

Regierungsbildung „wider Willen“ – der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017

Sven T. Siefken

Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl am 24. September 2017 war ausgesprochen ungewöhnlich: Zunächst fanden sehr ausführliche Sondierungen für eine bislang im Bund nie dagewesene Koalition aus CDU, CSU, FDP und Grünen statt, benannt nach der schwarz-gelb-grünen Landesflagge der Karibikinsel Jamaika (Phase 1). Doch diese Sondierungen wurden kurz vor ihrem Abschluss durch die FDP abgebrochen. Es folgte eine Zeit der Diskussion über die Handlungsoptionen, insbesondere über Neuwahlen oder die Bildung einer Minderheitsregierung (Phase 2). Daran schlossen sich – nach Mahnung des Bundespräsidenten – recht zügige Sondierungsgespräche (Phase 3) und Koalitionsverhandlungen (Phase 4) für eine erneute Große Koalition aus CDU, CSU und SPD an. Im Anschluss wurde auf unterschiedlichen Wegen die Zustimmung der beteiligten Parteien eingeholt (Phase 5) – durch Gremienbeschlüsse (CSU), einen Parteitag (CDU) und eine Mitgliederbefragung (SPD). Dann erfolgte die eigentliche Regierungsbildung (Phase 6). Erst beinahe ein halbes Jahr – genauer: 171 Tage – nach der Bundestagswahl war die neue Regierung im Amt. Dies hatte zwischenzeitlich zu Befürchtungen über ein Ende der bewährten deutschen Stabilität geführt und Diskussionen über eine Staats- und Regierungs-krise befördert.¹ Warnungen vor „belgischen Verhältnissen“ wurden formuliert – dort hatte es nach den Wahlen im April 2010 anderthalb Jahre gedauert, bis eine Regierung gebildet war.² Wie in der Zeitschrift für Parlamentsfragen seit ihrer Gründung üblich³, analysiert und dokumentiert der vorliegende Beitrag den Weg zur Bildung der Bundesregierung 2018, dessen bedeutende Meilensteine in Tabelle 1 zusammengefasst sind.

1. Wahlkampf und Wahlergebnis als einengende Ausgangssituation

In mehrfacher Hinsicht war das Ergebnis der Bundestagswahl am 24. September 2017 bemerkenswert: Die seit 2013 regierende Große Koalition aus CDU, CSU und SPD verlor knapp 14 Prozentpunkte an Stimmen – ein Negativrekord in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Mit der AfD zog erstmals seit 1983 eine neugegründete Partei in den Bundestag ein und erweitert nun das politische Spektrum im Parlament um den Rechtspopulismus. Überdies gelang es der FDP, die Fünf-Prozent-Hürde zu überspringen,

1 Vgl. etwa Alexander Marguier / Christoph Schwennicke / Christoph Seils, Deutschland unregierbar, in: Cicero vom Februar 2018, H. 2, S. 14 – 26.

2 Vgl. „Parteien in Belgien einigen sich auf Koalition – nach anderthalb Jahren“, in: SZ vom 2. Dezember 2011, S. 7.

3 Vgl. die Verweise auf die Beiträge seit 1966 bei Uwe Thaysen, Regierungsbildung 2005. Merkel, Merkel I, Merkel II?, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 582 – 610, S. 582; ders., Regierungsbildung 2005: Daten zum Start der Regierung Merkel 2005/2006, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 470 – 480; Thomas Saalfeld, Regierungsbildung 2009. Merkel II und ein höchst unvollständiger Koalitionsvertrag, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 1, S. 181 – 206; Roland Sturm, Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013: lagerübergreifend und langwierig, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 1, S. 207 – 230.

Tabelle 1: Schritte auf dem Weg zur Bildung der Bundesregierung 2017/2018

24. September 2017	Bundestagswahl; SPD-Vorsitzender und Spitzenkandidat <i>Martin Schulz</i> schließt noch am Wahlabend eine erneute Große Koalition aus
9. Oktober 2017	Einigung von CDU und CSU zur Obergrenze
15. Oktober 2017	Landtagswahl in Niedersachsen
16. bis 20. Oktober 2017	Kennenlern-Woche mit bilateralen Gesprächen zwischen CDU, CSU, FDP und Grünen
20. Oktober bis 19. November 2017	Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU, FDP und Grünen
19. November 2017	FDP beendet die Sondierungsgespräche
20. November 2017	Bundespräsident <i>Frank-Walter Steinmeier</i> ermahnt die Parteien zur Bildung einer Regierung
20. bis 30. November 2017	Gespräche des Bundespräsidenten mit den Vorsitzenden aller im Bundestag vertretenen Parteien und gemeinsames Gespräch mit den Vorsitzenden von CDU, CSU und SPD
6. Dezember 2017	Bundesparteitag der SPD beschließt ergebnisoffene Sondierungen
20. bis 22. Dezember 2017	Vorgespräche zwischen CDU, CSU und SPD zur Vorbereitung von Sondierungsgesprächen
7. bis 12. Januar 2018	Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU und SPD
21. Januar 2018	SPD-Parteitag beschließt Aufnahme von Koalitionsverhandlungen
26. Januar bis 7. Februar 2018	Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD
8. Februar 2018	Zustimmung der Parteigremien der CSU zum Koalitionsvertrag
26. Februar 2018	Zustimmung des CDU-Bundesparteitages zum Koalitionsvertrag
20. Februar bis 2. März 2018	Schriftliche SPD-Mitgliederbefragung zum Koalitionsvertrag
4. März 2018	Bekanntgabe des Ergebnisses der SPD-Mitgliederbefragung
12. März 2018	Unterzeichnung des Koalitionsvertrages
14. März 2018	Wahl der Bundeskanzlerin und Vereidigung des Kabinetts
21. März 2018	Regierungserklärung der Bundeskanzlerin im Bundestag

Quelle: Siehe Angaben im Text.

an der sie 2013 gescheitert war. FDP und AfD profitierten wesentlich von der gesteigerten Wahlbeteiligung.⁴

Die Positionierung der Parteien im Wahlkampf beeinflusste ihre Optionen nach der Bundestagswahl. Die SPD hatte sich von einer Neuauflage der Großen Koalition distanziert, auch hatte sie erstmals im Bund eine Zusammenarbeit mit der Linkspartei nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Dies war bereits unmittelbar nach der Bundestagswahl 2013 auf dem Leipziger Parteitag der SPD entschieden worden.⁵ Zugleich waren im Wahlkampf deutliche Annäherungen insbesondere von CDU und Grünen festzustellen, die durch die pragmatische grün-schwarze Koalition in Baden-Württemberg seit Mai 2016 befördert

4 Vgl. auch den Beitrag von *Richard Hilmer / Jérémie Gagné* in diesem Heft der ZParl sowie *Stefan Hauffner / Arndt Leininger*, Die Erfolge der AfD und die Wahlbeteiligung: Gibt es einen Zusammenhang?, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 1, S. 69 – 90.

5 Vgl. *Nico Fried*, Mageres Ergebnis für Gabriel, in: SZ vom 15. November 2013, S. 1.

wurden. So hatte sich eine Runde von jüngeren Abgeordneten der beiden Parteien seit 2014 regelmäßig getroffen, politische Themen diskutiert, die Beziehungen zueinander gepflegt und gegenseitiges Vertrauen aufgebaut.⁶ Auch wurde die im Mai 2017 gebildete Jamaika-Koalition in Schleswig Holstein allgemein als gut funktionierend wahrgenommen.⁷ Dieses Modell entspricht der These vom fluiden Mehrparteiensystem, dessen Herausbildung seit 2005 für den Bund beobachtet wurde und das durch das Fehlen gesicherter Mehrheiten und vielfältige Koalitionsmöglichkeiten gekennzeichnet ist.⁸

Von Bedeutung für die politischen Akteure war auch die Bevölkerungseinschätzung. Zehn Tage vor der Wahl hatten Befragungen gezeigt, dass die Anhänger der Unionsparteien ein Bündnis mit der SPD in gleichem Maße unterstützten (45 Prozent) wie eine Jamaika-Koalition (46 Prozent). Bei den SPD-Anhängern war die Verteilung ähnlich: 50 Prozent sprachen sich für eine Große Koalition, 46 Prozent für den Gang in die Opposition aus. Kaum klarer war die Einschätzung bei den Sympathisanten der Grünen: 49 Prozent forderten ein Jamaika-Bündnis und 45 Prozent den Gang in die Opposition. Eine klare Präferenz für Jamaika zeigte sich – was vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung als „Ironie der Geschichte“ bezeichnet werden muss – lediglich bei Anhängern der FDP: 60 Prozent sprachen sich für Jamaika aus, 86 Prozent für eine schwarz-gelbe Koalition.⁹ Am Tag nach der Bundestagswahl bewerteten 31 Prozent der Befragten eine Große Koalition mit gut oder sehr gut, ein Jamaika-Bündnis fand demgegenüber Unterstützung bei 57 Prozent.¹⁰

Das Wahlergebnis ließ rechnerisch nur wenige Koalitionsoptionen zu: einerseits die Jamaika-Variante, andererseits eine erneute Große Koalition. Für ein Linksbündnis aus SPD, Grünen und Linkspartei reichten die Stimmen nicht aus. Die rechnerisch mögliche Koalition aus AfD und den Unionsfraktionen war im Wahlkampf von beiden Seiten kategorisch ausgeschlossen worden. Begrenzt wurden die Optionen durch die Entscheidung der SPD-Parteiführung, bereits am Wahlabend der Neuaufgabe einer Großen Koalition eine klare Absage zu erteilen. Der SPD-Parteivorsitzende und Spitzenkandidat *Martin Schulz* verkündete bei seinem Auftritt im Willy-Brandt-Haus, „dass wir heute Abend die Oppositionsrolle für uns annehmen und klar erklären, dass die SPD in die Opposition geht“¹¹. Diese Linie war zuvor in der engeren Parteiführung abgestimmt und in einer Telefonkonferenz dem Bundesvorstand der SPD bekannt gegeben worden.¹² In einer konfrontativen Presse-

6 Vgl. *Lydia Rosenfelder*, Alte Bekannte, neue Bekannte, in: FAS vom 5. November 2017, S. 2.

7 Vgl. *Wilhelm Knelangen*, Die schleswig-holsteinische Landtagswahl vom 7. Mai 2017: Niederlage der „Küstenkoalition“ und erstmals „Jamaika“ im Norden, in: ZParl, 48. Jg. (2017), H. 3, S. 575 – 593.

8 Vgl. *Oskar Niedermayer*, Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: *Frank Decker / Viola Neu* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien 2007, S. 114 – 135, S. 124; siehe dazu auch den Beitrag von *Oskar Niedermayer* in diesem Heft der ZParl.

9 Vgl. Infratest dimap, ARD-DeutschlandTrend. September II, Berlin 2017, <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2017/september-ii/> (Abruf am 15. April 2018).

10 Vgl. dies., ARD-DeutschlandTrend extra. Umfrage am Tag nach der Bundestagswahl, Berlin 2017, <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2017/blitz-bundestagswahl/> (Abruf am 15. April 2018).

11 *Markus Feldenkirchen*, Die Schulz-Story. Ein Jahr zwischen Höhenflug und Absturz, München 2018, S. 276.

12 Vgl. ebenda, S. 275 f.

konferenz am Tag nach der Wahl betonte *Schulz* nochmals: „In eine Regierung von *Angela Merkel* werde ich nicht eintreten. Ganz klar.“¹³

Wenngleich vor diesem Hintergrund nur eine Koalitionskonstellation übrig blieb, war aus Sicht der Beteiligten keine große Eile geboten. Erstens sollte vor weiteren Schritten die Landtagswahl in Niedersachsen am 15. Oktober 2017 abgewartet werden, damit man sich auf den dortigen Wahlkampf konzentrieren konnte. Auch hatten sich die Grünen deutlich gegen eine Jamaika-Koalition in Niedersachsen positioniert¹⁴, so dass entsprechende Verhandlungen auf Bundesebene vor dem Wahltag nicht erwünscht waren. Zudem bot dies *Angela Merkel* eine willkommene „Verschnaufpause“¹⁵, in der kein Interesse an einer öffentlichen Aufarbeitung des schlechten Wahlergebnisses der Partei im Bund bestand, da dies zu Stimmenverlusten in Niedersachsen führen konnte.

Es war auch noch immer die Position zwischen CDU und CSU zur Frage einer Höchstgrenze für Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland zu klären. Sie war für den Bundestagswahlkampf mit einem „Burgfrieden“ ausgeklammert worden im Sinne eines „Agree-to-Disagree“. Für die anstehenden Koalitionsverhandlungen war dies jedoch nicht praktikabel. In dieser Sache stellten am 9. Oktober 2017 die Parteivorsitzenden *Angela Merkel* und *Horst Seehofer* eine Einigung vor, die eine Runde von jeweils fünf Spitzenpolitikern der beiden Unionsparteien erarbeitet hatte: Es sollte nicht mehr von einer „Obergrenze“ gesprochen werden, zugleich wurde die Zahl von 200.000 Flüchtlingen als Maximum angesehen. Im Anschluss an diese Einigung kommentierte der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, *Armin Laschet*, CDU: „Ich bin zufrieden. Die Sonne scheint. Sun of Jamaica.“¹⁶ Dieser Satz stand für eine Aufbruchsatmosphäre, die den Einstieg in die Sondierung, ähnlich wie 1998 das „rot-grüne Projekt“¹⁷, als eine sich anbahnende Zeitenwende erscheinen ließ.

2. Konstituierung des 19. Bundestages und die geschäftsführende Regierung

Früh war absehbar, dass die Regierungsbildung länger dauern würde. Nach der Landtagswahl in Niedersachsen waren Gespräche zwischen den sich in Teilen noch fremden potentiellen Koalitionspartnern zu führen. Insofern konnte nicht der Abschluss der Koalitionsverhandlungen abgewartet werden, bis sich der Bundestag innerhalb der verfassungsmäßigen vorgegebenen Frist von 30 Tagen nach der Wahl konstituierte (Art. 39 Abs. 2 GG). Schon in der Vergangenheit war es – gerade bei der Bildung von Großen Koalitionen – zu erheblichen Differenzen gekommen: 2005 wurden die Verhandlungen 24 Tage nach Konstituierung des Bundestages abgeschlossen, 2013 waren es 36 Tage, 2018 sollten es nun 106 Tage

13 *Christoph Hickmann*, Trotz alledem, in: SZ vom 26. September 2017, S. 2.

