

# Regierungsbildung 2009: *Merkel II* und ein höchst unvollständiger Koalitionsvertrag

Thomas Saalfeld\*

Schon kurz nach der Unterzeichnung des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und FDP am 26. Oktober 2009 durch die Parteivorsitzenden *Angela Merkel*, *Horst Seehofer* und *Guido Westerwelle* wurde klar, dass die Verhandlungen zwischen den Parteien der neuen Bundesregierung noch lange nicht beendet waren. Aus koalitionstheoretischer Sicht verdeutlicht die am 28. Oktober 2009 vom Deutschen Bundestag gewählte Regierung *Merkel II* wie kaum eine andere, wie dringend die Analyse von Koalitionspolitik einer „dynamischen“ Perspektive bedarf, die Vorgeschichte und Verlauf, Erwartungshorizonte und Risikoabschätzungen der Parteien einbezieht. Die empirische politikwissenschaftliche<sup>1</sup> und zeitgeschichtliche<sup>2</sup> Forschung hat diese Bezüge meist stärker berücksichtigt als formalisierte Theorien des Regierens in Koalitionen, die die Entwicklung der Koalitionsforschung international stark dominiert haben<sup>3</sup>. Dennoch wurden in den letzten Jahren Fortschritte in der spieltheoretischen Modellierung dynamischer Prozesse der Koalitionspolitik und der rigorosen Überprüfung auf solchen Modellen basierender Hypothesen erzielt<sup>4</sup>. Der vorliegende Beitrag versucht nicht, die gelegentlich beklagte Lücke zwischen empirischer Forschung und spieltheoretischer Modellierung zu schließen. Vielmehr geht es darum, den Gang und Abschluss der formellen Koalitionsverhandlungen 2009 von der Bundestagswahl am 27. September bis zur Vereidigung des Kabinetts *Merkel II* am 28. Oktober 2009 nachzuzeichnen<sup>5</sup>, die Inhalte des Koalitionsvertrags vor allem in seinen Konfliktpotentialen knapp darzustellen und mit Hilfe sehr einfacher theoretischer Überlegungen zur Konsensfindung in

\* Für die Zusammenstellung zahlreicher Daten, die diesem Beitrag zu Grunde liegen, danke ich *Melanie Rüth*.

- 1 Vgl. zum Beispiel *Sabine Kropp*, *Regieren in Koalitionen: Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*, Wiesbaden 2001.
- 2 Vgl. jüngst *Hans-Peter Schwarz*, In der zweiten Großen Koalition, 2005-2009, in: *ders.* (Hrsg.), *Die Fraktion als Machtfaktor: CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute*, München 2009, S. 229 ff.
- 3 Vgl. *Michael Laver / Norman Schofield*, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford 1990, S. 7 ff.
- 4 Vgl. *James N. Druckman*, *Dynamic Approaches to Studying Parliamentary Coalitions*, in: *Political Research Quarterly*, 61. Jg. (2008), H. 3, S. 479 ff.
- 5 Dabei soll an die zwölf bis zur Regierungsbildung (Rg) 1966 zurückreichenden Analysen angeknüpft werden, die seit 1970 in der ZParl veröffentlicht wurden. Vgl. *Peter Schindler*, Rg 1966, in: 1. Jg. (1970), H. 1, S. 24; *Udo Bernbach*, Rg 1969, ebenda, S. 5 ff.; *Rolf Lange / Gerhard Richter*, Rg 1972, in: 4. Jg. (1973), H. 1, S. 38 ff.; dazu auch die Dokumentation ebenda, S. 76 ff.; *Udo Bernbach*, *Regierungs- und Oppositionsbildung 1976*, in: 8. Jg. (1977), H. 2, S. 159 ff.; *ders.*, *Regierungs- und Oppositionsbildung 1980*, in: 12. Jg. (1981), H. 1, S. 58 ff.; *Klaus Bohnsack*, *Koalitionskrise und Rg 1982*, in: 14. Jg. (1983), H. 1, S. 5 ff.; *ders.*, *Rg und Oppositionsbildung 1983*, in: 14. Jg. (1983), H. 4, S. 476 ff.; *Eberhard Sandschneider*, Rg 1987, in: 18. Jg. (1987), H. 2, S. 203 ff.; *Antje Vorbeck*, Rg. 1990/1991, in: 22. Jg. (1991), H. 3, S. 377 ff.; *Guidrun Heinrich*, Rg 1994, in: 26. Jg. (1995), H. 2, S. 193 ff.; *Kristin Bergmann*, Rg 1998, in: 30. Jg. (1999), H. 2, S. 316 ff.; *Uwe Thaysen*, Rg 2005, in: 37. Jg. (2006), H. 3, S. 582 ff. sowie die Dokumentation ebenda, S. 470 ff.

Verhandlungen und zu „unvollständigen Verträgen“ Anknüpfungspunkte für weitergehende koalitionstheoretisch orientierte Analysen aufzuzeigen.

### 1. Vorgeschichte

Die koalitionspolitisch relevante Positionierung der Parteien begann in der ersten Jahreshälfte 2009 mit internen Diskussionen über die Gestaltung der Wahlprogramme, die schließlich von verschiedenen Gremien der maßgeblichen Parteien im Mai und Juni 2009 beschlossen wurden. CDU und CSU traten wie üblich mit einem gemeinsamen Wahlprogramm an. Die SPD hatte bereits auf einem Sonderparteitag am 18. Oktober 2008 in Berlin Bundesaußenminister *Frank-Walter Steinmeier* mit den Stimmen von 95,13 Prozent der Delegierten zu ihrem Kanzlerkandidaten gekürt. Damit stand der Herausforderer von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* schon ein knappes Jahr vor der Wahl fest. In ihrem „Regierungsprogramm“ vom 14. Juni 2009 präsentierte sich die SPD ungeachtet schwacher Umfrageergebnisse als Alternative zu der von Bundeskanzlerin *Merkel* und der CDU/CSU geführten Großen Koalition, in der *Steinmeier* selbst die Position des Außenministers und Vizekanzlers bekleidete. Am 30. Juli nominierte dieser sein „Kompetenzteam“ aus 18 Politikerinnen und Politikern<sup>6</sup>. In ihrem Wahlprogramm versuchte die SPD, sich als kompetente Regierungspartei darzustellen, die aber stärker als unter dem früheren Bundeskanzler *Gerhard Schröder* sozialdemokratisches Profil zeigte. Dies schlug sich unter anderem in Forderungen nach einer höheren Besteuerung von Spitzenverdienern, einer Absenkung des Einkommenssteuersatzes von 14 auf 10 Prozent, einem Lohnsteuer-Bonus von 300 Euro sowie einer neuen Börsenumsatzsteuer nieder. Die Forderung eines kompletten Ausstiegs aus der Atomenergie bis zum Jahr 2021 kann als koalitionspolitisches Signal an die Grünen verstanden werden<sup>7</sup>. Die CDU/CSU zog Lehren aus dem als Misserfolg interpretierten Wahlprogramm von 2005 und wollte „von einschneidenden Strukturreformen nichts mehr wissen“<sup>8</sup>. Damit bestätigte sich die Neupositionierung der CDU während *Merkels* erster Amtsperiode: „Indem sie“, so *Frank Decker* über die Politik der Kanzlerin im 16. Bundestag, „eine Modernisierung der Familienpolitik durchsetzte und allen radikalreformerischen Ansätzen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik einen Riegel vorschob, gelang es ihr, sozialdemokratisches Terrain so erfolgreich zu besetzen, dass eine schwarzgelbe Koalition im Wahlkampf nicht als Schreckgespenst taugte.“<sup>9</sup>

Die Koalitionsaussagen der Parteien ließen schon im Wahlkampf darauf schließen, dass die Fortsetzung der Großen Koalition für keine der beiden Großparteien attraktiv war. Insbesondere aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion war schon seit Anfang 2006 offen

6 Die Mitglieder des Teams waren zehn Frauen und acht Männer: *Harald Christ* (Mittelstand), *Karin Evers-Meyer* (behindertentaugliche Gesetzespläne), *Udo Folgart* (Landwirtschaft), *Dagmar Freitag* (Sport), *Sigmar Gabriel* (Umwelt), *Hubertus Heil* (Neue Medien), *Barbara Hendricks* (Verbraucherfragen und Anlegerschutz), *Barbara Kisseler* (Kultur), *Ulrike Merten* (Verteidigung), *Andrea Nahles* (Bildung), *Thomas Oppermann* (Inneres), *Carola Reimann* (Gesundheit), *Olaf Scholz* (Arbeit und Soziales), *Manuela Schwesig* (Familie), *Peer Steinbrück* (Finanzen), *Wolfgang Tiefensee* (Verkehr und Aufbau Ost), *Heidemarie Wieczorek-Zeul* (Entwicklungspolitik), *Brigitte Zypries* (Justiz).

7 SPD Wahlprogramm 2009, S. 45 ff.

8 *Frank Decker*, Koalitionsaussagen und Koalitionsbildung, in: APuZ, B 51 (2009), S. 20 ff., S. 23 f.

9 Ebenda, S. 23.

geäußert worden, dass man das Bündnis mit der SPD für politisch zu kostspielig hielt<sup>10</sup>. Im Wahlkampf 2009 wurde rasch deutlich, dass die Union wie schon 2005 eine starke Präferenz für eine Koalition mit der FDP hatte, während diese sich zunächst mit einer definitiven Koalitionsaussage zu Gunsten der Union zurückhielt. Kurz nachdem die Christdemokraten am 28. Juni 2009 ihr Wahlprogramm unter dem Titel „Wir haben die Kraft: Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009 – 2013“<sup>11</sup>, verabschiedet hatten, sprach sich Bundeskanzlerin *Merkel* in einem Fernseh-Interview am 19. Juli eindeutig für eine Koalition mit den Liberalen aus<sup>12</sup>. Die FDP legte sich dagegen erst am 20. September 2009 auf ihrem Sonderparteitag in Potsdam auf ein Regierungsbündnis mit der Union fest und schloss zugleich eine Zusammenarbeit mit SPD und Grünen in einer „Ampelkoalition“ aus<sup>13</sup>. Die Partei sendete also durch Parteitagsbeschluss sowohl ein „positives“ als auch ein „negatives“ Koalitionssignal an potentielle Wähler. Dennoch signalisierte die SPD in verschiedenen Äußerungen eine Präferenz für eine solche „Ampel“, nachdem in Umfragen deutlich wurde, dass ein rot-grünes Bündnis kaum Chancen auf eine absolute Mehrheit der Sitze im Bundestag haben würde. Dagegen schloss sie eine Koalition mit der Partei Die Linke auf Bundesebene weiterhin aus, auch wenn dies die Option einer „rot-rot-grünen“ Koalition faktisch eliminierte. Die Grünen dagegen erklärten, dass sie nicht für eine so genannte „Jamaika-Koalition“ mit CDU/CSU und FDP zur Verfügung stünden. Union und SPD blieben trotz ihrer positiven Koalitionsaussagen für alternative Regierungsbündnisse sehr bemüht, die auch nach der Wahl vom 27. September 2009 möglicherweise notwendige Fortsetzung der Großen Koalition zwar nicht als bevorzugte Lösung darzustellen, sich aber diese Option offen zu halten. Im Ergebnis ist *Frank Decker* zuzustimmen: „Sämtliche Dreierkoalitionen wurden von mindestens einem der beteiligten Partner verworfen, so dass am Ende nur zwei Alternativen übrig blieben: eine schwarz-gelbe Mehrheit oder die Fortsetzung der bestehenden großen Koalition.“<sup>14</sup>

## 2. Wer verhandelt mit wem?

Trotz unterschiedlicher theoretischer Begründung gehen die meisten älteren Ansätze zur Erklärung und Vorhersage von Koalitionsbildungen in Mehrparteiensystemen<sup>15</sup> von der Modellannahme aus, dass Parteien bei Koalitionsverhandlungen im Wettbewerb um die Besetzung von Regierungämtern stünden und versuchten, ihren eigenen Anteil an Ministerposten zu maximieren<sup>16</sup>. Da die Zahl der Plätze am Kabinettsstisch nicht beliebig ver-

10 Vgl. zum Beispiel *Hans-Peter Schwarz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 243.

11 [www.cdu.de/doc/pdf/c/090628-beschluss-regierungsprogramm-cducsu.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/c/090628-beschluss-regierungsprogramm-cducsu.pdf), letzter Zugriff 6. Januar 2010.

12 „Klare Koalitionsaussage: Merkel setzt auf die FDP“, Spiegel online, 19. Juli 2009, [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-636995,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-636995,00.html), letzter Zugriff 21. Dezember 2009.

13 „Koalitionsaussage: FDP legt sich auf die Union fest“, Spiegel online, 20. September 2009, [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-650141,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-650141,00.html), letzter Zugriff 21. Dezember 2009.

14 *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 8), S. 21.

