schreckte sie jedoch zurück und ordnete sich zu Beginn der Koalitionsverhandlungen, wenn auch innerlich wenig überzeugt, der Parteidisziplin unter: „Ich war skeptisch, ja. Wir haben aber aus Nordrhein-Westfalen heraus schon am Montag nach der Wahl deutlich gemacht, dass für uns die Inhalte der entscheidende Maßstab sind. Wir sind da von Anfang an klar gewesen. Und dass wir nicht dazu da sind, die bisherige Politik von Frau Merkel zu verlängern, sondern dass wir angetreten sind für einen Politikwechsel. Nach drei Sondierungen bin ich zu der

8 Titelseiten des „Focus“ und des „Spiegel“ vom 30. September 2013; Schlagzeile der Bild vom 26. September 2013, S. 1: „Jetzt doch Steuern rauf!“

9 Vgl. Peter Dausend, a.a.O. (Fn. 6).

10 Infratest dimap ermittelte drei Probleme der SPD bei der Wahl 2013: (1) Sie erreicht ihre Kernklientel nicht mehr; mehr Arbeiter wählen die Union. (2) Rot-Grün ist kein Bündnis der gesellschaftlichen Avantgarde mehr. (3) Die SPD hat keine Wirtschaftskompetenz. Vgl. ebenda.

Überzeugung gelangt, dass es Veränderungen geben kann in für uns wichtigen Punkten. Wenn man konkrete Verbesserungen für die Bürgerinnen und Bürger erreichen kann, muss man auch in Verhandlungen eintreten.¹¹ Die Formel von den „Verbesserungen für die Menschen“ wurde – auch wegen ihrer inhaltlichen Offenheit – in der Folgezeit zur verbalen Brücke für alle Gegner der Großen Koalition in der SPD. *Kraft* wurde unterstellt, sie wolle die sozialdemokratischen Forderungen so weit treiben, dass die Union sich doch noch für ein Bündnis mit den Grünen entscheiden würde. Bliebe die SPD in der Opposition, wäre die Ministerpräsidentin als Koordinatorin der SPD-Länder im Bundesrat die wichtigste Vertreterin ihrer Partei.¹²

Das sich hier abzeichnende Problem bestand darin, dass der SPD-Führung drohte, sich zwar mit ihrer Basis zu arrangieren, aber nicht mit ihren Wählern. Selbst der Parteivorsitzende wies – an die Adresse der eigenen Partei gewandt – wiederholt auf die „kulturelle Kluft“ zwischen Funktionären und SPD-Wählern hin.¹³ Diese bevorzugten nach allen Umfrageergebnissen¹⁴ eine Große Koalition und konnten mit der parteiinternen Lageraffinität wenig anfangen. Auch die Gewerkschaften, Klientel der SPD, unterstützten das Bemühen um eine Große Koalition.¹⁵

Der SPD-Parteitag in Leipzig am 14. und 15. November 2013, ursprünglich als Endpunkt der Koalitionsverhandlungen gedacht, bestätigte die Binnenzentriertheit der SPD. *Sigmar Gabriel* wurde als Parteivorsitzender mit einem unbefriedigenden Ergebnis (83,6 Prozent), acht Prozentpunkte weniger als 2011, wiedergewählt. Die Generalsekretärin der SPD, *Andrea Nahles*, wurde mit 67,2 Prozent (2011: 73,2 Prozent) in ihrem Amt bestätigt. *Olaf Scholz*, der parteiintern als stärkster Befürworter der Großen Koalition galt, verlor 17 Prozentpunkte gegenüber 2011 bei der Wahl zum SPD-Vorstand (Wahlergebnis: 67,3 Prozent), und *Hannelore Kraft* wurde ihre Wende in der Koalitionsfrage mit einem Zustimmungsverlust von zwölf Prozentpunkten (Wahlergebnis: 85,6 Prozent) angekreidet. Der Parteitag konnte kein Ergebnis der Koalitionsverhandlungen diskutieren, machte aber deutlich, dass die SPD ihre „Handschrift“ beim Ergebnis der Verhandlungen zu sehen wünschte.¹⁶ *Gabriel*, der den Parteitag mit einer nachdenklichen Rede¹⁷ über die Defizite der SPD, die zu der Niederlage bei der Bundestagswahl geführt hatten, eröffnete, zog die Lehre aus der geschrumpften Zustimmung zu seiner Person und hielt am Ende des Parteitags eine Kompromissrede.¹⁸

11 Interview mit *Hannelore Kraft*, in: SZ vom 26./27. Oktober 2013, S. 5. Zu den Details des Wandels von *Hannelore Kraft* von einer Gegnerin zu einer Befürworterin der Großen Koalition siehe *Markus Feldenkirchen / Horand Knaup / Gordon Repinski / Barbara Schmid*, Die Gewendete, in: Der Spiegel vom 21. Oktober 2013, S. 26 – 29; *Majid Sattar / Reiner Burger*, Das Wir entscheidet dann ja noch, in: FAZ vom 19. Oktober 2013, S. 2.

12 Vgl. *Horand Knaup / René Pfister / Gordon Repinski*, Die Machtprobe, in: Der Spiegel vom 30. September 2013, S. 22 – 23.

13 Vgl. *Mechthild Küpper*, Mehr Realitätssinn wagen, in: FAZ vom 4. November 2013, S. 2.

14 Zum Beispiel Infratest dimap für ARD-Deutschlandtrend vom 27. September 2013: 51 Prozent dafür, dass SPD Juniorpartner in einer Großen Koalition wird, 38 Prozent dagegen. ZDF-Politbarometer vom 27. September 2013: 58 Prozent dafür; 64 Prozent der SPD-Anhänger. TNS-Emnid vom 1. Oktober 2013: 56 Prozent dafür; 67 Prozent der SPD-Anhänger.

15 Vgl. *Markus Dettner / Cornelia Schmergal / Janko Tietz*, Ganz Große Koalition, in: Der Spiegel vom 28. Oktober 2013, S. 68 – 70.

16 Vgl. SPD-Chef Gabriel droht der Union, in: Die Welt vom 16. November 2013, S. 1.

17 Vgl. *Majid Sattar*, In Zukunft alles anders, in: FAZ vom 15. November 2013, S. 3; *Christoph Hickmann*, Der Acht-Jahres-Plan, in: SZ vom 15. November 2013, S. 5.

Tabelle 1: Sondieren und Verhandeln auf dem Weg zu Koalitionsverhandlungen

Tag zuvor	Der Bundespräsident führt (vertrauliche) Vier-Augen-Gespräche mit den Vorsitzenden aller im Bundestag vertretenen Parteien.
4. Oktober 2013	erstes Sondierungsgespräch der Union mit der SPD (21 Unterhändler, jede Partei mit sieben Vertretern)
10. Oktober 2013	erstes Sondierungsgespräch der Union mit Bündnis 90/Die Grünen
11. Oktober 2013	Die Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD (<i>Angela Merkel, Horst Seehofer, Sigmar Gabriel</i>) treffen sich circa eine Stunde im Kanzleramt, um das zweite Sondierungsgespräch der Union mit der SPD vorzubereiten.
14. Oktober 2013	zweites Sondierungsgespräch der Union mit der SPD
15./16. Oktober 2013	zweites Sondierungsgespräch der Union mit Bündnis 90/Die Grünen und Beschluss von Bündnis 90/Die Grünen, (vorerst) keine Koalitionsverhandlungen zu führen
17. Oktober 2013	drittes Sondierungsgespräch der Union mit der SPD und Beschluss der Parteispitzen, Koalitionsverhandlungen aufzunehmen
20. Oktober 2013	Der Parteikonvent der SPD beschließt die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit der Union. Von den 229 Delegierten stimmen 31 mit Nein, zwei enthalten sich.
22. Oktober 2013	Die Steuerungsgruppe legt endgültiges Format der Koalitionsverhandlungen fest.

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Vgl. SZ Library Net, <http://librarynet.szarchiv.de>, Untersuchungszeitraum: 30. September 2013 bis 22. Oktober 2013.

tags eine Rede, die als quasi-Drohung an die Adresse der Union verstanden werden konnte und damit das alte „Feindbild“ im Lagerkampf bediente. Die Union, so *Gabriel* müsse jetzt liefern, nämlich die Zustimmung zum Mindestlohn (8,50 Euro, flächendeckend), die Rückführung von Zeit- und Leiharbeit, die Rente mit 63 (nach 45 Versicherungsjahren abzugsfrei) und die doppelte Staatsbürgerschaft.¹⁸

2. Der Verlauf der Koalitionsverhandlungen

Am 23. Oktober begannen die Koalitionsverhandlungen. Ihr Format war tags zuvor von der Steuerungsgruppe festgelegt worden (vgl. Tabelle 1); es entsprach weitgehend den Arbeitsstrukturen, wie sie in den Verhandlungen für die ersten beiden Regierungsbildungen *Angela Merkels*¹⁹ praktiziert worden waren (vgl. Tabelle 2).

In den folgenden fünf Wochen bis zum Abschluss der Koalitionsverhandlungen am 27. November zeigte der politische Alltag, bei dem es um Machtfragen geht, wieder einmal, dass das technokratische Format von Koalitionsverhandlungen in hohem Maße politikfern ist. Was zu entscheiden ist, kann nur begrenzt Ergebnis einer fach- und expertenorientier-

18 Vgl. *ders.*, Operation Mitgliedervotum, in: FAZ vom 18. November 2013, S. 2.

19 Vgl. *Uwe ThaySEN*, Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland: Daten zum Start der Regierung *Merkel* 2005/2006, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 470 – 480, S. 474 ff.; *ders.*, Regierungsbildung 2005: *Merkel, Merkel I, Merkel II?*, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 582 – 610, S. 593 ff.; *Thomas Saalfeld*, Regierungsbildung 2009: *Merkel II* und ein höchst unvollständiger Koalitionsvertrag, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 1, S. 181 – 206, S. 188 ff.

