

# Die verwaltungspolitische Dimension der Koalitionsbildung 2017/18

Veith Mehde

Der Beitrag betrachtet die zur Regierungsbildung 2017/18 führenden Prozesse aus dem Blickwinkel der Verwaltungspolitik. Die verwaltungspolitischen Aussagen im Koalitionsvertrag werden analysiert und entsprechende Aspekte der Diskussionen im Umfeld der Verhandlungen aufgegriffen. Aussagen zur Organisation und zum Personal werden auf ihre Aussagekraft für den Stand der verwaltungspolitischen Debatte abgeklopft.

## Einleitung

Die Koalitionsbildung nach der Bundestagswahl im September 2017 verlief beispiellos. Bis zur endgültigen Bildung einer Regierung verging, ab dem Zeitpunkt der Wahl gerechnet, fast ein halbes Jahr.<sup>1</sup> Der Prozess zerfiel in zwei Teile: Zunächst wurden von CDU/CSU, Grünen und FDP gut einen Monat lang Sondierungsgespräche geführt, die aber infolge der im Anschluss daran erforderlichen – neuerlichen – Entscheidungsfindung in der SPD letztlich die gesamte Zeit zwischen der Bundestagswahl am 24.9.2017 und dem Jahreswechsel prägten.<sup>2</sup> Erst im neuen Jahr begannen zunächst die Sondierungsgespräche zur Bildung einer „großen“ Koalition, die dann in Koalitionsverhandlungen, den Koalitionsvertrag und schließlich die Entscheidungsfindung in den Parteien einmündeten. Erst mit der Bekanntgabe des Ergebnisses des SPD-Mitgliederentscheids<sup>3</sup> am 4.3.2018 bestand überhaupt Klarheit darüber, in welcher Konstellation für die folgenden – schließlich nur

noch rund dreieinhalb – Jahre regiert werden würde. Im Allgemeinen betrafen die Besonderheiten die Verfahrensfragen, insbesondere die Verhandlungen in unterschiedlichen parteipolitischen Konstellationen. Die ersten thematischen Auseinandersetzungen erfolgten noch vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden so genannten Jamaika-Koalition. Einige der Themen blieben auch in den und im Umfeld der Verhandlungen des Jahres 2018 relevant, einige verschwanden ohne eine dauerhaft sichtbare Resonanz.

Im Allgemeinen ist Verwaltungspolitik kein Thema, mit dem man im Wahlkampf viele Punkte – bzw. Stimmen – sammeln kann. Insofern unterscheidet sich die Bundestagswahl 2017 nicht wesentlich von vorherigen. Die Verwaltungspolitik als solche taucht als eigenes Politikfeld gar nicht auf, es gibt keine „verwaltungspolitischen“ Sprecher von Parteien oder Fraktionen. Dementsprechend muss eine verwaltungspolitische Bilanz die Themen erst suchen, die in diesem Zusammenhang relevant sein können. Dies soll mit dem vorliegenden Beitrag im Anschluss an einen entsprechenden Beitrag im Jahr 2013<sup>4</sup> versucht werden. Ausgewertet wurden der Koalitionsvertrag sowie – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Presseartikel, die speziell zu den hier als verwaltungspolitisch definierten Fragen Stellung nehmen oder über entsprechende Diskussionsansätze berichten.

## Der Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag ist in vierzehn Kapiteln gegliedert. Diese entsprechen nicht unmittelbar dem Ressortzuschnitt der auf seiner Grundlage gebildeten Bundesregierung, auch wenn bei einigen Themen natürlich eine bestimmte inhaltliche Zuständigkeit naheliegt. In der Presse wurde unter anderem die „Detailliertheit“ des Vertrags hervorgehoben.<sup>5</sup> Er enthalte „eine lange To-do-Liste, die es abzuarbeiten“ gelte.<sup>6</sup> Diese Einschätzung mag man – trotz der Länge des Vertragswerks – für das hier interessierende Thema nicht unbedingt teilen: Es wäre wohl nicht übertrieben zu sagen, dass – sofern dies nicht die Frage der Digitalisierung berührte (dazu noch unten) – die Verwaltungspolitik nicht im Mittelpunkt des Vertrages stand. Offensichtlicher Anknüpfungspunkt mit Verwaltungsbezug ist das X. Kapitel, das die Überschrift „Ein handlungsfähiger und starker Staat für eine freie Gesellschaft“ trägt, in dem die Vorstellungen zur Innen- und Rechtspolitik abzüglich jener zur Flüchtlingspolitik zusammengefasst sind.<sup>7</sup> Von dessen insgesamt sechs Unterkapiteln ist eines wiederum mit „Moderner Staat“ überschrieben.



**Prof. Dr. Veith Mehde**  
Lehrstuhl für Öffentliches  
Recht und Verwaltungswissenschaft, Leibniz  
Universität Hannover.

- 1 Schon die letzte Koalitionsbildung galt mit rund 13 Wochen als Rekordhalter, vgl. Mehde 2014, S. 19.
- 2 Vgl. dazu die Zeitachse in Süddeutsche Zeitung Nr. 53 vom 5.3.2018, S. 1.
- 3 Zur bereits 2013 geführten Diskussion über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Mitgliederentscheids vgl. Mehde 2014, S. 21.
- 4 Mehde 2014.
- 5 Kohler 2018; siehe auch Göbel 2018.
- 6 Kohler 2018.
- 7 Koalitionsvertrag Kapitel X., S. 123 ff.; hier zitiert nach folgender Internet-Adresse: [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1); sämtliche im Aufsatz zitierten Internet-Quellen wurden zuletzt am 7.3.2018 aufgerufen.

Daneben ist natürlich auch das in der öffentlichen Diskussion besonders intensiv wahrgenommene Thema „Heimat“ ein naheliegender Anknüpfungspunkt. In den anderen Punkten finden sich zum Teil aber ebenfalls entsprechende Bezüge. Dass, wie schon 2013,<sup>8</sup> der Bürokratieabbau<sup>9</sup> eine äußerst prominente Rolle spielt, etwa Förderprogramme „unbürokratischer gestaltet“ werden sollen<sup>10</sup> und man sich „auf EU-Ebene für eine Reduzierung von Bürokratiebelastungen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren einsetzen“ möchte<sup>11</sup>, bedarf fast keiner Erwähnung, so dass hier auf eine Einzeldarstellung der unzähligen entsprechenden Absichtserklärungen verzichtet werden soll.

### Moderner Staat

Das erwähnte Unterkapitel „Moderner Staat“ ist thematisch wiederum unterteilt in die Bereiche „Öffentlicher Dienst“, „Digitale Verwaltung“, „Datenschutz“ sowie „Zivil- und Katastrophenschutz“. Schon diese Aufzählung recht disparater Themenbereiche zeigt, dass der Begriff des „modernen Staates“ hier nicht im Sinne eines kohärenten Gesamtkonzepts mit bestimmten, darauf abgestimmten Einzelplänen verwendet wird, sondern eher als eine Art Auffangkategorie für verschiedene Vorhaben dient.