14 Vgl. *Holger Meyer / Ferdinand Müller-Rommel*, Die niedersächsische Landtagswahl vom 15. Oktober 2017: „Vernunftheirat“ führt zu erster Großer Koalition nach 50 Jahren, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 1, S. 3 – 22.

15 Ebenda, S. 5.

16 *Günter Bannas / Eckart Lohse*, Auch Koalieren hat seine Zeit, in: FAZ vom 10. Oktober 2017, S. 2.

17 *Christoph Egle / Tobias Ostheim / Reimut Zohlnhöfer* (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998 – 2002, Wiesbaden 2003.

werden (vgl. Tabelle 6). Ansonsten lagen seit Mitte der 1960er Jahre meist wenige Tage zwischen dem Abschluss der Koalitionsverhandlungen und der Konstituierung des Parlaments.¹⁸ *Philipp Gassert* macht hier ein „Gesetz der Stufen“ aus – mit jedem erneuten Zusammenkommen derselben Koalition verlängert sich die Dauer der Verhandlungen. Dies gelte für die Bündnisse unter *Konrad Adenauer*, für die sozial-liberale und auch die christlich-liberale Koalition. Die Koalitionsbildung 2018 stützt dies ebenfalls.¹⁹

Der 19. Bundestag konstituierte sich am 24. Oktober 2017. Zum ersten Mal seit 1953 sind dort nun wieder sechs Parteien vertreten. *Hermann Otto Solms*, FDP, hielt die Eröffnungsrede als Alterspräsident, denn er hatte dem Bundestag 33 Jahre als Mitglied angehört. Ende der 18. Wahlperiode war die Geschäftsordnung des Bundestages so angepasst worden, dass dieses Amt nicht nach Lebensjahren, sondern nach Seniorität im Parlament vergeben wird.²⁰ Unüblich war, dass die SPD – voll im Oppositionsmodus – im Rahmen dieser Sitzung nicht nur massiv die Kanzlerin kritisierte, sondern auch grundlegende Veränderungen in der Geschäftsordnung beantragte, die vorher nicht im Ältestenrat besprochen worden waren. *Carsten Schneider*, Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD, hielt eine kraftvolle Rede, in der er die Bundeskanzlerin aufforderte, „sich viermal im Jahr einer direkten Befragung im Parlament“ zu stellen. Dieser Antrag wurde mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen zur Beratung in den Ältestenrat überwiesen, was *Martin Schulz* mit dem Zwischenruf quittierte: „Jamaika steht!“²¹

Zum Präsidenten des Bundestages wurde mit klarer parteiübergreifender Mehrheit *Wolf-gang Schäuble* gewählt – er erhielt 501 Ja-Stimmen bei 173 Nein-Stimmen und 30 Enthaltungen. Zuvor hatte die AfD angekündigt, entgegen parlamentarischen Gepflogenheiten den Kandidaten nicht zu unterstützen. Die weiteren Sitze im Präsidium wurden nach geübter Parlamentspraxis durch alle Fraktionen besetzt. Mit klarer Mehrheit gewählt wurden *Hans-Peter Friedrich*, CSU, *Thomas Oppermann*, SPD, *Wolfgang Kubicki*, FDP, *Petra Pau*, Die Linke, und *Claudia Roth*, Bündnis 90/Die Grünen. Der Kandidat der AfD, *Albrecht Glaser*, hingegen fand im ersten Wahlgang nicht die erforderliche Mehrheit von 355 Stimmen und scheiterte auch im unmittelbar stattfindenden zweiten und dritten Wahlgang, für die die AfD an diesem Personalvorschlag festhielt. Der Hintergrund war, dass *Glaser* die Religionsfreiheit für den Islam in Deutschland in Frage gestellt hatte und daher von den anderen Parteien als nicht wählbar angesehen wurde.²² Dies war schon vor der Wahl angekündigt und der Kandidat um Klarstellung gebeten worden, wobei er aber wiederum seine Position betonte. Nachdem er in drei Wahlgängen gescheitert war und die AfD auch in den

18 Ausnahmen: 1987 Abschluss der Koalitionsverhandlungen 19 Tage nach Konstituierung des Bundestages, 1990: 27 Tage. Auch vor 1965 waren die Zahlen teilweise höher: 13 Tage (1953) und 27 Tage (1961). Eigene Berechnungen auf Basis von Daten aus *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011, S. 544; *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999, S. 1141 f.

19 Vgl. *Philipp Gassert*, Bildung und Management von Koalitionen. Die Bundesrepublik Deutschland in historischer Perspektive, in: *ders. / Hans Jörg Hennecke* (Hrsg.), Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel, Paderborn 2017, S. 11 – 28, S. 17.

20 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12376.

21 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/1, S. 5, S. 11.

22 Vgl. *Jens Schneider*, Eklat mit Ansage, in: SZ vom 24. Oktober 2017, S. 2.

Folgemonaten keinen anderen Kandidaten aufstellen wollte, entschied der Ältestenrat, dass es keinen weiteren Wahlgang geben werde.²³ Damit ist die AfD nicht im Präsidium des Bundestages vertreten.

Die Fachausschüsse wurden vorerst nicht eingesetzt, da man für die seit 1969 praktizierte Spiegelbildlichkeit²⁴ zunächst die künftigen Geschäftsbereiche der Ministerien abwarten wollte. Wie erstmalig 2013 wurde in der zweiten Plenarsitzung am 21. November 2017 ein Hauptausschuss mit 47 Mitgliedern installiert, ebenso wie ein Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung und ein Petitionsausschuss. So war die Arbeitsfähigkeit des Parlaments im Sinne der Geschäftsordnung hergestellt. Anders als in der 18. Wahlperiode, in der der Hauptausschuss sich mit nur drei Gesetzentwürfen befasst hatte, gab er 2017/2018 insgesamt 17 Berichte zu Gesetzentwürfen und verschiedenen Anträgen aus dem Parlament und von der Regierung ab.

Auf der Seite der Exekutive erhielten die Minister mit Konstituierung des neuen Bundestages ihre Entlassungsurkunden, doch blieb die Bundesregierung auf Ersuchen des Bundespräsidenten einstweilen geschäftsführend im Amt. Aus diesem Grund trat *Andrea Nahles*, SPD, von ihrem Amt als Bundesministerin für Arbeit und Soziales zurück, da sie als voraussichtliche Oppositionsführerin im Bundestag schlecht gleichzeitig Mitglied des Kabinetts sein konnte. Ihr Ministerium wurde für die Übergangszeit von Familienministerin *Katarina Barley*, SPD, zusätzlich geleitet. Eine ähnliche Konstellation gab es in der CDU, denn als neuer Präsident des Deutschen Bundestages war *Wolfgang Schäuble* vorgesehen, der amtierende Bundesminister der Finanzen, und würde bereits bei Konstituierung des Bundestages gewählt werden. Er trat daher ebenfalls von seinem Ministeramt zurück, und der Kanzleramtsminister *Peter Altmaier*, CDU, übernahm zusätzlich die Führung des BMF.²⁵

3. Phase 1: Die Sondierungen für eine erste Jamaika-Koalition im Bund – und ihr Scheitern

Anders als in der Vergangenheit, als Sondierungen unterschiedliche Koalitionsoptionen klärten, war aufgrund der skizzierten Ausgangslage 2017 zunächst nur ein Modell denkbar: Jamaika. Dies veränderte den Charakter der Sondierung zu einer sehr detaillierten inhaltlichen Diskussion. Die Gespräche wurden durch eine „Kennenlernen-Woche“ unmittelbar im Anschluss an die Landtagswahl in Niedersachsen vorbereitet; Vertreter der drei beteiligten Parteien trafen sich in den unterschiedlichen Konstellationen bilateral. Beendet wurde sie am 20. Oktober mit einem ersten Vorgespräch der „Großen Sondierungsrunde“. Sie bestand aus 52 Mitgliedern, 19 aus der CDU, 11 aus der CSU, 8 aus der FDP und 14 von den Grünen.²⁶ Die Parteien hatten hier Vertreter verschiedener Stufen des föderalen Systems entsandt, insbesondere von Bund und Ländern, aber auch die kommunale Ebene

23 Vgl. *ders.*, Drei Wahlgänge sind genug, in: SZ vom 20. Januar 2018, S. 6.

24 Vgl. *Wolfgang Zeh*, Das Ausschusssystem im Bundestag, in: *Hans-Peter Schneider / ders. (Hrsg.)*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, S. 1087 – 1102, S. 1091.

25 Vgl. *Günter Bannas*, Im Schatten der Sondierungen, in: FAZ vom 28. Oktober 2017, S. 8.

26 Vgl. *Severin Weiland*, Jamaika tastet sich weiter voran, in: Spiegel online vom 20. Oktober 2017, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/grosse-sondierungsrunde-jamaika-macht-sich-auf-den-weg-naechste-woche-a-1173998.html> (Abruf am 15. April 2018).

(*Kurt Gribl*, CSU, Oberbürgermeister der Stadt Augsburg) und die europäische Ebene waren mit fünf Mitgliedern des Europäischen Parlaments vertreten.

Zwischen den Parteien wurde ein Katalog von zwölf Themenfeldern verabredet, die in den Sondierungsgesprächen bis Mitte November zu behandeln waren.²⁷ Zu jedem Themenfeld wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet.²⁸ Zudem trafen sich regelmäßig die Parteivorsitzenden als Verhandlungsführer: *Angela Merkel*, CDU, *Horst Seehofer*, CSU, *Christian Lindner*, FDP, und sein Stellvertreter *Wolfgang Kubicki* sowie für die Grünen *Katrin Göring-Eckart* und *Cem Özdemir*. Diese Gruppe wurde später noch zeitweise ergänzt um den Vorsitzenden der Unionsfraktion *Volker Kauder*, CDU, und *Alexander Dobrindt*, CSU-Landesgruppenvorsitzender. Somit waren die Sondierungsgespräche mit den drei organisatorischen Ebenen – Große Verhandlungsrunde, Arbeitsgruppen und Verhandlungsführer – stärker strukturiert als in der Vergangenheit und wurden auch durch mehr Personen durchgeführt. 2013 etwa waren die zentralen Akteure die Parteivorsitzenden und 21 Unterhändler.²⁹ Dies stützt und erweitert die These von der langfristigen Veränderung des Koalitionsmanagements mit einem „Trend zur Verrechtlichung, Formalisierung und Verschriftlichung auch des Informellen“³⁰. Beobachter sprachen dementsprechend von den „so genannten Sondierungen, die doch längst Koalitionsverhandlungen sind“³¹. *Lindner* kritisierte die Verhandlungsstruktur später als taktisch motiviert: „[Angela Merkel] hat es gemacht wie auf einem europäischen Gipfeltreffen: sehr große Verhandlungsgruppen, ständig wechselnde Formate, sehr lange Gesprächsdauer, um am Ende dann unter dem Druck der öffentlichen Erwartung Ergebnisse zu erzielen.“³² *Robert Habeck* sieht im Rückblick „Anfängerfehler“ von allen, insbesondere darin, direkt in Details eingestiegen zu sein, „statt um Leitkategorien zur ringen“: „Dann waren wir von Anfang an zu freundlich zueinander und lullten alle Konflikte in Bindestrichpapiere ein, winkten vom Balkon, suggerierten, die Sache sei geritzt, während kaum ein Konflikt ausgesprochen werden konnte.“³³

Auch die Inszenierung der Gespräche und die mediale Begleitung waren stärker als zuvor. Hatten sie in der Vergangenheit noch den Charakter von lediglich vorbereitenden Sondierungen, wurde nun in differenzierter Struktur in den repräsentativen Räumlichkeiten des Reichstagspräsidenten-Palais getagt. Regelmäßig zeigten sich die Mitglieder der Verhandlungsgruppen auf dem Balkon und winkten den Journalisten zu. Durch die Akteure selbst wurden die Gespräche auch in den sozialen Medien begleitet, indem etwa Zwischenstände der Verhandlungen oder auch nur ein Foto des Abendessens via Twitter be-

27 Vgl. „Erste Jamaika-Gespräche in großer Runde“, in: Spiegel online vom 20. Oktober 2017, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/jamaika-gespraeche-in-grosser-runde-die-themen-die-reihenfolge-a-1173809.html> (Abruf am 17. April 2018); „Merkel stimmt Europapolitik mit FDP und Grünen ab“, in: FAZ vom 21. Oktober 2017, S. 1.

28 Vgl. „Fortschritte bei Sondierungen auf weniger umstrittenen Feldern“, in: FAZ vom 11. November 2017, S. 4.

29 Vgl. *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 3), S. 211.

30 *Philipp Gassert*, a.a.O. (Fn. 19), S. 25.

31 *Majid Sattar*, Ein wenig Drama für die Woche der Entscheidungen, in: FAZ vom 13. November 2017, S. 2.

32 „Ohne die Grünen hätte es zweifelsohne geklappt“, Interview mit *Christian Lindner*, in: FAZ vom 22. November 2017, S. 2.