15 Vgl. *William Riker*, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven 1962; *David Baron* / *John A. Ferejohn*, *Bargaining in Legislatures*, in: *American Political Science Review*, 83. Jg. (1989), H. 4, S. 1182 ff.

16 Vgl. *William Riker*, a.a.O. (Fn. 15); *William Gamson*, *A Theory of Coalition Formation*, in: *American Sociological Review*, 26. Jg. (1961), H. 3, S. 373 ff.

mehrbar sei, könnten Koalitionsverhandlungen mit einem Spiel mit konstanter Gewinnsomme verglichen werden. Je mehr Parteien an einer Koalition beteiligt würden, desto geringer sei der „Spielgewinn“ für jede einzelne Regierungspartei. In Anlehnung an *John von Neumann* und *Oskar Morgenstern*, den Begründern der modernen Spieltheorie, sei deshalb die Bildung minimaler Gewinnkoalitionen (minimal winning coalitions) wahrscheinlich, also solcher, die durch den Wegfall eines Mitglieds (einer Partei) die notwendige Parlamentsmehrheit verlören<sup>17</sup>. Da das Modell minimaler Gewinnkoalitionen nur relativ ungenaue Vorhersagen ermöglicht, reduzierte *William Riker* es später auf die Teilmenge kleinstmöglicher Gewinnkoalitionen (minimum winning coalitions), die je nach Modellierung entweder aus der Gewinnkoalition mit der kleinstmöglichen Zahl der Sitze im Parlament<sup>18</sup> oder derjenigen mit der kleinstmöglichen Zahl der Parteien in der Koalition<sup>19</sup> bestehen kann.

Auf der Grundlage des Wahlergebnisses vom 27. September 2009 wären insgesamt vier minimale Gewinnkoalitionen auf die zur Kanzlerwahl notwendige absolute Mehrheit von 312 Stimmen im Bundestag gekommen: CDU/CSU und SPD (385), CDU/CSU und FDP (332), CDU/CSU und Linke (315) sowie SPD, FDP und Linke (315). Gegenüber der Ämterverteilung in der Großen Koalition 2005 versprach die Bildung einer CDU/CSU-FDP-Koalition sowohl der Union als auch den Liberalen eine klare Verbesserung ihres Anteils an Kabinettsposten. Das Modell kleinstmöglicher Gewinnkoalitionen ist zwar sparsam (die einzig notwendige Information sind die Fraktionsstärken in einem Parlament), hat sich aber in der vergleichenden Forschung längst als nicht sehr vorhersagekräftig erwiesen<sup>20</sup>. Dies bestätigt sich auch im Fall der deutschen Regierungsbildung 2009. Hätte die Union nur ihren Ämternutzen unter der Bedingung einer proportionalen Allokation der Portfolios maximieren wollen, so hätte eine Koalition mit der Partei Die Linke zur höchstmöglichen Gewinnauszahlung geführt: Die Union hätte etwa drei Viertel, die Linke ein Viertel der Sitze am Kabinettsstisch erhalten. Modelliert man die Parteien als Akteure, die sowohl nach Ämtern als auch nach Policy-Nutzen streben, bezieht dementsprechend ihre ideologischen Positionen in die Betrachtung ein und gewichtet diese mit der Bedeutung, welche die Parteien verschiedenen Politikbereichen beimessen, wird eindeutig bestätigt, dass die gebildete christlich-liberale Koalition die ideologisch homogenste aller arithmetisch möglichen minimalen Gewinnkoalitionen war. Inkorporiert man Ämter- und Policy-Nutzen in ein angemessenes Modell, so befindet sich die Koalition aus Union und FDP im spieltheoretischen Gleichgewicht<sup>21</sup>.

17 Vgl. *John von Neumann / Oskar Morgenstern*, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton 1953.

18 Vgl. *William Riker*, a.a.O. (Fn. 15). Auf der Grundlage des Wahlergebnisses von 2009 wären zwei (sachpolitisch nicht plausible) Koalitionen vorherzusagen: CDU/CSU und Linke (315); SPD, FDP und Linke (315).

19 Ursprünglich formuliert von *Michael Leiserson*, *Coalitions in Politics: A Theoretical and Empirical Study*, Unveröffentlichte Dissertation, Yale University 1966. Auf der Grundlage des Wahlergebnisses von 2009 wären drei Koalitionen vorherzusagen: CDU/CSU und SPD (385); CDU/CSU und FDP (332); CDU/CSU und Linke (315).

20 Vgl. *Lanny W. Martin / Randolph T. Stevenson*, *Government Formation in Parliamentary Democracies*, in: *American Journal of Political Science*, 45. Jg. (2001), H. 1, S. 33 ff.

21 Vgl. *Franz Urban Pappi / Michael Frank Stoffel / Nicole Michaela Seher*, *Regierungsbildungen im fragmentierten deutschen Parteiensystem*, MZES, Arbeitspapier Nr. 129, Mannheim 2009.

### 3. Kontext und Verlauf der Verhandlungen im Überblick

Die starken Zugewinne der FDP und die erdrutschartigen Verluste der SPD bei der Bundestagswahl 2009 ermöglichten den Liberalen die Rückkehr an die Regierungsmacht und der Union ein Bündnis mit ihrem „Wunschpartner“. Trotz ihrer Verluste befand sich die CDU/CSU in einer starken Verhandlungsposition. Ohne ihre Beteiligung konnte keine Zweiparteienkoalition gebildet werden. Sie hatte drei konkurrierende Koalitionsoptionen aus zwei Parteien – von der Fortsetzung der Großen Koalition über eine politisch nicht plausible Koalition mit der Linken bis hin zu dem präferierten Regierungsbündnis mit der FDP. Dies konnte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Regierungsbildung 2009 vor dem Hintergrund eines elektoralen Erdbebens stattfand, das die tiefgreifende Transformation des deutschen Parteiensystems deutlich machte und bei den Parteien Nervosität hervorrief<sup>22</sup>. Die Bundestagswahl hatte mit Verlusten von über elf Prozentpunkten nicht nur einen katastrophalen Einbruch der SPD gebracht, sondern auch der Union das schlechteste Resultat seit 1953 beschert, während umgekehrt die FDP mit einem klaren wirtschaftsliberalen Profil ihr bestes Ergebnis seit 1949 erzielt hatte<sup>23</sup>. Auch die Linke und Bündnis 90/Die Grünen schnitten im historischen Vergleich stark ab. Dies führte zu einer weiteren Fragmentierung des Parteiensystems und einer komplexeren „Verhandlungsumwelt“ für die Koalitionäre, als dies je in der Geschichte der Bundesrepublik seit 1953 der Fall gewesen war<sup>24</sup>. Obwohl also die Wahl und die Koalitionsverhandlungen 2009 aus Sicht der Union und der FDP die Wunschkombination ermöglichten, die von manchem Beobachter angesichts der Fragmentierung des Parteiensystems schon für nicht mehr wahrscheinlich gehalten worden war, fanden die Verhandlungen in einem Klima großer politischer Unsicherheit und Nervosität statt. Deshalb verwundert es auch nicht, dass sie relativ hart geführt wurden und sofort nach der Unterzeichnung des Koalitionsvertrags teilweise scharfe Gegensätze über dessen Interpretation und Umsetzung eintraten.

Am Tag nach der Wahl kam es im Bundeskanzleramt zu einem ersten Treffen zwischen der CDU-Vorsitzenden und Bundeskanzlerin *Merkel* und dem Vorsitzenden der FDP, *Guido Westerwelle*. Dabei legten sie bereits den groben Zeitplan der Verhandlungen fest, die bis zum 9. November abgeschlossen werden sollten. Am nächsten Tag traf sich die Bundeskanzlerin mit dem CSU-Vorsitzenden, dem bayerischen Ministerpräsidenten *Horst Seehofer*, im Bundeskanzleramt, um die Verhandlungsteilnehmer der Union zu bestimmen. Formell begannen die Verhandlungen am 5. Oktober. Sie fanden in der Landesvertretung Nordrhein-Westfalens statt und kamen am 24. Oktober zum Abschluss. Der ausgehandelte Vertrag wurde von Sonderparteitagen aller Regierungsparteien am 25. Oktober ratifiziert und am 26. Oktober von den Parteivorsitzenden unterzeichnet. Mit der Wahl *Angela*

22 Vgl. *Peter Lösche*, Ende der Volksparteien, in: APuZ, B 51 (2009), S. 6 ff.; *Thomas Saalfeld*, The German Party System Since 1998: Cooperation and Competition Under Growing Uncertainty, in: *Alistair Miskimmon / William E. Paterson / James Sloam* (Hrsg.), Germany's Gathering Crisis: The 2005 Federal Election and the Grand Coalition, Basingstoke 2009, S. 80 ff.

23 Vgl. *Matthias Jung / Yvonne Schroth / Andrea Wolf*, Regierungswechsel ohne Wechselstimmung, in: APuZ, B 51 (2009), S. 12 ff., S. 15.

24 Zum Begriff „bargaining environment“ von Koalitionen und deren Auswirkungen auf Koalitionsverhandlungen und Koalitionsstabilität siehe *Michael Laver / Norman Schofield*, a.a.O. (Fn. 3), S. 156 ff.

*Merkels* zur Bundeskanzlerin und der Vereidigung der Bundesminister am 28. Oktober wurden die Verhandlungen auch formell beendet. Die Regierung *Merkel / Westerwelle* traf sich am 28. Oktober zu ihrer ersten Kabinettsitzung. Die SPD, bisheriger Regierungspartner, übernahm unter der Führung ihres am 29. September gewählten Fraktionsvorsitzenden *Steinmeier* erstmals seit 1998 wieder die Oppositionsrolle im Bundestag.

**Tabelle 1: Chronik der Regierungsbildung 2009**

<b>Zur Vorgeschichte</b>	
18.10.2008	Sonderparteitag der SPD in Berlin wählt <i>Frank-Walter Steinmeier</i> mit 95,13 Prozent der Stimmen zum Kanzlerkandidaten.
24.03.2009	Wahlprogramm der FDP „Die Mitte stärken“
10.05.2009	Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen „Der Grüne Neue Gesellschaftsvertrag“
14.06.2009	Wahlprogramm der SPD „Sozial und demokratisch“
21.06.2009	Wahlprogramm Die Linke „Konsequent sozial“
28.06.2009	Wahlprogramm der Union „Wir haben die Kraft – gemeinsam für unser Land“
19.07.2009	Koalitionsaussage der Union zugunsten der FDP in der ARD
30.07.2009	<i>Frank-Walter Steinmeier</i> (SPD) präsentiert sein achtzehnköpfiges „Kompetenzteam“ als Schattenkabinet.
20.09.2009	Koalitionsaussage der FDP zugunsten der Union
<b>Daten der Regierungsbildung</b>	
27.09.2009	Bundestagswahl: Union erreicht 33,8 und FDP 14,6 Prozent der abgegebenen Stimmen: Nach der Großen Koalition ist nun eine „klassische“ Regierungsformation wieder möglich.
28.09.2009	Treffen zwischen CDU-Vorsitzender <i>Angela Merkel</i> und FDP-Vorsitzendem <i>Guido Westerwelle</i> im Kanzleramt. Koalitionsgespräche sollen bis zum 9. November 2009 abgeschlossen sein.
29.09.2009	Treffen zwischen CDU-Vorsitzender <i>Merkel</i> und CSU-Vorsitzendem <i>Horst Seehofer</i> im Kanzleramt. Verhandlungsteilnehmer werden bestimmt.
30.09.2009	Koalitionsverhandlungen beginnen am 5. Oktober 2009 und finden in der Landesvertretung Nordrhein-Westfalens statt.
01.10.2009	Verhandlungsdelegationen in der Großen Verhandlungskommission werden auf 9 Mitglieder für CDU, CSU und FDP erhöht.
05.10.2009	Erste Runde der Koalitionsverhandlungen
06.10.2009	Arbeitsgruppen nehmen ihre Beratungen auf. Die Arbeitsgruppen bestimmen ihren Zeitplan unabhängig.
08.10.2009	Zweite Runde der Koalitionsverhandlungen
14.10.2009	Dritte Runde der Koalitionsverhandlungen
16.10.2009	Koalitionsgespräche sind festgefahren. Die Parteivorsitzenden einigen sich auf ein Spitzentreffen.
16.10. bis 18.10.2009	Spitzentreffen der Parteivorsitzenden <i>Merkel</i> , <i>Seehofer</i> und <i>Westerwelle</i> mit den jeweiligen Vorsitzenden der Arbeitsgruppen
18.10.2009	Inhaltliche Verhandlungen sollen abgeschlossen sein.
24.10.2009	Abschluss der Koalitionsverhandlungen



Fortsetzung Tabelle 1	
25.10.2009	Parteitage stimmen dem Entwurf des Koalitionsvertrages zu.
26.10.2009	Unterzeichnung des Koalitionsvertrages
27.10.2009	Konstituierende Sitzung des 17. Bundestages
28.10.2009	10.58 Uhr: <i>Angela Merkel</i> wird zum zweiten Mal zur Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland gewählt. Ab 15.00 Uhr Vereidigung der Bundesminister. Ab 16.30 Uhr erste Sitzung des Kabinetts <i>Merkel II</i> .
10.11.2009	Erste Regierungserklärung der Bundeskanzlerin
Quelle: SZ Library Net <a href="http://librarynet.szarchiv.de">http://librarynet.szarchiv.de</a> , Untersuchungszeitraum: 26. September 2009 bis 28. Oktober 2009.	