Es lag nahe, die Ausführungen mit solchen zum öffentlichen Dienst zu beginnen. Dass es heutzutage nicht mehr um einen „schlanken“ Staat und Einsparungen beim Personal geht, wird an verschiedenen Stellen des Vertrags sehr deutlich. Das über viele Jahr dominierende Ziel der Haushaltskonsolidierung ist abgelöst worden durch die Notwendigkeit des Umgangs mit dem Fachkräftemangel, der inzwischen zu einer erheblichen Herausforderung auch für den öffentlichen Sektor geworden ist. Im Zusammenhang mit dem „modernen Staat“ will man sich „um die Nachwuchsgewinnung kümmern“ und meint, der öffentliche Dienst müsse „unter Beibehaltung seiner Qualifikationsanforderungen attraktiv sein, damit der Staat im Wettbewerb um die besten Köpfe bestehen kann“.<sup>12</sup> Als konkrete Maßnahme wird die umgehende Übertragung der Tarifabschlüsse auf die Besoldung angekündigt.<sup>13</sup> Neben der Besoldung wird auch die Unterstützung der Beschäftigten – der

Vertrag nennt dabei „insbesondere die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei“ – bei der Suche nach Wohnungen erwähnt, wobei vor allem jene der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben einbezogen werden sollen.<sup>14</sup> Darüber hinaus wird der Abbau von Überstunden und Mehrarbeit als Ziel ausgegeben und dabei auf Arbeitszeitkonten gesetzt.<sup>15</sup> Nicht weiter konkretisiert wird die Ankündigung<sup>16</sup> einer Novellierung des Personalvertretungsrechts des Bundes.

### Heimat

Das wohl überraschendste verwaltungspolitische Thema in der Vereinbarung

„(d)er Bund (...) sich intensiv für eine Verbesserung der kommunalen Finanzlage und eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ einsetze.<sup>19</sup> Tatsächlich geht es in den nächsten Aussagen zunächst einmal um die finanziellen Mittel bzw. die mit diesen ausgestatteten Förderprogramme.

Erster Anknüpfungspunkt ist der Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“, den auch Art. 72 Abs. 2 GG verwendet, wo er für bestimmte Materien die Voraussetzung beschreibt, unter denen eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht. Allerdings wird er an diesem Punkt der Verfassung nicht in erster Linie

**»Das über viele Jahr dominierende Ziel der Haushaltskonsolidierung ist abgelöst worden durch die Notwendigkeit des Umgangs mit dem Fachkräftemangel.«**

ist mit dem Begriff „Heimat“ verbunden. Das IX. Kapitel des Koalitionsvertrags trägt den Titel „Lebenswerte Städte, attraktive Regionen und bezahlbares Wohnen“. Neben Unterkapiteln zu den Themen Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen findet sich darin auch eines, das mit „Heimat mit Zukunft“ überschrieben ist.<sup>17</sup> Interessanterweise wird hier trotz der eindeutigen verfassungsrechtlichen Lage, nach der sowohl das Kommunalrecht wie auch die kommunalen Aufgaben und die Kommunalfinanzen zu den Länderkompetenzen gehören, zuvörderst auf die Kommunen abgestellt. Einen Hinweis, warum die Koalitionäre im Bund offenbar keine Bedenken hatten, sich in dieser Weise zu dem Zuständigkeitsbereich der Länder zu äußern, mag der dritte Satz dieses Unterkapitels geben, der lautet: „In der letzten Legislaturperiode haben wir die Kommunen in besonderer Weise unterstützt“<sup>18</sup>. In diese Richtung möchte man offenbar weitergehen und verspricht daher, dass

mit finanziellen Erwägungen verbunden. In der Finanzverfassung ist demgegenüber bei den Kriterien für die Verteilung der Umsatzsteuer von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede (Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG). Die Beteiligung des Bundes ist bei den Gemeinschaftsaufgaben der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes an die Erforderlichkeit für

8 Vgl. Mehde 2014, S. 26 f.; zur Diskussion siehe auch schon Bull 2005.

9 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel VI.1., S. 63 f.

10 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel VI.1., S. 59.

11 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel VI.1., S. 64.

12 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 128.

13 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 128.

14 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

15 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

16 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 128.

17 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel IX.5., S. 116 ff.

18 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel IX.5., S. 116.

19 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel IX.5., S. 116.

die „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ geknüpft (Art. 91a Abs. 1 GG). Gerade in Abgrenzung dieser drei Begriffe wird deutlich, dass es nicht um Vereinheitlichung gehen soll, sondern um bestimmte Mindeststandards bei Anerkennung aller Unterschiedlichkeit.

Als Problem, warum ein solches Ziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ herausgestellt wird, wird die „wachsende Ungleichheit zwischen Städten und Regionen“ benannt.<sup>20</sup> In dem weiteren Text scheinen dann bestimmte konkretere formulierte Probleme<sup>21</sup> auf, wie etwa der demografische Wandel, Armutszuwanderung, Arbeitslosigkeit, die jedenfalls an dieser Stelle nicht weiter konkretisierte „angespannte Situation in Städten“ sowie die Verschuldung und die Kassenkredite von Kommunen.<sup>22</sup> Als Mittel zur Lösung der Probleme und zur Erreichung des genannten Ziels soll „(e)in neues gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen, Städte, Gemeinden und Kreise“<sup>23</sup> dienen.<sup>24</sup> Beschrieben werden auch die Bereiche, in denen konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollen, wobei vor allem auf die Daseinsvorsorge abgestellt wird, aber auch verwandte Bereiche erwähnt werden, in denen sich mittlerweile erhebliche Unterschiede zwischen Stadt und Land, aber auch zwischen Regionen zeigen.<sup>25</sup> Dass damit bislang keine genauen Vorstellungen zur Ausgestaltung des avisierten Fördersystems verbunden sind, dürfte auch die Ankündigung zeigen, „zusammen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden eine Kommission ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘“ einzusetzen, „die bis Mitte 2019 konkrete Vorschläge“ erarbeiten soll.<sup>26</sup>