33 *Robert Habeck*, Wir waren zu freundlich, in: FAZ online vom 15. Januar 2018, http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/jamaika-sondierungen-die-gruenen-waren-zu-freundlich-15392101.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0 (Abruf am 2. Mai 2018).

kannt gegeben wurden.³⁴ Während der langwierigen Sondierungen kam es auch zu öffentlich ausgetragenen Zwistigkeiten zwischen den potentiellen Partnern, insbesondere der CSU-Generalsekretär *Andreas Scheuer* und der CSU-Landesgruppenchef *Alexander Dobrindt* wurden als regelmäßige öffentliche Kritiker aus dem Verhandlungsteam heraus tätig, was zu teils heftiger Kritik führte.³⁵

Während es in einigen Politikfeldern schnell Übereinkunft gab, etwa zu höheren Ausgaben in den Bereichen Bildung und Gesundheit, blieben andere Punkte – etwa in der Verkehrspolitik – „weiter dissent“, wie *Anton Hofreiter*, Fraktionsvorsitzender der Grünen, formulierte.³⁶ Schließlich entstand ein zusammengeführtes Papier, in dem die Einigkeit dokumentiert wurde – und die Uneinigkeit als Klammerausdruck stehen blieb: Es wurde berichtet von 61 Seiten, auf denen es 134 Dissenspunkte gegeben habe³⁷ – *Lindner* sprach sogar von 237 Punkten³⁸, wobei aber zahlreiche Mehrfachzählungen enthalten waren.³⁹ Ein erster Versuch, eine abschließende Entscheidung zu treffen, scheiterte in der Nacht auf den 17. November 2017. Konflikte verblieben zu den Themen Klima, Verkehr und Landwirtschaft sowie Migration und Flucht sowie zu Fragen der Finanzpolitik. Dies waren gerade jene Politikfelder mit traditioneller Kompetenzzuschreibung für die beteiligten Parteien, die auch in deren Wahlprogrammen besondere Schwerpunkte darstellten⁴⁰. Klima und Verbraucherschutz für die Grünen, Landwirtschaft für die CSU, Finanzpolitik für die FDP. Hinzu kam das den Bundestagswahlkampf prägende Thema der Flüchtlingskrise.

Die Verhandlungen wurden fortgesetzt, zunächst in den Räumen der CDU-Bundeszentrale, dann – auf Einladung der Grünen – in der Landesvertretung Baden-Württembergs. Dort wurde am späten Abend des 19. November zwar zunächst verkündet, man habe bei strittigen Themen Kompromisse erzielt, etwa die Abschaffung des Solidaritätszuschlages bis 2021 und die Einstufung weiterer Länder als sichere Drittstaaten. Doch wenig später wurde diese Information als „nicht verifiziert“ widerrufen.⁴¹ Während bei den anderen Beteiligten die Einschätzung herrschte, man könne auf der vorliegenden Basis eine Verständigung finden und in die Koalitionsverhandlungen gehen⁴², zog sich die FDP überraschend zurück. Intern waren schon in den Tagen davor Absetzungsbewegungen erkennbar; zunächst war es offenbar das Ziel, gemeinsam mit CDU und CSU die Sondierungsgespräche zu

34 Vgl. *Peter Carstens / Thomas Gutschker / Friederike Haupt / Lydia Rosenfelder / Volker Zastrow*, Sondierungen, in: FAS vom 26. November 2017, S. 2.

35 Vgl. „Es zieht gerade ein Hurrikan auf über Jamaika“, in: Spiegel online vom 16. November 2017, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/jamaika-sondierungen-fdp-vize-wolfgang-kubicki-warnt-vor-scheitern-a-1178220.html> (Abruf am 17. April 2018).

36 „Fortschritte bei Sondierungen auf weniger umstrittenen Feldern“, a.a.O. (Fn. 28).

37 Vgl. „CDU, CSU, FDP und Grüne wollen Sondierung am Sonntag abschließen“, in: FAZ vom 18. November 2017, S. 1; „Ergebnis der Sondierungsgespräche zwischen CDU/CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen (15.11.2017)“, <https://www.handelsblatt.com/downloads/20596948/2/jamaika-sondierungspapier.pdf> (Abruf jeweils am 26. April 2018).

38 Vgl. *Günter Bannas / Johannes Leithäuser / Eckart Lohse*, Zehn vor zwölf, in: FAZ vom 21. November 2017, S. 3.

39 Vgl. *Peter Carstens / Thomas Gutschker / Friederike Haupt / Lydia Rosenfelder / Volker Zastrow*, a.a.O. (Fn. 34), S. 3.

40 Vgl. den Beitrag von *Simon Jakobs* und *Uwe Jun* in diesem Heft der ZParl.

41 *Günter Bannas / Johannes Leithäuser / Eckart Lohse*, a.a.O. (Fn. 38).

42 Vgl. *Constanze von Bullion / Nico Fried / Mike Szymanski*, Spielverderber, in: SZ vom 21. November 2011, S. 3.

verlassen.⁴³ Lindner verlas eine Erklärung, zunächst in der Verhandlungsrunde, kurz darauf vor den draußen wartenden Journalisten, in der er kritisierte, dass die Sondierungsgespräche „keine gemeinsame Vertrauensbasis entwickeln konnten“, die aber Voraussetzung für „stabiles Regieren“ sei. Er schloss mit der Aussage: „Es ist besser, nicht zu regieren, als falsch zu regieren.“⁴⁴

4. Phase 2: Unklarheit zwischen Koalitionsoptionen, Minderheitsregierung oder Neuwahlen

Nach dem Scheitern der Sondierung für eine Jamaika-Koalition war die Lage mangels realistischer alternativer Bündnisoptionen unübersichtlich. Unmittelbar standen im Raum: (1) die Durchführung von Neuwahlen oder (2) die Bildung einer Minderheitsregierung. Denkbar war zudem (3) die erneute Bildung einer Großen Koalition, die aber aufgrund der Festlegung der SPD auf die Oppositionsrolle zunächst nicht einfach realisierbar erschien. Ebenfalls grundsätzlich denkbar war (4) ein erneuter Anlauf zu Verhandlungen über die Bildung einer Jamaika-Koalition.

Es schlug die „Stunde des Präsidenten“⁴⁵. Sein Amt verkörpert die Einheit Deutschlands und hat die Aufgaben entsprechend überparteilich wahrzunehmen. Jenseits der üblicherweise vor allem notariellen und symbolischen Funktionen hat er in Krisenzeiten vielfältige verfassungsrechtlich festgelegte „Reservemacht“⁴⁶. Die Realisierung der Optionen 1 (Neuwahl) und 2 (Minderheitsregierung) ist ohne seine Zustimmung nicht möglich. Beide Wege sind in Artikel 63 GG beschrieben: Danach muss der Bundespräsident nur einen solchen Bundeskanzler ernennen, der im Bundestag über die Mehrheit der Mitglieder verfügt. Wird ein Kanzler hingegen – wie beim Modell der Minderheitsregierung – mit einfacher Mehrheit gewählt, „hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen“ (Art. 63 Abs. 4 GG). Nach einer Parlamentsauflösung müssen innerhalb von 60 Tagen Neuwahlen stattfinden. Der in der Vergangenheit mehrfach gewählte Weg, Neuwahlen über eine Vertrauensfrage gemäß Artikel 68 GG herzuführen (1983 durch *Helmut Kohl*, 2005 durch *Gerhard Schröder*), stand Bundeskanzlerin *Merkel* nicht offen, da sie nur geschäftsführend im Amt war und somit ohnehin noch nicht das Vertrauen des gewählten Parlaments hatte.

Neben diesen formalen Kompetenzen hat der Bundespräsident die Möglichkeit, und im Sinne des Staatswohles sogar die Pflicht, bei einer solcherart „verworrenen Situation“⁴⁷ wie Ende 2017 helfend tätig zu werden und somit als „Katalysator“⁴⁸ zu wirken. Dass sich nach einer Bundestagswahl keine Koalitionsmehrheit „von selbst“ abzeichnet, hatte es zwar in

43 Vgl. Peter Carstens / Thomas Gutschker / Friederike Haupt / Lydia Rosenfelder / Volker Zastrow, a.a.O. (Fn. 34), S. 3.

44 Günter Bannas / Johannes Leithäuser / Eckart Lohse, a.a.O. (Fn. 38).

45 Wolfgang Janisch, Die Stunde des Präsidenten, in: SZ vom 21. November 2017, S. 5.

46 Werner Kaltefleiter, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Wiesbaden 1970, S. 208.

47 Ebenda, S. 216.

48 Theodor Eschenburg, Darf Heinrich Lübke Minister Schröder ablehnen, in: Die Zeit vom 15. Oktober 1965, S. 3. Gemeint ist mit dieser Metapher „Katalysator“ nicht die Reinigung von Abgasen, sondern die ursprüngliche chemische Bedeutung: Ein Katalysator führt eine Reaktion herbei.

Nachbarländern immer wieder gegeben, in Deutschland war dies jedoch ein Novum. Am 20. November 2017 gab Bundespräsident *Frank-Walter Steinmeier* eine kurze und deutliche Erklärung ab: „Ich erwarte von allen Gesprächsbereitschaft, um eine Regierungsbildung in absehbarer Zeit möglich zu machen. Wer sich in Wahlen um politische Verantwortung bewirbt, der darf sich nicht drücken, wenn man sie in den Händen hält.“⁴⁹ *Steinmeier* machte damit deutlich, dass er den direkten Weg zu Neuwahlen nicht unterstützen würde. Zugeleich kündigte er an, in dieser Sache mit den beteiligten Parteivorsitzenden persönliche Gespräche zu führen.

Dies beendete die Diskussion über die oben genannten Optionen jedoch nicht. Lediglich die Neuaufnahme von Verhandlungen über eine Jamaika-Koalition erschien schnell unrealistisch, nachdem *Lindner* dies nochmals klar ausgeschlossen hatte – selbst nach eventuellen Neuwahlen.⁵⁰ Nach dem abrupten Abbruch der Sondierungen durch die FDP war bei den weiteren Beteiligten wohl ohnedies kein Vertrauen mehr in die Freidemokraten vorhanden.

Verschiedene Spitzenpolitiker äußerten schnell, dass Neuwahlen aus ihrer Sicht der wahrscheinlichste Ausweg seien.⁵¹ Auch die SPD zeigte sich zunächst nicht kompromissbereit und bekräftigte auf Betreiben ihres Parteivorsitzenden *Schulz* am 20. November 2017 nochmals mit einem einstimmigen Beschluss des Bundesvorstands, dass sie für eine Große Koalition nicht zur Verfügung stehe.⁵² In der am selben Nachmittag stattfindenden Sitzung der SPD-Fraktion allerdings wurde bereits Unmut über diese Festlegung deutlich geäußert.⁵³

Schon während der Sondierungsgespräche waren von verschiedener Seite mehrfach Neuwahlen ins Gespräch gebracht worden, was jedoch als Teil der Verhandlungstaktik verstanden wurde. *Angela Merkel* hatte sich Anfang November dazu klar abweisend positioniert.⁵⁴ Es wurde grundsätzlich argumentiert, dass die Hürden für Neuwahlen hoch zu legen seien: „Man sollte mit der Verfassung … nicht spielen“⁵⁵, dies würde die Demokratie beschädigen und die Wahlbeteiligung reduzieren.⁵⁶ Taktisch wurde zudem die Sorge laut, dass aus Neuwahlen insbesondere die AfD gestärkt hervorgehen würde und die etablierten Parteien weiter verlieren könnten. So bestand die Gefahr, dass es nach einer erneuten Wahl keine grundsätzlich anderen Mehrheitsverhältnisse geben würde. In der SPD änderte sich die Meinung in den folgenden Tagen, und es wurden Stimmen laut, die den sturen Oppositionskurs des Vorsitzenden kritisierten. Zunächst fand in der SPD eine Minderheitsregierung zunehmend Befürworter, etwa durch die neue Fraktionsvorsitzende *Andrea Nahles*

49 „Erklärung von Bundespräsident Steinmeier zur Regierungsbildung“, Bundespräsidialamt, Berlin vom 20. November 2017.

50 Vgl. „Ohne die Grünen hätte es zweifelsohne geklappt“, Interview mit *Christian Lindner*, a.a.O. (Fn. 32).

51 Vgl. *Günter Bannas / Johannes Leithäuser / Eckart Lohse*, a.a.O. (Fn. 38).

52 Vgl. *Stefan Braun / Christoph Hickmann*, Nur nicht zweifeln, in: SZ vom 21. November 2017, S. 2.

53 Vgl. *Peter Carstens / Florentine Fritzen / Thomas Gutschker / Volker Zastrow*, Labyrinth, in: FAS vom 3. Dezember 2017, S. 2 – 4, S. 2.

54 Vgl. *Constanz von Bullion / Mike Szymanski*, Merkel warnt vor Neuwahl-Gerede, in: SZ vom 7. November 2017, S. 1.

55 *Reinhard Müller*, Nicht mit dem Souverän spielen, in: FAZ vom 21. November 2017, S. 10.

56 Vgl. *Kurt Kister*, Jamaika, Wiedervorlage, in: SZ vom 21. November 2017, S. 4.

und die beiden stellvertretenden Bundesvorsitzenden *Thorsten Schäfer-Gümbel* und *Ralf Stegner*.⁵⁷ Diese Position gewann in den folgenden Tagen an Bedeutung, wobei Beobachter zwei Gruppen ausmachten: „Jene, die es ernst meinen; und jene, die ahnen, dass es auf ein schwarz-rotes Bündnis hinausläuft, die aber die Verhandlungsposition ihrer Partei gegenüber der Union im Sinn haben.“⁵⁸ Eine Minderheitsregierung auf Ebene des Bundes wäre in unterschiedlichen Konstellationen denkbar, etwa allein durch die Unionsfraktion, gemeinsam mit der FDP oder gemeinsam mit den Grünen. Da Mehrheiten für Haushalt und Gesetzgebung im Falle einer Minderheitsregierung ad-hoc geschaffen werden müssen, hätte dies allerdings geheißen, dass zu bestimmten Themen die Regierung möglicherweise auch auf Unterstützung durch die AfD angewiesen sein würde.