Tabelle 2: Arbeitsstruktur der Koalitionsverhandlungen 2013

Format	Beteiligte Personen
Runde der Parteivorsitzenden (große Verhandlungslinien, Lösung verfahrener Verhandlungssituationen)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Angela Merkel</i>, MdB, Bundeskanzlerin, Parteivorsitzende CDU - <i>Horst Seehofer</i>, MdL, Ministerpräsident Bayern, Parteivorsitzender CSU - <i>Sigmar Gabriel</i>, MdB, Parteivorsitzender SPD
Kleine Koalitionsrunde (Behandlung kontroverser Themen)	<p>15 Mitglieder, davon:</p> <p>fünf Mitglieder der CDU:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Angela Merkel</i>, MdB, Bundeskanzlerin, Parteivorsitzende - <i>Ronald Pofalla</i>, MdB, Kanzleramtschef - <i>Hermann Gröhe</i>, MdB, Generalsekretär - <i>Volker Kauder</i>, MdB, Fraktionsvorsitzender - <i>Volker Bouffier</i>, MdL, stellvertretender Parteivorsitzender, Ministerpräsident Hessen <p>vier Mitglieder der CSU:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Horst Seehofer</i>, MdL, Parteivorsitzender, Ministerpräsident Bayern - <i>Gerda Hasselfeldt</i>, MdB, Vorsitzende CSU-Landesgruppe der CSU/CSU-Bundestagsfraktion - <i>Alexander Dobrindt</i>, MdB, Generalsekretär - <i>Barbara Stamm</i>, MdL, stellvertretende Parteivorsitzende, Präsidentin des Bayerischen Landtages <p>sechs Mitglieder der SPD:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Sigmar Gabriel</i>, MdB, Parteivorsitzender - <i>Hannelore Kraft</i>, MdL, stellvertretende Parteivorsitzende, Ministerpräsidentin Nordrhein-Westfalen - <i>Frank-Walter Steinmeier</i>, MdB, Fraktionsvorsitzender - <i>Olaf Scholz</i>, MdL, stellvertretender Parteivorsitzender, Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg - <i>Andrea Nahles</i>, MdB, Generalsekretärin - <i>Barbara Hendricks</i>, Bundesschatzmeisterin
Große Koalitionsrunde (Entscheidungsorgan, Diskussion der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen, Aufhebung von Differenzen bei thematischen Überschneidungen in mehreren Arbeitsgruppen)	<p>75 Mitglieder, davon:</p> <p>27 Mitglieder der CDU, 18 der CSU, 30 der SPD</p>
Steuerungsgruppe („Exekutiv-Organ“, koordinative und organisatorische Aufgaben: bestimmt die Tagesordnung der großen Runde, erteilt Arbeitsaufträge an Arbeitsgruppen)	<p>fünf Mitglieder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Ronald Pofalla</i>, MdB, CDU, Kanzleramtschef - <i>Thomas Oppermann</i>, MdB, SPD, Erster Parlamentarischer Geschäftsführer - Generalsekretäre von CDU (<i>Hermann Gröhe</i>), CSU (<i>Alexander Dobrindt</i>), SPD (<i>Andrea Nahles</i>) - Der Steuerungsgruppe steht ein Redaktionsteam zur Seite, das die Verhandlungsergebnisse zusammenträgt (bestehend aus einem Vertreter des Bundeskanzleramts, jeweils einem von CDU und CSU, zweien der SPD).

Fortsetzung Tabelle 2

<p>12 Arbeits- und vier Unterarbeitsgruppen (Verhandlung fachpolitischer Details, Kompromisse werden an Steuerungsgruppe weitergegeben)</p>	<p>Insgesamt 259 Mitglieder, davon:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 91 Mitglieder aus den Ländern, eines aus den Kommunen, sechs aus dem Europäischen Parlament - in den Arbeitsgruppen in der Regel sieben Mitglieder der CDU, drei der CSU, sechs der SPD; in den Unterarbeitsgruppen in der Regel fünf Mitglieder der CDU, drei der CSU, vier der SPD; den Vorsitz teilen sich Union und SPD (namentliche Nennung der Vorsitzenden in Tabelle 3)
<p>Quelle: Vgl. die Homepages der Parteien, zum Organigramm der Koalitionsverhandlungen: http://www.spd.de/scalableImageBlob/110882/data/20131023_structur_koalitionsverhandlungen-data.pdf; http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/131023-organigramm-koalitionsverhandlungen.pdf; detailliert zur Besetzung: http://www.cdu.de/artikel/im-ueberblick-daten-fakten-zu-den-koalitionsgespraechen; zur Aufgabenverteilung der verschiedenen Runden und Gruppen vgl. <i>Thorsten Denkler</i>, Vertrauen aufbauen, Arbeitsgruppen bilden, in: <i>sueddeutsche.de</i> vom 23. Oktober 2013, http://www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsverhandlungen-vertrauen-aufbauen-arbeitsgruppen-bilden-1.1801920; <i>Günter Bannas / Majid Sattar</i>, Merkel: 2017 besser dastehen als heute, in: <i>faz.net</i> vom 23. Oktober 2013, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/koalitionsverhandlungen-merkel-2017-besser-dastehen-als-heute-12630467-p2.html (jeweils Abruf am 2. März 2014).</p>	

ten Großveranstaltung sein, wie dies die zwölf Arbeits- und vier Unterarbeitsgruppen wahren, die CDU, CSU und SPD einsetzen. Selbst die Expertenorientierung geriet kurzfristig bei der SPD ins Wanken, als Forderungen nach einer Quotierung nach Geschlecht, Religion, Alter, sexueller Orientierung etc. laut wurden, die laut „*Spiegel*“ der Parteivorsitzende mit dem Satz beendete: „Gelegentlich versuche ich auch noch Leute zu benennen, die Ahnung von der Sache haben.“²⁰ Bei den Koalitionsverhandlungen 2005 hatten Union und SPD gar siebzehn Arbeitsgruppen eingesetzt, aber ihre Verhandlungen weit schneller beendet, auch deshalb weil sie bereit waren, Streitfragen offen zu lassen. Das Bemühen, „Prüfaufträge“ zu vermeiden, die den Koalitionsvertrag der Union mit der FDP 2009 kennzeichneten, und dafür Resultate zu präsentieren, verlangsamte zusätzlich das Erreichen eines Verhandlungsergebnisses. In den Arbeitsgruppen wurde um Lösungen aufwendig gerungen, obwohl von vornherein klar war, dass die großen Fragen nicht von den Fachpolitikern, sondern von den Parteivorsitzenden geklärt werden mussten. Wie nicht anders zu erwarten, einigten sich die Experten der Fraktionen vor allem auf ein „Mehr“, meist mit höheren Kosten, was wiederum die Parteivorsitzenden Anfang November dazu veranlasste, darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Koalitionsverhandlungen nicht um ein „Wunsch Dir was“ handele. Der Finanzierungsvorbehalt wurde bemüht, was verdeutlicht, dass über 250 Personen in Gespräche geschickt wurden, ohne dass sie auf den finanziellen Rahmen aufmerksam gemacht wurden, in dem sich die Ergebnisse dieser Gespräche bewegen sollten. Am Ende der Koalitionsverhandlungen stand ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 50 Milliarden Euro²¹, der trotz eines wachsenden Steueraufkommens auf höchstens 15 Milliarden Euro reduziert werden musste.²² Dies kommentierte der Vorsitzende der Unions-

20 Sigmar Gabriel zitiert in: *Der Spiegel* vom 28. Oktober 2013, S. 18.

21 Vgl. Dietrich Creutzburg / Andreas Mihm / Henrike Rossbach / Manfred Schäfers / Kerstin Schwenn, Nach dem Wohlfühlwahlkampf droht das große Geldausgeben, in: *FAZ* vom 6. November 2013, S. 10.

22 Vgl. Günter Bannas, Was man sich ersparen will, in: *FAZ* vom 7. November 2013, S. 2.

Tabelle 3: Vorsitz der Arbeitsgruppen

Arbeitsgruppe	Vorsitz für Union	Vorsitz für SPD
Auswärtiges, Verteidigung, Entwicklungszusammenarbeit	<i>Thomas de Maizière</i> , MdB, amtierender Verteidigungsminister und späterer Innenminister	<i>Frank-Walter Steinmeier</i> , MdB, Fraktionsvorsitzender, späterer Außenminister
Finanzen, Haushalt, Finanzbeziehungen Bund-Länder	<i>Wolfgang Schäuble</i> , MdB, Mitglied des Parteivorstandes, amtierender und späterer Finanzminister	<i>Olaf Scholz</i> , MdL, stellvertretender Parteivorsitzender, Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg
Unterarbeitsgruppe „Bankenregulierung, Europa, Euro“	<i>Herbert Reul</i> , MdEP, Mitglied des Parteivorstands, Vorsitzender der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament	<i>Martin Schulz</i> , MdEP, Beauftragter des SPD-Parteivorstandes für die Europäische Union, Präsident des Europäischen Parlamentes
Wissenschaft, Bildung, Forschung	<i>Johanna Wanka</i> , amtierende und spätere Bildungs- und Forschungsministerin	<i>Doris Ahnen</i> , MdL, Mitglied des Parteivorstands, stellvertretende Landesvorsitzende und Bildungsministerin in Rheinland-Pfalz
Arbeit und Soziales	<i>Ursula von der Leyen</i> , MdB, stellvertretende Parteivorsitzende, amtierende Arbeits- und Sozialministerin und spätere Vertriebungsministerin	<i>Andrea Nahles</i> , MdB, Generalsekretärin, spätere Arbeits- und Sozialministerin
Energie	<i>Peter Altmaier</i> , MdB, Mitglied des Parteivorstandes, amtierender Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und späterer Kanzleramtschef	<i>Hannelore Kraft</i> , MdL, stellvertretende Parteivorsitzende, Ministerpräsidentin Nordrhein-Westfalen
Gesundheit und Pflege	<i>Jens Spahn</i> , MdB, Mitglied des Parteivorstandes, gesundheitspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	<i>Karl Lauterbach</i> , MdB, gesundheitspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion
Familie, Frauen, Gleichstellungspolitik	<i>Annette Widmann-Mauz</i> , MdB, Mitglied des Bundesvorstandes, amtierende und spätere Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Gesundheit	<i>Manuela Schreyer</i> , MdL, stellvertretende Parteivorsitzende, amtierende Ministerin für Arbeit, Gleichstellung und Soziales in Mecklenburg-Vorpommern und spätere Familienministerin
Wirtschaft	<i>Ike Aigner</i> (CSU), Mitglied des Parteivorstandes; bis September 2013: MdB, Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; seit September 2013: MdL, stellvertretende Ministerpräsidentin Bayern, bayerische Staatsministerin für Wirtschaft, Medien, Energie und Technologie	<i>Hubertus Heil</i> , MdB, Mitglied des Parteivorstandes, stellvertretender Fraktionsvorsitzender mit Zuständigkeit für die Themen Wirtschaft und Arbeit