### Sonderfall Digitalisierung

Das Thema „Digitalisierung“ spielt mit seinen verschiedenen Facetten in den Wahlprogrammen aller an der Koalitionsbildung beteiligten Parteien eine gewichtige Rolle.<sup>27</sup> Schon im Umfeld der Sondierungsgespräche wurde es als ein mögliches „Projekt für Jamaika“ benannt.<sup>28</sup> Während der ersten Sondierungen wurde auch berichtet, dass man sich über das Ziel einig sei, bis 2025 „einen flächendeckenden Breitbandausbau in Gigabitgeschwindigkeit“ zu bewerkstelligen, Unge-

wissheit also nur hinsichtlich des „Wie“ einschließlich der Finanzierung bestehe.<sup>29</sup> Schon früh schien recht sicher, dass „(a)n der Digitalpolitik (...) die Bildung einer Koalition nicht scheitern“ würde.<sup>30</sup> Nachdem offenbar andere Gründe zu einem Scheitern geführt hatten, wurde im Zuge der Koalitionsverhandlungen dann berichtet, dass mit den – auf zehn bis zwölf Milliarden Euro taxierten – Erlösen aus der Versteigerung von 5G-Lizenzen ein Investitionsfonds zum Ausbau der digitalen Infrastruktur aufgelegt werden solle.<sup>31</sup> Die entsprechende Passage – ohne die

regelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Mitte 2017 die Kompetenz zur Regelung des „übergreifende(n) informationstechnische(n) Zugang(s) zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“ eingeräumt (Art. 91c Abs. 5 GG). Im Koalitionsvertrag wurde nun vereinbart, ein Portal zu schaffen, das die bestehende Portale miteinander verbindet.<sup>35</sup> Außerdem bekennt man sich zu dem Grundsatz, dass Daten grundsätzlich nach der erstmaligen Erfassung durch eine Behörde auch in anderen Zusammenhängen nicht erneut angegeben werden

## »Am Anfang der Ausführungen zur digitalen Verwaltung steht ein klares Bekenntnis zum Prinzip ‚digital first‘.«

Benennung konkreter Zahlen – findet sich auch im Koalitionsvertrag wieder.<sup>32</sup>

Die Ausführungen zur digitalen Verwaltung<sup>33</sup> finden sich ebenfalls im 2. Unterkapitel des X. Kapitels. Ein zentraler Ansatzpunkt ist dabei das Verhältnis der Verwaltung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie zu Unternehmen. Am Anfang der Vereinbarung in diesem Punkt steht ein klares Bekenntnis zum Prinzip „digital first“, also dem Grundsatz, dass der Zugang zur Verwaltung im Allgemeinen in digitaler Form erfolgt.<sup>34</sup> Dem Bund wurde im Kontext der Neu-

müssen.<sup>36</sup> Offenbar um naheliegenden datenschutzrechtlichen Bedenken etwas entgegenzusetzen, wird als Voraussetzung an die Zustimmung durch die Betroffenen angeknüpft und die Sicherheit der Kommunikationswege, die Transparenz für die Betroffenen und deren Kontrollmöglichkeiten betont.<sup>37</sup> Ob damit diese Bedenken ausgeräumt werden können, erscheint allerdings zweifelhaft.

Darüber hinaus wird auch das Verhältnis der Verwaltung zur allgemeinen Öffentlichkeit angesprochen. Insbesondere erfolgt ein Bekenntnis zu der interna-

20 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel IX.5., S. 116.

21 Henneke 2018 spricht davon, „der Koalitionsvertrag“ umschreibe „selbst relativ klar (...), was mit ‚Heimat‘ kompetentiell gemeint ist“.

22 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel IX.5., S. 116.

23 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel IX.5., S. 116.

24 Zur Forderung nach einer „Förderpolitik aus einem Guss“: Henneke 2018.

25 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel IX.5., S. 116.

26 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel IX.5., S. 116.

27 Vgl. die Darstellung bei Wewer 2017

28 Kubicki 2017.

29 Schmolle 2017.

30 Wewer 2017, S. 9.

31 FAZ 2018.

32 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel VI.2., S. 68.

33 Zu den Ansätzen im 2013er Koalitionsvertrag vgl. Mehde 2014, S. 24 f.

34 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

35 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

36 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

37 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

tionalen Open Government Partnership<sup>38</sup> und den in ihr aufgeführten Verpflichtungen.<sup>39</sup> Daten sollen grundsätzlich öffentlich gemacht werden, es sei denn, es wird aus den entsprechenden einschränkenden Gründen das Gegenteil ausdrücklich festgestellt.<sup>40</sup> Als Ziel geben die Koalitionspartner aus, dass „die Bundesregierung internationaler Vorreiter“ bei der Umsetzung des „Open data“-Grundsatzes wird.<sup>41</sup> Im Anschluss an die Ausführungen zur digitalen Verwaltung folgen Ankündigungen zum Datenschutz, die aber eher die Regulierung als die konkrete Arbeits-

in der Wirtschaft angesprochen: Die Vertragspartner wollen es in diesem Zusammenhang nämlich „als Beratungsstelle für kleine und mittlere Unternehmen“ ausbauen.<sup>48</sup>

Besondere Aufmerksamkeit erfährt das Bundesamt für Verfassungsschutz. Schon während der ersten Sondierungsgespräche wurde über Auseinandersetzungen zwischen den Verhandlungspartnern über die Sicherheitsarchitektur berichtet. So soll in diesem Stadium bereits Einigkeit darüber bestanden haben, dass das Bundesamt für

lamistischen Terrorismus sowie bei länderübergreifenden extremistischen Phänomenen von bundesweiter Bedeutung seine Steuerungsfunktion verstärkt wahrnehmen, auch bei solchen, die zunächst keinen unmittelbaren Gewaltbezug aufweisen“.<sup>51</sup> Damit ist das seit vielen Jahren zwischen Bund und Ländern kontroverse Thema der Zuständigkeiten im Bereich des Verfassungsschutzes angesprochen. Es handelt sich um einen außergewöhnlichen Fall einer Zuständigkeitsüberlappung, wo also Bund und Länderbehörden im Prinzip für dieselben Gegenstände zuständig sind.<sup>52</sup> Da im Koalitionsvertrag keine Verlagerungen von Zuständigkeiten durch Verfassungsänderungen avisiert werden, kann man sehr gespannt sein, inwiefern hier tatsächlich ein Potenzial für Veränderungen besteht. Die Wahrnehmung einer Steuerungsfunktion setzt ja mindestens in Abwesenheit entsprechender Durchsetzungsmöglichkeiten die Bereitschaft zur Mitwirkung der Gesteuerten voraus. Inwieweit bei den Ländern und ihren Verfassungsschutzbehörden die Bereitschaft besteht, aufgrund einer Entscheidung auf Bundesebene über den bisherigen Umfang hinaus zu kooperieren, dürfte durchaus zweifelhaft sein. Diese Problematik wird zwar nicht bei den Verwaltungskompetenzen angesprochen, mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz findet sich aber eine Beschreibung der Problemlage: Hinsichtlich der Eingriffsbefugnisse wird eine Vereinheitlichung der gesetzlichen Grundlagen und eine Anpassung des Bundesverfassungsschutzgesetzes auf der Grundlage entsprechender Beschlüsse der Innenministerkonferenz angekündigt.<sup>53</sup>