Erfahrungen mit Minderheitsregierungen liegen in Deutschland – abgesehen von kurzen Übergangszeiten nach Koalitionswechseln im Bund – nur für die Ebene der Länder vor.⁵⁹ In Sachsen-Anhalt überdauerte eine Tolerierung der SPD-Regierung durch die PDS sogar zwei Wahlperioden, auch in Berlin hatte es sie in den frühen 1980er Jahren gegeben, ebenso in Nordrhein-Westfalen von 2010 bis 2012.⁶⁰ Im internationalen Vergleich sind sie in den nordischen Ländern sehr verbreitet, aber auch in Spanien und der Tschechischen Republik. So wurde vor und während der Diskussion über die Koalitionsmöglichkeiten 2017 auch aus der Politikwissenschaft Unterstützung für ein solches Modell formuliert. Schon Anfang des Jahres hatte *Karl-Heinz Niclaß* in dieser Zeitschrift gemahnt, das Modell Minderheitsregierung nicht zu vernachlässigen – wenngleich es gegenüber einer echten Mehrheit nur „zweite Wahl“ sei.⁶¹ *Roland Czada* argumentierte, im Vergleich zeichneten sich Länder mit Minderheitsregierung durch eine bessere „Konfliktregelung und Konsensbildung“, „effektive ... Staatstätigkeit“ und höhere „Problemlösungsfähigkeit in Sachfragen“⁶² aus. Da die Regierung in diesem Modell nicht auf eine feste Mehrheit setzen könne, müsse sie „um jede Stimme werben. Dies könnte auf eine Wiedergeburt des Parlamentarismus in Deutschland hinauslaufen“, denn die Gesetzgebungsprozesse würden dann nicht mehr „schematisch dem Prinzip Regierung und Opposition“ unterworfen sein, sondern es würden „Sachfragen entschieden“⁶³. Allerdings entspricht das Modell der Minderheitsregierung nicht der Politischen Kultur Deutschlands mit seiner vergleichsweisen großen Sicherheits- und Stabilitätsorientierung. Dem parlamentarischen Regierungssystem ist zudem die Bildung einer von der Mehrheit im Parlament getragenen Regierung logisch inhärent. In ihm wird in der Tat auch durch das Parlament vielfältig „zu Sachfragen“ entschieden – nur laufen die entsprechenden Prozesse innerhalb der Regierungsmehrheit oftmals fernab der Öffentlichkeit.⁶⁴

57 Vgl. „Koalitionsfrage erhöht Unruhe in der SPD“, in: FAZ vom 23. November 2017, S. 2.

58 *Majid Sattar*, Eine neue Dynamik, in: FAZ vom 28. November 2017, S. 2.

59 Vgl. *Stephan Klecha*, Minderheitsregierungen in Deutschland, Hannover 2010.

60 Vgl. *Karlheinz Niclaß*, Der diskrete Charme einer Minderheitsregierung, in: ZParl, 48. Jg. (2017), H. 1, S. 211 – 215, S. 213.

61 Vgl. ebenda, S. 215.

62 *Roland Czada*, Dann müsste auch die Kanzlerin Farbe bekennen, in: FAZ vom 29. November 2017, S. 11.

63 Ebenda.

64 Vgl. *Manfred Schwarzmeier*, Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag, Opladen 2001; *Sven T. Siefken*, Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2018 (im Erscheinen).

Mit der Zeit nahm auch die Unterstützung für das Modell Minderheitsregierung ab; vorgeschlagen wurde die Zwischenlösung einer „Kooperationskoalition“ – kurz: KoKo – mit lose verabredeten Zielen und der Möglichkeit, in wechselnden Mehrheiten abzustimmen.⁶⁵ Von CDU und CSU gab es auch für dieses Modell keine Unterstützung, und *Angela Merkel* schloss kurz vor Weihnachten ultimativ aus, über anderes als eine stabile Regierung zu handeln.⁶⁶

Zu diesem Zeitpunkt hatten sich die Parteivorsitzenden einander in mehrfachen Gesprächen schon so weit angenähert, dass sie beschlossen, Anfang des neuen Jahres in Sondierungen für eine Große Koalition einzutreten. Ein viel beachteter SPD-Parteitag billigte nach langen Diskussionen am 7. Dezember 2017, dass „ergebnisoffene“ Gespräche zur Bildung einer Koalition geführt werden. Es wurde beschlossen, dass ein eventuelles Sondierungsergebnis wiederum einem Sonderparteitag vorzulegen sei, bevor in Bündnisverhandlungen eingestiegen werden kann. *Schulz*, der für seinen „Anteil an dieser bitteren Niederlage“ in der Bundestagswahl um Entschuldigung bat, wurde mit 82 Prozent der Stimmen wiedergewählt.⁶⁷ Zudem beschloss der Parteitag elf inhaltliche Kernforderungen für eine mögliche Koalition, unter anderem die Einführung der Bürgerversicherung, die Solidarrente, das Rückkehrrecht von Teil- in Vollzeittätigkeit und die Ablehnung einer Obergrenze in der Flüchtlingspolitik.⁶⁸

5. Phase 3: Sondierungen für eine nicht ganz so große Große Koalition

Zur Vorbereitung der Sondierungsgespräche trafen sich vor Weihnachten 2017 die Parteivorsitzenden mit den Fraktionsvorsitzenden *Volker Kauder*, CDU, *Andrea Nahles*, SPD, und dem Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe *Alexander Dobrindt* im Bürotakt der SPD-Bundestagsfraktion zu einem sechsstündigen Gespräch, aus dem wenig bekannt wurde.⁶⁹

Nach partiinternen Vorbereitungen wurden die eigentlichen Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU und SPD am 7. Januar 2018 aufgenommen. Beteiligt waren pro Partei 13 Vertreter aus Bund und Ländern. Aus den Erfahrungen mit den Jamaika-Sondierungen 2017 sollte in mehrerlei Hinsicht gelernt werden. Erstens war es das Ziel, die Gespräche sehr zügig zu betreiben und bis zum 12. Januar abzuschließen. Zweitens sollte die Arbeitsatmosphäre betont und die Inszenierung reduziert werden. So tagten die Parteien nicht wieder im repräsentativen Reichstagspräsidenten-Palais, sondern in den Parteizentralen der CDU und der SPD sowie in der Bayerischen Landesvertretung. Drittens sollte ihre öffentliche Begleitung begrenzt werden, und die Beteiligten beschlossen, dass nach den

65 Vgl. *Robert Rossmann*, Der Kokolores mit der Koko, in: SZ vom 13. Dezember 2017, S. 4.

66 Vgl. ders., Große Koalition oder nichts, in: SZ vom 19. Dezember 2017, S. 7.

67 Vgl. *Christoph Hickmann*, Im Jahr der Schildkröte, in: SZ vom 8. Dezember 2017, S. 3.

68 Vgl. im Überblick: „Keine roten Linien, aber elf Punkte“, in: FAZ online vom 9. Dezember 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/elf-spd-kernforderungen-vor-gespraechen-mit-union-15332690.html> (Abruf am 26. April 2018).

69 Vgl. *Johannes Leithäuser*, Wo spielt der Sondierungszirkus?, in: FAZ vom 21. Dezember 2017, S. 4.

Verhandlungen stets nur ein Vertreter der jeweils gastgebenden Partei eine Erklärung zum Stand der Gespräche abgeben würde.⁷⁰

Für Ärger sorgte, dass *Armin Laschet*, CDU, am zweiten Tag der Sondierungsgespräche Inhalte der von ihm geleiteten Arbeitsgruppe „Energie“ bekannt machte. Auf einer öffentlichen Veranstaltung berichtete er, dass auch die SPD die Einschätzung vertrete, dass das Klimaziel für 2020 nicht zu realisieren sei.⁷¹ Doch nach der darauf folgenden öffentlichen Aufregung wurden die Gespräche fortgesetzt, begleitet von allerlei Spekulationen „hinter vorgehaltener Hand“, was im Falle eines Scheiterns der Koalitionsbildung passieren würde. In Teilen war dies gewiss wiederum Verhandlungstaktik, in Teilen aber wohl „echte Ungewissheit“⁷², denn insbesondere innerhalb der SPD blieben auch einflussreiche Spitzendpolitiker gegenüber der erneuten Großen Koalition skeptisch. Nach einer über 24 Stunden dauernden Abschlussitzung konnten jedoch die Sondierungen am 12. Januar 2018 wie geplant abgeschlossen werden, was die übermüdeten Parteivorsitzenden vor den Medien verkündeten. *Schulz* sagte: „Ich glaube, dass wir hervorragende Ergebnisse erzielt haben.“⁷³

Die Ergebnisse waren auf einem 26 Seiten umfassenden Papier in 15 Abschnitten festgehalten⁷⁴, wobei mit dem Punkt „Europa“ begonnen und der „Arbeitsweise“ der Koalition abgeschlossen wurde. Der letzte Punkt enthielt die Absicht, einige grundlegende Veränderungen in der Arbeit des Bundestages einzuführen und die parlamentarische Entscheidungsfindung zu stärken. Das von der SPD zuvor betonte Konfliktthema Bürgerversicherung wurde nicht als eigener Schwerpunkt behandelt, sondern als Teil des Themas „Soziales, Rente, Gesundheit und Pflege“ und im Ergebnis nicht weiter verfolgt. Hingegen wurde vorgesehen, eine Grundrente einzuführen. Der Begriff der Obergrenze wurde in der Migrationspolitik nicht verwendet, aber die Formulierung „dass die Zuwanderungszahlen … die Spanne von 180.000 bis 220.000 nicht übersteigen werden“⁷⁵.

Die Ergebnisse der Sondierungsgespräche bedurften der Zustimmung eines Parteitages der SPD, bevor in Koalitionsverhandlungen eingetreten werden konnte. Zuvor stimmte ihnen der SPD-Parteivorstand mit 34 Stimmen bei sechs Gegenstimmen zu.⁷⁶ Die CSU hatte zwischenzeitlich ebenfalls von der Einberufung eines Parteitages gesprochen, davon aber letztlich wieder Abstand genommen.

In Vorbereitung auf den Parteitag in Bonn ging die SPD-Parteispitze auf „Werbetour“ in den Landesverbänden, wo die 600 Delegierten ihre Position berieten. Dem großen Landesverband von Nordrhein-Westfalen kam hierbei eine Schlüsselrolle zu, da er 144 Delegierte stellte und die SPD dort gerade im Vorjahr die Regierungsmacht verloren hatte, so dass der

70 Vgl. „Union und SPD streiten über Steuerpolitik – und Laschet“, in: Spiegel online vom 9. Januar 2018, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sondierungen-union-und-spd-streiten-ueber-steuerpolitik-und-armin-laschet-a-1186850.html> (Abruf am 2. Mai 2018).

71 Vgl. ebenda.

72 „Romantisch soll es nicht werden“, in: FAZ vom 4. Januar 2018, S. 2.

73 „Ergebnisoffen“, in: FAZ vom 13. Januar 2018, S. 3.

74 Vgl. „Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD. Finale Fassung vom 12.1.2018“, <https://www.cdu.de/artikel/ergebnisse-der-sondierungsgespraeche-von-cdu-csu-und-spd> (Abruf am 22. April 2018).

75 Ebenda, S. 19.

76 Vgl. *Peter Carstens / Thomas Gutschker / Lydia Rosenfelder*, Die Woche der Entscheidung, in: FAS vom 21. Januar 2018, S. 2.

Landesvorsitzende *Michael Groschek* sich frühzeitig sehr skeptisch zu einer Großen Koalition gezeigt hatte, nach dem Scheitern der Jamaika-Sondierungen diese aber befürwortete.⁷⁷ Früh positionierte sich der Landesverband Sachsen-Anhalt auf einem Landesparteitag gegen den Einstieg in Koalitionsverhandlungen, was große symbolische aber – bei nur sechs Delegierten – geringe materielle Auswirkung hatte. Auch in anderen Landesverbänden waren die Einschätzungen keineswegs eindeutig.⁷⁸

Zudem festigte sich während dieser Zeit des Werbens für die Aufnahme der Koalitionsverhandlungen eine organisierte innerparteiliche Bewegung, die maßgeblich von der SPD-Jugendorganisation getragen war. Ihr Vorsitzender, *Kevin Kühnert*, wurde in den folgenden Wochen zum Gesicht der „No-Groko“-Kampagne. Parallel dazu wurde auf der innerparteilichen Gegenseite das engagierte und überzeugende Auftreten von *Andrea Nahles* für eine Große Koalition gewürdigt.⁷⁹ Beide hatten als Antipoden starke Auftritte auf dem Parteitag in Bonn. Dort stimmten nach ausgiebiger Diskussion 362 Delegierte (56 Prozent) der Aufnahme von Koalitionsverhandlungen zu, 279 waren dagegen.⁸⁰ Den Weg zu diesem Ergebnis hatte auch ein Antrag gegeben, der Nachbesserungen am Sondierungsergebnis in der Gesundheits-, Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik forderte. *Nahles* hatte dazu versprochen, man werde „verhandeln bis es quietscht“⁸¹.

Die ständigen Fachausschüsse des Bundestages wurden erst am 17. Januar 2018 eingesetzt, also nach Abschluss der Sondierungsgespräche, aber noch vor Beginn der Koalitionsverhandlungen. Ihre Struktur spiegelte dennoch die der später eingerichteten Ressorts weitgehend. Lediglich die Baupolitik, die später dem Innenministerium zugeschlagen wurde, hatte das Parlament zunächst in einem „Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit“ verortet. Dies wurde angepasst, indem ein eigener zusätzlicher „Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen“ eingerichtet und der Innenausschuss in „Ausschuss für Inneres und Heimat“ umbenannt wurde.⁸² Somit stehen dem Bundesministerium des Innern künftig vier Ausschüsse des Parlaments gegenüber: der Ausschuss für Inneres, der Sportausschuss, der Ausschuss für Tourismus und eben der genannte Bauausschuss.

6. Phase 4: Die offiziellen Koalitionsverhandlungen

Aufgenommen wurden die Koalitionsverhandlungen am 26. Januar 2018. Ihre Struktur war ähnlich wie 2013.⁸³ So gab es eine Runde der Parteivorsitzenden als Verhandlungsführer, die „Kleine Runde“ mit 15 Mitgliedern und die „Große Runde“ mit 91 Mitgliedern

77 Vgl. *Reiner Burger / Majid Sattar*, Der sozialdemokratische Patient, in: FAZ vom 16. Januar 2018, S. 3.

78 Vgl. *Peter Carstens / Thomas Gutschker / Lydia Rosenfelder*, a.a.O. (Fn. 76).

79 Vgl. ebenda.

80 Vgl. „SPD stimmt für Koalitionsverhandlungen mit der Union“, in: Spiegel online vom 21. Januar 2018, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-parteitag-delegierte-stimmen-fuer-koalitionsverhandlungen-a-1189028.html> (Abruf am 22. April 2018).