#### 4. Akteure: Die Fraktionen als kollektive Prinzipale

In der Sprache der Agenturtheorie könnten die Regierungsparteien als „Prinzipale“ und die Unterhändler der Partei als deren „Agenten“ modelliert werden, die in den Koalitionsverhandlungen dafür Sorge tragen sollen, dass die Partei möglichst viele Exekutivpositionen erhält und einen möglichst großen Teil ihres Wahlprogramms im Koalitionsvertrag „unterbringt“. Empirisch wurde allerdings im deutschen Fall nachgewiesen, dass die Parteien (als außerparlamentarische Organisationen betrachtet) bei Koalitionsverhandlungen als Akteure überfordert sind. Hatten die Fraktionen während der Ära *Adenauer* noch vorwiegend als „Beratungsorgan des Kanzlers“ fungiert<sup>25</sup>, waren sie bis zu den Koalitionsverhandlungen der Ära *Kohl* neben den Parteiführern zu dominierenden Akteuren aufgestiegen: Da *Kohl* primär an den „personellen Aspekten der Problemlösung und Machterhaltung“ interessiert gewesen sei, so *Suzanne Schüttemeyer*, habe er „den Fachleuten der Fraktion das Feld der Sachübereinkünfte weitestgehend“ überlassen. Letzteren war deshalb „die tatsächliche inhaltliche Gestaltungsmacht zu einem nicht unerheblichen Teil zugefallen“, während „der Kanzler (und die anderen Spitzenpolitiker der beteiligten Partner) gewissermaßen als Kontrollinstanz und Clearing-Stelle bei solchen Konflikten agierten, die auf jener Ebene nicht lösbar waren“<sup>26</sup>.

Die fortgesetzte Gültigkeit dieser Einschätzung wies *Uwe Thaysen* für die Koalitionsverhandlungen 2005 nach<sup>27</sup>. Sie galt im Wesentlichen auch für die Verhandlungen 2009 und spiegelte sich in der Organisationsstruktur der Verhandlungsteams wider (vgl. Tabelle 2).

25 *Suzanne S. Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen / Wiesbaden 1998, S. 258.

26 Ebenda, S. 265.

27 Vgl. *Uwe Thaysen*, Regierungsbildung 2005: Merkel, Merkel I, Merkel II?, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 582 ff., S. 593 f. Allerdings wurden vereinzelt Zweifel an der Macht der Fraktionen im weiteren Prozess des Regierens geäußert, so zum Beispiel von *Hans-Peter Schwarz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 242.

**Tabelle 2: Arbeitsstruktur der Koalitionsverhandlungen 2009**

<b>Große Koalitionsrunde</b> aus 27 Mitgliedern, davon <ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 Mitglieder der CDU</li> <li>• 9 Mitglieder der CSU</li> <li>• 9 Mitglieder der FDP</li> </ul> (namentliche Nennung der Mitglieder in Tabelle 3)	<b>Steuerungsgruppe</b> aus vier Mitgliedern: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Thomas de Maizière</i>, MdB, Chef des Bundeskanzleramts</li> <li>• <i>Ronald Pofalla</i>, MdB, Generalsekretär CDU</li> <li>• <i>Alexander Dobrindt</i>, MdL, Generalsekretär CSU</li> <li>• <i>Dirk Niebel</i>, MdB, Generalsekretär FDP</li> </ul>
<b>Verhandlungsführer der Großen Koalitionsrunde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Angela Merkel</i>, MdB, Bundeskanzlerin, Parteivorsitzende CDU</li> <li>• <i>Horst Seehofer</i>, MdL, Ministerpräsident Bayern, Parteivorsitzender CSU</li> <li>• <i>Guido Westerwelle</i>, MdB, Parteivorsitzender FDP</li> </ul>	<b>10 Arbeitsgruppen</b> aus je 11 bis 18 Mitgliedern (mit einer Ausnahme paritätisch mit einer gleich großen Zahl von Mitgliedern der CDU, CSU und FDP besetzt; Aufführung der einzelnen Arbeitsgruppen in Tabelle 4)
<b>Themenspezifische Arbeitsgruppen der Parteien</b>	
Quelle: SZ Library Net <a href="http://librarynet.szarchiv.de">http://librarynet.szarchiv.de</a> , Untersuchungszeitraum: 26. September 2009 bis 28. Oktober 2009.	

Die so genannte „Große Verhandlungskommission“ umfasste insgesamt 27 Personen, jeweils neun aus den drei Koalitionsparteien (vgl. Tabelle 3). Darunter befanden sich die Vorsitzenden der Bundesparteien, die Fraktionsvorsitzenden von CDU/CSU und FDP sowie der Erste Stellvertretende Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU, vier Ministerpräsidenten der Union (darunter drei stellvertretende Vorsitzende der CDU) sowie eine Reihe amtierender Bundes- und Landesminister. Die Bundestagsfraktionen waren nicht nur über ihre Vorsitzenden auf zentraler Ebene eingebunden, sondern auch durch 16 Abgeordnete des Bundestages, die der Großen Verhandlungskommission als Mitglieder angehörten. Schließlich wurden zehn Arbeitsgruppen eingesetzt, die jeweils ein gleichberechtigtes Ko-Vorsitzenden-Gespann aus Union und FDP hatten und die wichtigsten Politikfelder abdeckten (vgl. Tabelle 4). Die Arbeit dieser Gruppen wurde von einer Steuerungsgruppe, bestehend aus dem Chef des Bundeskanzleramts und den Generalsekretären der drei Parteien, koordiniert. Die Arbeitsgruppen waren mit einer Ausnahme paritätisch besetzt und hatten zwischen elf und achtzehn Mitglieder. Insgesamt gehörten ihnen 129 Personen (ohne Doppelzählungen) an, von denen wiederum 98 (ca. 76 Prozent) Mitglieder des Bundestages waren<sup>28</sup>. Der Rest waren Landespolitiker, von denen ein erheblicher Teil der CSU entstammte. Kurzum, in der Diskussion der sachpolitischen Detailfragen dominierten personell wie schon 2005 die Parteiführer und Experten der Bundestagsfraktionen<sup>29</sup>.

28 Zusammensetzung ermittelt über [http://wikileaks.org/wiki/Teilnehmer\\_Koalitionsverhandlungen\\_CDU%2C\\_CSU%2C\\_FDP%2C\\_Oktober\\_2009](http://wikileaks.org/wiki/Teilnehmer_Koalitionsverhandlungen_CDU%2C_CSU%2C_FDP%2C_Oktober_2009), letzter Zugriff 13. Oktober 2009. Dort war eine Übersicht ohne Quellenangabe abgelegt, die durch eine systematische Durchsicht der FAZ, der SZ und der Wochenzeitung Die Zeit verifiziert wurde.

29 Ein ähnlicher Befund für die Verhandlungen 2005 findet sich bei *Uwe Thaysen*, a.a.O. (Fn. 27), S. 593 f.



**Tabelle 3: Große Koalitionsrunde der Koalitionsverhandlungen 2009****Delegation der CDU**

- *Angela Merkel* (MdB, geschäftsführende und später wieder gewählte Bundeskanzlerin)
- *Thomas de Maizière* (MdB, amtierender Chef des Bundeskanzleramtes und späterer Innenminister)
- *Volker Kauder* (MdB, amtierender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion)
- *Roland Koch* (stellvertretender Parteivorsitzender und Ministerpräsident Hessen)
- *Ronald Pofalla* (MdB, amtierender Generalsekretär der CDU und späterer Kanzleramtsminister)
- *Jürgen Rüttgers* (stellvertretender Parteivorsitzender und Ministerpräsident Nordrhein-Westfalen)
- *Wolfgang Schäuble* (MdB, amtierender Innenminister und späterer Finanzminister)
- *Annette Schavan* (MdB, amtierende und später wieder ernannte Bildungsministerin)
- *Christian Wulff* (stellvertretender Parteivorsitzender und Ministerpräsident Niedersachsen)

**Delegation der CSU**

- *Horst Seehofer* (Parteivorsitzender und amtierender Ministerpräsident Bayern)
- *Ilse Aigner* (MdB, amtierende und später wieder ernannte Landwirtschaftsministerin)
- *Alexander Dobrindt* (CSU-Generalsekretär)
- *Georg Fahrenschon* (Landesfinanzminister)
- *Karl-Theodor zu Guttenberg* (MdB, amtierender Wirtschaftsminister und späterer Verteidigungsminister)
- *Beate Merk* (stellvertretende Parteivorsitzende)
- *Peter Ramsauer* (MdB, amtierender Landesgruppenchef der CSU und späterer Verkehrsminister)
- *Markus Söder* (Landesgesundheitsminister)
- *Barbara Stamm* (stellvertretende Parteivorsitzende und Präsidentin des Bayerischen Landtags)

**Delegation FDP**

- *Guido Westerwelle* (MdB, Parteivorsitzender und späterer Außenminister)
- *Rainer Brüderle* (MdB, späterer Wirtschaftsminister)
- *Birgit Homburger* (MdB, spätere Vorsitzende der FDP-Fraktion)
- *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger* (MdB, spätere Justizministerin)
- *Dirk Niebel* (MdB, späterer Entwicklungsminister)
- *Cornelia Pieper* (MdB, spätere Staatsministerin im Außenministerium)
- *Andreas Pinkwart* (stellvertretender Ministerpräsident Nordrhein-Westfalen)
- *Philipp Rösler* (stellvertretender Ministerpräsident Niedersachsen und späterer Gesundheitsminister)
- *Hermann Otto Solms* (MdB)

„Später“ soll jeweils heißen: nach der Vereidigung des Kabinetts beziehungsweise nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen.

Quelle: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2009-10/union-fdp-koalitionsverhandlungen-2>, letzter Zugriff 23. Januar 2010.

Tabelle 4: Arbeitsgruppen der Koalitionsverhandlungen 2009

Arbeitsgruppe	Ko-Vorsitzende	
	Union	FDP
Arbeit, Soziales, Rente	Ronald Pofalla (CDU)	Dirk Niebel
Gesundheit und Pflege	Ursula von der Leyen (CDU)	Philipp Rösler
Haushalt, Steuern und Finanzen	Thomas de Maizière (CDU)	Hermann Otto Solms
Familie, Integration und Kultur	Maria Böhmer (CDU)	Hans-Joachim Otto
Innen und Recht	Wolfgang Schäuble (CDU)	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Außen- und Verteidigungspolitik	Franz Josef Jung (CDU)	Werner Hoyer
Wirtschaft, Energie, Aufbau Ost, Bürokratieabbau	Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU)	Rainer Brüderle
Bildung, Forschung und Innovation	Annette Schavan (CDU)	Andreas Pinkwart
Umwelt, Landwirtschaft, Verbraucherschutz	Ilse Aigner (CSU)	Michael Jauch
Bauen, Wohnen, Verkehr	Hans-Peter Friedrich (CSU)	Patrick Döring
Quelle: SZ Library Net <a href="http://librarynet.szarchiv.de">http://librarynet.szarchiv.de</a> , Untersuchungszeitraum: 26. September 2009 bis 28. Oktober 2009.		

## 5. Gang der Verhandlungen

In der klassischen formalisierten Koalitionstheorie wird der Verhandlungsprozess selbst meist nicht problematisiert<sup>30</sup>. Allerdings zeigt die empirische Forschung, dass dessen Verlauf das weitere „Leben“ der Koalition nachhaltig beeinflussen kann: „The formation process has often been seen as a predictor of trouble at later stages in the cycle.“<sup>31</sup> Dazu wurde oft die Zahl der (gescheiterten) Gesprächsrunden und die Länge der Verhandlungen als Indikator für ihre Komplexität und Schwierigkeit angesehen<sup>32</sup>. Beispielsweise drückten sich die Probleme zwischen SPD und FDP 1976 und zwischen SPD und Union in der Großen Koalition 2005 in relativ langwierigen Verhandlungen von jeweils über zwei Monaten aus, während die meisten Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene seit den 1970er Jahren innerhalb eines Monats abgeschlossen waren<sup>33</sup>. Dennoch ist die Länge kein eindeutiger

30 Vgl. die theoretische Kritik von Michael Laver, Governmental Politics and the Dynamics of Multiparty Competition, in: Political Research Quarterly, 61. Jg. (2008), H. 3, S. 532 ff., S. 534.

31 Lieven de Winter / Patrick Dumont, Uncertainty and Complexity in Cabinet Formation, in: Kaare Strøm / Wolfgang C. Müller / Torbjörn Bergman (Hrsg.), Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe, Oxford 2008, S. 123 ff., S. 123.