## »Eine Reihe der die Verwaltung und deren Personal betreffenden Aussagen sind Teil der Politik der inneren Sicherheit.«

weise in den öffentlichen Verwaltungen betreffen.<sup>42</sup>

### Innere Sicherheit

Eine Reihe der die Verwaltung und deren Personal betreffenden Aussagen sind Teil der Politik der inneren Sicherheit. Als ein Punkt des mit „Pakt für den Rechtsstaat“ überschriebenen Unterkapitels wird der Ausbau der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern um letztlich 15.000 Stellen beschrieben und eine Schaffung von zusätzlichen 7.500 Stellen beim Bund angekündigt.<sup>43</sup> Das Bundeskriminalamt soll „als zentrales Datenhaus im polizeilichen Informationsverbund“ etabliert werden.<sup>44</sup> Zudem will man „einen gemeinsamen Investitionsfonds für die IT der deutschen Polizei schaffen“.<sup>45</sup> Im Bereich der „Cyberabwehr“ soll die Zusammenarbeit im Bundesstaat verbessert werden.<sup>46</sup> Auch hier wird ausdrücklich auf eines der in diesem Zusammenhang zuständigen Bundesämter abgestellt: Nach dem Vertrag soll „(d)ie Rolle des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (...) gestärkt“ werden.<sup>47</sup> Dasselbe Bundesamt wird auch bei der IT-Sicherheit

Verfassungsschutz auf der Grundlage von Vereinbarungen mit einem Land für dieses die Aufgabe des Verfassungsschutzes übernehmen sollte.<sup>49</sup> Damit wäre die wegen der möglichen Parallelität der Aufgabenwahrnehmung ungenau abgegrenzte Verwaltungszuständigkeit des Bundes, wenn auch nur auf der Grundlage einer freiwilligen Übertragung, ausgeweitet worden. Die Stärkung des Amtes ist ein Bemühen, das auch im Koalitionsvertrag klar abgebildet ist. Zum einen soll das Amt „als zentrale Servicestelle für den Einsatz operativer Technik im Verbund gestärkt werden“.<sup>50</sup> Der zweite Aspekt der Stärkung betrifft die Zuständigkeit: Das Amt soll „im Bereich der zentralen Auswertung und Analyse in Angelegenheiten des is-

### Ausdrücklich genannte Bundesbehörden

Wie schon angesprochen, ist die Verwaltungspolitik zweifellos kein Schwerpunkt im Koalitionsvertrag, sondern – wie das

38 Vgl. dazu von Lucke/Herzog/Heise 2014; Wewer 2014a, ders. 2014.

39 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

40 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

41 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

42 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129 f.

43 Koalitionsvertrag 2018, Punkt X.1., S. 123.

44 Koalitionsvertrag 2018, Punkt X.1., S. 123.

45 Koalitionsvertrag 2018, Punkt X.1., S. 123.

46 Koalitionsvertrag 2018, Punkt X.1., S. 128.

47 Koalitionsvertrag 2018, Punkt X.1., S. 128.

48 Koalitionsvertrag 2018, Punkt IV.5., S. 43

49 Lohse 2017.

50 Koalitionsvertrag 2018, Punkt X.1., S. 127.

51 Koalitionsvertrag 2018, Punkt X.1., S. 127.

52 Vgl. Mehde 2005, S. 820.

53 Koalitionsvertrag 2018, Punkt X.1., S. 127.

natürlich letztlich für alle staatlichen Strukturen gilt – bestenfalls ein Mittel zur Erreichung jeweils anderer Zwecke. Dies wird besonders deutlich in den Bereichen, in denen Behörden des Bundes ausdrücklicher Gegenstand von Reformvorhaben sind. Soweit Bundesbehörden genannt werden, geht es jeweils in der einen oder anderen Weise um die Verbesserung von deren Leistungsfähigkeit – bzw. deren „Stärkung“ –, womit in der Regel

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfährt seit der so genannten Flüchtlingskrise<sup>60</sup> im Jahr 2015 nicht nur aus migrations-, sondern eben auch aus verwaltungspolitischer Sicht eine besondere Aufmerksamkeit.<sup>61</sup> Unmittelbar im Zusammenhang mit dem Beginn der Sondierungsverhandlungen beschrieb ein früherer Mitarbeiter des Amtes dessen Arbeitsweise mit dem Begriff „Management by Chaos“.<sup>62</sup> Im Koalitionsvertrag

sortverteilung. Diese erfuh dieses Mal besondere Aufmerksamkeit, ging es doch in den ersten Sondierungsgesprächen erstmals seit den 1950er Jahren um die Bildung einer Koalition zwischen vier Parteien, die natürlich alle entsprechend bedacht werden mussten. Die in Anbetracht der Beteiligung von vier statt drei Parteien naheliegende Vergrößerung der neben dem Kanzleramt 14 Ministerien umfassenden Regierung wurde von vornherein wegen der schlechten Wirkung in der Öffentlichkeit als eine unwahrscheinliche Lösung angesehen.<sup>64</sup> Es wurde berichtet, dass bei früheren Koalitionsbildungen ein Verfahren praktiziert wurde, bei dem die Partner abwechselnd Zugriff auf jeweils ein Ressort hatten, dies aber in einer Vier-Parteien-Koalition schwieriger geworden sei.<sup>65</sup> Die Auseinandersetzungen über das Finanz- und das Wirtschaftsministerium, auf die noch zurückzukommen sein wird, sprechen dafür, dass sich auch in klassischeren Konstellationen die Verteilung nicht zwingend einfacher gestaltet. Als ein Brauch herausgebildet habe sich auch, dass die Leitungsposten in den Ministerien von den Parteien, denen sie „zugesprochen“ wurden, relativ unbeeinflusst durch die anderen Koalitionspartner vergeben werden können.<sup>66</sup>

## »Einen Ansatzpunkt für verwaltungspolitische Überlegungen bildet die Frage von Ressortzuschnitt und Ressortverteilung.«

auch eine Personalaufstockung entweder ausdrücklich angekündigt wird oder aber verbunden sein müsste.

So soll das Luftfahrtbundesamt gestärkt werden, was dem Ziel einer verkürzten „Genehmigungsdauer für Ein- und Ausflüge von Ad-hoc-Frachtchartern“ dient.<sup>54</sup> Wie auch andere für die Kontrolle des Straßengüterverkehrs zuständige Behörden soll „insbesondere das Bundesamt für Güterverkehr (...) aufgabenadäquat besser personell“ ausgestattet werden.<sup>55</sup> Im schon angesprochenen, die Städte und Regionen betreffenden, IX. Kapitel findet sich das Vorhaben, die „Bauverwaltungen leistungsfähiger“ zu machen.<sup>56</sup> Ausdrücklich gefordert wird auch eine Stärkung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung einschließlich einer Personalausstattung, die für die Qualitätssicherung beim Bundesbau ausreichend sein soll.<sup>57</sup> Im Zusammenhang mit der Verbesserung des Katastrophenschutzes wird angekündigt, das hauptamtliche Personal des Technischen Hilfswerks sowie des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe aufzustocken.<sup>58</sup> Im Bundesamt für Strahlenschutz soll „ein Kompetenzzentrum ‚Strahlenschutz und Stromnetze‘“ eingerichtet werden.<sup>59</sup>

findet sich im VIII. Kapitel („Zuwanderung steuern – Integration fördern und unterstützen“) unter der Unterüberschrift „Effizientere Verfahren“ der Hinweis auf eine geplante „Qualitätsoffensive“ im Bundesamt.<sup>63</sup> Diese Ankündigung steht im Kontext von Überlegungen zur Ausreisepflicht, wird aber nicht weiter konkretisiert.