Fortsetzung Tabelle 3	
Innenes und Justiz	<i>Hans-Peter Friedrich</i> (CSU), MdB, Mitglied des Parteivorstandes, amtierender Innenminister und späterer Landwirtschaftsminister (bis Februar 2014)
Unterarbeitsgruppe „Integration und Migration“	<i>Maria Böhmer</i> , MdB, Mitglied des Parteivorstandes, amtierende Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin für Migration, Flüchtlinge und Integration, spätere Staatsministerin im Auswärtigen Amt
Kultur	<i>Michael Kretschmer</i> , MdB, stellvertretender Fraktionsvorsitzender und späterer Vorsitzender der sächsischen Landesgruppe
Unterarbeitsgruppe „Digitale Agenda“	<i>Dorothee Bär</i> (CSU), MdB, stellvertretende Generalsekretärin, Sprecherin der Bundestagsfraktion für den Bereich Familie, Senioren, Frauen und Jugend, spätere Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur
Verkehr, Bauen, Infrastruktur	<i>Peter Ramsauer</i> (CSU), MdB, stellvertretender Parteivorsitzender, amtierender Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Umwelt und Landwirtschaft	<i>Katharina Reiche</i> , MdB, amtierende Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, spätere Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur
Unterarbeitsgruppe „Verbraucherschutz“	<i>Mechthild Heil</i> , MdB, Verbraucherschutzauftrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der persönlichen Angaben der genannten Personen auf ihren Homepages; <http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete/1/index.jsp>, <http://www.spdfraktion.de/partei/>, <http://www.cdu.de/faktion>, <http://www.cdu.de/faktion>, <http://www.cdu.de/vorstand>, <https://www.cdu.de/faktion>, <http://www.cdu.de/vorstand> (jeweils Abruf am 25. Februar 2014).

fraktion Volker Kauder mit der Bemerkung, es sei nicht realistisch, „was da zusammengeschrieben wurde in den Arbeitsgruppen“²³.

Statt mehr Zustimmung zur Großen Koalition und größere Legitimität für sie zu generieren, führte der umständliche Verhandlungsprozess dazu, dass die Große Koalition in der Bevölkerung und in den Medien an Unterstützung verlor.²⁴ SPD und Union verhielten sich so, als käme dem Buchstaben des Koalitionsvertrags die alles entscheidende Wirkung zu (eine aus der SPD-Mitgliederentscheidsperspektive vielleicht nachvollziehbare Position). Eine solche Sichtweise ist erwiesenermaßen extrem politikfremd, denn Koalitionsverträge binden niemanden und können, wie die Politikwenden der christlich-liberalen Vorgängerregierungen zum Beispiel in der Frage der Wehrpflicht oder der friedlichen Nutzung der Kernenergie gezeigt haben, sogar ein Politikergebnis erlauben, das im Widerspruch zu ihren Buchstaben steht.²⁵

Das Ausufern der Koalitionsverhandlungen weist auf einen größeren Zusammenhang hin. Die Verhandlungen versuchten, gleichzeitig unterschiedlichen Logiken zu genügen und konnten schon deshalb nicht zu belastbaren Ergebnissen führen. Von höchster Priorität waren Machtfragen (unter anderem „wie setzt sich die SPD gegen die Union durch?“), damit verbunden war bei beiden Bündnispartnern die Frage nach der innerparteilichen Unterstützung für den Koalitionsvertrag. Weniger relevant war das Urteil über die gefundenen Kompromisse aus der Sicht von Experten oder im Hinblick auf gesamtgesellschaftliche Herausforderungen. Zum Thema „Koalitionsstabilität“ hielt sich zumindest auf Unionsseite hartnäckig die Vermutung, die SPD könne Forderungen in den Vertrag einbauen wollen, die ihr als politische Soll-Bruchstelle dienen könnten, um nach Bedarf und bei günstiger Gelegenheit vor der nächsten Wahl das Bündnis beenden zu können und den Weg frei zu machen für eine rot-rot-grüne Koalition unter einem Kanzler *Gabriel*.²⁶ Im Endeffekt blieben die Koalitionsverhandlungen Vorläufe für den Koalitionsvertrag, Entwürfe für den Verhandlungsprozess der Parteivorsitzenden vor und hinter den Kulissen. Relativiert wurde die Zukunftsausrichtung der Koalition von *Gabriel* auch öffentlich als Bündnis auf Zeit, „als befristete Koalition der praktischen Vernunft“²⁷ (im Unterschied zu einem politischen Projekt), aber nicht nur mit Hinblick auf die Gültigkeit für Wahlperioden, sondern in der öffentlichen Wahrnehmung auch hinsichtlich der Legitimation: Während die Große Koalition von 2005 bis 2009 noch den Anspruch hatte, große gesellschaftliche Fragen zu beantworten²⁸, womit vor allem ein „Durchregieren“ in der Gesundheits- und Sozialpolitik sowie eine umfassende Föderalismusreform gemeint waren, ist dieser Anspruch 2013 nicht einmal

23 Zitiert nach *Johannes Leithäuser*, Kauder kritisiert Arbeitsgruppen, in: FAZ vom 21. November 2013, S. 2.

24 Vgl. *Peter Dausend*, Erst mal verreißen, in: Die Zeit vom 21. November 2013, S. 1.

25 Vgl. *Roland Sturm*, Eine Renaissance der Kanzlerdemokratie? Die Zwischenbilanz der Politik der christlich-liberalen Koalition, in: *Eckhard Jesse / ders.* (Hrsg.), „Superwahljahr“ 2011 und die Folgen, Baden-Baden 2012, S. 257 – 284, S. 274 ff.

26 Vgl. *Nikolaus Blome / Markus Deggerich / Horand Knaup / Kristiana Ludwig / Peter Müller / Gordon Repinski*, Die Zeitbombe, in: Der Spiegel vom 18. November 2013, S. 23; *Majid Sattar*, Entkampfung nach links, in: FAZ vom 28. Oktober 2013, S. 8; *Those uppity Social Democrats*, in: The Economist vom 23. November 2013, S. 29.

27 Zitiert nach *Nico Fried*, Mageres Ergebnis für Gabriel, in: SZ vom 15. November 2013, S. 1.

28 Vgl. *Roland Sturm*, Übergang oder Aufbruch? Die Perspektiven des neuen Regierungsbündnisses, in: *Eckhard Jesse / ders.* (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Wiesbaden 2006, S. 323 – 341, S. 338.

mehr ansatzweise bei den Koalitionsverhandlungen zu hören gewesen. Wichtigere Themen waren Kompromissbereitschaft, eventuelle „rote Linien“ und das Verhandlungsgeschick.

Zum Verhandeln gehörte 2013 auch die „Drohkulisse“. Nicht zufällig beschloss der Leipziger Parteitag der SPD, ab 2017 Koalitionen mit der Linken auch auf Bundesebene nicht mehr auszuschließen, wenn bestimmte Voraussetzungen ihrer „Regierungsfähigkeit“ erfüllt seien. Zu diesen zählen finanzierte und verbindliche Koalitionsverträge und eine verantwortungsvolle Außen- und Europapolitik im Rahmen der internationalen Verpflichtungen Deutschlands.²⁹ Führende Unionspolitiker verstanden diesen Beschluss als die Herausforderung, als die er wohl gemeint war. Die stellvertretende CDU-Vorsitzende *Julia Klöckner* sagte: „Das ist so, als ob ein Partner kurz vor der Hochzeit noch rasch eine Kontaktanzeige aufgibt.“³⁰ Wolfgang Schäuble mahnte die SPD: „Angesichts des klaren Wahlergebnisses und der damit verbundenen Erwartungen unserer Wähler darf die SPD ihre Forderungen nicht überdrehen.“³¹ Die „Retourkutsche“ der Union kam mit dem CSU-Parteitag am 22. und 23. November, auf dem die Sozialdemokraten von der CSU-Parteiführung an ihr schlechtes Wahlergebnis erinnert wurden, die CSU ihre Kernthemen betonte und es weit von sich wies, der SPD zur Sicherstellung eines Erfolgs im Mitgliederentscheid entgegenkommen zu müssen.³² Horst Seehofer hatte schon vor dem Parteitag betont, ihm sei vor Neuwahlen nicht bange.³³ Vor allem aber brachte dieses Wochenende eine Wende in Hessen. Die Ankündigung von CDU und Grünen, dort Koalitionsverhandlungen aufzunehmen zu wollen, machte der SPD deutlich, dass auch die Union sich neue Bündnisoptionen erschließen will. Der SPD-Vorsitzende *Gabriel* hatte schon am 28. September in der Bundestagsfraktion vor einem schwarz-grünen Bündnis gewarnt, weil den Sozialdemokraten so auf Dauer ihr einzig natürlicher Bündnispartner verloren gehen könnte.³⁴

Die CSU, insbesondere ihr Vorsitzender *Seehofer*³⁵, betonte in besonderem Maße die Eigenständigkeit der Partei als Verhandler in den Koalitionsgesprächen. Mit der SPD bestimmte die CSU die kontroversen Themen³⁶, ja mit der SPD und gegen die CDU setzte sich die CSU für bundesweite Volksentscheide in EU-Fragen von besonderer Tragweite beziehungsweise über Bundesgesetze ein.³⁷ Angela Merkel wurde in der Presse wiederholt vorgehalten, sie führe nicht, sondern moderiere die Verhandlungen nur.³⁸

29 Vgl. *Peter Carstens*, SPD-Führung wirbt für Bündnis mit Union und öffnet sich nach links, in: FAZ vom 15. November 2013, S. 1.