32 Ebenda, S. 123 f.

33 So auch 2009: Vom Tag der Bundestagswahl bis zur Kanzlerwahl vergingen 31 Tage. Die Sondierungsgespräche begannen am 28. September, dem Tag nach der Bundestagswahl; am 24. Oktober wurden die Koalitionsverhandlungen abgeschlossen, und vier Tage später fand die Wahl der Kanzlerin statt. Für Daten zu allen Regierungsbildungen von 1949 bis 2005 siehe Uwe Thaysen, Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland: Daten zum Start der Regierung Merkel 2005/2006, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 470 ff.

Indikator für Konfliktreichtum, da umfassende Koalitionsverhandlungen auch darauf hindeuten könnten, dass die potentiellen Partner schon im Vorfeld ein gemeinsames Programm bis ins Detail aushandeln, das das spätere Regieren erleichtert. So sollte auch die relativ „normale“ Verhandlungsdauer 2009 nicht als Zeichen für eine sachpolitisch problemlose Regierungsbildung gewertet werden<sup>34</sup>.

In Wirklichkeit gestalteten sich die Koalitionsverhandlungen nämlich härter als erwartet (vgl. die Chronik in Tabelle 1). Am 5. Oktober nahmen die Arbeitsgruppen die sachpolitischen Gespräche auf. Binnen einer Woche wurden ernsthafte Differenzen deutlich. Die durch das Wahlergebnis gestärkte FDP zeigte sich selbstbewusst, die CSU nervös und defensiv. Als sich in den Arbeitsgruppen die Streitpunkte akkumulierten, trafen sich die drei Parteivorsitzenden zwischen dem 16. und 18. Oktober im so genannten „Beichtstuhlverfahren“ einzeln mit den Berichterstattern der Arbeitsgruppen, um diese Probleme als übergeordnete „Clearing-Stelle“ (*Schüttemeyer*) zu lösen. Die größten Unterschiede traten in der Steuerpolitik auf, bei der die FDP auf deutliche Senkungen drängte, während die CDU eher bremste. Auch in der Gesundheitspolitik kam es zu öffentlich ausgetragenen Debatten zwischen dem der FDP angehörenden Ko-Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Gesundheit und Pflege, *Philip Rösler*, und dem Vertreter der CSU in der Arbeitsgruppe, dem bayerischen Gesundheitsminister *Markus Söder*. Die Härte des „Koalitionspokers“ wurde deutlich, als die FDP im Oktober kurzzeitig die gleichzeitig stattfindenden Koalitionsverhandlungen mit der CDU in Schleswig-Holstein aussetzte, um zu demonstrieren, wie ernst es ihr mit ihren Forderungen im Bereich der Steuerpolitik war<sup>35</sup>. Besorgt über die überraschende Standhaftigkeit der Freidemokraten in der Steuerpolitik meldeten sich einige Ministerpräsidenten der Union zu Wort<sup>36</sup>. *Christian Wulff* (Niedersachsen), *Günther Oettinger* (Baden-Württemberg) und *Jürgen Rüttgers* (Nordrhein-Westfalen) übten öffentliche Kritik an den Forderungen der FDP, so dass sich *Merkel* und der Fraktionsvorsitzende der Union, *Volker Kauder*, mit ihnen zu einem Kamingsgespräch treffen mussten. Dennoch konnten bis 24. Oktober die verbleibenden Diskrepanzen entweder ausgeräumt oder zur weiteren Beratung während der Wahlperiode aufgeschoben werden. Am selben Tag sickerten auch nach und nach die Verteilung der Kabinettsposten und die Nominierung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten *Oettinger* für die Position des deutschen EU-Kommissars durch.

## 6. Ämterverteilung

Mit 16 Mitgliedern ist das Kabinett *Merkel* II ebenso groß wie *Merkel* I während der Großen Koalition. Die Zahl der Parlamentarischen Staatssekretäre und Staatsminister blieb bei 30. Die Regierung war besonders auf Unionsseite nach Geschlecht, regionaler Herkunft und Verbandsbindung sorgfältig austariert, wie alle Kabinette in der Geschichte der Bun-

34 So auch *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 8), S. 24.

35 *Severin Weiland*, Schwarz-Gelb: FDP zeigt der Union klare Kante, in: Spiegel online, 13. Oktober 2009, [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,654806,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,654806,00.html), letzter Zugriff 13. Oktober 2009.

36 *Günter Bannas*, Koalitionsverhandlungen: Die Herren der Länder begehren auf, in: FAZ Online, 20. Oktober 2009, [www.faz.net/s/Rub4D6E6242947140018FC1DA8D5E0008C5/Doc-EF38DB9E8B14E4AE8BA6FA8B6B33DBEEC-ATpl-Ecommon-Scontent.html](http://www.faz.net/s/Rub4D6E6242947140018FC1DA8D5E0008C5/Doc-EF38DB9E8B14E4AE8BA6FA8B6B33DBEEC-ATpl-Ecommon-Scontent.html), letzter Zugriff 20. Oktober 2009.

desrepublik. Nach dem Rücktritt von Arbeitsminister *Franz Josef Jung* am 27. November 2009 rückte am 30. November die erst zweiunddreißigjährige *Kristina Köhler* in das Bundeskabinett nach, so dass ihm nun, inklusive der Bundeskanzlerin, sechs Frauen angehören. Die konfessionelle Balance verschob sich mit der Ernennung der Protestantin *Köhler*: Nun sind neben der Kanzlerin fünf Minister der Union evangelisch, fünf katholisch<sup>37</sup>. Mit etwas über 51 Jahren zum Zeitpunkt seiner Bildung lag das Durchschnittsalter im Rahmen früherer Bundeskabinette (vgl. Tabelle 5).

**Tabelle 5: Die Mitglieder des Kabinetts Merkel II 2009**

	Geburtsdatum	Alter 28.10.2009	Konfession	Partei	Erstmalige Wahl zum Bundestag	Erstmalige Ernennung zum Bundesminister
<i>Angela Merkel</i> Bundeskanzlerin	17.07.1954	55	evangelisch	CDU	1990	1991
<i>Guido Westerwelle</i> Außenminister	27.12.1961	47	evangelisch	FDP	1996	2009
<i>Thomas de Maizière</i> Bundesminister des Innern	21.01.1954	55	evangelisch	CDU	2009	2005
<i>Sabine Leutheusser-Schnarrenberger</i> Bundesministerin der Justiz	26.07.1951	58		FDP	1990	1992
<i>Wolfgang Schäuble</i> Bundesminister der Finanzen	18.09.1942	67	evangelisch	CDU	1972	1994
<i>Rainer Brüderle</i> Bundesminister für Wirtschaft und Technologie	22.06.1945	64	evangelisch	FDP	1998	2009
bis 30.11.2009: <i>Franz Josef Jung</i> seit 30.11.2009: <i>Ursula von der Leyen</i> Bundesministerin für Arbeit und Soziales	05.03.1949	60	katholisch	CDU	2005	2005
	08.10.1958	51	evangelisch	CDU	2009	2005
<i>Ilse Aigner</i> Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucher- schutz	07.12.1964	44	katholisch	CSU	1998	2008
<i>Karl-Theodor zu Guttenberg</i> Bundesminister der Verteidigung	05.12.1971	37	katholisch	CSU	2002	2009
bis 30.11.2009: <i>Ursula von der Leyen</i> seit 30.11.2009: <i>Kristina Köhler</i> Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	08.10.1958	51	evangelisch	CDU	2009	2005
	03.08.1977	32	evangelisch	CDU	2002	2009

37 Drei der fünf FDP-Minister machen keine Angaben zu ihrer Konfession. Außenminister *Westerwelle* und Wirtschaftsminister *Brüderle* bezeichnen sich als evangelisch.

Fortsetzung Tabelle 5						
<i>Philipp Rösler</i> Bundesminister für Gesundheit	24.02.1973	36		FDP		2009
<i>Peter Ramsauer</i> Bundesminister für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung	10.02.1954	55	katholisch	CSU	1990	2009
<i>Norbert Röttgen</i> Bundesminister für Umwelt, Na- turschutz und Reaktorsicherheit	02.07.1965	44	katholisch	CDU	1994	2009
<i>Annette Schavan</i> Bundesministerin für Bildung und Forschung	10.06.1955	54	katholisch	CDU	2005	2005
<i>Dirk Niebel</i> Bundesminister für wirtschaftli- che Zusammenarbeit und Ent- wicklung	29.03.1963	46		FDP	1998	2009
<i>Ronald Pofalla</i> Chef des Bundeskanzleramts und Bundesminister für besondere Aufgaben	15.05.1959	50	evangelisch	CDU	1990	2009
Quelle: <a href="http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskabinett/Textversion/bundeskabinett.html">http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskabinett/Textversion/bundeskabinett.html</a> , letzter Zugriff 23. Januar 2010.						

Bei der landsmannschaftlichen Zusammensetzung dominieren in der CDU die mitgliederstarken Landesverbände: Zwei ihrer Bundesminister stammen aus Nordrhein-Westfalen (*Ronald Pofalla* und *Norbert Röttgen*), zwei aus Baden-Württemberg (*Wolfgang Schäuble* und *Annette Schavan*), jeweils einer aus Hessen (*Franz Josef Jung*) und Niedersachsen (*Ursula von der Leyen*), zwei aus Ostdeutschland (*Angela Merkel* aus Mecklenburg-Vorpommern und *Thomas de Maizière* aus Sachsen). Bei der ersten Kabinettsumbildung wurde darauf Wert gelegt, dass für den ausscheidenden Arbeitsminister *Jung* mit *Kristina Köhler* ein Mitglied des hessischen Landesverbandes in das Bundeskabinett nachrückte. Auch unter den FDP-Ministern waren die mitgliederstarken Landesverbände Baden-Württemberg (*Dirk Niebel*), Bayern (*Sabine Leutheusser-Schnarrenberger*), Niedersachsen (*Philipp Rösler*) und Nordrhein-Westfalen (*Guido Westerwelle*) im Kabinett repräsentiert.

In der CDU/CSU wurde auch darauf geachtet, dass große gesellschaftliche Interessen vertreten waren: *Maria Böhmer*, die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, und *Pofalla* sind ständige Gäste des Bundesvorstands der Christlich Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA – CDU Sozialausschüsse). Bundesumweltminister *Röttgen* steht dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) nahe, der ihm 2007 die Position des Hauptgeschäftsführers angetragen hatte. Mit *Rösler* wurde erstmals eine Person mit nicht-europäischem Migrationshintergrund Bundesminister.

Die Verteilung der Ministerämter zwischen den Parteien ist für die ämterfokussierten Theorien der Koalitionsbildung zentral und hat sich in zahlreichen empirischen Befunden zur proportionalen Ämterverteilung zwischen den Koalitionspartnern niedergeschlagen, wobei Kleinparteien allgemein etwas überproportional abscheiden, während die Partei des Regierungschefs meist leicht unter der Proportionalitätsnorm liegt. Der statistische Zusammenhang erwies sich als so stark und robust, dass man nach seinem Entdecker von „Gam-

sons Gesetz“ der proportionalen Ämterverteilung spricht<sup>38</sup>. Aus verhandlungstheoretischer Sicht ist diese Regelmäßigkeit nicht trivial, da Parteien theoretisch eine günstige Verhandlungsposition ausnutzen sollten, um sich den größtmöglichen Anteil an Ministerämtern zu sichern. Eine Untersuchung von *Linhart*, und anderen legt allerdings den Schluss nahe, dass sich im Zusammenhang mit der Ressortverteilung in Deutschland eine wirkungsmächtige soziale Norm etabliert hat<sup>39</sup>, die vermutlich auch in anderen Ländern erklärungskräftiger ist als rein auf Ämtermaximierung aufbauende verhandlungstheoretische Modelle.