81 *Christian Teevs*, Vorläufig gerettet, in: Spiegel online vom 21. Januar 2018, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-wem-martin-schulz-den-erfolg-auf-dem-parteitag-zu-verdanken-hat-a-1189046.html> (Abruf am 22. April 2018).

82 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/1825 vom 24. April 2018.

83 Vgl. *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 3), S. 212 f.; *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 3), S. 188.

(vgl. Tabelle 2). Die fachliche Abstimmung erfolgte in 18 Arbeitsgruppen. Auch wurde wieder eine kleine Steuerungsgruppe mit sechs Mitgliedern eingerichtet, ähnlich wie schon 2009 und 2013.

Es fällt auf, dass diese Struktur weniger klar und umfassend deutlich gemacht wurde als in vorangegangenen Jahren. Während 2013 zwischen den Parteien offenbar abgestimmte Organigramme mit Aufgabenbeschreibungen der einzelnen Gremien veröffentlicht wurden⁸⁴, sind für 2018 nur für die CDU entsprechende Darstellungen weiterhin verfügbar, während die SPD ihre Informationen nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen aus dem Internet-Auftritt entfernt hat.⁸⁵ Die Informationen für die CSU waren nur durch Anfrage bei ihrer Pressestelle in Erfahrung zu bringen. Es ist also eine gewisse Paradoxie zu erkennen: Einerseits gibt es eine fortschreitende Formalisierung, andererseits eine zurückgehende Kommunikation über das Verfahren der Koalitionsverhandlungen.

Die zentralen Gremien der Koalitionsverhandlungen waren in den Fraktionen des Bundestages verankert, jedoch weniger stark als in der Vergangenheit⁸⁶: 60 Prozent der Mitglieder der Spitzengruppe waren Mitglieder des Bundestages, 52 Prozent waren es in der Großen Verhandlungsgruppe. Auch in den fachlichen Arbeitsgruppen waren die Vertreter der Länder deutlich eingebunden: Die CDU berief als Vorsitzende für die Hälfte der AGs Abgeordnete des Bundestages, für die andere Hälfte Vertreter der Länder.⁸⁷ Die SPD hingegen benannte einen Verhandlungsleiter als Vorsitzenden und einen Co-Vorsitzenden für jede Arbeitsgruppe – dies waren meist ein MdB und ein Landesvertreter.⁸⁸

Mit dem deutlichen Wachstum der Verhandlungsgremien in den letzten Jahrzehnten haben also insbesondere die Vertreter der Länder überproportional an Einflusschancen auf die Koalitionsverhandlungen im Bund gewonnen. In der Vergangenheit ist beobachtet worden, dass die mangelnde Rückkopplung der Verhandlungen zu deutlichen Konflikten und Problemen beim Regieren führen kann.⁸⁹ Es lohnt sich, näher zu untersuchen, ob angesichts der skizzierten Konstellation 2018 von einer unzureichenden Einbindung der Fraktionen in die Koalitionsverhandlungen zu sprechen ist.

Die für die Koalitionsverhandlungen eingesetzten 18 Arbeitsgruppen entsprachen im Großen und Ganzen den im Sondierungspapier genannten 15 Themenbereichen. Ausdifferenziert wurden die Felder Wirtschaft und Bürokratieabbau (AG 2), Verkehr und Infrastruktur (AG 3) sowie Digitales (AG 7). Veränderungen gab es auch im Themenbereich „Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht“ – er wurde durch „Soziales und Rente“ ergänzt (AG 4),

84 Vgl. CDU, „Im Überblick: Daten & Fakten zu den Koalitionsgesprächen“, 31. Oktober 2013, <https://www.cdu.de/artikel/im-ueberblick-daten-fakten-zu-den-koalitionsgespraechen> (Abruf am 16. Mai 2018); siehe auch Roland Sturm, a.a.O. (Fn. 3), S. 212 f.

85 Vgl. aber der weiterhin mögliche Zugriff über Archive.org, siehe die Quellenangabe in Tabelle 2 und SPD Lehre: „Struktur der Koalitionsverhandlungen“, 30. Januar 2018, <https://spd-lehre.de/2018/01/30/struktur-der-koalitionsverhandlungen/> (Abruf am 16. Mai 2018).

86 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998, S. 261.

87 Vgl. CDU, „Mitglieder der CDU in den Koalitionsverhandlungen mit CSU und SPD“, 28. Januar 2018, <https://www.cdu.de/artikel/mitglieder-der-cdu-den-koalitionsverhandlungen-mit-csu-und-spd> (Abruf am 16. Mai 2018).

88 Vgl. SPD, „Verhandlungsteam und Fahrplan“, <https://web.archive.org/web/20180129140521/> <https://www.spd.de/koalitionsverhandlung/> (Abruf am 16. Mai 2018).

89 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, a.a.O. (Fn. 86), S. 266.

Tabelle 2: Gremien der Koalitionsverhandlungen 2018

Dreier-Runde, „Verhandlungs- führer“	CDU CSU SPD	<i>Angela Merkel, MdB, Parteivorsitzende Horst Seehofer, MdL, Parteivorsitzender Martin Schulz, MdB, Parteivorsitzender</i>
Spitzenrunde, „Kleine Runde“, „15er-Runde“	CDU (5) CSU (4) SPD (6)	<i>Angela Merkel, MdB, Parteivorsitzende Volker Kauder, MdB, Fraktionsvorsitzender Peter Altmaier, MdB, Kanzleramtsminister Volker Bouffier, MdL, Ministerpräsident Hessen Michael Grosse-Brömer, MdB, Fraktionsgeschäftsführer Horst Seehofer, MdL, Parteivorsitzender Alexander Dobrindt, MdB, Vorsitzender der CSU-Landesgruppe Andreas Scheuer, MdB, Generalsekretär Markus Blume, MdL, stellvertretender Generalsekretär Martin Schulz, MdB, Parteivorsitzender Andrea Nahles, MdB, Fraktionsvorsitzende Lars Klingbeil, MdB, Generalsekretär Malu Dreyer, MdL, Ministerpräsidentin Rheinland-Pfalz Manuela Schwesig, Ministerpräsidentin Mecklenburg-Vorpommern Olaf Scholz, Erster Bürgermeister von Hamburg</i>
Hauptverhand- lungsgrunde, „Große Runde“	CDU (33) CSU (23) SPD (35)	<i>21 MdB, 8 MdL, 1 MdEP 8 Minister aus Bund und Ländern* 6 Regierungschefs aus Bund und Ländern 10 MdB, 9 MdL, 2 MdEP 11 Minister aus Bund und Ländern* 1 Regierungschef 1 Oberbürgermeister 16 MdB, 16 MdL, 1 MdEP 9 Minister aus Bund und Ländern* 6 Regierungschefs aus den Ländern</i>
Steuerungsgruppe, Redaktionsteam	CDU CSU SPD	<i>Peter Altmaier, MdB, Kanzleramtsminister / Helge Braun, MdB, Staatsminister im Kanzleramt Michael Grosse-Brömer, MdB, Generalsekretär Andreas Scheuer, MdB, Generalsekretär Stefan Müller, MdB, stellvertretender Generalsekretär Lars Klingbeil, MdB, Generalsekretär Carsten Schneider, MdB, Parlamentarischer Geschäftsführer</i>
18 Arbeitsgruppen		<i>1. Europa 2. Wirtschaft und Bürokratieabbau 3. Verkehr und Infrastruktur 4. Arbeit, Soziales und Rente 5. Familien, Frauen, Jugend und Senioren, inklusive Demokratieförderung 6. Bildung und Forschung 7. Digitales 8. Gesundheit und Pflege 9. Finanzen und Steuern 10. Innen, Recht und Verbraucherschutz 11. Migration, Integration 12. Wohnungsbau, Mieten, Stadtentwicklung 13. Kommunen, ländlicher Raum 14. Landwirtschaft 15. Energie, Klimaschutz, Umwelt 16. Außen, Entwicklung, Verteidigung und Menschenrechte 17. Kunst, Kultur, Kreativwirtschaft und Medien 18. Arbeitsweise Regierung und Fraktionen</i>

* Doppelzählungen enthalten, da Minister und Regierungschefs zugleich Abgeordnete sein können.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf: (1) CDU, „Mitglieder der CDU in den Koalitionsverhandlungen mit CSU und SPD“, <https://www.cdu.de/artikel/mitglieder-der-cdu-den-koalitionsverhandlungen-mit-csu-und-spd/>; (2) SPD, „Verhandlungsteam und Fahrplan“, <https://web.archive.org/web/20180129140521/>; <https://www.spd.de/koalitionsverhandlung/> (Abruf jeweils am 23. April 2018); (3) CSU, Auskunft der Pressestelle der CSU-Landesleitung vom 24. April 2018 an den Verfasser.

was zuvor gemeinsam mit „Gesundheit und Pflege“ (AG 8) behandelt worden war. Ebenfalls separiert wurden „Wohnungsbau, Mieten, Stadtentwicklung“ (AG 12) von „Kommunen und ländlicher Raum“ (AG 13). Ansonsten waren die Änderungen gegenüber dem Sondierungspapier begrifflicher Natur: Statt Bundeswehr hieß es nun „Verteidigung“ (AG 16), zu „Kunst, Kultur und Medien“ wurde die Kreativwirtschaft hinzugefügt (AG 17) und zu „Familie, Frauen und Kinder“ die „Senioren“ und „inkl. Demokratieförderung“, wobei statt Kinder der Begriff Jugendliche verwendet wurde (AG 5). Die inhaltlichen Verhandlungen wurden in dieser Struktur wiederum zügig abgeschlossen.

Abschließend stand die Ressortverteilung im Fokus der Verhandlungen. Die SPD verlangte für sich die Finanz-, Arbeits- und Außenministerien. Doch auch die CSU beanspruchte das Finanzministerium, „wegen der Machtfülle und wegen großer CSU-Vorgänger wie *Franz Josef Strauß* und *Theo Waigel*⁹⁰. Letztlich beschloss die CSU nach durchwachter Nacht, stattdessen ein um die Bereiche „Bauen“ und „Heimat“ erweitertes Innenministerium zu fordern. Die Leitung dieses großen Hauses sollte *Seehofer* übernehmen. Wer die weiteren Ressorts leiten würde, wurde vorerst nicht bekannt gegeben.

Martin Schulz gab im Anschluss an die Verhandlungen bekannt, dass er als Parteivorsitzender zurücktreten werde und *Andrea Nahles* als seine Nachfolgerin in diesem Amt vorschlage. Er selbst wolle als Außenminister in der Regierung *Merkel* mitwirken. Angesichts seiner ultimativen Aussage unmittelbar nach der Wahl, dass er niemals in ein Kabinett unter ihrer Führung eintreten werde, wurde ihm in der Fraktion, von Parteimitgliedern und in den Medien „Wortbruch“ vorgeworfen.⁹¹

Sigmar Gabriel hatte in den wenigen Monaten, nachdem sein Vorgänger *Steinmeier* zum Bundespräsidenten gewählt worden war, als Außenminister breite Zustimmung in der Öffentlichkeit und unter Fachleuten erfahren. So führte er in einer Befragung von Januar 2018 mit 57 Prozent Zustimmung die Liste der Politiker an, mit deren Arbeit die Bevölkerung sehr zufrieden war, während *Merkel* auf 53 Prozent, *Nahles* auf 38 und *Schulz* auf nur 25 Prozent kamen.⁹² Nach Bekanntwerden der Entscheidung von *Schulz* ging *Gabriel* mit einem Interview in die Offensive: „Was bleibt, ist eigentlich nur das Bedauern darüber, wie respektlos bei uns in der SPD der Umgang miteinander geworden ist und wie wenig ein gegebenes Wort noch zählt.“⁹³ Nach wenigen Tagen anschwellender Kritik verzichtete *Schulz* darauf, das Ministeramt weiter anzustreben. Auch der Wechsel im Parteivorsitz wurde anders vollzogen als beabsichtigt, nachdem es an der Basis und aus einigen Landesverbänden deutliche Kritik gegeben hatte. Unter anderem hatte *Simone Lange*, sozialdemokratische Oberbürgermeisterin von Flensburg und auf der Bundesebene weitgehend unbekannt, ihre Kandidatur um den Parteivorsitz angekündigt. Zunächst übernahm nun *Olaf Scholz*, Erster Bürgermeister von Hamburg und dienstältester stellvertretender Vorsit-

90 Vgl. *Timo Frasch / Eckart Lohse / Markus Wehner*, Die Kunst des Strickens, in: FAZ vom 9. Februar 2018, S. 3.

91 Vgl. ebenda.

92 Vgl. Infratest dimap, ARD-DeutschlandTrend Extra Februar 2018, Berlin 2018, <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2018/februar-extra/> (Abruf am 23. April 2018).

93 „Wortbruch“: Gabriel rechnet mit Schulz ab“, in: Zeit online vom 8. Februar 2018, <http://www.zeit.de/news/2018-02/08/wortbruch-gabriel-rechnet-mitschulz-ab-180208-99-985503> (Abruf am 23. April 2018).

zender, kommissarisch den Vorsitz bis zur Wahl auf dem Parteitag am 22. April 2018.⁹⁴ Dort wurde *Nahles* zur Vorsitzenden gewählt; ihr Ergebnis war indes mit nur 66 Prozent schwach.⁹⁵ Es ist das erste Mal in der Geschichte der SPD, dass eine Frau den Parteivorsitz übernimmt.