30 Zitiert nach *Manuel Bewarder / Jochen Gaugel*, SPD-Öffnung nach links irritiert die Union, in: Die Welt vom 16. November 2013, S. 1.

31 Interview mit *Wolfgang Schäuble*, „Die SPD darf nicht überdrehen“, in: Spiegel vom 25. November 2013, S. 31.

32 Vgl. *Albert Schäffer*, Die Katze in der Hundehütte, in: FAZ vom 23. November 2013, S. 4.

33 Vgl. *Majid Sattar*, Entscheidungen in Berlin erst nach dem CSU-Parteitag, in: FAZ vom 20. November 2011, S. 1.

34 Vgl. *Margarete van Ackeren / Daniel Goffart / Andreas Niesmann / Katrin van Randenborgh*, Ende der Eiszeit, in: Focus vom 30. September 2013, S. 30. Bei Bündnis 90/Die Grünen lockert sich die Bindung an die SPD. *Sylvia Löhrmann*, die in Nordrhein-Westfalen in einer rot-grünen Koalition regiert, sagte: „Es war ein Fehler, sich im Wahlkampf so stark auf die Machtoption mit der SPD auszurichten.“ Zitiert nach Focus vom 14. Oktober 2013, S. 46.

35 Vgl. *Katrin van Randenborgh*, Der Volksversteher, in: Focus vom 7. Oktober 2013, S. 42 f.

36 Vgl. *Melanie Amann*, In der Zange der Populisten, in: Der Spiegel vom 4. November 2013, S. 40.

37 Vgl. *Johannes Leithäuser / Majid Sattar / Kerstin Schwenn*, CDU und CSU streiten nun auch über Volksentscheide, in: FAZ vom 13. November 2013, S. 1.

38 Vgl. zum Beispiel *Marc Brost / Petra Pinzler / Mark Schieritz / Fritz Vorholz*, Merkels Makel, in: Die Zeit vom 14. November 2013, S. 20.

Neu war in den Koalitionsverhandlungen die wichtige Rolle der Landesvertreter. Mit Ausnahme von *Winfried Kretschmann* (Bündnis 90/Die Grünen, Baden-Württemberg) waren alle Ministerpräsidenten an den Koalitionsverhandlungen beteiligt. Baden-Württemberg war aber dennoch durch den stellvertretenden Ministerpräsidenten *Nils Schmid* (SPD) vertreten. Fünf der zwölf Arbeitsgruppen wurden von Landespolitikern geleitet. Dies hatte praktische Gründe: Die SPD vermochte so den Vorsprung der Union, die auf die Berliner Ministerialbürokratie zur inhaltlichen Vorbereitung der Verhandlungen zurückgreifen konnte, durch Zugriff auf die Landesverwaltungen auszugleichen. Die Einbindung der Länder hätte auch spätere Konflikte ausschließen können. Diese Art der ganz großen Koalition funktionierte bei den Verhandlungen jedoch nur in Ansätzen. Schon in den Sondierungsgesprächen von Union und SPD hatte ein Bund-Länder-Konflikt zu einer Sitzungsunterbrechung geführt.³⁹ Parteiübergreifend waren sich die Regierungschefs der Länder einig, dass Mittel vom Bund in die Landeshaushalte umzulenken seien.⁴⁰ Das komplexe Thema der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ließ sich auch deshalb nicht abschließend regeln. Damit konnte eine eigentlich unerwünschte Föderalismuskommission III nicht vermieden werden. Aus der Sicht des Grundgesetzes wäre ohnehin der eigentliche Ort der Länderbeteiligung der Bundesrat – und nicht ein parteipolitisches Gremium.⁴¹ „Mit Spott und Skepsis verweisen erfahrene SPD-Bundespolitiker auf all die Provinzkollegen, die nun durch Berlin wimmeln“, berichteten *Peter Dausend* und *Fritz Vorholz*; und weiter: „Dass alle neun Ministerpräsidenten für die SPD verhandeln, nehmen sie noch klaglos hin. Dass aber sechs von sieben Energie-Unterhändlern aus den Ländern kommen, lässt sie schon hörbar murren. Auf offenes Missfallen stößt die Strategie von SPD-Chef *Gabriel*, eine Schar unbekannter Landespolitiker in die Gruppen zu entsenden.“⁴²

3. Der Koalitionsvertrag

In einigen im Wahlkampf kontroversen Kernpunkten zeichnete sich frühzeitig Kompromissbereitschaft ab. So ließ *Gabriel* nach dem ersten Sondierungsgespräch erkennen, dass Steuererhöhungen für die SPD keine Bedingung für eine Große Koalition seien.⁴³ *Seehofer* machte vor Beginn der Koalitionsverhandlungen öffentlich, er könne sich unter bestimmten Umständen einen Mindestlohn von 8,50 Euro vorstellen.⁴⁴ Anfang November sagte *Merkel* auf dem Landesparteitag der CDU von Mecklenburg-Vorpommern in Greifswald: „Wir wissen, dass wir in der Frage des Mindestlohns kompromissbereit sein müssen.“⁴⁵ Und *Gabriel* fragte am gleichen Wochenende die Delegierten des Berliner SPD-Parteitags: „Kann es sich eine Partei wie die SPD leisten, alles oder nichts zu sagen?“⁴⁶ Konservative

39 Vgl. *Jasper von Altenbockum*, Länderwünsche, in: FAZ vom 17. Oktober 2013, S. 1.

40 Vgl. *Manfred Schäfers*, Schäuble wehrt sich gegen Wünsche der Länder, in: FAZ vom 29. Oktober 2013, S. 9.

41 Vgl. *Günter Bannas*, Am Runden Tisch, in: FAZ vom 4. November 2011, S. 1.

42 *Peter Dausend / Fritz Vorholz*, Ohne rot zu werden, in: Die Zeit vom 31. Oktober 2013, S. 9.

43 Vgl. *Nico Fried*, Gabriel rückt von Steuererhöhungen ab, in: SZ vom 7. Oktober 2013, S. 1.

44 Vgl. *Peter Müller*, Der Springteufel, in: Der Spiegel vom 21. Oktober 2013, S. 22.

45 Zitiert nach *Frank Pergande / Mechthild Küpper / Majid Sattar*, Merkel und Gabriel stimmen ihre Parteien auf Kompromisse ein, in: FAZ vom 4. November 2013, S. 1.

46 Ebenda.

Kritiker warfen *Angela Merkel* gar vor: „Der vielbeschworene Markenkern besteht fast nur noch aus dem Satz der Bundeskanzlerin: ‚Wir wollen regieren.‘ [...] Es ist somit überhaupt kein Tafelsilber der Union mehr erkennbar, für das irgendein Politiker kämpfte.“⁴⁷

Tabelle 4: Nicht verhandelbare Themen der Koalitionsparteien 2013		
CDU	CSU	SPD
keine Steuererhöhungen	keine Steuererhöhungen	flächendeckender Mindestlohn von 8,50 Euro
Ehegattensplitting bleibt	Ehegattensplitting bleibt	doppelte Staatsbürgerschaft
„Mütterrente“	„Mütterrente“ Betreuungsgeld bleibt PKW-Maut für ausländische Kraftfahrzeuge	Rente mit 63 Rückführung von Zeit- und Leiharbeit Gleichstellung von Ehe und gleichgeschlechtlicher Partnerschaft Geschlechterquote in den Aufsichtsräten der börsennotierten Unternehmen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Der Koalitionsvertrag mit dem Titel „Deutschlands Zukunft gestalten“, der am 16. Dezember 2013 von den Parteivorsitzenden *Angela Merkel*, *Horst Seehofer* und *Sigmar Gabriel* in Berlin unterzeichnet wurde, umfasst 185 Seiten und ist damit der längste in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.⁴⁸ Dass erfahrene Politiker glauben, mit einem langen Vertrag die Zukunft festschreiben zu können, ist wenig verständlich. Es wird verständlicher, wenn man den SPD-Mitgliederentscheid in Rechnung stellt, aber auch die Verunsicherung der SPD nach dem schlechten Wahlergebnis und das Fehlen eines gemeinsamen Politikansatzes von Union und Sozialdemokraten. Letzteren zu schaffen, war das Ziel der überlangen Verhandlungen. „Die vielen Worte dienen folglich dazu“, so *Bernd Ulrich*, „Sinn zu simulieren und Wunden zu heilen.“⁴⁹

Der Koalitionsvertrag beachtet die so genannten roten Linien, die die Koalitionspartner vor Aufnahme der Gespräche gezogen hatten (vgl. Tabelle 4). Die SPD und die CSU haben dadurch dem Koalitionsvertrag ihren Stempel aufgedrückt. Die CDU hat den soliden Finanzrahmen gesichert, auch wenn ihre Zustimmung zu den ausgabewirksamen sozialpolitischen Reformen Mehrausgaben allein für den Bundeshaushalt in Höhe von circa 23 Milliarden Euro verursacht – die Kosten für die Sozialkassen kommen hinzu.⁵⁰ Unter der

47 Reinhard Müller, Hauptsache Regieren, in: FAZ vom 19. November 2013, S. 1.

48 Zum Vergleich: der Koalitionsvertrag von Rot-Grün 2002 hatte 87 Seiten, der der zweiten Großen Koalition 2005 166 Seiten (ohne Anlagen) und der von Schwarz-Gelb 2009 124 Seiten.