### Organisatorische und personelle Fragen

Einen – als solcher regelmäßig nicht wahrgenommenen – Ansatzpunkt für verwaltungspolitische Überlegungen bildet die Frage von Ressortzuschnitt und Res-

Ein schon im Jahr 2013 zu beobachtender Vorgang betraf den Zeitpunkt der Ressortverteilung im Rahmen der Verhandlungen. Offenbar bestand seitens der SPD die Sorge, diese Frage – einschließlich der Besetzung der „eigenen“ Ressorts – könnte die Debatte über die Zustimmung zum Koalitionsvertrag bei der Mitgliederbefragung dominieren.<sup>67</sup> Was als Argument wohl neu an der Diskussion war, ist der Zusammenhang zu der Rolle des Parteivorsitzenden. Auch nach dessen

54 Koalitionsvertrag 2018, Punkt VI.4., S. 81.

55 Koalitionsvertrag 2018, Punkt VI.4., S. 83.

56 Koalitionsvertrag 2018, Punkt IX.4., S. 114.

57 Koalitionsvertrag 2018, Punkt IX.4., S. 115.

58 Koalitionsvertrag 2018, Punkt X.2., S. 130.

59 Koalitionsvertrag 2018, Punkt XI.1., S. 140.

60 Zu den Implikationen für die Verwaltung vgl. die Beiträge im Themenheft 3/2016 der VM.

61 So veranstaltete etwa die Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft Mitte November 2017 ihre

Jahrestagung zum Thema „Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise“ im BAMF ([http://www.deutschesektion-iias.de/fileadmin/user\\_upload/tagungen/Flyer\\_Tagung\\_Deutsche\\_Sektion\\_2017-1.pdf](http://www.deutschesektion-iias.de/fileadmin/user_upload/tagungen/Flyer_Tagung_Deutsche_Sektion_2017-1.pdf)).

62 Nüchel 2017.

63 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel VIII.4., S. 108.

64 Bannas/Leithäuser/Lohse 2017.

65 Bannas/Leithäuser/Lohse 2017.

66 Bannas/Leithäuser/Lohse 2017.

67 Sattar 2018.

Rücktritt und der Bekanntgabe des Ergebnisses der Mitgliederbefragung ließ die offizielle Bekanntgabe der von der SPD nominierten Mitglieder der Bundesregierung allerdings noch rund eine Woche auf sich warten.

### Der „Wert“ des Finanzministeriums

Der „Wert“, der bestimmten Ministerien beigemessen wird, ist anerkanntermaßen sehr unterschiedlich.<sup>68</sup> Gleichwohl war es in gewisser Weise überraschend, wie stark sich die Aufmerksamkeit auf die Vergabe des Finanzministeriums fokussierte. Bereits im Vorfeld der ersten Verhandlungsrunde wurde dem Thema der Besetzung

familie (CDU/CSU) besetzt wurden.<sup>73</sup> In der Diskussion fand sich zudem der Hinweis, dass die jeweiligen Finanzminister weniger die Vorgaben des Regierungschefs als vielmehr die der jeweiligen Parteivorsitzenden, die auch das Amt des Kanzlers ausüben, zu beachten haben.<sup>74</sup>

Überraschenderweise erhielt die in den genannten Aussagen zum Ausdruck kommende Wertschätzung des Ministeriums bei dem zweiten Teil der Verhandlungen – jener um die Bildung einer „großen“ Koalition – wohl sogar noch eine Steigerung. Hier wurde das Ministerium zunächst im Kontext der Spekulation thematisiert, dass im Fall der Übernahme des Finanz-

wurde dabei offenbar gerade innerhalb der Union nur als eine ungenügende Kompensation angesehen.<sup>78</sup> Ein ehemaliger Amtsinhaber sprach davon, „(d)ie Gering-schätzung (...), die man (...) aus zu vielen fast durchweg abwertenden Äußerungen, zumal von konservativer Seite (! – [Klammerzusatz im Original, d.Verf.]), über Rolle und Rang des Bundeswirtschaftsministeriums – oft im Vergleich mit dem angeblich so mächtigen Finanzministerium – zu lesen und zu hören“ bekomme, sei „irritierend“.<sup>79</sup> Insgesamt bleibt somit die Erkenntnis zurück, dass sich bestimmte Deutungsmuster ohne Anknüpfung an konkrete Zuständigkeiten herauskristalisieren und – vor allem – dass sich diese offenbar aufgrund politischer Prozesse verstärken können.

### Das Innenministerium und die Heimat

Das Bundesministerium des Innern geriet erst ganz zum Schluss der Koalitionsverhandlungen in den Fokus der (verwaltungs-)politischen Diskussion. Während die CSU in den vorangegangenen Verhandlungen noch ganz auf eines der „klassischen“ Ministerien verzichten musste,<sup>80</sup> wurde ihr nun nicht nur das Innenressort zugesprochen, sondern sogar die Erweiterung von dessen Aufgaben vereinbart. Nach dem Koalitionsvertrag wird das Ministerium – dabei entsprechende Ansätze in Landesregierungen aufgreifend –<sup>81</sup> zuständig sein für „Innen, Bau und Heimat“.<sup>82</sup> Es wurde darüber hinaus berichtet, dass über die Verlagerung von Zuständigkeiten aus dem Landwirtschaftsministerium diskutiert wurde,<sup>83</sup> dies aber am Widerstand der Bundeskanzlerin gescheitert sei.<sup>84</sup> Konkret wäre es also wohl um die für „Ländliche Räume“ zuständige Unterabteilung 71<sup>85</sup> gegangen. Es war