Das Verhandlungsergebnis vom Oktober 2009 entsprach im Großen und Ganzen dieser modifizierten Proportionalitätsnorm, obwohl sich bei genauerem Hinsehen einige Abweichungen ergeben. Nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen erhielt die CDU/CSU elf der 16 Sitze am Kabinettsstisch (68,8 Prozent, die Bundeskanzlerin eingeschlossen), die FDP erreichte fünf (31,3 Prozent). Nimmt man an, dass der Anteil der Koalitionsparteien an Ministerposten ihrem Beitrag zur Mehrheit der Koalition im Parlament entsprechen soll, hätte die Union mehr (nämlich rund 72 Prozent der Kabinettsitze) und die FDP weniger (rund 28 Prozent) erwarten können. Die leichte Überrepräsentation der Freidemokraten als kleinerer Regierungspartei entspricht allerdings im Grunde den Befunden der quantitativen Forschung zur Portfolioallokation in der Nachfolge *Gamsons*. Disaggregiert man die Verteilung der Ministerposten weiter nach Parteien und betrachtet CDU und CSU separat, zeigt sich jedoch eine noch deutlichere Disproportionalität: Die CDU trug 58,8 Prozent zur absoluten Mehrheit der schwarz-gelben Koalition bei, erhielt aber nur die Hälfte der 16 Sitze im Kabinett. Die CSU, der nach ihrem Beitrag zur Mehrheit nur 13,6 Prozent der Ministerposten zugestanden hätten, erhielt dagegen 18,8 Prozent. So gerechnet zahlte die CDU daher insgesamt einen relativ hohen ämterbezogenen Preis für das Zustandekommen der schwarz-gelben Koalition, und zwar an beide kleineren Partner. Dafür wurden die Christdemokraten allerdings bei der Verteilung der Parlamentarischen Staatssekretäre und Staatsminister etwas besser gestellt, als nach der Proportionalitätsnorm zu erwarten gewesen wäre: Die CDU erhielt mit 18 der 30 Positionen (60,0 Prozent) etwas mehr, als bei einer konsequent proportionalen Verteilung vorherzusagen gewesen wäre; die CSU bekam mit vier (13,3 Prozent) fast genau den ihr nach der Proportionalitätsnorm zustehenden Anteil, während die FDP mit acht Positionen (26,7 Prozent) unter ihrem proportionalen Beitrag zur Mehrheit der Regierung blieb.

Will man die spezifischen Muster der Ressortverteilung verstehen, bietet die Agenturtheorie einen fruchtbaren Ansatz<sup>40</sup>. Auf einem Agenturmodell aufbauend argumentiert

38 *William Gamson*, a.a.O. (Fn. 16); *Paul V. Warwick* und *James N. Druckman* wiesen jüngst nach, dass auch nach Gewichtung von Ressorts nach Wichtigkeit ein sehr hohes Maß an Proportionalität bestehen bleibt, vgl. *dies.*, Portfolio Saliency and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments, in: *British Journal of Political Science*, 31. Jg. (2001), H. 4, S. 627 ff.

39 *Eric Linhart* / *Franz Urban Pappi* / *Ralf Schmitt*, Die proportionale Ministerienaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen: Akzeptierte Norm oder das Ausnutzen strategischer Vorteile?, in: *PVS*, 49. Jg. (2008), H. 1, S. 46 ff.

40 Darüber hinaus sind Ansätze zu beachten, die sich auf die traditionelle ideologisch oder interessendpolitisch motivierte Präferenz bestimmter Parteien für spezifische Ministerien stützen. Auch das Portfolioallokationsmodell von *Michael Laver* und *Kenneth Shepsle* (*dies.*, *Making and Breaking Governments*, Cambridge 1996) bietet eine Erklärung, die auf dem Medianwählertheorem aufbaut. Diese Ansätze können hier nicht im Detail diskutiert werden, vgl. dazu *Luca Verzichelli*, Portfolio Allocation, in: *Kaare Strøm* / *Wolfgang C. Müller* / *Torbjörn Bergman* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 31), S. 237 ff., S. 242 ff.



*Lanny Martin*, dass Minister (als potentiell opportunistische Agenten ihres Prinzipals, der Parlamentsmehrheit) auch nach dem Abschluss eines (möglicherweise nicht immer eindeutig formulierten) Koalitionsvertrags immer dann Anreize hätten, dort niedergelegte Kompromisse zu unterlaufen, wenn diese schmerzhaft sachpolitische Zugeständnisse an den Koalitionspartner verlangten. Zugleich hätten sie angesichts der Gatekeeper-Funktion der Ministerien im Gesetzgebungsprozess und ihres faktischen Monopols an Sachkunde auch Gelegenheiten, solche Kompromisse in ihrem Sinne nachträglich zu verändern, wenn sie das entsprechende Ministerium kontrollierten<sup>41</sup>.

Die Ämterverteilung in deutschen Koalitionsregierungen könnte als eine organisatorische Antwort auf dieses Agenturproblem verstanden werden: Kein größeres Politikfeld wurde einem Koalitionspartner exklusiv übertragen. So wurde beispielsweise die Politikdomäne Wirtschaft wie schon in früheren Regierungsbündnissen aufgeteilt, wobei die Kanzlerpartei das Finanz- (*Schäuble*) und Landwirtschaftsministerium (*Aigner*), der kleinere Koalitionspartner (FDP) das Ministerium für Wirtschaft und Technologie (*Brüderle*) erhielt. Im Bereich Arbeit und Soziales fielen die Ministerien für Arbeit und Sozialordnung (*Jung*) sowie Familie, Senioren, Frauen und Gesundheit (*von der Leyen*) an die CDU, während der FDP-Politiker *Rösler* zum Bundesgesundheitsminister ernannt wurde. Eine ähnliche Kompetenzaufteilung fand in der Innen- und Rechtspolitik statt. Mit *de Maizière* wurde ein enger Vertrauter der Kanzlerin Innenminister. Er teilt sich die Verantwortung in diesem Politikfeld mit *Leutheusser-Schnarrenberger* (FDP), die das Justizministerium übernahm, das sie schon 1992 bis 1996 unter Bundeskanzler *Helmut Kohl* geleitet hatte. Auch in der Außen- und Verteidigungspolitik wurden die drei zur Verfügung stehenden Ressorts zwischen den Koalitionspartnern aufgeteilt, wobei der CSU-Abgeordnete *zu Guttenberg* Verteidigungsminister wurde, während die FDP-Politiker *Westerwelle* und *Niebel* das Außen- beziehungsweise Entwicklungshilfeministerium erhielten. *Westerwelle* wurde als FDP-Vorsitzender zugleich Vizekanzler, eine im Grundgesetz nicht vorgesehene, aber traditionell dem kleinen Koalitionspartner übertragene Position.

Diese Verschränkung von Regierungspositionen in sachverwandten Politikfeldern kann als institutionalisierter Überwachungs- und Koordinationsmechanismus bei Agenturproblemen im obigen Sinne beschrieben werden. Dem ähnelt auch das so genannte Kreuzstichverfahren bei der Verteilung Parlamentarischer Staatssekretäre. Dabei wird Kabinettsministern der einen Partei ein Parlamentarischer Staatssekretär oder Staatsminister ohne Kabinettsrang anderer Parteizugehörigkeit mit „Aufpasserfunktion“ zugeordnet<sup>42</sup>. Während diese Technik der wechselseitigen Information und Koordination in der Großen Koalition 2005 bis 2009 nicht verwendet wurde, erhielt die CDU 2009 immerhin Parlamentarische Staatssekretäre in beiden von der FDP geführten Ministerien der Politikbereiche Wirtschaft und Gesundheit: Der frühere CDU-Generalsekretär *Peter Hintze* blieb Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (wie schon in der Vorgängerregierung), die CDU-Abgeordnete *Annette Widmann-Mauz* wurde Parlamentarische Staatssekretärin bei Gesundheitsminister *Rösler* (FDP). Umgekehrt wurde der FDP-

41 Vgl. *Lanny W. Martin*, The Government Agenda in Parliamentary Democracies, in: *American Journal of Political Science*, 48. Jg. (2004), H. 3, S. 445 ff., S. 445 und 447.

42 Vgl. *Michael F. Thies*, Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments, in: *American Journal of Political Science*, 45. Jg. (2001), H. 3, S. 580 ff.; vgl. auch *Luca Verzichelli*, a.a.O. (Fn. 40), S. 259 ff.

**Tabelle 6: Parlamentarische Staatssekretäre und Staatsminister der Regierung Merkel II 2009**

Ministerium	PStS bzw. Staatsminister	Partei
Bundeskanzleramt (CDU)	<i>Bernd Neumann</i>	CDU
	<i>Maria Böhmer</i>	CDU
	<i>Eckart von Klaeden</i>	CDU
Auswärtiges (FDP)	<i>Werner Hoyer</i>	FDP
	<i>Cornelia Pieper</i>	FDP
Inneres (CDU)	<i>Dr. Christoph Bergner</i>	CDU
	<i>Dr. Ole Schröder</i>	CDU
Justiz (FDP)	<i>Dr. Max Stadler</i>	FDP
Finanzen (CDU)	<i>Steffen Kampeter</i>	CDU
	<i>Hartmut Koschyk</i>	CSU
Wirtschaft und Technologie (FDP)	<i>Peter Hintze</i>	CDU
	<i>Hans-Joachim Otto</i>	FDP
	<i>Ernst Burgbacher</i>	FDP
Arbeit und Soziales (CDU)	<i>Dr. Ralf Brauksiepe</i>	CDU
	<i>Joachim Fuchtel</i>	CDU
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (CSU)	<i>Dr. Gerd Müller</i>	CSU
	<i>Julia Klöckner</i>	CDU
Verteidigung (CSU)	<i>Thomas Kossendey</i>	CDU
	<i>Christian Schmidt</i>	CSU
Familie, Senioren, Frauen und Jugend (CDU)	<i>Dr. Hermann Kues</i>	CDU
Gesundheit (FDP)	<i>Daniel Bahr</i>	FDP
	<i>Annette Widmann-Mauz</i>	CDU
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (CSU)	<i>Dr. Andreas Scheuer</i>	CSU
	<i>Enak Ferlemann</i>	CDU
	<i>Jan Mücke</i>	FDP
Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (CDU)	<i>Katherina Reiche</i>	CDU
	<i>Ursula Heinen-Esser</i>	CDU
Bildung und Forschung (CDU)	<i>Thomas Rachel</i>	CDU
	<i>Dr. Helge Braun</i>	CDU
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (FDP)	<i>Gudrun Kopp</i>	FDP
Quelle: Webseiten der einzelnen Bundesministerien.		

Abgeordnete *Jan Mücke* als Parlamentarischer Staatssekretär *Peter Ramsauer*, dem CSU-Minister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, an die Seite gestellt (vgl. Tabelle 6).

Ähnliche Zwecke kann die Verteilung der Vorsitzendenposten von Parlamentsausschüssen verfolgen, die in Deutschland eng mit der Verteilung von Regierungsämtern verbunden ist. Im Bundestag steht jedem Ressort ein Fachausschuss gegenüber. *Dong-Hun Kim* und *Gerhard Loewenberg* konnten hier eine überzufällig häufige Verteilung der Positionen von Ausschussvorsitzenden beobachten, die dem Kreuzstichverfahren bei Parlamentarischen Staatssekretären der Funktion nach ähnelt: Obwohl alle Fraktionen des Bundestags propor-

tional zu ihrer Stärke Ausschussvorsitze erhalten und einige Positionen (zum Beispiel der Vorsitz des Haushaltsausschusses) immer von Oppositionspolitikern besetzt werden, besteht innerhalb dieser Parameter ein überzufälliger statistischer Zusammenhang zwischen der Allokation des Ministerpostens an eine Koalitionspartei und der Position des Ausschussvorsitzenden an die jeweils andere<sup>43</sup>. Auch in der 17. Wahlperiode des Bundestages entspricht die Verteilung der Ausschussvorsitze diesem Muster früherer Legislaturperioden: Allen fünf von der FDP geführten Ministerien (Auswärtiges, Justiz, Wirtschaft und Technologie, Gesundheit sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit) stehen Ausschüsse gegenüber, deren Vorsitzende Abgeordnete der CDU/CSU sind. Umgekehrt sehen sich mit einer Ausnahme alle unionsgeführten Ministerien entweder Ausschussvorsitzenden der Oppositionsfractionen oder der FDP gegenüber, wobei die Freidemokraten den Vorsitz von drei in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zentralen Ausschüssen (Finanzen; Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Familie, Senioren, Frauen und Jugend) erhielten. Einzig im Falle des Innenausschusses entstammt der Ausschussvorsitzende der Partei des Ministers (CDU).

## 7. Der Koalitionsvertrag: Regierungsprogramm und Verfahrensregeln

Mit einem Umfang von 132 Seiten und rund 41.000 Wörtern war der Koalitionsvertrag 2009 umfangreicher als alle seine historischen Vorläufer mit Ausnahme desjenigen der Großen Koalition, die 2005 mit einem Dokument von etwas über 60.000 Wörtern inklusive Anhängen startete<sup>44</sup>. Koalitionsvereinbarungen sollen das legislative Arbeitsprogramm der Regierung während der kommenden Wahlperiode abstecken. Ihre Einhaltung bleibt aber wegen des in den meisten Verfassungen angelegten Spannungsverhältnisses von Kabinetts- und Ressortprinzip (sowie im deutschen Fall des Kanzlerprinzips) problematisch. In der Sprache der ökonomischen Vertragstheorie sind Koalitionsverträge deshalb typische Beispiele „unvollständiger“ Verträge, in denen die Parteien keine expliziten Regelungen für jeden denkbaren Zustand in der Zukunft sowie die damit verbundenen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien treffen können<sup>45</sup>. Daher enthalten solche Verträge oft Verfahrensregeln für die Verarbeitung zukünftigen Dissenses, der bei Vertragsabschluss entweder noch nicht vorhersehbar war oder zum Zeitpunkt der Verhandlungen nicht ausgeräumt werden konnte<sup>46</sup>.