49 Bernd Ulrich, Ahoi Freunde!, in: Die Zeit vom 28. November 2013, S. 1.

50 Vgl. Kerstin Schwenn / Manfred Schäfers, Union und SPD spielen Milliardenkosten runter, in: FAZ vom 28. November 2013, S. 9.

Überschrift „Solide Finanzen“ legen sich die Koalitionspartner auf „die nachhaltige Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts“ (also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialkassen) fest. Das bedeutet die strikte Einhaltung aller Schuldenbremsen (die nationale ebenso wie die des europäischen Fiskalpakts und die Festlegungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts). Die Koalitionäre wollen die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote (= Anteil der Staatsschulden am jährlichen Bruttoinlandsprodukt) von 81 Prozent im Jahr 2012 auf unter 70 Prozent 2017 zurückführen, um 2020 das auf EU-Ebene vereinbarte 60 Prozent-Ziel (Maastrichter Vertrag) zu erreichen. Über die Wahlperiode hinweg sollen die Ausgaben nicht mehr wachsen als das BIP. Der Koalitionsvertrag nennt „prioritäre Maßnahmen“, die unter keinem Finanzierungsvorbehalt stehen (vgl. Tabelle 5).

Zu den unverzichtbaren Forderungen der Parteien gehörten insbesondere folgende Vereinbarungen im Koalitionsvertrag: Die Mütterrente gibt es ab dem 1. Juli 2014 für alle Mütter oder Väter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden. Die entsprechende Kindererziehungsleistung wird mit einem zusätzlichen Entgeltpunkt in der Alterssicherung berücksichtigt. 2019, dreißig Jahre nach dem Kampf um die deutsche Einheit, werden Ost- und Westrenten einander vollständig angeglichen. Eine PKW-Maut (Vignette) wird in Zukunft von Haltern von nicht in Deutschland zugelassenen PKW erhoben. Kein Fahrzeughalter in Deutschland soll stärker belastet werden als bisher. Zum 1. Januar 2015 gilt ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde für das ganze Bundesgebiet. Ausnahmen, die zum Beispiel auf bestehenden Tarifverträgen beruhen, sind ab dem 1. Januar 2017 nicht mehr erlaubt. Die Höhe des Mindestlohns ist in regelmäßigen Abständen von einer Kommission der Tarifpartner zu überprüfen. Der Mindestlohn wird gegebenenfalls angepasst und durch eine Rechtsverordnung allgemeinverbindlich. Die doppelte Staatsbürgerschaft steht nur den in Zukunft in Deutschland geborenen und aufge-

Tabelle 5: Prioritäre Maßnahmen im Koalitionsvertrag 2013

Maßnahme	Finanzbedarf
finanzielle Entlastung der Gemeinden, Städte und Landkreise	1,1 Milliarden Euro (2014 für Übernahme der Grundsicherung im Alter von den Kommunen durch den Bund); 5 Milliarden Euro bei der Eingliederungshilfe (Bundesteilhabegesetz); vor der gesetzlichen Neuregelung jährliche Entlastung der Kommunen um 1 Milliarde Euro
Finanzierung von Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen	6 Milliarden (Mehrbedarf möglich) für die Länder in der Wahlperiode
Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur	5 Milliarden Euro
Städtebauförderung	600 Millionen Euro zusätzlich zu den bestehenden 100 Millionen jährlich
Entwicklungszusammenarbeit	2 Milliarden Euro (Ziel: 0,7 Prozent des BIP)
Bundeszuschuss zur Rentenversicherung	2 Milliarden Euro in der Wahlperiode
Eingliederung Arbeitssuchender	plus 1,4 Milliarden Euro
Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Hochschulpakt, Pakt für Forschung und Innovation, Exzellenzinitiative	Im Koalitionsvertrag werden nur 3 Milliarden Euro für die außeruniversitäre Forschung konkret benannt.
Entlastung der Landeshaushalte	zusätzliche finanzielle Spielräume zu einem Drittel
Quelle: Eigene Zusammenstellung.	

wachsenen Kindern zu. Die abschlagsfreie Rente mit 63 nach 45 Beitragsjahren gibt es zum 1. Juli 2014. Voraussichtlich 2017 wird die solidarische Lebensleistungsrente eingeführt, um Minirenten durch Steuergelder aufzustocken zu können. Die Leiharbeit soll auf ihre Kernfunktionen zurückgeführt werden, das heißt Bezahlung der Leiharbeitnehmer in derselben Höhe wie das Stammpersonal spätestens neun Monate nach der Arbeitsaufnahme; kein Einsatz der Leiharbeiter als Streikbrecher und Berücksichtigung der Zahl der Leiharbeitnehmer bei der Bestellung des Betriebsrats. Für die Teilzeitarbeit ist geplant, ein Rückkehrrecht in die Vollzeitarbeit zu entwickeln. Zur Gleichstellung von Ehe und homosexueller Partnerschaft verweist der Koalitionsvertrag auf das zu erwartende Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Adoptionsrecht). Zu Beginn der Wahlperiode werden Geschlechterquoten in Aufsichtsräten und Vorständen verbindlich. Für ab 2016 neubesetzte Aufsichtsräte von voll mitbestimmungspflichtigen und börsennotierten Unternehmen soll eine Geschlechterquote von mindestens 30 Prozent gelten.

Insgesamt spiegelt der Koalitionsvertrag deutlich den Geist der Fachpolitiker wider. Er ist mehr ein „Briefing Papier“ als ein parteipolitisches Manifest. Wie alle jüngeren Koalitionsverträge kommt er nicht ohne Lyrik, Leerformeln und überflüssige Detailregelungen aus.⁵¹ Diese reichen vom Fachjargon beim Thema Energiewende („DC-Leistungsschalter“, „early actions“) über politische Aufdringlichkeiten (die Politik will darauf hinwirken, dass mehr Radfahrer Helm tragen und ältere Verkehrsteilnehmer häufiger zu freiwilligen [sic!] Gesundheitschecks gehen) bis hin zu Banalitäten wie der Forderung nach „guter Arbeit“ (wer würde schon das Gegenteil fordern?) oder Qualität und Freundlichkeit im Service beim Tourismus. Einigen Spezialinteressen gelangen größere Erfolge, so dem Hauptstadtlobbyismus des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, *Klaus Wowereit*, der sich Bundesmittel für die Finanzierung des Nutzungskonzepts für das Humboldt-Forum im Stadtschloss sicherte, oder der Pharmazeutischen Industrie, der es gelang, eine Reduzierung ihres Abschlags auf die Arzneimittelpreise für die gesetzlichen Krankenkassen zu erreichen.⁵²

Von den öffentlichen Kommentaren wenig beachtet wurden die zahlreichen Bund-Länder-Vereinbarungen im Koalitionsvertrag (vgl. Tabelle 6), die den deutschen Föderalismus vor allem mit dem Hebel der Finanzmacht des Bundes weiter in Richtung Politikverflechtung und Verlust der Länderautonomie veränderten. Die politische Aufbruchstimmung der Föderalismusreform¹⁵³ ist völlig in Vergessenheit geraten. Die Länder saßen bei den Koalitionsverhandlungen *de facto* mit am Tisch und baten geradezu um eine Einnischung des Bundes. Dennoch findet sich folgender Absatz im Koalitionsvertrag, der den Unterschied zwischen Selbstverständnis und politischer Praxis illustriert: „Das föderale System ist eine Stärke der Demokratie und ein wichtiger Grund für die Leistungsfähigkeit Deutschlands. Angesichts der Herausforderungen durch die Globalisierung und Europäisierung müssen wir immer wieder neu sicherstellen, dass unser föderales System handlungsfähig bleibt. Dazu gehört, dass jede Ebene – Bund, Länder und Kommunen – ihren Aufgaben mit einem hohen Maß an Eigenverantwortlichkeit nachkommen.“⁵⁴

51 Vgl. *Jürgen Kaube*, Regieren in der Remiszone, in: FAZ vom 28. November 2013, S. 25.

52 Für weitere Beispiel vgl. *Melanie Amann*, Im War Room der Demokratie, in: Der Spiegel vom 2. Dezember 2013, S. 30.

53 Vgl. *ders.*, Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung?, in: *Gesellschafts-Wirtschaft-Politik*, 55. Jg. (2006), H. 4, S. 459 – 470.

54 „Deutschlands Zukunft gestalten“ – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 16. Dezember 2013, S. 94.