## »Der ‚Wert‘, der bestimmten Ministerien beigemessen wird, ist anerkanntermaßen sehr unterschiedlich.«

des Finanzministeriums besondere Aufmerksamkeit zuteil. Der Vorsitzende der FDP äußerte schon vor der Wahl, dass das Finanzministerium „das einzige Haus (...) auf Augenhöhe“ mit dem Kanzleramt sei.<sup>69</sup> Dieser „Mythos“ beruhte offenbar ganz wesentlich auf der Analyse, dass der Verzicht auf das Finanzministerium bei den Koalitionsverhandlungen 2009 ein Fehler gewesen sei, der wesentlich zum späteren Ausscheiden aus dem Bundestag beigetragen habe.<sup>70</sup> Nach der Wahl äußerte sich der FDP-Vorsitzende in einem Interview erneut zur Bedeutung des Hauses: „Ein Grüner, ein CSU- oder ein FDP-Finanzminister – alles wäre besser, als das Kanzleramt und das Finanzministerium weiterhin in CDU-Hand zu halten, denn so wird durchregiert“.<sup>71</sup> Allerdings wurde in der Presse darauf hingewiesen, dass er mit keinem Wort das Ministerium für sich selbst oder seine Partei eingefordert habe.<sup>72</sup> Außerdem wurde bemerkt, dass in der Praxis – von wenigen Ausnahmen abgesehen – Kanzleramt und Finanzministerium von derselben Partei bzw. Parteien-

ressorts durch eine Person aus der SPD die Union das Außenamt beanspruchen könne.<sup>75</sup> Dass im Ergebnis beide Häuser an die SPD fielen, wurde als Niederlage insbesondere der CDU angesehen,<sup>76</sup> die ja zuvor für zwei Legislaturperioden den Finanzminister gestellt hatte. Dass die Partei dafür das Wirtschaftsministerium – dessen im Rahmen der letzten Koalitionsverhandlungen um den Bereich Energie erweiterter Zuständigkeitsbereich erhalten bleibt –<sup>77</sup> zugesprochen bekam,

68 Fischer 2017, S. 13.

69 Zitiert nach Bannas 2017.

70 Banner 2007; vgl. auch Bannas/Leithäuser/Lohse 2017.

71 Lindner 2017.

72 Bannas/Leithäuser/Lohse 2017.

73 Bannas 2017.

74 So etwa Bannas 2017.

75 Sattar 2018.

76 Vgl. etwa Göbel 2018.

77 Vgl. Koalitionsvertrag 2018, S. 177.

78 Vgl. dazu etwa Rosenfelder 2018; Steltzner 2018.

79 Clement 2018.

80 Mehde 2014, S. 22.

81 Vgl. von Altenbockum 2018; Henneke 2018.

82 Koalitionsvertrag 2018, S. 177.

83 von Altenbockum 2018; Wittl 2018; für eine entsprechende Bündelung der Zuständigkeiten: Henneke 2018.

84 Frasch 2018; Zeit online 2018.

85 Vgl. dazu den Organisationsplan des Ministeriums: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Organisationsplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Organisationsplan.pdf?__blob=publicationFile)

ausgerechnet der ausscheidende Amtsinhaber, der in einem Interview davon sprach, er hätte sich „diese Breite des Ressorts (...) nicht zugetraut“.<sup>86</sup> Für eine umfassende Bündelung wurde aus kommunaler Sicht geltend gemacht, dass damit auch eine erneute, in der Vergangenheit nach und nach verloren gegangene engere kompetentielle Verbindung zwischen den Kommunen und dem Bundesministerium geschaffen werde.<sup>87</sup>

### Die organisatorische Seite der Digitalisierung

Interessanterweise sind die parteipolitischen Forderungen zum Thema Digitalisierung auch mit Vorstellungen zur organisatorischen Absicherung – von Netzwerkstrukturen, über einen Staatsminister im Kanzleramt, bis hin zum eigenen Ministerium – verbunden gewesen.<sup>88</sup> Die Schaffung eines Ministeriums für Digitales war ebenso eine der im Wahlkampf vertretenen Forderungen wie die nach einem für Integration oder den ländlichen Raum.<sup>89</sup> Gegen die Schaffung eines eigenen Digitalisierungsministeriums wurden vor allem die dann kaum zu verhindernden Überschneidungen mit anderen Ressorts einschließlich der Dopplung von identischen Zuständigkeitsbereichen vorgebracht.<sup>90</sup> Zudem besteht das nicht zu unterschätzende Problem, dass man mit den entsprechenden Vorstellungen schnell an die Grenzen der Zuständigkeit des Bundes stößt.<sup>91</sup> Im Ergebnis wurde – wovon die Ressortverteilung im Koalitionsvertrag noch nicht spricht – eine Staatsministerin für Digitales im Kanzleramt eingesetzt,<sup>92</sup> was aber ganz offenbar nichts an der Zuständigkeit der mit dem Thema befassten Ministerien ändert.<sup>93</sup>

### Vizekanzler

Es wird berichtet, dass der langjährige Außenminister Hans-Dietrich Genscher aus seiner Rolle als „Vizekanzler“ politische Ansprüche abgeleitet habe.<sup>94</sup> Insofern ist es vielleicht nicht überraschend, dass die Position eben dieses „Vizekanzlers“ im Rahmen der Sondierungsgespräche unter dem Gesichtspunkt der Gleichberechtigung von FDP und Grünen von Relevanz gewesen sein soll.<sup>95</sup> Gemäß Art 69 Abs. 1 des Grundgesetzes ernennt „(d)er Bundeskanzler (...) einen Bundesminister zu sei-

nem Stellvertreter“. Die neue parteipolitische Konstellation bei den ersten Sondierungsgesprächen brachte es mit sich, dass nach der Möglichkeit der Ernennung von zwei Vizekanzlern gefragt wurde.<sup>96</sup> Der Abbruch der weiteren Verhandlungen verhinderte die Umsetzung dieser auch aus staatsrechtlicher Sicht interessanten Idee.

### Die geschäftsführende Bundesregierung

Die vergleichsweise sehr lange Zeit zwischen der Bundestagswahl und der Regierungsbildung brachte auch verschiedene Fragen für die Ministerialorganisation mit sich. Hinsichtlich des Personals ist

**»Die vergleichsweise sehr lange Zeit zwischen der Bundestagswahl und der Regierungsbildung brachte auch verschiedene Fragen für die Ministerialorganisation mit sich.«**

zunächst eine Nebenfolge hervorzuheben: die außergewöhnliche Dauer, während der die zuständigen Minister nur noch geschäftsführend im Amt und zum Teil nur im „Nebenamt“ als solche tätig waren. Gemäß Art. 69 Abs. 2 GG endet das Amt des Bundeskanzlers wie auch eines Bundesministers mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Art. 69 Abs. 3 GG lautet: „Auf Ersuchen des Bundespräsidenten ist der Bundeskanzler, auf

Ersuchen des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten ein Bundesminister verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen“. Im konkreten Fall führte das zu einer geschäftsführenden Bundesregierung – mit geschäftsführenden Regierungsmitgliedern – für fast ein halbes Jahr. Entgegen der genannten Regel blieben einige Mitglieder der Bundesregierung aus der vorangegangenen Legislaturperiode nicht geschäftsführend im Amt, da sie wichtige Positionen in der Legislative übernahmen (Bundestagspräsident, Fraktionsvorsitzende, Vorsitzender der Landesgruppe), die mit dem Regierungsamt als inkompatibel angesehen werden. Mit der Führung der

Geschäfte in den jeweiligen Ministerien ohne Leitung wurden interessanterweise in keinem Fall die Ressortchefs betraut, die nach der von der Regierung selbst beschlossenen Vertretungsregelung<sup>97</sup> zuständig wären (vgl. § 14 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung), sondern jeweils solche aus derselben Partei wie die ausgeschiedene Person<sup>98</sup>. Insgesamt bleibt der Eindruck zurück, dass für das Funktionieren des Staates eine solche Über-

86 De Maizière 2018.

87 Henneke 2018.

88 Wewer 2017, S. 11.

89 kum 2017.