So finden sich auch im Koalitionsvertrag von 2009 Verfahrensregeln, die seit Jahrzehnten fester Bestandteil deutscher Koalitionsvereinbarungen sind<sup>47</sup>. Die Parteien legten sich

43 Vgl. Dong-Hun Kim / Gerhard Loewenberg, The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments – Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag, in: Comparative Political Studies, 38. Jg. (2005), H. 9, S. 1104 ff.

44 Daten finden sich bei Thomas Saalfeld, Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement, in: Wolfgang C. Müller / Kaare Strøm (Hrsg.), Coalition Governments in Western Europe, Oxford 2000, S. 32 ff., S. 56.

45 Vgl. Bernard Salanié, The Economics of Contracts: A Primer, Cambridge 2005.

46 Vgl. Wolfgang C. Müller / Kaare Strøm, Coalition Agreements and Cabinet Governance, in: Kaare Strøm / Wolfgang C. Müller / Torbjörn Bergman (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 31), S. 159 ff.

47 Vgl. Sabine Kropp, a.a.O. (Fn. 1), S. 131 ff.

auf eine Zusammenarbeit über die gesamte 17. Wahlperiode fest und verpflichteten sich, „diese Vereinbarung in Regierungshandeln umzusetzen“<sup>48</sup>. Wie in früheren Koalitionsverträgen wurde die Einsetzung eines Koalitionsausschusses vorgesehen, der „Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die zwischen den Koalitionspartnern abgestimmt werden müssen“, beraten soll. Nach dem Willen der Parteien „führt [er] in Konfliktfällen Konsens herbei“<sup>49</sup>; ihm sollen „die Parteivorsitzenden, die Fraktionsvorsitzenden, die Generalsekretäre, die 1. Parlamentarischen Geschäftsführer, der Chef des Bundeskanzleramtes, der Bundesfinanzminister und ein weiteres von der FDP zu benennendes Mitglied“<sup>50</sup> angehören. Damit wurden Fraktionen und Parteien beim Dissensmanagement fest miteinander verklammert, und erstmals der Bundesfinanzminister als Mitglied des Koalitionsausschusses ex officio einbezogen. Damit wurde die Praxis der vorangegangenen Großen Koalition in ihrer Spätphase fortgesetzt, als der damalige Finanzminister *Peer Steinbrück* (SPD) erfolgreich auf seiner Beteiligung an wichtigen Koalitionsgesprächen bestanden hatte<sup>51</sup>. In der internationalen Finanz- und der daraus resultierenden Berliner Haushaltskrise schien eine frühzeitige Einbeziehung des Finanzministers in das koalitionsinterne Dissensmanagement unerlässlich. Der Koalitionsausschuss soll sich auf Wunsch eines Koalitionspartners und „regelmäßig zu Beginn einer jeden Sitzungswoche zu Koalitionsgesprächen“ treffen<sup>52</sup>.

Darüber hinaus verpflichteten sich die Regierungsfractionen (wie in solchen Dokumenten üblich) auf einheitliches Abstimmungsverhalten im Bundestag und allen von ihm beschickten Gremien und vereinbarten, Anträge, Gesetzesinitiativen und Anfragen auf Fraktionsebene „gemeinsam oder, im Ausnahmefall, im gegenseitigen Einvernehmen“ einzubringen. Im Kabinett sollte „in Fragen, die für einen Koalitionspartner von grundsätzlicher Bedeutung sind, keine Seite überstimmt“ werden. Auch für Gremien der EU verständigten sich die Parteien (wie auch frühere Koalitionen) explizit auf ein „abgestimmtes Verhalten“<sup>53</sup>.

Der größte Teil des Vertrags (99,2 Prozent) war wie auch bei seinen Vorgängern den sachpolitischen Prioritäten der Regierung gewidmet. Die theoriegeleitete Analyse solcher Pläne steckt noch in den Kinderschuhen. Zwar wurden anspruchsvolle quantitative Verfahren entwickelt, um die Inhalte solcher Dokumente zu aggregieren und zu Positionsschätzungen der Regierung in ein- oder mehrdimensionalen politischen Räumen zu nutzen. Diese wurden dann mit Positionsdaten für Parteien verglichen, die durch die Verschlüsselung der Texte von Wahlprogrammen gewonnen wurden<sup>54</sup>. Auch wurden neben inhaltlichen Zusammenfassungen<sup>55</sup> formale Aspekte wie Zeitpunkt der Vereinbarung, Länge und Hauptbestandteile beschrieben<sup>56</sup>. Trotz wichtiger Erkenntnisse vermögen solche Analysen

48 Koalitionsvertrag 2009, S. 131.

49 Ebenda; vgl. auch *Wolfgang Rudzio*, Informelles Regieren – Koalitionsmanagement der Regierung Merkel, in: APuZ, B 16 (2008), S. 11 ff.

50 Koalitionsvertrag 2009, S. 131.

51 *Wolfgang Rudzio*, a.a.O. (Fn. 49), S. 14.

52 Koalitionsvertrag 2009, S. 131.

53 Ebenda.

54 Vgl. *Richard I. Hofferbert / Hans-Dieter Klingemann*, The policy impact of party programmes and government declarations in the Federal Republic of Germany, in: *European Journal of Political Research*, 18. Jg. (2006), H. 3, S. 277 ff.

55 Vgl. die in Fn. 5 zitierten Arbeiten.

56 Vgl. vor allem *Wolfgang C. Müller / Kaare Strøm*, a.a.O. (Fn. 46), S. 169 ff.

bisher noch keinen sehr überzeugenden Beitrag zur Überprüfung theoretischer Modelle der Koalitionsbildung zu liefern. So erlauben bisher erhobene Daten nicht zu überprüfen, ob sich bei sachlichen Differenzen in Koalitionsverhandlungen immer diejenige Partei durchsetzt, die den legislativen Median in dem jeweiligen Politikbereich kontrolliert und deshalb den Minister stellt<sup>57</sup>. Auch kann nicht im Detail getestet werden, ob die gefundenen Verhandlungslösungen immer in der Schnittmenge der ideologischen Positionen der Regierungsparteien liegen, wobei diese Schnittmenge auch „leer“ sein kann (das heißt, es kann kein Kompromiss gefunden werden, und es bleibt beim gesetzgeberischen Status quo)<sup>58</sup>. Dennoch finden sich potentiell fruchtbare Ansatzpunkte für solche Analysen in verschiedenen qualitativen Arbeiten zum zwischenparteilichen Dissensmanagement<sup>59</sup>. Solche Überlegungen können hier nur ansatzweise und exemplarisch auf den Koalitionsvertrag 2009 übertragen werden.

Die zeitnahe Rekonstruktion der Verhandlungen ist methodisch schwierig, da die Öffentlichkeit nur sehr selektiv informiert wird. In einigen Fällen liegen die Verhandlungspartner so weit auseinander, dass keine Einigung möglich ist und der legislative Status quo erhalten bleibt. Nur selten legen Parteien ihre unterschiedlichen Positionen allerdings durch „Konfliktmarkierung“ offen<sup>60</sup>. Meist bleibt dem Forscher nur die Suche nach Aussagen, die sich zwar in den Wahlprogrammen der Parteien, nicht aber im Koalitionsvertrag finden. So scheint es der FDP 2009 gelungen zu sein, eine Reihe von Unionsvorhaben zu verhindern. Beispielsweise fand der von der Union in ihrem Wahlprogramm unter der Rubrik „In Freiheit und Sicherheit leben“ geforderte Einsatz der Bundeswehr im Innern<sup>61</sup> keinen Eingang in die Übereinkunft. Vielfach erlauben systematische Vergleiche von Wahlprogrammen und Koalitionsverträgen auch die Identifikation von Kompromissen, die folgendermaßen klassifiziert werden könnten:

(1) So genannte quantitative Verteilungskompromisse<sup>62</sup> sind immer dann möglich, wenn die Objekte des Kompromisses in den Worten *Georg Simmels* „zerlegbar“ sind und daher eine Beendigung des Konflikts durch Teilung möglich machen<sup>63</sup>. In Koalitionsregierungen fällt hierunter beispielsweise die proportionale Verteilung von Ministerämtern. Trotz der für eine Einigung günstigen Teilbarkeit der Verhandlungsmasse ist aus der einschlägigen Literatur bekannt, dass die gefundene Verteilung nicht von allen Verhandlungsparteien als „fair“ empfunden werden muss<sup>64</sup> und deshalb auch nach der Einigung Dissens latent fortbestehen und sich später offen manifestieren kann.

57 Vgl. *Michael Laver / Kenneth Shepsle*, a.a.O. (Fn. 40).

58 Vgl. die Modellierung bei *George Tsebelis*, *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York / Princeton 2002.

59 Vgl. *Sabine Kropp*, a.a.O. (Fn. 1); *Klaus Günther*, *Politik des Kompromisses: Dissensmanagement in pluralistischen Demokratien*, Wiesbaden 2006, S. 40; darauf aufbauend *Thaysen*, a.a.O. (Fn. 27).

60 Vgl. *Sabine Kropp*, a.a.O. (Fn. 1), S. 149 f.

61 CDU/CSU Wahlprogramm 2009, S. 78.

62 Vgl. *Klaus Günther*, a.a.O. (Fn. 59), S. 40.

63 Vgl. *Georg Simmel*, *Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Frankfurt am Main 1992 (= *Georg Simmel Gesamtausgabe*, hrsg. von *Otto von Rammstedt*, Bd. 11, Erstausgabe 1908), S. 284 ff., S. 375.

64 Vgl. *Steven J. Brams / Alan D. Taylor*, *Fair Division: From cake-cutting to dispute resolution*, Cambridge 1996.

(2) Auch wenn ein quantitativer Verteilungskompromiss wegen mangelnder Teilbarkeit der Objekte des politischen Dissenses nicht möglich ist, kann ein „echter“ Kompromiss dann erzielt werden, wenn die Verhandlungspartner Tausch- oder Koppelgeschäfte über mehrere Politikbereiche hinweg vereinbaren können<sup>65</sup>. Das Schnüren solcher reziproker Paketlösungen setzt zum einen voraus, dass die Präferenzen der Verhandlungspartner nicht über alle Verhandlungsgegenstände gleich intensiv sind<sup>66</sup>. Zum anderen ist erforderlich, dass „die Verhandlungen auf ‚Gipfelebene‘ angesiedelt sind, wo die beteiligten Akteure autorisiert sind, Entscheidungen aus mehreren Politikbereichen zu behandeln und miteinander zu verknüpfen“<sup>67</sup>. In deutschen Koalitionsverhandlungen ist dies unter anderem die Aufgabe der Großen Verhandlungskommission und der „Gipfeltreffen“ der Parteivorsitzenden. Allerdings handelt es sich bei Koalitionsverhandlungen immer um „Zweiebenenspiele“ im Sinne *Robert Putnams*<sup>68</sup>, bei denen die Paketlösungen der Parteiführer nicht nur von Parteitagen als Gesamtpaket ratifiziert, sondern später von Fraktionsexperten im Gesetzgebungsprozess (zum Beispiel in Fraktionsarbeitskreisen und Ausschüssen des Bundestages) umgesetzt werden müssen. Auf dieser Ebene ist es durchaus möglich, dass die Pakete in funktional spezialisierten Ausschüssen nachträglich wieder „aufgeschnürt“ werden, so dass die Verhandlungslösung nicht unbedingt stabil ist<sup>69</sup>.

(3) Sind die Differenzen nicht durch Ausgleichszahlungen oder Tausch überbrückbar, so können Akteure auf so genannte dilatorische Formelkompromisse zurückgreifen, wobei diese Form der Einigung in der „Verschiebung harten Dissenses ‚auf später‘“<sup>70</sup> besteht. Solche Entscheidungsvertagungen seien durch typische Formulierungen im Text des Koalitionsvertrags erkennbar: „Man werde ‚prüfen‘ und es werde ‚angestrebt‘ – so lauten viele Absichtserklärungen, über die noch keine Entscheidung getroffen wurde.“<sup>71</sup> Auch die Formulierung von Leitkriterien für zukünftige Verhandlungen sei ein Indikator einer Vertagung, da diese Kriterien die Verhandlung „in der Zukunft inhaltlich strukturieren und egoistischen Strategien vorbeugen“ könnten<sup>72</sup>. Ein weiteres Verfahren ist die Überweisung von Entscheidungen an Sachverständigengremien: Dies beinhalte einerseits eine gewisse „Versachlichung“ oder „Objektivierung“ parteipolitischer Gegensätze. Andererseits könnten Parteien trotz gegensätzlicher Positionen relativ schnell zu einem Koalitionsvertrag gelangen, indem sie eine Einigung über strittige Punkte verschöben und versuchten, „sich dabei auf eine scheinbar objektivierbare Lösung zu verständigen“<sup>73</sup>.