Tabelle 6: Verstärkte Bund-Länder Kooperation nach dem Koalitionsvertrag 2013

Art der Zusammenarbeit	Gegenstand
Bund-Länder-Finanzkommision	Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern; Themen: Europäischer Fiskalvertrag, Konsolidierung der Haushalte und Einhalten der Schuldenregeln; Einnahmen- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen; Reform des Länderfinanzausgleichs; Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten; Zukunft des Solidaritätszuschlags; Ergebnisse bis Mitte der Wahlperiode
keine Angaben im Koalitionsvertrag	Koordinierung der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben
Bund-Länder-Finanzkommision	Überführung der Förderprogramme für die ostdeutschen Länder in ein gesamtdeutsches System
Bund-Länder Rat für Informationsinfrastrukturen	Erarbeitung von Standards
Wissenschaftseinrichtungen und Forschungsorganisationen einbeziehen	„Nationaler Roadmap-Prozess“ für Forschungsinfrastrukturen
Bund-Länder-Finanzkommision	Anschlussfinanzierung für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – Bundesprogramm nach 2019
Bund-Länder-Finanzkommision	Regionalisierungsmittel für den Schienenverkehr ab 2019
Bund-Länder-Arbeitsgruppe	Überprüfung straßenverkehrsrechtlicher Regelungen
Bund-Länder-Arbeitsgruppe	Landesbasisfallwerte vereinheitlichen bei Gesundheitsversorgung
Konferenz der Gesundheits- und Wissenschaftsminister von Bund und Ländern	Masterplan Medizinstudium
Bund-Länder-Arbeitsgruppe	Rolle der Kommunen bei der Pflege stärken
Kulturstiftungen des Bundes und der Länder einbeziehen	Planung und Finanzierung der Kulturförderung (kooperativer Kulturföderalismus)
Bund und Land Berlin	Folgevertrag für Hauptstadtfinanzierung; Finanzierung des Nutzungskonzepts für das Humboldt-Forum
Bund und betroffene Länder (Bauhausverbund)	Bauhaus-Jubiläum
Bund-Länder-Kommission	Medienordnung
keine Angaben im Koalitionsvertrag	Verbesserung der Medienkompetenz aller Altersgruppen

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD – Deutschlands Zukunft gestalten, Berlin, 16. Dezember 2013, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (Abruf am 27. Februar 2014).

Wie immer ist die politisch entscheidende Formulierung des Koalitionsvertrags an dessen Ende zu finden. Hier verpflichten sich die Koalitionspartner zu seiner Umsetzung und legen fest, dass sie sich regelmäßig zu Gesprächen im Koalitionsausschuss zusammenfinden, der Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung beraten und Konflikte schlichten soll. Wechselnde Mehrheiten im Bundestag werden ausgeschlossen. Im Kabinett darf keine Seite in Fragen grundsätzlicher Bedeutung überstimmt werden. Ausdrücklich geregelt wird auch, dass in Europafragen die Bundesregierung geschlossen gegenüber den europäischen Partnern und den europäischen Institutionen auftritt.

Der Koalitionsvertrag wurde in der Presse als unspektakulär und kostenträchtig kommentiert. Der „Spiegel“ sah „die Zuflucht zum Bewährten“⁵⁵, der „Economist“ wählte gar die deutsche Schlagzeile „Die grosse (sic!) Stagnation“ und formulierte: „As well as doing plenty of foolish things, the treaty fails to do some sensible ones.“⁵⁶ Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ kommentierte den „großen Brei“ ohne „große Idee“⁵⁷. Und Wolfgang Münchau stellte in der „Financial Times“ fest: „The problem is not the agreement. It is a lack of preparedness by the political class for what will hit it in the next four years.“⁵⁸ Im Feuilleton der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ bemerkte Nils Minkmar: „Wer sich den Vertrag durchliest, wird [...] zunächst gar nicht merken, was fehlt, nämlich irgendein konservativer Kern. [...] Im Vertrag ist alles lösbar, droht kein Konflikt und keine Härte. Die kommenden vier Jahre sollen vergehen wie die Bundestagswahl, ohne dass man was merkt.“⁵⁹ Philip Stephens kommentierte in der „Financial Times“: „Germany's most ardent admirers would be hard pressed to describe the agreement as an inspiring document. The elements that have grabbed the headlines have a distinctly retro feel.“⁶⁰

In der Union gab es einen kleinen Aufstand junger Funktionäre: 52 christdemokratische Regierungsmitglieder und Abgeordnete aus Bund und Ländern – alle nicht älter als 44 Jahre – forderten eine inhaltliche „Neuaufstellung“ ihrer Partei und wandten sich gegen die einseitige Belastung der jungen Generation durch die neuen Sozialleistungen (Manifest: „Heute die richtigen Entscheidungen für 2017“).⁶¹ Bei der Abstimmung über den Koalitionsvertrag auf dem Kleinen Parteitag der CDU blieb dies jedoch weitgehend folgenlos: Unter den 167 anwesenden Delegierten kam es lediglich zu zwei Enthaltungen.⁶² Die CSU begnügte sich mit einer Sitzung der Vorstandsmitglieder und der Bundestagsabgeordneten der Partei, um dem Koalitionsvertrag zuzustimmen.⁶³

In der SPD hingegen – ein Novum in der Geschichte bundesdeutscher Regierungsbildungen – wurde ein Mitgliederentscheid durchgeführt. Vom 22. November bis 8. Dezember 2013 richteten die Landesverbände zusammen mit der Bundesparteizentrale im Willy-Brandt-Haus Regionalversammlungen aus, und auch die Ortsvereine boten Informationsveranstaltungen an. Organisierter Widerstand kam lediglich von den Jungsozialisten, die den Koalitionsvertrag mehrheitlich ablehnten, da ihnen ein „echter Politikwechsel“⁶⁴ fehlte. Bis zum 12. Dezember mussten die Abstimmungsunterlagen der teilnehmenden Mitglieder in Berlin eingehen; am 14. Dezember zählten mehr als 400 frei-

55 Vgl. Markus Feldenkirchen, Hasenherzen, Der Spiegel vom 2. Dezember 2013, S. 20.

56 Vgl. Die grosse Stagnation, in: The Economist vom 30. November 2013, S. 12 f.

57 Berthold Kohler, Der große Brei, in: FAZ vom 28. November 2013, S. 1.

58 Wolfgang Münchau, Germany's coalition will have to break promises, in: Financial Times vom 2. Dezember 2013, S. 9.

59 Nils Minkmar, Die eifrige Jagd nach dem kleinen Kaninchen, in: FAZ vom 30. November 2013, S. 33.

60 Philip Stephens, Europe faces a bigger threat than German caution, in: Financial Times vom 13. Dezember 2013, S. 9.

61 Vgl. Aufstand der Jungen, Welt am Sonntag vom 8. Dezember 2013, S. 1.

62 Vgl. Günter Bannas, Geschlossen in die Zwangsehe, in: FAZ vom 10. Dezember 2013, S. 2.

63 Vgl. Albert Schäffer, Mitmachpartei CSU macht bei Horst Seehofer mit, in: FAZ vom 30. November 2013, S. 5.

64 Vgl. Heike Schmoll, Jusos sprechen sich gegen große Koalition aus, in: FAZ vom 9. Dezember 2013, S. 2.

willige Helfer die Stimmen aus. Es galt ein Quorum von 20 Prozent⁶⁵; tatsächlich beteiligten sich 77,8 Prozent der Parteimitglieder an dem Entscheid, der die Partei circa 1,6 Millionen Euro kostete. 76,0 Prozent stimmten der Bildung der Großen Koalition zu.

4. Ämterverteilung

Die Koalitionstheorie unterstellt der Politik, häufig durchaus zu Recht, dass der Ämtererwerb (office-seeking) bei Koalitionsverhandlungen wichtiger sei als politische Inhalte. Dies lässt sich trotz gegenteiliger Bekundungen der Akteure für die Koalitionsverhandlungen 2005 wie 2009 nachweisen.⁶⁶ 2013 war die Situation etwas anders – nicht zuletzt weil die SPD ihren Mitgliederentscheid über Inhalte, nicht über Ministerposten führen wollte.

Der Vorsitz in einer Koalitionsarbeitsgruppe war nicht gleichbedeutend mit der Anwartschaft auf das entsprechende Ministeramt (siehe Tabelle 3). Intern wurde über Positionen in Berlin nachgedacht. In die Öffentlichkeit drang nur wenig. Die CDU legte Wert darauf, *Schäuble* als Finanzminister zu behalten. Schon Ende Oktober machte dieser deutlich, dass er dies auch so sehe.⁶⁷ *Gabriel* schien sich deshalb auf ein Infrastruktursuperministerium (Energie, Verkehr, Wirtschaft) hin zu orientieren.⁶⁸ Das Außenministerium, früher „natürliche Heimat“ des vom kleineren Koalitionspartner gestellten Vizekanzlers, hat in Zeiten der Kanzlerdominanz in der Europapolitik und auf den Weltgipfeln deutlich an Attraktivität verloren. Aus der CSU war zu hören, dass ihr Generalsekretär *Alexander Dobrindt* in ein Ministeramt kommen solle, weil die Landesgruppenvorsitzende *Gerda Hasselfeldt* ihren Platz nicht räumen wollte⁶⁹, und dass *Seehofer* für die CSU wie bisher drei Ressorts reklamierte.⁷⁰ Für SPD und CDU wurden jeweils sechs Ministerposten gehandelt.⁷¹ Einig war man sich relativ früh, themenverwandte Ämter, beispielsweise Innen- und Justizministerium, durch unterschiedliche Parteien zu besetzen.⁷²

Das neue Kabinett bilden die Bundeskanzlerin und sechs Minister von der CDU, sechs Minister von der SPD und drei von der CSU (vgl. Tabelle 7). Sechs (und damit 37,5 Prozent des Kabinetts) sind Frauen. Trotz des langen Vorlaufs boten die Personalentscheidungen Überraschungen. Mit *Ursula von der Leyen* als Verteidigungsministerin hatten wohl ebenso wenige gerechnet wie mit *Heiko Maas* als Justiz- und Verbraucherschutzminister und *Gerd Müller* als Minister für die Entwicklungszusammenarbeit. Dass der Kanzleramtsminister *Ronald Pofalla* aus privaten Gründen (und, wie sich später herausstellte, weiterer

65 Vgl. *Majid Sattar*, Operation Mitgliedervotum, in: FAZ vom 18. November 2013, S. 2.

66 Vgl. *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 25); *ders.*, Gebremster Neustart? Regierungsbildung im Schatten der Finanzkrise, in: *Eckhard Jesse / ders.* (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2009. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Baden-Baden 2012, S. 511 – 527; *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 19).