7. Inhalte des Koalitionsvertrages

Der Koalitionsvertrag unter dem Titel „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ hat insgesamt 175 Seiten.⁹⁶ Damit ist er länger als alle seine Vorgänger: 1998 waren es noch 51 Seiten, 2002 waren es 90 Seiten, der Vertrag von 2005 hatte 143, die Verträge von 2009 und 2013 jeweils 134 Seiten.⁹⁷ Dies ist ein weiteres Indiz der fortschreitenden Formalisierung, wie im Übrigen auch die Tatsache, dass erst seit 2002 der Begriff „Koalitionsvertrag“ auf dem entsprechenden Papier überhaupt verwendet wird – denn aus rechtlicher Sicht handelt es sich nicht um einen gerichtlich einklagbaren „Vertrag“⁹⁸. Daher war zuvor der Begriff „Vereinbarung“ gebräuchlich.⁹⁹

Unterteilt ist der Koalitionsvertrag von 2018 in 14 Kapitel, die überraschenderweise nicht direkt den Arbeitsgruppen der Koalitionsverhandlungen entsprechen. Beispielsweise gab es eine eigene Arbeitsgruppe „Digitales“, deren Gegenstand im Koalitionsvertrag aber unter „Offensive für Bildung, Forschung und Digitalisierung“ subsumiert ist. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Finanzen und Steuern“ finden sich im Kapitel „Erfolgreiche Wirtschaft für den Wohlstand von morgen“, und dem Thema der Bürgerbeteiligung ist im Koalitionsvertrag ein eigener Abschnitt gewidmet, während es in der Arbeitsgruppe für Familie, Frauen, Jugend und Senioren behandelt wurde. Die inhaltliche Auswertung zeigt, dass die Position der Abschnitte im Text nicht in Zusammenhang mit ihrer Länge steht (vgl. Abbildung 1). So ist der prominent platzierte erste Abschnitt zu Europa zugleich der kürzeste und hat nur zwei Prozent Textanteil. Mit über einem Fünftel Anteil am Gesamttext ist hingegen der Abschnitt „Erfolgreiche Wirtschaft für den Wohlstand von morgen“ besonders umfassend, wobei hier neben klassischen Themen der Wirtschaftspolitik auch Finanzen und Steuern, Energie, Verkehr sowie Agrarpolitik enthalten sind.

In der Präambel wird das übergreifende Ziel formuliert: „Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungsfähigkeit von Politik wollen wir wieder stärken, indem wir Erneuerung und Zusammenhalt in den Mittelpunkt unserer Arbeit stellen. Wir wollen eine stabile und handlungsfähige Regierung bilden, die das Richtige tut. Dabei streben wir

94 Vgl. *Majid Sattar*, Ausschläge der Fieberkurve, in: FAZ vom 14. Februar 2018, S. 2.

95 Vgl. *Peter Carstens / Majid Sattar*, In groben Zügen, in: FAZ vom 23. April 2018, S. 3.

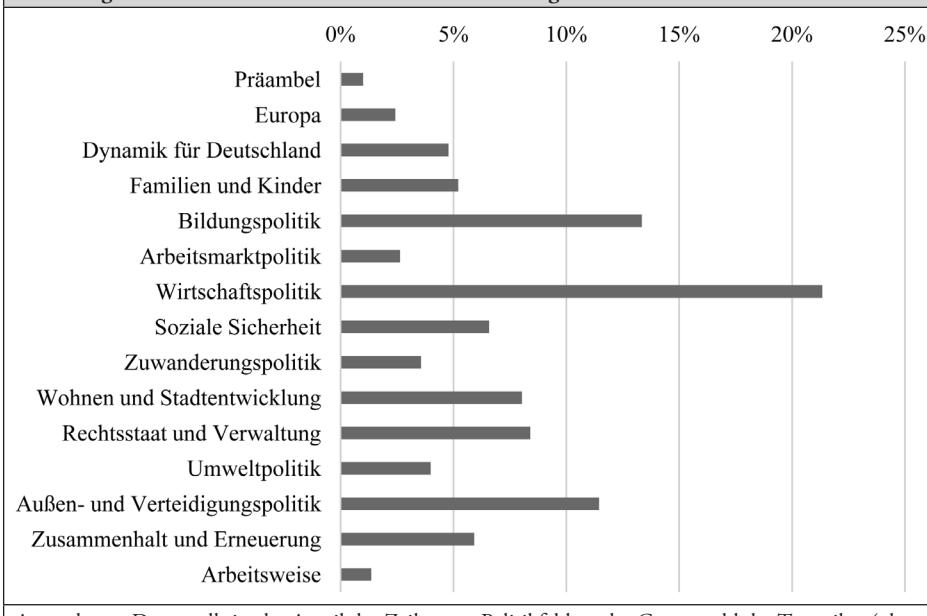
96 Vgl. „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag 2018 zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode“, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Abruf am 2. Mai 2018).

97 Quelle: Eigene Recherchen, Seitenzahlen jeweils inklusive Deckblatt und ohne Anlagen.

98 Vgl. im Überblick Deutscher Bundestag, Koalitionsverhandlungen – Koalitionsvertrag, Aktueller Begriff Nr. 87/09 vom 26. Oktober 2009.

99 Vgl. die Zusammenstellung bei *Philipp Gassert*, a.a.O. (Fn. 19), S. 27.

Abbildung 1: Anteile der Abschnitte im Koalitionsvertrag 2018



Anmerkung: Dargestellt ist der Anteil der Zeilen pro Politikfeld an der Gesamtzahl der Textzeilen (ohne Titel und Inhaltsverzeichnis).

Quelle: Eigene Auswertung; Daten aus Koalitionsvertrag 2018, a.a.O. (Fn. 96).

einen politischen Stil an, der die öffentliche Debatte belebt, Unterschiede sichtbar lässt und damit die Demokratie stärkt.¹⁰⁰ Die einzelnen Vorhaben gehen allerdings stark ins Detail, ohne dass ein großes, übergreifendes Projekt entwickelt wird. Ungewöhnlich ist, dass der Koalitionsvertrag mit dem Kapitel „Ein neuer Aufbruch für Europa“ beginnt; materiell ist dort allerdings wenig Konkretes enthalten, es gilt aber: „Wir sind zu höheren Beiträgen Deutschlands zum EU-Haushalt bereit.“¹⁰¹ Greifbar hingegen sind Ziele in anderen Politikfeldern: Unter anderem soll der Solidaritätszuschlag ab 2021 schrittweise abgeschafft werden, auch die Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge soll beendet werden. Zudem will man den Breitbandausbau vorantreiben und ein digitales Bürgerportal schaffen; der soziale Wohnungsbau soll weiter betrieben und ein „Baukindergeld“ eingeführt werden.

Im Bildungsbereich lautet das Ziel, das Kooperationsverbot weiter zu lockern, damit der Bund in die Schulen investieren kann; dafür wird eine Investitionsoffensive gestartet, die mit sieben Milliarden Euro ausgestattet wird. Überdies soll nach Vorbild des Wissenschaftsrates ein Nationaler Bildungsrat eingerichtet werden, um die Vergleichbarkeit im Bildungswesen zu verbessern. Der „Qualitätspakt Lehre“ soll verstetigt und die Bedeutung der Fachhochschulen gestärkt werden.

In der Arbeitsmarktpolitik ist beabsichtigt, die sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen zu erschweren und ein Rückkehrrecht von Teilzeit in Vollzeit umzusetzen. In der Gesundheitspolitik sollen eine neue Honorierung für Kassen- und Privatpatienten ent-

100 Vgl. Koalitionsvertrag 2018, a.a.O. (Fn. 96), S. 5.

101 Vgl. ebenda, S. 9.

wickelt und die Versicherungsbeiträge wieder paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen werden. Zudem will man den Versandhandel mit verschreibungspflichtigen Medikamenten verbieten. In der Agrarpolitik ist das Ziel festgehalten, den Einsatz von Glyphosat deutlich einzuschränken. Die Bundeswehr-Einsätze in Afghanistan und Mali sollen ausgebaut und die Strukturreform der Eurozone vorangetrieben werden.

Ein wichtiger und wie skizziert lange umstrittener Punkt war die von der CSU geforderte Festschreibung einer Obergrenze für den Zuzug von Flüchtlingen. Hierzu findet sich im Koalitionsvertrag die Feststellung, die schon im Sondierungspapier stand („Spanne von 180.000 bis 220.000“). Da dies als Tatsachenfeststellung – oder Prognose – formuliert wurde, blieb offen, was passiert, falls sich die Realität anders entwickelt als absehbar. Für den Familiennachzug von subsidiär Geschützten wird der Zuzug auf 1.000 Personen pro Monat begrenzt. Auch sollen Aufnahmezentren für Asylsuchende geschaffen werden.¹⁰²

In der Sicherheitspolitik wird angestrebt, insgesamt 15.000 neue Stellen einzurichten, die Hälfte davon beim Bund. Abschließend wurden die bereits im Rahmen der Sondierungen dargestellten Vorhaben zur Veränderung der Arbeitsweise des Parlaments beschrieben. So sollen zweimal pro Jahr „Orientierungsdebatten“ stattfinden und die Tagesordnungen des Kabinetts vorab den Fraktionen zugeleitet werden. Und die Kanzlerin soll sich dem Bundestag dreimal jährlich zu einer direkten Befragung stellen. Auch will man die Regierungsbefragung „neu strukturieren“. Damit ist die Schaffung eines neuen Instrumentes parlamentarischer Kontrolle angelegt und die Reform eines existierenden, das bislang nur mittlere Wirkung entfaltet hat.¹⁰³ Vorgesehen ist zudem – und auch dies ist ein Novum – eine Evaluierung des Koalitionsvertrages zur Mitte der Wahlperiode, wobei bei Bedarf auch neue Vorhaben vereinbart werden können.¹⁰⁴

Zu zahlreichen wichtigen Themen stellten die Koalitionspartner die Einsetzung von Expertenkommissionen in Aussicht. Dies war sehr ausgeprägt von der christlich-liberalen Koalition 2009 betrieben worden, in deren Koalitionsvertrag insgesamt sechs Expertenkommissionen vorgesehen waren – von denen dann aber nur drei überhaupt einberufen wurden.¹⁰⁵ Der Vertrag von 2013 sah sieben Expertenkommissionen vor; 2018 wurden nunmehr 15 neue Gremien angekündigt und die Fortführung vier bestehender Expertenkommissionen betont (vgl. Tabelle 3). Dies stellt einen absoluten Höhepunkt dar und wird einer professionellen „Kommissionsmanagements“ bedürfen. Motive für die auffällig starke Nutzung dieses etablierten Instruments der Politikberatung können vielfältig sein und sind nur im Einzelfall zu ermitteln¹⁰⁶: Gewiss wird es in vielen Fällen um die inhaltliche Klärung von Sachverhalten, also um genuine Politikberatung, gehen. Genauso lässt sich aber vermuten, dass die Kommissionen eher symbolische Funktionen übernehmen, etwa indem sie die Notwendigkeit zur Problemklärung verschieben oder gar zur „Placebo-Politik“ dienen. Wieder andere mögen als Konsensrunden fungieren und damit vorrangig auf die Beeinflussung des politischen Prozesses abzielen.

102 Vgl. ebenda, S. 15, S. 103.

103 Vgl. *Sven T. Sieffken*, a.a.O. (Fn. 64), S. 163 f.

104 Vgl. Koalitionsvertrag 2018, a.a.O. (Fn. 96), S. 173 f.

105 Vgl. *Sven T. Sieffken*, Expertenkommissionen der Bundesregierung, in: *Svenja Falk / Manuela Glaab / Andrea Römmel / Henrik Schober / Martin Thunert* (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden 2017, S. 1 – 17, S. 11.

106 Vgl. *Sven T. Sieffken*, Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 – 2005, Wiesbaden 2007, S. 77 – 88.

Tabelle 3: Im Koalitionsvertrag 2018 angekündigte Expertenkommissionen

geplante neue Expertenkommissionen	(1) Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ zur langfristigen Stabilisierung von Beiträgen und Niveau der Rente (2) Gemeinsame Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ aus Bund, Ländern und Kommunen (3) Kommission für ein Aktionsprogramm zur Erreichung des 40-Prozent-Ziels*, zur Reduzierung der Kohleverstromung und zur Absicherung des notwendigen Strukturwandels (4) Daten-Ethikkommission (5) Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ (6) Kommission „Zukunft der bezahlbaren und nachhaltigen Mobilität“ (7) Kommission zur Reform der ambulanten Honorarordnung in der gesetzlichen Krankenversicherung und der Gebührenordnung der Privaten Krankenversicherung der Honorierung von Ärzten (8) Kommission „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“ (9) Kommission „Fluchtursachen“ (10) Expertenkommission Antiziganismus (11) Kommission zur Reform des Personengesellschaftsrechts (12) Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (13) Expertenkommission zur Bürgerbeteiligung
geplante neue Enquête-Kommissionen	(1) Enquête-Kommission zur „Stärkung der beruflichen Bildung zur Sicherung des Fachkräftebedarfs“ (2) Enquête-Kommission für „nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“
Bezugnahme auf bestehende Expertenkommissionen	(1) Pflegemindestlohn-Kommission (2) Historikerkommission Erforschung der NS-Vergangenheit der für Stadtentwicklung, Wohnungswesen und Bauen zuständigen Institutionen (3) Baukostensenkungskommission (4) Expertenkommission zur Stasiunterlagenbehörde

* Dies ist ein selbstgesetztes Ziel der Bundesregierung zur Reduzierung der Treibhausgase in Deutschland gegenüber 1990 um 40 Prozent. Es war 2007 beschlossen und seitdem regelmäßig bekräftigt worden, vgl. Umweltbundesamt, Klimaschutzziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/klimaschutzziele-deutschlands> (Abruf am 25. April 2018).

Quelle: Eigene Darstellung; Koalitionsvertrag 2018, a.a.O. (Fn. 96).

Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Regierung von 1998 waren vier Expertenkommissionen vorgesehen – schließlich eingesetzt wurden 23 zwischen 1998 und 2002.¹⁰⁷ Damals war der Regierung vorgeworfen worden, dass sie durch die umfassende Nutzung dieses Instrumentes zu einer Entmachtung des Parlaments beitrage.¹⁰⁸ Inwieweit nun zwanzig Jahre später die Planung so vieler Kommissionen wie nie zuvor in Konflikt mit dem Ziel geraten

107 Vgl. „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 20. Oktober 1998“, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf (Abruf am 2. Mai 2018).