90 Bannas/Leithäuser/Lohse 2017; kum 2017

91 kum 2017: „Der Digitalminister wäre (...) nicht mehr als ein Glasfaserminister, der in Schulen die W-Lan-Verbindung testet – und damit Ländern und Kommunen hineinregiert“.

92 Sie dazu etwa Frasch 2018.

93 Vgl. dazu die kritischen Bemerkungen („Zu viele Digital-Minister verderben den Brei“) bei loe 2018.

94 So von Bannas 2017.

95 Bannas/Leithäuser/Lohse 2017.

96 Vgl. dazu Beckermann 2018.

97 [https://www.protokoll-inland.de/PI/DE/RangTitulierung/AmtlicheReihenfolgen/Vertretungen/vertretungen\\_node.html](https://www.protokoll-inland.de/PI/DE/RangTitulierung/AmtlicheReihenfolgen/Vertretungen/vertretungen_node.html)

98 Für das BMF vgl. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/2017-10-20-Altmaier-Ministerwechsel.html>; für das BMAS vgl. <http://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2017/Barley-leitet-voruebergend-BMAS.html;jsessionid=8242FF8E5BDFEFFF972EABF16CA57AF>; für das BMVI vgl. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2017/148-ministerwechsel-dobrindt-schmidt.html>.

gangszeit keine größeren Probleme aufwirft, umgekehrt aber schon aufgrund der unklaren Loyalitäten im Bundestag auch keine größeren Initiativen unternommen werden können.<sup>99</sup>

### Verwaltungspolitische Themen im Umfeld der Verhandlungen

Die Vielzahl der an den zwei Verhandlungsphasen beteiligten Parteien und der lange Zeitraum zwischen Wahl und Regierungsbildung hat auch zu einer Konjunktur verschiedener Themen geführt, die zum Teil nach einigen Schlagzeilen

solche Qualifikation der Leitung erwartet wird.<sup>103</sup> Der ausscheidende Amtsinhaber sprach in einem Interview davon, es sei „für einen Verfassungsminister doch sehr hilfreich, wenn er Jurist“ sei.<sup>104</sup> Durch die Berufung eines Nicht-Juristen, des CSU-Vorsitzenden, in das Amt lassen sich Notwendigkeit oder Nützlichkeit der Qualifikation nunmehr in der Praxis überprüfen.

Im Kontext der Verhandlungen erhielt ein ansonsten in aller Regel unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der allgemeinen Medienöffentlichkeit virulentes Thema eine ungewöhnliche Prominenz: Die Auf-

Städten pendelnden Beamtinnen und Beamten eine gewisse zusätzliche Relevanz erhalten.<sup>106</sup> Im Koalitionsvertrag findet sich dann aber ein klares Bekenntnis zum Bonn-Berlin-Gesetz, allerdings mit der nicht weiter erläuterten Ankündigung einer „vertragliche(n) Zusatzvereinbarung“ mit den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie mit der Region Bonn.<sup>107</sup>

Es ist schon ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass die Zeit, in der die Verkleinerung des öffentlichen Dienstes eine Art Grundkonsens aller Regierungen auf Bundes- und Landesebene darstellte, jedenfalls vorerst vorbei zu sein scheint. Eine neue Facette der Frage der richtigen Größe der Ministerien lieferte der scheidende Bundesminister des Innern, Thomas de Maizière, mit seinem Vorschlag, „atmende Behörden“ (zu) schaffen, die in Krisenzeiten ihren Personalbestand schnell vergrößern können.<sup>108</sup> Mit Hilfe von „so etwas wie behördeninternen Reservisten“ soll es demnach möglich sein, schneller umzuschalten „von Normalzustand auf Ausnahmebetrieb“.<sup>109</sup> Bevor eine solche Vorstellung tatsächlich umgesetzt werden kann, dürften aber noch einige Fragen zu klären sein.

## »Die Vielzahl der an den zwei Verhandlungsphasen beteiligten Parteien und der lange Zeitraum zwischen Wahl und Regierungsbildung hat auch zu einer Konjunktur verschiedener Themen geführt.«

wieder abgegeben ist. Gerade diese Themen sind aber durchaus eindrucksvolle Belege für den Facettenreichtum des Politikfelds Verwaltung.

Die Qualifikation der jeweiligen Ressortleitungen spielte am Rande der Regierungsbildung eine gewisse Rolle.<sup>100</sup> So wurde bei der Staatsministerin für Digitales wie auch beim Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auf deren jahrelange Beschäftigung mit den jeweiligen Themenbereichen oder jedenfalls eine besondere Profilierung in dem jeweiligen Politikfeld hingewiesen.<sup>101</sup> Im Allgemeinen hat sich indes schon seit längerem die Wahrnehmung herausgebildet, dass es sich bei den als Regierungsmitglieder in Betracht kommenden Personen um Generalisten handelt, ein spezieller fachlicher Hintergrund – in dem Fall ein juristischer – nur für das Justizministerium erwartet wird.<sup>102</sup> Die Tradition spricht allerdings dafür, dass auch für das Innenressort als dem auch für die Verfassung sowie verfassungsgerichtliche Streitigkeiten zuständigen Ministerium eine

teilung der Regierungsfunktion zwischen der Bundeshauptstadt Berlin (vgl. Art. 22 Abs. 1 S. 1 GG) und der Bundesstadt Bonn.<sup>105</sup> Konkret ging es dabei um die in Bonn verbliebenen Ministerien bzw. die entsprechenden Teile. Gemäß § 4 Abs. 4 des Bonn-Berlin-Gesetzes „soll“ die Aufteilung der Ministerien und ihrer Teile zwischen Berlin und Bonn „so gestaltet werden, daß insgesamt der größte Teil der Arbeitsplätze der Bundesministerien in der Bundesstadt Bonn erhalten bleibt“. Das Thema hatte schon durch die Insolvenz der Fluggesellschaft „Air Berlin“ und die damit verbundenen Auswirkungen auf die dienstlich zwischen den beiden

### Schluss

Der Koalitionsvertrag sieht eine Evaluierungsklausel vor: „Zur Mitte der Legislaturperiode“ soll „eine Bestandsaufnahme des Koalitionsvertrages erfolgen, inwieweit dessen Bestimmungen umgesetzt wurden oder aufgrund aktueller Entwicklungen neue Vorhaben vereinbart werden müssen“.<sup>110</sup> Das mag man als einen vorgezeichneten Anlass für weitere Auseinandersetzungen verstehen, der Zweifel an der stabilisierenden Wirkung des Koalitionsvertrags aufgekommen lässt.<sup>111</sup> Auch wurde hierin eine Beendigungsmöglichkeit

99 Zu der – seinerzeit ebenfalls als lang andauernd empfundenen – Konstellation mit geschäftsführenden Bundesministern in der vorangegangenen Legislaturperiode vgl. Mehde 2014, S. 19 f.