67 Interview mit *Wolfgang Schäuble*, in: Focus vom 28. Oktober 2013, S. 41.

68 Vgl. *Horand Knaup*, Auf der Streichliste, in: Der Spiegel vom 28. Oktober 2013, S. 33; *Henrike Roßbach*, Ein Superminister ist im Anflug, in: FAZ vom 9. November 2013, S. 14.

69 Vgl. *Robert Rossmann*, Der Grätscher, in: SZ vom 30. Oktober 2013, S. 5.

70 Vgl. *Peter Müller*, Signal des Südens, in: Der Spiegel vom 9. September 2013, S. 34 – 35.

71 Vgl. *Günter Bannas / Majid Sattar*, Posten, Personen, Proporz, in: FAZ vom 26. November 2013, S. 3.

72 Vgl. *Nikolaus Blome*, Agenda 2017, in: Der Spiegel vom 11. November 2013, S. 27.

Tabelle 7: Die Mitglieder des Kabinetts Merkel III 2013

	Geburtsdatum	Alter (Stand: 17.12.2013)	Konfession	Partei	Erstmalige Wahl zum Bundestag	Erstmalige Ernen- nung zum Bundes- minister
<i>Angela Merkel</i> Bundeskanzlerin	17.7.1954	59	evangelisch	CDU	1990	1991
<i>Sigmar Gabriel</i> Bundesminister für Wirtschaft und Energie	12.9.1959	54		SPD	2005	2005
<i>Frank-Walter Steinmeier</i> Außenminister	5.1.1956	57	evangelisch	SPD	2009	2005
<i>Thomas de Maiziere</i> Bundesminister des Innern	21.1.1954	59	evangelisch	CDU	2009	2005
<i>Heiko Maas</i> Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz	19.9.1966	47	katholisch	SPD	–	2013
<i>Wolfgang Schäuble</i> Bundesminister der Finanzen	18.9.1942	71	evangelisch	CDU	1972	1994
<i>Andrea Nahles</i> Bundesministerin für Arbeit und Soziales	20.6.1970	44	katholisch	SPD	1998	2013
bis 17.2.2014: <i>Hans-Peter Friedrich</i>	10.3.1957	56	evangelisch	CSU	1998	2011
seit 17.2.2014: <i>Christian Schmidt</i> Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft	26.8.1957	56	evangelisch	CSU	1990	2013
<i>Ursula von der Leyen</i> Bundesministerin der Verteidigung	8.10.1958	55	evangelisch	CDU	2009	2005
<i>Manuela Schwesig</i> Bundesministerin für Familie, Seni- oren, Frauen und Jugend	23.5.1974	40	evangelisch	SPD	–	2013
<i>Hermann Gröhe</i> Bundesminister für Gesundheit	25.2.1961	53	evangelisch	CDU	1994	2013
<i>Alexander Dobrindt</i> Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur	7.6.1970	44	katholisch	CSU	2002	2013
<i>Barbara Hendricks</i> Bundesministerin für Umwelt, Na- turschutz, Bau und Reaktorsicher- heit	29.4.1952	62	katholisch	SPD	1994	2013
<i>Johanna Wanka</i> Bundesministerin für Bildung und Forschung	1.4.1951	63		CDU	–	2013*

Fortsetzung Tabelle 7						
<i>Gerd Müller</i> Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	25.5.1955	59	katholisch	CSU	1994	2013
<i>Peter Altmaier</i> Chef des Bundeskanzleramtes und Bundesminister für besondere Aufgaben	18.6.1958	56	katholisch	CDU	1994	2013

* Seit 14. Februar 2013.

Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bundeskabinett, <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskabinett/bundeskabinett.html>; Deutscher Bundestag, Biografien der Abgeordneten (18. Wahlperiode), <http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/biografien/G/index.html> (jeweils am Abruf am 25. Februar 2014).

Karriereplanung)⁷³ auf ein Ministeramt verzichten würde, war ebenfalls nicht zu erwarten. Den Sozialdemokraten gelang es, trotz ihres zweitschlechtesten Wahlergebnisses seit 1949, wichtige Schlüsselstellen im Kabinett zu besetzen und aus ihrer Sicht „Augenhöhe“ mit der CDU zu erreichen. Die CSU, die in den Koalitionsverhandlungen recht forsch aufgetreten war, verlor das wichtige Innenministerium und beim Landwirtschaftsministerium den Verbraucherschutz. Ihre Position im Kabinett wurde dadurch deutlich geschwächt, was für den Parteivorsitzenden *Seehofer* nur insofern akzeptabel war, als er davon ausging, in Zukunft durch Präsenz in Berlin und Dreiergespräche der Parteivorsitzenden beziehungsweise im Koalitionsausschuss Kabinetsentscheidungen im Sinne der CSU mitbestimmen zu können.

5. Der Koalitionsplan und die Folgen für den Bundestag

Wie das Grundgesetz es vorschreibt (Art. 39, Abs. 2), fand die erste Sitzung des neugewählten Bundestages spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl, also am 22. Oktober 2013, statt. Hier wurden bereits erste großkoalitionäre Strukturen deutlich. Die Abgeordneten der CDU/CSU stimmten gegen den Widerstand der beiden Oppositionsfaktionen für einen zweiten Bundestagsvizepräsidenten der SPD – und damit für eine Gleichstellung der SPD-Fraktion mit der Unionsfraktion, die zusätzlich zum Bundestagspräsidenten ebenfalls zwei Vizepräsidenten erhielt. Mit dieser Entscheidung vergrößerte sich die Zahl der Bundestagsvizepräsidenten von fünf auf sechs, ohne dass es hierfür eine sachliche Begründung gab.⁷⁴

73 Der als „politikmüde“ geltende *Roland Pofalla* hatte sich mit der öffentlich bekundeten Absicht, mehr Zeit für sein Privatleben haben zu wollen, nicht mehr als Kanzleramtschef in der 18. Wahlperiode zur Verfügung gestellt (vgl. *Nikolaus Blome* / *Peter Müller* / *René Pfister*, Erste CDU-Entscheidungen: Pofalla verlässt Kanzleramt, de Maizière und Schäuble bleiben, in: Spiegel Online vom 13. Dezember 2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-pofalla-verlaesst-kanzleramt-de-maiziere-und-schaeuble-bleiben-a-939015.html>, Abruf am 25. Februar 2014). Kurz danach wurde jedoch bekannt, dass er in den Vorstand der Deutschen Bahn AG zu wechseln beabsichtigte (vgl. *Kerstin Schwenn*, Pofalla am Zug, in: FAZ vom 3. Januar 2014, S. 11).

74 Vgl. *Peter Carstens*, Union und SPD nutzen erstmals ihre Mehrheit, in: FAZ vom 23. Oktober 2013, S. 1.

Der Forderung der kleinen Fraktionen, die Ausschüsse des Bundestages einzurichten, verweigerten sich SPD und CDU trotz kritischer Einwände auch des wiedergewählten Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert* (CDU). Argumentiert wurde, dass die Ausschüsse in der Regel so konzipiert würden, dass sie die Bundesministerien spiegelten, die Ministerien seien aber noch nicht bekannt. Und in die Ämter als Ausschussvorsitzende können nur Abgeordnete berufen werden, die nicht Minister oder Staatssekretäre sind, diese Positionen seien aber noch nicht besetzt. Statt des Normalbetriebs beschloss die Bundestagsmehrheit eine institutionelle Innovation, die Einrichtung eines „Hauptausschusses“ mit sowohl 47 ordentlichen wie stellvertretenden Mitgliedern. Dieser sollte unaufschiebbare Gesetzesmaterien beraten und so vorübergehend die gesetzgeberische Arbeitsfähigkeit des Parlaments besser gewährleisten. Allerdings befasste sich der Hauptausschuss insgesamt lediglich mit zwei vom Bundestag verabschiedeten Vorlagen: dem Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und zur Änderung des Kinderbetreuungsförderungsgesetzes (Drs. 18/69) und dem Gesetzentwurf des Bundesrates zur Anpassung des Investmentsteuergesetzes und anderer Gesetze an das AIFM-Steuer-Anpassungsgesetz (Drs. 18/68). Außerdem beriet er Themen, die beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU am 19. und 20. Dezember 2013 eine Rolle spielten.⁷⁵

6. Konstituierung der Regierung

Die Bildung der Regierung gelang noch kurz vor Weihnachten. *Angela Merkel* wurde mit der Unterstützung von 462 der 631 Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Kanzlerin gewählt. 42 Stimmen der Koalitionsfraktionen fehlten ihr. Damit schöpfte sie 91,7 Prozent des Stimmenpotenzials aus – der beste Wert, der bei einer Kanzlerwahl zu Beginn einer Großen Koalition bisher erreicht wurde (vgl. Tabelle 9). Die Regierungsbildung war am 17. Dezember 2013 mit der Vereidigung des Kabinetts nach 85 Tagen abgeschlossen – die längste Dauer in der Geschichte der Bundesrepublik (vgl. Tabelle 8). Dies bedeutete auch, dass das Land fast drei Monate und damit 20 Tage länger als jemals zuvor von einer geschäftsführenden Regierung geleitet wurde; und der normale Politikbetrieb startete sogar erst nach der Weihnachtspause im Januar 2014.

7. Merkmale der Regierungsbildung und erste Schritte der neuen Regierung

Die Regierungsbildung war gekennzeichnet durch ausführliche Prozesse der Deliberation in einem dreistufigen Verfahren: Sondieren, Verhandeln, Mitgliederentscheid. Das „Bargaining“ in den ersten Phasen wurde in einem letzten Schritt durch das „Arguing“ vor allem innerhalb der SPD abgelöst. Die zentrale Rolle der Deliberation und ihr Übergewicht gegenüber Entscheidungen setzt ein hohes Maß an Rationalität voraus, das zu zielgerichteten

75 Vgl. *Günter Bannas*, Bundestag im Kleinformat, in: FAZ vom 3. Dezember 2013, S. 2; Deutscher Bundestag, Hauptausschuss billigt EU-Programm bis 2020, 4. Dezember 2013, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/48079762_kw48_de_hauptausschuss/index.html (Abruf am 10. März 2014).