Der Koalitionsvertrag 2009 wurde in den Medien und von der Opposition für eine Vielzahl dilatorischer Formelkompromisse kritisiert. Dennoch wäre es falsch, die relativ

65 Vgl. *Georg Simmel*, a.a.O. (Fn. 63), S. 376; *Klaus Günther*, a.a.O. (Fn. 59), S. 41 f., spricht von „quantitativen“ bzw. „qualitativen Kompensationskompromissen mit weichem und hartem Dissens“.

66 Vgl. *Hardy Lee Wieting Jr.*, *Philosophical Problems in Majority Rule and the Logrolling Solution*, in: *Ethics*, 76. Jg. (1966), H. 2, S. 85 ff.

67 *Fritz W. Scharpf*, *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen 2000, S. 220.

68 *Robert Putnam*, *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, in: *International Organization*, 42. Jg. (1988), H. 3, S. 427 ff.

69 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, a.a.O. (Fn. 67), S. 220.

70 *Klaus Günther*, a.a.O. (Fn. 59), S. 39 f.

71 *Sabine Kropp*, a.a.O. (Fn. 1), S. 152.

72 Ebenda.

73 Ebenda, S. 148.



große Einigungsmenge zwischen den Parteien zu übersehen. So besteht in den Grundzügen der Außen-, Verteidigungs-, Europa- und Entwicklungspolitik traditionell ein ausgeprägter Konsens der koalitionsfähigen Parteien, der auch durch internationale Verpflichtungen untermauert wird, an die jede Bundesregierung gebunden ist. Dies erleichterte auch bei den Koalitionsverhandlungen 2009 eine Einigung in umstrittenen Fragen. So hatte sich die CDU/CSU in ihrem Wahlprogramm gegen eine Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU ausgesprochen<sup>74</sup>. Die Verhandlungslösung im Koalitionsvertrag besagte dagegen, dass EU-Beitrittsverhandlungen mit anderen Staaten ergebnisoffen geführt werden sollten<sup>75</sup>. Dies entsprach nicht nur der Ausgangsposition der FDP<sup>76</sup>, sondern auch weitgehend der gemeinsamen Linie der Kommission und des Rates der EU, so dass dieser Erfolg der FDP für die Union nicht sehr „teuer“ war. In der Frage der Wehrpflicht traten trotz gegensätzlicher Ausgangspositionen ebenfalls keine tiefgreifenden Konflikte auf. Zwar scheiterte die FDP mit ihrem Ziel der „Aussetzung“ der Wehrpflicht<sup>77</sup> am Widerstand der Union. Dennoch konnten sich die Parteien auf einen fast schon „quantitativen Verteilungskompromiss“ einigen, der einerseits die Beibehaltung des Wehrdiensts vorsah, andererseits aber festlegte, dass dieser bis zum Januar 2011 um drei auf sechs Monate verkürzt werden soll<sup>78</sup>.

Nur bei wenigen tiefer gehenden weltanschaulichen oder interessenpolitischen Gegensätzen gab es auch in der Außenpolitik im weiteren Sinne Dissens, der nicht durch die Koalitionsverhandlungen beendet wurde. Ein eher ungewöhnliches Beispiel ist der Plan, eine Dokumentationsstätte „Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung“ in Berlin einzurichten, worauf sich Union und FDP „entsprechend den gesetzlichen Vorgaben“ einigten<sup>79</sup>. Diese Übereinkunft blieb weit hinter dem CDU/CSU-Wahlprogramm zurück, das gefordert hatte, „dass die Verbände der deutschen Heimatvertriebenen über ihre Vertretung im Rat der Stiftung ‚Flucht, Vertreibung, Versöhnung‘ selbst entscheiden können“<sup>80</sup>. Als von Unionspolitikern *Erika Steinbach*, Präsidentin des Bundes der Vertriebenen (BdV) und Mitglied des CDU-Bundesvorstandes, für einen Sitz im Stiftungsrat ins Gespräch gebracht wurde, kam es zu Dissens mit der FDP, deren Vorsitzender und späterer Außenminister *Westerwelle* den Vorschlag schon während der Koalitionsverhandlungen unter Hinweis auf die scharfe Ablehnung *Steinbachs* durch die polnische Regierung und Öffentlichkeit im Interesse der deutsch-polnischen Beziehungen strikt zurückwies<sup>81</sup>. Daher wurde ein Recht des BdV auf autonome Benennung seiner Vertreter im Koalitionsvertrag nicht erwähnt. Dieses Ergebnis wurde allerdings vom BdV und von Teilen der Union nicht akzeptiert, die

74 CDU/CSU-Wahlprogramm 2009, S. 90.

75 Koalitionsvertrag 2009, S. 117.

76 FDP-Wahlprogramm 2009, S. 71.

77 Ebenda, S. 23.

78 Koalitionsvertrag 2009, S. 124.

79 Ebenda, S. 96.

80 CDU/CSU-Wahlprogramm 2009, S. 59.

81 Der BdV hatte seine Vorsitzende schon im Februar 2009 für einen Sitz im Beirat dieser Stiftung vorgeschlagen. In der Großen Koalition war ihre Berufung allerdings am Widerstand des damaligen Koalitionspartners der Union, der SPD, gescheitert. Vgl. Erika Steinbach belastet Koalitionsverhandlungen, in: RP-Online, 17. Oktober 2009, [www.rp-online.de/politik/deutschland/Erika-Steinbach-belastet-Koalitionsverhandlungen\\_aid\\_771238.html](http://www.rp-online.de/politik/deutschland/Erika-Steinbach-belastet-Koalitionsverhandlungen_aid_771238.html), letzter Zugriff 23. Januar 2010; Koalitionsverhandlungen: Neuer Ärger um Steinbach, in: Der Spiegel, Nr. 43 vom 19. Oktober 2009, [www.spiegel.de/spiegel/print/d-67398799.html](http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-67398799.html), letzter Zugriff 23. Januar 2010.

sich durch ihre Verhandlungsführer nicht ausreichend vertreten fühlten. Der Dissens konnte erst im Februar 2010 beigelegt werden, als *Steinbach* öffentlich auf einen Sitz im Stiftungsrat verzichtete. Im Gegenzug durften die Vertriebenenverbände die Zahl ihrer Vertreter auf sechs verdoppeln. Auch die Ausstellungsfläche der Dokumentationsstätte wurde erhöht. Ein autonomes Recht zur Bestellung ihrer eigenen Kandidaten erhielten die Vertriebenenverbände dagegen nicht. Die Mitglieder des Stiftungsrats sollen künftig nicht mehr von der Bundesregierung ernannt, sondern durch ein Votum des Bundestags bestellt werden<sup>82</sup>. Während die Sachfrage selbst eher von untergeordneter Bedeutung war, machte sie die Härte der Verhandlungen deutlich, deren Ergebnisse innerhalb der Parteien (hier der CDU/CSU) erst noch durchgesetzt werden mussten.

In der Steuerpolitik griffen die verhandelnden Parteien ebenfalls zu einer Reihe dilatorischer Formelkompromisse, um der Unsicherheit über die zukünftige Haushaltsentwicklung Rechnung zu tragen. Numerisch schien das Verhandlungsergebnis von Steuererleichterungen im Umfang von rund 24 Milliarden Euro ab 2011 einen quantitativen Verteilungskompromiss zwischen den Forderungen der FDP nach einer Reduktion von insgesamt 35 Milliarden Euro und dem ursprünglichen Verhandlungsangebot der CDU darzustellen, das sich auf 15 Milliarden Euro belaufen haben soll<sup>83</sup>. Jedoch fanden sich im Koalitionsvertrag mehrere Einschränkungen, die die genaue Ausgestaltung der Steuerreformen auf spätere Verhandlungen verschob: „Vorrangig“, so der Koalitionsvertrag, sollten in der zu reformierenden Einkommensteuer die unteren und mittleren Einkommensbezieher entlastet werden, „indem wir den Einkommensteuertarif zu einem Stufentarif umbauen“. Zahl und Verlauf der Stufen würden unter Berücksichtigung dieses Zieles „entwickelt“. Der Tarif solle „möglichst zum 1.1.2011 in Kraft treten“<sup>84</sup>. Bei der Umsatzsteuer „streben“ die Verhandlungspartner die von der FDP verlangte Wettbewerbsgleichheit kommunaler und privater Anbieter „an“<sup>85</sup>. Bei der von der FDP verlangten Abschaffung der (kommunalen) Gewerbesteuer verschob man die Entscheidung, bis eine Expertenkommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (und damit der Gewerbesteuer) Vorschläge vorgelegt habe<sup>86</sup>. Darüber hinaus wurden alle im Koalitionsvertrag versprochenen Maßnahmen unter einen allgemeinen Finanzierungsvorbehalt gestellt<sup>87</sup>, auf den sich der neue Bundesfinanzminister *Schäuble* in den ersten Kontroversen zwischen den Koalitionsparteien über den zeitlichen Rahmen für die Umsetzung der vereinbarten Steuersenkungen berufen konnte. Damit erhielt der Finanzminister der CDU/CSU praktisch ein Vetorecht in der Steuerpolitik für den Rest der Wahlperiode.

Auch in der Gesundheitspolitik zeigten sich bei Union und FDP schon in ihren Wahlprogrammen große Differenzen. Zwar konnten sich die Parteien in den Koalitionsverhandlungen prinzipiell auf die Einführung „einkommensunabhängiger“ Beiträge der Arbeitneh-

82 Vgl. *Sebastian Fischer*, Einigung mit Vertriebenenverband, Spiegel online, 11. Februar 2010, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,677350,00.html>, letzter Zugriff 13. Februar 2010.

83 Die Ziffern stammen von *Sebastian Fischer*, Steuersenkungsversprechen: Union und FDP pokern um jeden Euro, in: Spiegel online, 13. Oktober 2009, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,654738,00.html>, letzter Zugriff 23. Januar 2010.

84 Koalitionsvertrag 2009, S. 11.

85 Ebenda, S. 14.

86 Ebenda.

87 Ebenda, S. 20.

mer einigen, doch trug die Verhandlungslösung auch hier Kennzeichen eines dilatorischen Formelkompromisses, denn der von der Großen Koalition beschlossene Gesundheitsfonds sollte zumindest noch 2010 weitergeführt werden, bis eine Regierungskommission Vorschläge zu dessen Umbau erarbeitet habe. Diese Kommission sollte als Leitlinie das Ziel der Koalitionsparteien berücksichtigen, den Arbeitgeberanteil „fest“ einzufrieren. Bei der Pflegeversicherung verständigten sich die Unterhändler der Parteien auf einen Einstieg in eine private Zusatzversicherung („Kapitaldeckung“), für die ebenfalls eine Arbeitsgruppe „zeitnah“ Vorschläge unterbreiten sollte<sup>88</sup>. Auch diese dilatorischen Formelkompromisse sollten rasch zu erheblichen Unterschieden in der Interpretation des Koalitionsvertrags führen.

Insgesamt zeigen die Illustrationen dieses Abschnitts Folgendes: Erstens äußert sich der „Sieg“ (*Simmel*) einer Partei in den Verhandlungen vor allem darin, dass ursprüngliche Forderungen des Verhandlungspartners nicht im Koalitionsvertrag erscheinen (zum Beispiel Erfolge der FDP bei der Verhinderung einer Festlegung der Regierung auf den Einsatz der Bundeswehr im Inneren oder einer privilegierten Partnerschaft mit der EU für die Türkei). Zweitens sind Paketlösungen durch Dokumentenanalyse allein kaum nachweisbar. Drittens können Einigungen im Sinne eines „echten“ Kompromisses in der Schnittmenge der Ausgangspositionen der Parteien vor allem dort nachgewiesen werden, wo Dissens wegen der „Zerlegbarkeit“ der Streitobjekte in „quantitative Verteilungskompromisse“ aufgelöst werden kann. Während solche Lösungen in einigen Punkten ein Treffen der Parteien „in der Mitte“ erlauben (zum Beispiel 2009 in der Frage der Wehrpflicht oder dem Gesamtumfang der Steuersenkungen), können sie viertens durch dilatorische Formelkompromisse im Detail unterlaufen werden (etwa bei der Steuerreform). Auf diese Weise werden Entscheidungen auf einen späteren Zeitpunkt in der Wahlperiode vertagt. Dann treten sich die Akteure allerdings nicht mehr als gleichberechtigte Verhandlungsparteien gegenüber. Vielmehr wird die Verhandlungsmacht zu Gunsten bestimmter Akteure verschoben, die im Regierungsprozess Agendasetzer- (so der jeweilige Fachminister, die Bundeskanzlerin oder der Finanzminister) oder Vetomacht (zum Beispiel die Ministerpräsidenten der Union) besitzen.