100 Zur entsprechenden Diskussion im Zusammenhang mit der Regierungsbildung 2013 vgl. Mehde 2014, S. 22.

101 Balsler/Bauchmüller/Braun 2018.

102 Fischer 2017, S. 11.

103 Vgl. Mehde 2014, S. 22.

104 De Maizière 2018.

105 Wonka 2017.

106 Vgl. Becker 2017.

107 Koalitionsvertrag 2018, Kapitel X.2., S. 129.

108 De Maizière 2018.

109 De Maizière 2018.

110 Koalitionsvertrag 2018, Punkt XIV.6., S. 176.

111 Vgl. Kohler 2018.

für die Partei(en) mit guten Wahlaussichten gesehen.<sup>112</sup> Sollte dies der Fall sein, so wäre diese Legislaturperiode um eine weitere Besonderheit reicher. Dass die Verwaltungspolitik dafür den inhaltlichen Anlass bietet, sollte man aber ausschließen können.

#### Literatur

von Altenbockum, J. (2018): Nur die halbe Heimat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 59 vom 10.3.2018, S. 10.

Bannas, G. (2017): Ein Kassenwart auf Augenhöhe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 246 vom 23.10.2017, S. 3.

Bannas, G./Leithäuser, J./Lohse, E. (2017): Jeder sondiert für sich allein, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 255 vom 3.11.2017, S. 3.

Balsler, M./Bauchmüller, M./Braun S. (2018): Vier Bayern für Berlin, <http://www.sueddeutsche.de/politik/csu-vier-bayern-fuer-berlin-1.3892982>.

Becker, B. (2017): Bundesbeamte sollen jetzt mehr skypen, Spiegel-Online, 21.10.2017, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/air-berlin-pleite-bundesbeamte-sollen-jetzt-mehr-skypen-a-1173893.html>.

Beckermann, B. (2018): „Vizekanzler“ – Wer ist das und wenn ja, wie viele?, in: DÖV 2018 i.E.

Bull, H.P. (2005): Vom Auf- und Abbau der Bürokratie, in: VM 11, S. 228-235.

Clement, W. (2018): Neustart für das Wirtschaftsministerium, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 41 vom 17.2.2018, S. 20.

Esslinger, D. (2018): Jetzt wird regiert, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 53 vom 5.3.2018, S. 1.

FAZ (2018): Die Koalitionspläne sind auf Kante genäht, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 30 vom 5.2.2018, S. 17.

Fischer, J. (2017): Wege ins Amt und wieder hinaus – Selektion und Deselektion von Bundesministern, APuZ 14-15/2017 (<http://www.bpb.de/apuz/245588/wege-ins-amt-und-wieder-hinaus-selektion-und-deselektion-von-bundesministern>), S. 10-15.

kum (2017): Neue Minister?, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 262 vom 11.11.2017, S. 10.

Frasch, T. (2018): Berliner Zuständigkeiten und die bayerische Dynamik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 56 vom 7.3.2018, S. 4.

Göbel, H. (2018): Schwarz-Rot, dritter Aufguss, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 54 vom 5.3.2018, S. 15.

Henneke, H.-G. (2018): Eine Chance für die Heimat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 51 vom 1.3.2018, S. 7.

Kohler, B. (2018): Die Stille vor der Koalition, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 54 vom 5.3.2018, S. 1.

Kubicki, W. (2017): „Engel, wir beide dienen Deutschland“, Interview mit Michael Sauga und Christoph Schult, in: Der Spiegel Nr. 42/2017, S. 34-37.

Lindner, C. (2017): „Alles, bloß kein CDU-Finanzminister“, Interview mit Heike Göbel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 241 vom 17.10.2017, S. 15.

Loe (2018): Zu viele Digital-Minister verderben den Brei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 56 vom 7.3.2018, S. 18.

Lohse, E. (2017): Berliner Theaterdonner, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 253 vom 1.11.2017, S. 4.

von Lucke, J./Herzog, C./Heise, C. (2014): In unserem eigenen Interesse! – Replik auf Götrik Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open

Government Partnership (OGP), in: VM 20, S. 187-198.

De Maizière, T. (2018): „Ich brauche kein Ministeramt mehr aus Karrieregründen“, Interview mit Jasper von Altenbockum und Eckart Lohse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 48 vom 26.2.2018, S. 2.

Mehde, V. (2005): Terrorismusbekämpfung durch Organisationsrecht, in: Juristenzeitung 60, S. 815-822.

Mehde, V. (2014): Die verwaltungspolitische Dimension der Koalitionsbildung 2013, in: VM 1/2014, S. 19-29.

Nückel, M. (2017): „Management by Chaos“, Interview mit Sven Becker und Wolf Wiedmann-Schmidt, in: Der Spiegel 42/2017, S. 44-46.

Rosenfelder, L. (2018): Eliteorden, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 9 vom 4.3.2018, S. 4.

Sattar, M. (2018): Nicht noch mehr Munition, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 23 vom 27.1.2018, S. 4.

Schmoll, H. (2017): Ein bisschen Einigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 253 vom 1.11.2017, S. 4.

Steltzner, H. (2018): Europäische Realitäten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 56 vom 7.3.2018, S. 15.

Wewer, G. (2014a): Im eigenen Interesse? – Deutschland und die Open Government Partnership, in: VM 20, S. 171-186.

Wewer, G. (2014b): Wahrheit oder Mehrheit, Aktivismus oder Wissenschaft? Zur Replik von Heise, Herzog und von Lucke, in: VM 20, S. 233-238.

Wewer, G. (2017): Die Wahl ist Geschichte, die Arbeit kann beginnen, in: DIVSI magazin Oktober 2017, S. 9-11.

Wittl, W. (2018): Minister für Verärgerung, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 53 vom 5.3.2018, S. 2.

Wonka, D. (2017): Parteien läuten den Abschied aus Bonn ein, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung Nr. 253 vom 30./31.10.2017, S. 5.

Zeit online (2018): Innenminister erhält keine weiteren Kompetenzen, Zeit online vom 2.3.2018, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-03/horst-seehofer-csu-kompetenzen-kabinettt-grosse-koalition>.

112 Esslinger 2018.