Tabelle 8: Dauer der Regierungsbildungen zu Beginn der Wahlperiode

Ereignis	12. WP 1990	13. WP 1994	14. WP 1998	15. WP 2002	16. WP 2005	17. WP 2009	18. WP 2013
Tag der Wahl	2.12.1990	16.10.1994	27.9.1998	22.9.2002	18.9.2005	27.9.2009	22.9.2013
Beginn der Koalitionsverhandlungen	6.12.1990	27.10.1994	1.10.1998	25.9.2002	17.10.2005	5.10.2009	4.10.2013
Abschluss der Koalitionsverhandlungen	16.1.1991	11.11.1994	20.10.1998	16.10.2002	11.11.2005	26.10.2009	27.11.2013
Konstituierung des Bundestages	20.12.1990	10.11.1994	26.10.1998	17.10.2002	18.10.2005	27.10.2009	22.10.2013
Wahl des Bundeskanzlers	17.1.1991	15.11.1994	27.10.1998	22.10.2002	22.11.2005	28.10.2009	17.12.2013
Vereidigung des Kabinetts	18.1.1991	17.11.1994	27.10.1998	22.10.2002	22.11.2005	28.10.2009	17.12.2013
Abgabe der Regierungserklärung	30.1.1991	23.11.1994	10.11.1998	29.10.2002	30.11.2005	10.11.2009	18.12.2013
Dauer der Regierungsbildung*	47 Tage	32 Tage	30 Tage	30 Tage	65 Tage	31 Tage	85 Tage

* Tag der Bundestagswahl bis zur Vereidigung des Kabinetts.

Quelle: Michael F. Feldkamp, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011, S. 544, eigene Ergänzungen.

Handlungen führt.⁷⁶ Im politischen Alltag müssen solche Erwartungen an den Koalitionsvertrag zu Enttäuschungen führen, weil sich die Rahmenbedingungen politischer Entscheidungen rasch verändern, aber auch weil neben die Rationalität der Fachpolitiker die Rationalität des Parteienwettbewerbs tritt. Ein Vertrag im eigentlichen Sinne ist ein Koalitionsvertrag eben nicht.⁷⁷ Die SPD nutzte die Koalitionsverhandlungen für innerparteiliche Zwecke, um die Partei zusammenzuhalten und ihr das Gefühl zu geben, 2013 nicht die Wahlen verloren, sondern die Macht gewonnen und ihren Themen zum Durchbruch verholfen zu haben. Der Parteiführung, die so Diskussionen um die Verantwortung für die Wahlniederlage verhindert, gelang der politische Neuanfang.

76 Vgl. Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1: Handlungsrationale und gesellschaftliche Rationalisierung, Frankfurt am Main 1981, S. 25.

77 Vgl. Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh, Regierungsbildung, in: dies. (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin / New York 1989, S. 1297 – 1324, S. 1311, Rn. 39; Harald Georgii, Koalitionsvertrag – Koalitionsvereinbarung, in: Aktueller Begriff 87/09 vom 26. Oktober 2009, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/Koalitionsverhandlungen_-_Koalitionsvertrag.pdf (Abruf am 25. Februar 2014).

Tabelle 9: Ergebnisse der Kanzlerwahlen im Deutschen Bundestag 1949 bis 2013

Jahr	Kandidat	Mandatsanteil der Koalitionsparteien (in %)	Stimmenzahl der Koalition	Stimmenzahl der Opposition	Mehrheit der Mitglieder	Ja-Stimmen (in Klammern in %)	Ausschöpfung des Stimmponentials der Koalition (in %)	Wahrscheinliche Anzahl der Abweichler*
1949	Konrad Adenauer (CDU)	52,0	209	193	202	202 (50,2)	96,7	7
1953	Konrad Adenauer (CDU)	68,6	334	153	244	305 (62,6)	91,3	28
1957	Konrad Adenauer (CDU)	57,7	287	210	249	274 (55,1)	95,4	13
1961	Konrad Adenauer (CDU)	61,9	309	190	250	258 (51,7)	83,4	51
1963	Ludwig Erhard (CDU)	61,7	308	191	250	279 (55,9)	90,6	29
1965	Ludwig Erhard (CDU)	59,3	294	202	249	272 (54,8)	92,5	22
1966	Kurt Georg Kiesinger (CDU)	90,1	447	49	249	340 (68,5)	78,1	107
1969	Willy Brandt (SPD)	51,2	254	242	249	251 (50,6)	98,8	3
1972	Willy Brandt (SPD)	54,6	271	225	249	269 (54,2)	99,3	2
1974	Helmut Schmidt (SPD)	54,6	271	225	249	267 (53,8)	98,5	4
1976	Helmut Schmidt (SPD)	51,0	253	243	249	250 (50,4)	98,8	3
1980	Helmut Schmidt (SPD)	54,5	271	226	249	266 (53,5)	98,2	5
1982	Helmut Kohl (CDU)	56,1	279	218	249	256 (51,5)**	91,8	23
1983	Helmut Kohl (CDU)	55,8	278	220	250	271 (54,4)	97,5	7
1987	Helmut Kohl (CDU)	54,1	269	228	249	253 (50,9)	94,1	16
1991	Helmut Kohl (CDU)	60,1	398	264	332	278 (57,1)	95,0	20
1994	Helmut Kohl (CDU)	50,7	341	331	337	338 (50,3)	99,1	3
1998	Gerhard Schröder (SPD)	51,6	345	324	335	351 (52,5)	99,7***	7***
2002	Gerhard Schröder (SPD)	50,7	306	297	302	305 (50,6)	99,7	1
2005	Angela Merkel (CDU)	73,0	448	166	308	397 (64,7)	88,6	51
2009	Angela Merkel (CDU)	53,4	332	290	312	323 (51,9)	96,6	10
2013	Angela Merkel (CDU)	79,9	504	127	316	462 (73,2)	91,7	42

* Nicht ausgeschöpfes Stimmenpotential (absolut) = Stimmenzahl der Koalition – Ja-Stimmen bei Kanzlerwahl.

** Ergebnis des konstruktiven Misstrauensvotums am 1. Oktober 1982.

*** Schröder erhält sechs Stimmen mehr, als die Koalition über Mandate verfügte. Da ein Abgeordneter der Koalition beurlaubt war, liegt die errechnete Ausschöpfung des Stimmenpotentials unter 100 Prozent, und es darf vermutet werden, dass Schröder sieben Stimmen aus den Reihen der Oppositionsfraktionen erhielt.

Quelle: Daten bis 2005 aus *Ulrich Thysen*, Daten zum Start der Regierung *Merkel I* 2005/2006, a.A.O. (Fn. 19), S. 477; Daten für 2009 und 2013 beruhen auf Berechnungen aus dem im Internet verfügbaren, von *Michael F. Feldkamp* fortlaufend aktualisierten Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, http://bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/01/01_06/01_06_Wahlergebnis_auf_Bundesebene.pdf (Abruf am 25. Februar 2014).

Die ersten Äußerungen einzelner Vertreter der dritten Großen Koalition klangen so, als wollten sie den Koalitionsvertrag durch Interpretation neu positionieren. (Kurzfristige) Kontroversen entbrannten etwa zur PKW-Maut, zum Mindestlohn oder zu Rentenfragen. „Wer betrügt, fliegt“ war die griffig-bissige Kurzformel, die die CSU für die Abwehr einer Einwanderung in die deutschen Sozialsysteme fand, was wiederum eine generelle Zuwanderungsdebatte auslöste, an der sich auch der Bundespräsident beteiligte. Hauptgründe für den unsicheren Start der Großen Koalition waren zum einen die bevorstehenden Wahlen: die Wahl zum Europäischen Parlament und – für die CSU von besonderer Bedeutung – die bayerischen Kommunalwahlen. Zum anderen legte der SPD-Vorsitzende *Sigmar Gabriel* besonderen Wert darauf, die Fehler, die die Sozialdemokraten aus seiner Sicht in der zweiten Großen Koalition gemacht hatten, nicht zu wiederholen.⁷⁸ Der Anteil der SPD an der Arbeit der Regierung sollte von Anfang an deutlich werden, um nicht wieder der Bundeskanzlerin allein die Regierungserfolge zu überlassen. In der Presse wurde angesichts der SPD-Offensive gefragt, ob „wir nun von *Sigmar Gabriel* regiert werden“⁷⁹, und der Spiegel sah im SPD-Parteivorsitzenden und Wirtschaftsminister schon einen „roten *Erhard*“⁸⁰. Man kann davon ausgehen, dass sich das Koalitionsklima beruhigen und der Amtsbonus *Angela Merkels* vor allem in der Außen- und Europapolitik zum Tragen kommen wird. Die dritte Große Koalition hat sich kein „Projekt“ vorgenommen, sie ist ausgelastet mit dem Management der bestehenden Herausforderungen von der Staatsschuldenkrise in Europa über die Bundeswehrreform bis hin zur Energiewende und dem demographischen Wandel, um nur einige zu nennen.

78 Vgl. *Sigmar Gabriel*, Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Sigmar Gabriel beim ordentlichen SPD-Bundesparteitag am 14. November 2013 in Leipzig, S. 6, <http://www.sigmar-gabriel.de/spd-webapp/servlet/elementblob/15404630/content> (Abruf am 25. Februar 2014).

79 *Hugo Müller-Vogg*, Regiert uns in Wahrheit Sigmar Gabriel?, in: Bild vom 24. Januar 2014, S. 2.

80 *Sven Böll / Horand Knaup / Peter Müller / Gordon Repinski / Gerald Traufetter*, Der rote Erhard, in: Der Spiegel vom 20. Januar 2014, S. 26 – 27.