108 Vgl. Julia von Blumenthal, Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden, in: APuZ, 50. Jg. (2003), B 43, S. 9 – 15; Hans-Jürgen Papier, Reform an Haupt und Gliedern, in: FAZ vom 31. Januar 2003, S. 8.

kann, das Parlament wieder zum Schwerpunkt der politischen Entscheidungsfindung und Debatte zu machen, bleibt abzuwarten.

Die im Koalitionsvertrag nunmehr festgelegte Planung von zwei Enquête-Kommissionen zeigt überdies, dass es sich hierbei mitnichten um ein nur von den Oppositionsfraktionen genutztes Instrument handelt und dass es auch nicht „aus der Mode“ gekommen ist, wie aufgrund der Tatsache zu vermuten war, dass es in der 18. Wahlperiode keine einzige Enquête-Kommission gegeben hatte.¹⁰⁹

8. Phase 5: Zustimmung der Parteien

Bei Abschluss der Koalitionsverhandlungen kündigte *Seehofer* an, es sei angesichts der inhaltlichen Ergebnisse nicht nötig, einen Parteitag der CSU abzuhalten. Wenige Tage später berieten die CSU-Landesgruppe im Bundestag, der Parteivorstand und die Fraktion im Bayerischen Landtag den Vertrag und stimmten ihm zu.¹¹⁰ Die CDU hingegen hatte – erstmals in ihrer Geschichte – einen Parteitag vorgesehen, um über den Koalitionsvertrag zu beschließen. Er fand am 26. Februar 2018 in Berlin statt. Am Tag davor gab *Merkel* bekannt, welche Minister der CDU in ihrem künftigen Kabinett vertreten sein sollten. Als bedeutend wurde insbesondere die Einbeziehung von jüngeren innerparteilichen Kritikern, vor allem von *Jens Spahn* als Bundesgesundheitsminister und *Julia Klöckner* als Landwirtschaftsministerin, angesehen. Beide hatten sich aus ihren Führungsämtern in der Partei heraus in der Flüchtlingspolitik mehr oder minder deutlich von der Kanzlerin distanziert.¹¹¹ Viel größere Aufmerksamkeit erzielte allerdings der Vorschlag, dass die Ministerpräsidentin des Saarlandes, *Annegret Kramp-Karrenbauer*, als Generalsekretärin der CDU nach Berlin wechseln solle. Schnell wurde sie wegen dieses ungewöhnlichen Karriereschrittes aus der Landesexekutive in ein Parteiamt als potentielle Nachfolgerin für die Kanzlerschaft gehandelt. Mit breiter Mehrheit stimmten die 975 Delegierten des Sonderparteitages für den Koalitionsvertrag – es gab nur 27 Gegenstimmen.¹¹²

Als Voraussetzung für den Eintritt in die Große Koalition hatte die SPD die Durchführung einer Mitgliederbefragung festgelegt. Dieses Instrument hatte sie erstmals 2013 genutzt, was damals auch als Druckmittel in den Koalitionsverhandlungen verstanden worden war.

Wie schon vor dem Parteitag im Januar führte die Partei vorab Informations- und Diskussionsveranstaltungen durch, unter anderem sieben Regionalkonferenzen. Die innerparteiliche No-Groko-Kampagne um *Kevin Kühnert* war ebenfalls zu zahlreichen Veranstaltungen vor Ort unterwegs, um gegen die Große Koalition zu „trommeln“. Diese Gruppe trug

109 Vgl. *Sven T. Sieffken*, a.a.O. (Fn. 64), S. 127.

110 Vgl. „Koalitionsvertrag nimmt erste Hürde“, in: Zeit online vom 8. Februar 2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/csu-zustimmung-koalitionsvertrag-grosse-koalition> (Abruf am 23. April 2018).

111 Vgl. *Eckart Lohse*, Reform statt Revolution, in: FAZ vom 26. Februar 2018, S. 2; *Jens Spahn*, Ins Offene. Deutschland, Europa und die Flüchtlinge, in: *ders.* (Hrsg.), Ins Offene. Deutschland, Europa und die Flüchtlinge. Die Debatte, Freiburg im Breisgau 2015, S. 181 – 194.

112 Vgl. *Günter Bannas / Johannes Leithäuser*, Stimme einer neuen Leidenschaft, in: FAZ vom 27. Februar 2018, S. 3.

wohl auch in einem erheblichen Maße dazu bei, neue Mitglieder zu werben – von Jahresbeginn bis Anfang Februar sind allein 24.399 Personen der SPD beigetreten.¹¹³ Die am Stichtag 6. Februar 2018 insgesamt 463.732 stimmberechtigten Mitglieder der SPD konnten per Post zwischen dem 20. Februar und dem 2. März 2018 abstimmen.

Das Ergebnis des Mitgliedervotums wurde am 4. März 2018 bekannt gegeben: Bei einer Beteiligung von 78 Prozent stimmten 66 Prozent für den Eintritt in die Koalition. Dies waren zehn Prozentpunkte weniger als 2013, aber deutlich mehr als von Beobachtern und Akteuren zwischenzeitlich erwartet worden war.¹¹⁴ Wie schon bei den Sondierungsverhandlungen zur Großen Koalition verzichtete die SPD auf eine positive Inszenierung – oder inszenierte gerade dies. Bei der Vorstellung des Ergebnisses im Willy-Brandt-Haus gab es keinerlei Applaus, was aufgrund der Emotionalität in der innerparteilichen Debatte nur Folge einer klaren Anweisung gewesen sein kann, darauf zu verzichten. Gedeutet wurde dies als Versöhnungsversuch, um die Groko-Gegner innerhalb der Partei nicht zu provozieren; umgekehrt verwiesen auch deren prominente Vertreter auf die konstruktive Zusammenarbeit. *Kühnert* appellierte „an alle, die jetzt auch mit sich und mit dieser Partei hadern, ... dabeizubleiben und hier mitzukämpfen“¹¹⁵. Ob dies einen Prozess der Befriedung der SPD einleitet, bleibt abzuwarten; das ausgesprochen schwache Ergebnis bei der Wahl der neuen Parteivorsitzenden *Andrea Nahles* auf dem Parteitag im April 2018 zeigt, dass es weiterhin sehr unterschiedliche Positionen zur Regierungsbeteiligung gibt.

Mit dem positiven Mitgliedervotum der SPD war der Weg frei für die dritte Wahl *Angela Merkels* zur Kanzlerin. Unterzeichnet wurde der Koalitionsvertrag von den Generalsekretären, den Fraktionsvorsitzenden und den Parteivorsitzenden am 12. März 2018 im Paul-Löbe-Haus des Bundestages.¹¹⁶

Die vollständige Liste der künftigen Minister war lange nicht bekannt, insbesondere damit Personalfragen nicht die innerparteilichen Abstimmungsprozesse über die politischen Inhalte überlagerten. Zuerst hatte die CDU – noch vor dem Parteitag – ihre Liste bekannt gemacht, es folgte die CSU unmittelbar nach dem Mitgliedervotum der SPD. Diese hingegen brauchte noch etwas Zeit, denn bei der Postenverteilung ging es bei ihr nicht allein um die Minister: „Es geht um ein kompliziertes Gesamtkunstwerk, das Ministerposten genauso umfasst wie Staatssekretärsposten. Dabei müssen Geschlechterquoten beachtet werden, aber auch der Regional- und der Flügelproporz.“¹¹⁷

9. Phase 6: Bildung der Regierung 2018 und Zuschnitt der Ressorts

Am 14. März 2018 wurde *Angela Merkel* mit 364 Stimmen zur Bundeskanzlerin gewählt, damit fehlten ihr mutmaßlich 33 Stimmen aus der Koalition (vgl. Tabelle 4).¹¹⁸ Im Anschluss wurden die Mitglieder des Kabinetts vom Bundespräsidenten ernannt und vom Präsidenten des Bundestages vereidigt. Dem Kabinett gehören die Kanzlerin und 15 Minis-

113 Vgl. *Eckart Lohse / Markus Wehner*, Merkels Ausverkauf, in: FAZ vom 8. Februar 2018, S. 3.

114 Vgl. *Majid Sattar*, Bloß kein Triumphgeheul, in: FAZ vom 5. März 2018, S. 3.

115 Ebenda.

116 Vgl. *Günter Bannas*, Ein Hoch auf das Kompromisspapier, in: FAZ vom 13. März 2018, S. 2.

117 *Majid Sattar*, a.a.O. (Fn. 114).

118 Zwei Abgeordnete hatten sich krank gemeldet, vgl. *Günter Bannas / Peter Carstens / Majid Sattar*, Dröhnende Stille, in: FAZ vom 15. März 2018, S. 3.

Tabelle 4: Ergebnisse der Kanzlerwahlen im Deutschen Bundestag 1949 bis 2018

Jahr	Kandidat	Mandatsanteil der Koalitionsparteien (in %)	Stimmenzahl der Koalition	Stimmenzahl der Opposition	Mehrheit der Mitglieder	Ja-Stimmen (in Klammern in %)	Ausschöpfung des Stimmpekentials der Koalition (in %)	Wahrscheinliche Anzahl der Abweichler ^a
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) ^b	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 ^c	7 ^c
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
2018	Angela Merkel (CDU)	56,3	399	310	355	364 (51,3)	91,2	33 ^d

^a Nicht ausgeschöpftes Stimmenpotential (absolut) = Stimmenzahl der Koalition – Ja-Stimmen bei Kanzlerwahl.

^b Ergebnis des konstruktiven Misstrauensvotums am 1. Oktober 1982.

^c Schröder erhielt 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.

^d Bei der Wahl von 2018 waren zwei Abgeordnete der CDU wegen Krankheit nicht anwesend.

Quelle: Daten bis 2005 Uwe Thayen, Regierungsbildung 2005: Daten zum Start der Regierung Merkel 2005/2006, a.a.O. (Fn. 3), S. 477; Daten 2009 und 2013 aus Roland Sturm, a.a.O. (Fn. 3), S. 229. Daten 2017 beruhen auf Berechnungen aus dem Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages: „Kapitel 6.1. Wahl und Amtszeit der Bundeskanzler“, <https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/06/kapitel-06/475940> (Abruf am 23. April 2018); Günter Bannas / Peter Carstens / Majid Sattar, a.a.O. (Fn. 118).

terinnen und Minister an (vgl. Tabelle 5). Neben altgedienten und erfahrenen Bundespolitikern sind viele Neuzugänge zu verzeichnen: Die Hälfte der Minister trägt erstmalig Regierungsverantwortung im Bund, zwei von ihnen sind nicht Mitglied des Bundestages.

Tabelle 5: Die Mitglieder des Kabinetts Merkel IV 2018

	Geburtsdatum	Alter (Stand: 1. Mai 2018)	Konfession	Partei	erstmalige Wahl in den Bundestag	erstmalige Ernennung zum Bundesminister
<i>Angela Merkel</i> Bundeskanzlerin	17. Juli 1954	63	evangelisch	CDU	1990	1991
<i>Olaf Scholz</i> Bundesminister der Finanzen	14. Juni 1958	59	k.A.	SPD	1998	2007
<i>Horst Seehofer</i> Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat	4. Juni 1949	68	katholisch	CSU	1980	1992
<i>Heiko Maas</i> Bundesminister des Auswärtigen	19. September 1966	51	katholisch	SPD	2017	2013
<i>Peter Altmaier</i> Bundesminister für Wirtschaft und Energie	18. Juni 1958	59	katholisch	CDU	1994	2012
<i>Katarina Barley</i> Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz	19. November 1968	49	k.A.	SPD	2013	2017
<i>Hubertus Heil</i> Bundesminister für Arbeit und Soziales	3. November 1972	45	evangelisch	SPD	1998	2018
<i>Ursula von der Leyen</i> Bundesministerin der Verteidigung	8. November 1958	59	evangelisch	CDU	2009	2005
<i>Julia Klöckner</i> Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft	16. November 1972	45	katholisch	CDU	2002	2018
<i>Franziska Giffey</i> Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	3. Mai 1978	39	k.A.	SPD	–	2018
<i>Jens Spahn</i> Bundesminister für Gesundheit	16. Mai 1980	37	katholisch	CDU	2002	2018
<i>Andreas Scheuer</i> Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur	26. September 1974	43	katholisch	CSU	2002	2018

Fortsetzung Tabelle 5						
<i>Svenja Schulze</i> Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	29. September 1968	49	k.A.	SPD	–	2018
<i>Anja Karliczek</i> Bundesministerin für Bildung und Forschung	29. April 1971	46	katholisch	CDU	2013	2018
<i>Gerd Müller</i> Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	25. August 1955	62	katholisch	CSU	1994	2013
<i>Helge Braun</i> Kanzleramtsminister und Bundesminister für besondere Aufgaben	18. Oktober 1972	45	katholisch	CDU	2002	2018
Mittelwert / Gesamt		51,2	evangelisch: 3 katholisch: 9 k.A.: 4		2001	2012

Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlagen: Die Bundesregierung, Bundeskabinett, <https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskabinett/bundeskabinett.html> und „Wie christlich wird das neue Kabinett?“, in: pro christliches Medienmagazin vom 9. März 2018, <https://www.pro-medienmagazin.de/politik/2018/03/09/wie-christlich-wird-das-neue-kabinett/> (Abruf jeweils am 18. April 2018).

Die Altersverteilung zeigt eine leichte Verjüngung des Kabinetts. Seine Mitglieder hatten bei Amtsantritt ein durchschnittliches Lebensalter von 51,2 Jahren (2013: 55,0 Jahre). Auch ist eine leichte Zunahme von Frauen (7 von 16, entspricht 44 Prozent) gegenüber 2013 (6 von 16, 38 Prozent) zu verzeichnen. Deutlich verändert hat sich die Konfessionszugehörigkeit: Das Kabinett ist katholischer geworden – neun Minister geben diese Religion an (2013: 6), drei sind evangelisch (2013: 8), und vier machen keine Angabe (2013: 2).¹¹⁹

Wenig später wurde bekannt – und vom Bundesrechnungshof kritisiert¹²⁰ –, dass die neue Regierung beim Haushaltsausschuss die Bewilligung von 209 zusätzlichen Stellen beantragt hatte, vor allem für den neuen Bereich „Heimat“ im Innenministerium (98 Stellen) und für eine umstrukturierte Leitungsabteilung im Bundesministerium für Finanzen und den dortigen Ausbau wegen der Aufgaben des Vizekanzlers (41 Stellen).¹²¹

119 Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der im Text dargestellten Daten und *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 3), S. 225.