## 8. Konstituierung der Regierung: Kanzlerwahl, Regierungserklärung und die ersten 100 Tage

Am 28. Oktober 2009 wurde *Angela Merkel* zum zweiten Mal zur Kanzlerin der Bundesrepublik Deutschland gewählt. Wie alle ihre Vorgänger konnte sie nicht die Stimmen sämtlicher Mitglieder der Koalition auf sich vereinigen. Nimmt man plausiblerweise an, dass keine Oppositionsabgeordneten für *Merkel* stimmten, schöpfte sie mit 323 von 332 möglichen Ja-Voten der Koalition 96,6 Prozent des Stimmenpotenzials aus<sup>89</sup>. Am selben Tag wurde ihr Kabinett vereidigt. Die wieder gewählte Bundeskanzlerin gab am 10. November 2009 ihre erste Regierungserklärung ab, in der sie die Grundlinien des Koalitionsvertrags darlegte und gegen die sich neu formierende Opposition aus SPD, Linken und Grünen verteidigte. *Merkel* versuchte darin, das Regierungsprogramm aus Steuersenkungen und notwendiger Haushaltskonsolidierung angesichts der fiskalischen Folgen der internatio-

88 Ebenda, S. 93.

89 Für frühere Ergebnisse siehe *Uwe Thaysen*, a.a.O. (Fn. 33).

nen Rezession zu verteidigen, ihre Regierung als reformierende Kraft darzustellen, ohne sich dem Vorwurf der „sozialen Kälte“ auszusetzen<sup>90</sup>. Der neue SPD-Fraktionsvorsitzende *Steinmeier* warf der Regierung in der anschließenden Plenardebatte angesichts ihrer Pläne zu Steuersenkungen trotz eines dramatisch ansteigenden Haushaltsdefizits Klientelpolitik und „ökonomische Geisterfahrei“<sup>91</sup> vor. Zudem kritisierte er die Koalitionsvereinbarung als ein verwirrendes und widersprüchliches Dokument, in dem viele Detailfragen offen geblieben oder vertagt worden seien: „Acht Kommissionen und 15 Prüfaufträge finden sich in diesem Koalitionsvertrag. Alle schwierigen Entscheidungen haben Sie vertagt. Kaum war die Tinte trocken, musste schon zu Nachverhandlungen eingeladen werden.“<sup>92</sup>

Die neue Regierung hatte keine lange Schonfrist: Am 27. November musste Arbeits- und Sozialminister *Jung* (CDU) die Verantwortung für einen Vorfall während seiner Amtszeit als Verteidigungsminister übernehmen: Ein Bundeswehrkommando hatte am 4. September 2009 einen Bombenangriff auf zwei entführte Tanklaster im afghanischen Kunduz angefordert, bei dem entgegen den ursprünglichen Aussagen *Jungs* zahlreiche Zivilisten ums Leben kamen und bei dem angeblich NATO-Einsatzprotokolle verletzt worden waren. Die Affäre brachte auch den neuen Verteidigungsminister, *zu Guttenberg*, in Schwierigkeiten, da dessen Äußerungen dazu in den ersten Tagen nach seiner Amtsübernahme ebenfalls in Zweifel gezogen wurden. Am 16. Dezember 2009 konstituierte sich der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss, um die Umstände des Vorfalls aufzuklären. Dies gab der sich formierenden Opposition erste Möglichkeiten, die Regierung durch parlamentarische Kontrollmittel öffentlichkeitswirksam unter Druck zu setzen.

Die unvermeidliche Vagheit vieler Passagen in den Koalitionsabmachungen führte zu unerwartet scharfen öffentlichen Auseinandersetzungen, insbesondere zwischen Ministern der FDP, die nach elf Jahren in der Opposition auf die Regierungsbänke zurückkehrte, und führenden Vertretern der durch den Wahlausgang und die Affären um die Bayerische Landesbank gebeutelten CSU. Schon wenige Tage nach der Unterzeichnung des Koalitionsvertrags wurde deutlich, dass dieser viel Spielraum für höchst gegensätzliche Interpretationen offen gelassen hatte. Der Streit um die Personalie *Erika Steinbach* wurden bereits geschildert. Beispiele finden sich des Weiteren in der Gesundheits- und Steuerpolitik. Obwohl der unter der Großen Koalition eingeführte Gesundheitsfonds vorläufig fortgeschrieben werden sollte, ließ der neue Bundesgesundheitsminister *Rösler* (FDP) sofort nach seinem Amtsantritt keinen Zweifel an seiner Ansicht, dass die radikale Umgestaltung der gesetzlichen Krankenversicherung mit einer einkommensunabhängigen Kopfpauschale durch den Koalitionsvertrag gedeckt sei<sup>93</sup>. Dagegen wandte sich energisch der bayerische Ministerpräsident *Seehofer*, der um den Fortbestand der solidarischen gesetzlichen Krankenversicherung

90 Vgl. den Kommentar von *Katharina Schuler*, Merkel gibt die Reformerin light, in: Die Zeit online, 10. November 2009, [www.zeit.de/politik/deutschland/2009-11/merkel-bundestag-analyse?page=all](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2009-11/merkel-bundestag-analyse?page=all), letzter Zugriff 23. Januar 2010.

91 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 17. Wahlperiode, 3. Sitzung, 10. November 2009, S. 40.

92 Ebenda.

93 Rösler und Seehofer stellen Systemfrage, in: SZ online, 1. November 2009, [www.sueddeutsche.de/politik/618/492969/text/](http://www.sueddeutsche.de/politik/618/492969/text/), letzter Zugriff 1. November 2009; Gesundheitspolitik: Söder poltert gegen Pläne der FDP, in: SZ online, 3. November 2009, [www.sueddeutsche.de/bayern/856/493205/text/](http://www.sueddeutsche.de/bayern/856/493205/text/), letzter Zugriff 3. November 2009.

und Belastungen für öffentliche Haushalte fürchtete<sup>94</sup>. Diese Auseinandersetzung gewann derart an Schärfe, dass der Bundesgesundheitsminister Anfang Februar eine kaum verhüllte Rücktrittsdrohung aussprach<sup>95</sup>.

In der Steuerpolitik stieß die Umsetzung der Koalitionsvereinbarung auf Kritik innerhalb der Union. Bei der Verabschiedung des „Wachstumsbeschleunigungsgesetzes“, das einen großen Teil der vereinbarten Steuersenkungen enthielt, kam die Schelte nicht nur von Bundestagspräsident *Norbert Lammert*, der in einem Rundfunkinterview unter anderem die handwerkliche Qualität des Gesetzentwurfs bemängelte<sup>96</sup>, sondern vor allem von den Ministerpräsidenten der CDU, die durch die Reformen erhebliche Steuerausfälle befürchteten<sup>97</sup>. Darüber hinaus wurde in der CDU Unzufriedenheit mit dem angeblich „präsidialen Stil“ der Kanzlerin laut, die sich mehr als Staatslenkerin denn als Vorsitzende der CDU präsentierte. Am klarsten wurde dies in einem Zeitungsartikel von vier christdemokratischen Landespolitikern dargelegt, die die Wahlstrategie 2009 und deren Fortsetzung nach der Wahl kritisierten: „Die Strategie der Parteispitze zielte nicht auf Stammwähler, sondern ausschließlich auf mögliche Wechselwähler von der SPD. ... Der konservative Parteiflügel wurde weder personell noch inhaltlich bedient, sondern stattdessen durch Aussagen der Bundeskanzlerin wie ‚Ich bin keine Konservative‘ verunsichert.“<sup>98</sup>

## 9. Ausblick: Herausforderungen für die Regierung und die Koalitionsforschung

Die Euphorie der Wahlnacht am 27. September wurde bei den Beteiligten rasch von Ernüchterung im Prozess der Regierungsbildung abgelöst. Zwar erreichten Union und FDP gemeinsam ihr erklärtes Ziel, eine Wählermehrheit für eine christlich-liberale Koalition zu gewinnen, doch wurde schon im Verlauf der Koalitionsverhandlungen deutlich, dass das gemeinsame Regieren nicht konfliktfrei sein würde. Dass die Verhandlungen innerhalb eines Monats abgeschlossen wurden, konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit dem zweitlängsten Koalitionsvertrag in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland fortbestehende Differenzen nicht ausgeräumt wurden. *Sabine Kropps* Beobachtung, dass deutsche Koalitionspartner zwar oft schon vor Beginn der Verhandlungen wüssten, dass sie kooperieren wollten, sich aber nicht immer darüber einig seien, wie bestimmte Probleme bewertet und gelöst werden sollten<sup>99</sup>, trifft auch auf die „Wunschkoalition“ beider Partner von 2009 zu. Die Koalitionsverhandlungen machten die unterschiedlichen Präferenzen der Parteien

94 So der bayerische Ministerpräsident in einem Interview, in: Die Welt online, 8. Dezember 2009, [www.welt.de/die-welt/politik/article5460416/Ich-wuensche-Herrn-Roesler-viel-Freude-dabei.html](http://www.welt.de/die-welt/politik/article5460416/Ich-wuensche-Herrn-Roesler-viel-Freude-dabei.html), letzter Zugriff 23. Januar 2010.

95 Rösler: Kopf durch die Wand, in: SZ online, 2. Februar 2010, [www.sueddeutsche.de/medien/713/501953/text/9/](http://www.sueddeutsche.de/medien/713/501953/text/9/), letzter Zugriff 3. Februar 2010.

96 Rüge für Regierung: Lammert kritisiert schwarz-gelbes Steuerpaket, Spiegel online, 27. Dezember 2009, [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,669120,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,669120,00.html), letzter Zugriff 23. Januar 2010.

97 Machtbalance im Bundesrat: Merkel muss Veto der Unions-Fürsten fürchten, Spiegel online, 27. Oktober 2009, [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,657581,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,657581,00.html), letzter Zugriff 23. Januar 2010.

98 *Saskia Ludwig / Christean Wagner / Steffen Flath / Mike Mohring*, Mehr Profil wagen!, in: FAS vom 10. Januar 2010, S. 9.

99 Vgl. *Sabine Kropp*, a.a.O. (Fn. 1), S. 119.

vor allem in der Steuer- und Gesundheitspolitik deutlich. Wie in früheren Verträgen konnten unter dem Zeitdruck und der intensiven öffentlichen Berichterstattung in vielen Bereichen keine „echten“ Kompromisse gefunden werden. Vielmehr stützte man sich erneut auf Ausklammern, (schwer nachweisbare) Koppelgeschäfte und zahlreiche „dilatatorische Formelkompromisse“, die Sprengstoff für die Zukunft bergen, zumal die nächste wichtige Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2010 bereits einen ersten ernsthaften Belastungstest der Regierung darstellen wird.

Die Regierung *Merkel II* muss zumindest vier politische Probleme lösen: Erstens ist sie mit den fiskalischen und sozialpolitischen Problemen der tiefen internationalen Rezession von 2008/2009 belastet, die den Gestaltungsspielraum einschränkt und schwere Entscheidungen erfordern wird. Die Diskussion über die Steuerreform zeigt, wie viel Konfliktpotenzial darin für die Koalition liegt. Zweitens agieren die Regierungsparteien in einem extrem unsicheren elektoralen Umfeld. Dies führt bei den Parteien zu Nervosität und spricht gegen die Vorstellung einer von den Fesseln der Großen Koalition befreiten Kanzlerin, die mit klarer Mehrheit in Bundestag und Bundesrat mutig Reformpolitik betreiben wird<sup>100</sup>. Drittens hat nicht nur der Koalitionspartner, sondern haben auch die Ministerpräsidenten der Union der Kanzlerin während der Koalitionsverhandlungen und unmittelbar danach Grenzen aufgezeigt. Viertens muss sie auch innerhalb der Union immer neu für ihren Kurs werben und Kompromisse zwischen konservativen und reformorientierten Kräften finden.

Aus Sicht der formalisierten politikwissenschaftlichen Koalitionsforschung ist die 2009 gebildete Regierung *Merkel II* eindeutig eine spieltheoretische Gleichgewichtslösung. Dies sollte im Verlauf der Wahlperiode ihre Stabilität gewährleisten. Damit kann aber nicht zur Tagesordnung übergegangen werden, denn schon die Anfangsphase des Kabinetts *Merkel II* zeigte, dass das spieltheoretische Gleichgewicht nicht unerschütterlich ist. Der Koalitionsvertrag von 2009 ist ein höchst unvollständiges Dokument, das in vielen Bereichen der Politik bestenfalls allgemeine Spielregeln für weitergehende Verhandlungen zwischen Union und FDP festlegt. Für eine genauere Analyse dieser Prozesse, die in spieltheoretischen Modellen wie dem „Vetospieler“-Ansatz<sup>101</sup> stark verkürzt werden, werden neue Daten über Voraussetzungen, Natur und Konsequenzen von Koalitionsvereinbarungen benötigt. Dies konnte hier nur exemplarisch geschehen, zeigt aber, dass in diesem leistungsfähigen Feld der politikwissenschaftlichen Forschung immer noch große Fortschritte möglich und nötig sind.

100 Vgl. *Axel Murswiek*, Angela Merkel als Regierungschefin und Kanzlerkandidatin, in: APuZ, B 51 (2009), S. 26 ff., S. 31.

101 Vgl. *George Tsebelis*, a.a.O. (Fn. 58).