120 Vgl. *Martin Greive / Jan Hildebrand*, Rechnungshof kritisiert Stellenzuwachs der Bundesregierung, in: Handelsblatt online vom 21. März 2018, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/209-neue-posten-rechnungshof-kritisiert-stellenzuwachs-der-bundesregierung/21097468.html> (Abruf am 2. Mai 2018).

121 Vgl. „209 Beamte für die neue Regierung“, in: FAZ vom 17. März 2018, S. 19.

10. Längste Regierungsbildung, kurze Koalitionsverhandlungen – Besonderheiten und Ausblick

So lange wie nach der Bundestagswahl 2017 dauerte in der Bundesrepublik noch keine Regierungsbildung. Und so schnell wie 2018 wurden lange keine Koalitionsverhandlungen geführt (vgl. Tabelle 6). Der Blick auf den Gesamtprozess macht aber deutlich: Die Sicherheitsvorkehrungen des Grundgesetzes haben gehalten und auch in einer „verworrenen Situation“¹²² eine stabile Regierung hervorgebracht. Insbesondere das Amt des Bundespräsidenten hat hierbei durch die Führung des Amtsinhabers eine Bewährungsprobe bestanden, wobei *Steinmeier* nicht einmal auf seine formale „Reservemacht“ zugreifen musste, sondern ganz im Gegenteil gerade dadurch einflussreich war, dass er klar ankündigte, diese zunächst nicht einsetzen zu wollen. Vermutlich war der Einfluss dieses Bundespräsidenten auf die Spitenpolitiker der SPD besonders groß, weil er selbst dieser Partei entstammte.

Drei kritische Weggabelungen – „critical junctures“¹²³ – beeinflussten den Verlauf der Regierungsbildung nachhaltig. Es waren individuelle Akteure, die die Entscheidungen besonders prägten: erstens das schnelle Bekenntnis zur Opposition durch die SPD noch am Wahlabend (*Martin Schulz*), zweitens der Abbruch der Sondierungsgespräche für eine Jamaika-Koalition (*Christian Lindner*), drittens die klare Priorität für weitere Verhandlungen zur Bildung einer Koalition (*Frank-Walter Steinmeier*). Im ersten und zweiten Fall trafen die Parteivorsitzenden und Spitenkandidaten von SPD und FDP die Entscheidungen nicht einseitig. Als gewählte Vorsitzende hatten sie ein Führungsmandat und versicherten sich des Rückhaltes ihrer Parteigremien. Im Fall des Oppositionsbekenntnisses der SPD allerdings regte sich in Partei und Fraktion bald darauf Missmut. Die Liste der Wichtigkeit individueller Akteure lässt sich fortsetzen: *Andrea Nahles* und ihr Werben für Koalitionsverhandlungen auf dem SPD-Parteitag, *Kevin Kühnert* und seine No-Groko-Kampagne innerhalb der SPD, *Horst Seehofer* mit dem abschließenden Kompromissvorschlag in eigener Sache zur Ressortverteilung. Der Prozess der Regierungsbildung hätte auch gänzlich anders verlaufen können und war insofern hochgradig kontingent, abhängig von strategischen und taktischen Entscheidungen der beteiligten Spitenpolitiker.¹²⁴ Dies verweist auf die Notwendigkeit, auch für die Koalitionsforschung verstärkt und ergänzend die mikropolitische Akteursebene mit den Zusammenhängen von Delegation und Führung in den Blick zu nehmen, um Koalitionsbildungen zu erklären.

Wenngleich die eigentlichen Koalitionsverhandlungen gemeinhin noch in den Bereich informaler Politik gezählt werden, sind sie mittlerweile weitgehend formalisiert. 2017 / 2018 wiesen auch die ihnen vorgelagerten Sondierungsgespräche und ihre Vorgespräche eine deutliche Strukturierung auf. Insofern war nun die informale Vorbereitung (Vorgespräche) der informalen Vorbereitung (Sondierung) der informalen Vorbereitung (Koalitionsverhandlungen) der formalen Regierungsbildung zu betrachten. Der Trend zur Forma-

122 Werner Kaltefleiter, a.a.O. (Fn. 46), S. 216.

123 Vgl. Giovanni Capoccia / R. Daniel Kelemen, The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, in: World Politics, 59. Jg. (2007), H. 3, S. 341 – 369.

124 Vgl. Friedbert W. Rüb, Politische Entscheidungsprozesse, Kontingenz und demokratischer Dezisionismus. Eine policy-analytische Perspektive, in: Katrin Toens / Ulrich Willem (Hrsg.), Politik und Kontingenz 2012, S. 117 – 142.

Tabelle 6: Dauer der Regierungsbildungen

Ereignis	14. WP 1998	15. WP 2002	16. WP 2005	17. WP 2009	18. WP 2013	19. WP 2017
Tag der Bundestagswahl	27.9.1998	22.9.2002	18.9.2005	27.9.2009	22.9.2013	24.9.2018
Beginn der Koalitionsverhandlungen	1.10.1998	25.9.2002	17.10.2005	5.10.2009	4.10.2013	26.1.2018
Abschluss der Koalitionsverhandlungen	20.10.1998	16.10.2002	11.11.2005	26.10.2009	27.11.2013	7.2.2018
Konstituierung des neuen Bundestages	26.10.1998	17.10.2002	18.10.2005	27.10.2009	22.10.2013	24.10.2017
Wahl des Bundeskanzlers ^a	27.10.1998	22.10.2002	22.11.2005	28.10.2009	17.12.2013	14.3.2018
Regierungserklärung	10.11.1998	29.10.2002	30.11.2005	10.11.2009	18.12.2013	21.3.2018
Dauer bis Verhandlungsbeginn (Sondierungen etc.)	4	3	29	8	12	121
Dauer der Koalitionsverhandlungen	19	21	25	21	54	15
Dauer Konstituierung des Bundestages bis Abschluss der Koalitionsverhandlungen ^b	-6	-1	24	-1	36	106
Dauer der Regierungsbildung ^c	30	30	65	31	86	171

^a Im Betrachtungszeitraum fand die Vereidigung des Kabinetts stets am Tag der Kanzlerwahl statt.

^b Ein negativer Wert zeigt, dass die Koalitionsverhandlungen vor der Konstituierung abgeschlossen wurden.

^c Tage zwischen Wahl des Bundestages und Vereidigung des Kabinetts.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen, Datengrundlagen: *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011; *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 3).

lisierung informaler Politik setzt sich damit fort. Doch mögen die Geschehnisse ein mahnendes Beispiel dafür sein, dass eine zu starke Formalisierung und eine zu frühe arbeitsteilige Differenzierung Gefahren bergen. Offenbar wurde bei den Jamaika-Sondierungen das inhaltlich-fachliche zu stark in den Vordergrund gerückt, das partnerschaftliche Vertrauen hingegen vernachlässigt.

Die fortschreitende Formalisierung wird auch in den Wegen deutlich, mit denen die Verhandlungspartner sich ihr Mandat absichern ließen. Zum zweiten Mal nach 2013 setzte die SPD eine Mitgliederbefragung ein, um die Zustimmung zum Koalitionsvertrag bei den Parteimitgliedern abzufragen. Zum ersten Mal führte die CDU hierzu einen eigenen Parteitag durch. Die FDP hatte angekündigt, eine elektronische Abstimmung aller Mitglieder vorzunehmen, auch die Grünen wollten eine Mitgliederbefragung durchführen, sollten die

Sondierungsgespräche erfolgreich sein.¹²⁵ Für die SPD war bemerkenswert, dass die Mitgliederbefragung 2018 weniger – wie 2013 – als taktisches Instrument gegen den Koalitionspartner eingesetzt wurde, sondern eher zur Überwindung der mittleren Parteielite, die gemäß dem „Gesetz der kurvilinearen Disparität“¹²⁶ kritischer als die Parteimitglieder gegen eine Große Koalition eingestellt war. Solche Verfahren mögen dem Verhandlungsergebnis mehr formale Legitimität verleihen, doch beflügeln sie Diskussionen darüber, ob diese Art der Rückbindung an die Parteien überhaupt mit dem Freien Mandat der Abgeordneten vereinbar ist.¹²⁷ Zugleich nehmen sie den Spitzeneakteuren einen Großteil der Verantwortlichkeit ab, denn wenn die Mehrheit zugestimmt hat, ist es schwerer, hinterher Kritik an der Führung zu üben.

Dass dieser Mechanismus allerdings keine vollständige „Immunisierung“ ermöglicht, zeigt das Beispiel von *Martin Schulz*, dessen bundespolitische Karriere nach Wahlkampf und Regierungsbildung wohl als beendet gelten kann, obwohl er stets die Partei(gremien) hinter sich hatte. Warum letzteres überhaupt der Fall war, lohnt einer Vertiefung. Möglicherweise hat es „Groupthink“-Effekte gegeben, die zur Anpassung der Beteiligten an die erwartete Mehrheitsmeinung führten. Dieses psychologische Phänomen ist in der Analyse außenpolitischer Entscheidungsprozesse herausgearbeitet und auch zur Erklärung von Verwaltungshandeln herangezogen worden.¹²⁸ Es mag angesichts der komplexen Situation überdies schlichte Ratlosigkeit geherrscht haben, oder es hat eine hierarchische Unterordnung unter die Führung des gewählten Parteivorsitzenden stattgefunden. Jedenfalls ist im Rückblick deutlich, dass insbesondere die SPD strategisch und taktisch im Rahmen der Regierungsbildung deutlich besser agieren können.

Gezeigt haben die erfolglosen Sondierungen für eine Jamaika-Koalition, dass das Mehrpartiensystem Deutschlands offenbar doch nicht so fluide ist wie gedacht. Der Versuch, ein solches Bündnis zu bilden, ist in wesentlichen Teilen an sehr unterschiedlichen Weltanschauungen und Mentalitäten der beteiligten kleineren Parteien gescheitert. Eine „minimal winning coalition“, wie sie von Rational-Choice-Ansätzen vorhergesagt wird¹²⁹, ist 2018 in Deutschland nicht zustande gekommen. Vielmehr bildet sich mit der dritten Großen Koalition innerhalb von zwei Jahrzehnten nun formal ab, was im verbundföderalen System schon lange als faktisch vorhanden galt: Deutschland als „Grand Coalition State“¹³⁰. Bei der Regierungsbildung wurde auch die Bedeutung der Politikverflechtung in Deutschland sichtbar. Das Ausmaß, in dem Vertreter der Landesebene an den Koalitionsverhandlungen des Bundes teilgenommen haben, ist bemerkenswert, ebenso wie die Tatsache, dass vor dem Beginn der Sondierungen im Bund zunächst eine Landtagswahl abgewartet wurde.

Schließlich ist im Rahmen der Regierungsbildung ein deutlicher Lernprozess zu verzeichnen: Die Inszenierung von politischem Handeln kann „nach hinten“ losgehen und zu

125 Vgl. *Peter Carstens*, Koalitions puzzle, in: FAZ vom 22. Oktober 2017, S. 2.

126 *John D. May*, Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity, in: Political Studies, 21. Jg. (1973), H. 2, S. 135 – 151.

127 Vgl. *Paul Kirchhof*, Künftig ohne Parteibasis, in: FAZ vom 15. März 2018, S. 6.

128 Vgl. *Irving Lester Janis*, Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes, Boston 1972; *Wolfgang Seibel / Kevin Klammann / Hannah Treis*, Verwaltungsde-saster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen, Frankfurt am Main 2017, S. 100.

129 Vgl. *William H. Riker*, The Theory of Political Coalitions, New Haven 1962.

130 *Manfred G. Schmidt*, Germany. The Grand Coalition State, in: *Josep Maria Colomer* (Hrsg.), Comparative European Politics, London 2008, S. 58 – 93, S. 90.

einem Vertrauensverlust zwischen den beteiligten Akteuren führen. Zudem entstand „durch permanente Indiskretionen eine Atmosphäre des Misstrauens“¹³¹. Politik braucht (auch) geschützte Räume, in denen vertrauensvoll miteinander gesprochen werden kann, um jenseits positiver Darstellung materielle Ergebnisse herstellen zu können.

Dass die 19. Wahlperiode für den Parlamentarismus Deutschlands interessant wird, steht außer Frage. Die dritte Große Koalition in kurzer Folge ist nicht länger Ausnahmemodell; in ihr ist der kleinere Partner SPD darauf angewiesen, sich auch innerhalb der Mehrheit deutlicher als zuvor zu profilieren. Erfolge auf der Policy-Ebene dürften jedenfalls dafür nicht ausreichen, denn die waren in der vorangegangenen Wahlperiode durchaus vorhanden – und wurden am Wahltag kaum honoriert. Diese Situation könnte eine punktuell stärkere Orientierung am „alten Dualismus“ zwischen Parlament und Regierung her vorbringen.

Zu einer Belebung des Parlamentarismus können auch die neuen Instrumente beitragen: Kanzlerbefragung, reformierte Regierungsbefragung, regelmäßige Orientierungsdebatten, Evaluation des Koalitionsvertrages zur Halbzeit. Wie sie genau ausgestaltet werden, steht indes noch nicht fest. Auch wird der nun mit sechs Fraktionen besetzte Bundestag eine lebhaftere Debatte erfahren, nicht zuletzt, weil sich die rechtspopulistische AfD als die stärkste Oppositionspartei offenbar einem fundamentalen Oppositionskurs verschrieben hat. Ob das im Koalitionsvertrag verabredete Ziel erreicht wird, einen politischen Stil zu praktizieren, „der die öffentliche Debatte belebt, Unterschiede sichtbar werden lässt und damit die Demokratie stärkt“¹³² wird sich erweisen.

131 Robert Habeck, a.a.O. (Fn. 33).

132 Koalitionsvertrag 2018, a.a.O. (Fn. 96), S. 5.