

Das Management der dritten Großen Koalition in Deutschland 2013 bis 2015: unangefochtene Dominanz der drei Parteivorsitzenden

Patrick Horst*

1. Was ist besonders am Management Großer Koalitionen?

Die politikwissenschaftliche Koalitionsforschung beschäftigt sich, grob gesagt, mit drei Fragekomplexen: Erstens, wie kommen Koalitionen zustande? Zweitens, wie lange halten Koalitionen, wann und woran scheitern sie? Und drittens gibt es die Frage nach dem, was Koalitionen zwischen ihrem Beginn und ihrem Ende eigentlich tun. Das ist der Gegenstandsbereich der politischen Strategien, der Abstimmungsprozesse innerhalb einer Koalition und ihres Konfliktmanagements. Die international vergleichende Koalitionsforschung ist sich einig, dass über die Anfangs- und Endstadien im Lebenszyklus einer Koalition deutlich mehr bekannt ist als über den langen Zeitraum dazwischen. Der gilt vor allem der spieltheoretisch vorgehenden Koalitionsforschung als „black box“.¹ Es ist die Absicht dieses Beitrags, am Beispiel des Managements der dritten Großen Koalition in den ersten beiden Jahren ihres Bestehens etwas Licht in dieses Dunkel zu bringen. Außerdem soll herausgearbeitet werden, ob es Unterschiede gibt zwischen Großen Koalitionen und den sonst in der Bundesrepublik üblichen Bündnissen einer großen und einer kleinen Partei.

2. Zur Notwendigkeit des Koalitionsmanagements in kleinen und Großen Koalitionen

Ein Management von Koalitionen ist unverzichtbar, weil diese aus mindestens zwei Partnern mit jeweils eigenen Interessen und politischen Präferenzen bestehen, die ihre inhaltlichen Kompromisse ständig neu aushandeln müssen. Koalitionsparteien, auch wenn sie unterschiedlich groß sind, bewegen sich auf gleicher Augenhöhe und gestehen sich insofern in für sie fundamental wichtigen Fragen gegenseitig Vetomacht zu. Es gehört zum Wesen einer Koalition, dass sie zwar für eine befristete Zeit gemeinsame Ziele anstrebt, diese Kooperation aber nicht zu einer Fusion der Partner führt. Koalitionsparteien behalten ihre Eigenständigkeit, stehen weiterhin mit ihrem Partner im politischen Wettbewerb und verfolgen auch Ziele, die mit denen ihres Partners kollidieren.² Sie müssen deshalb auch das Koalitionsmanagement in das Innere ihrer Parteien hinein verlängern, so nerven- und zeitraubend

* Für wertvolle Kommentare und Anregungen danke ich der ZParl-Redaktion. Die verbleibenden Unzulänglichkeiten sind allein mein Versäumnis.

1 Vgl. Patrick Horst, Regierungsbildung als Erfolgsgeschichte? Eine empirische Analyse der deutschen Koalitionsdemokratie, in: Frank Decker / Eckhard Jesse (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2013, S. 161 – 192, S. 161; Wolfgang C. Müller / Torbjörn Bergmann / Kaare Strøm, Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction, in: dies. (Hrsg.), Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe, Oxford 2008, S. 1 – 50, S. 33.

2 So schon Dolf Sternberger, Lebende Verfassung: Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim am Glan 1956, S. 101 – 103.

dies sein kann. Dies bedarf ständig der Überzeugung der Mitglieder. Für eine Große Koalition gilt das ganz besonders: Hier konkurrieren nicht nur Parteien aus unterschiedlichen politischen „Lagern“, sondern die beiden „Großen“, die Hauptkonkurrenten des Parteienwettbewerbs, deren beider Anspruch es ist, den Bundeskanzler zu stellen. Große Koalitionen sind deshalb in Deutschland eigentlich immer ungewollt, in einem Wettbewerbssystem gewissermaßen widernatürlich. Beide Koalitionäre wollen zur nächsten Wahl wieder heraus aus dem Bündnis – insbesondere der schwächere Partner. Befürchtungen, wie sie vor allem gegenüber der ersten Großen Koalition geäußert wurden, dass es nun zu einer „Großen Koalition ohne Ende“³ kommen werde, sind insofern unbegründet.⁴

Neben den politikinhaltlichen und den machtstrategischen Gründen trägt auch die für beide Großparteien ungünstige Gewinnverteilung Großer Koalitionen zu deren „Widernatürlichkeit“ bei.⁵ Beide Partner erhalten einen kleineren Anteil am Ämterportfolio, als es in kleinen Koalitionen der Fall wäre. 2005 waren es jeweils 50 Prozent für Union und SPD; nach der Bundestagswahl 2013 hat die Union immerhin etwas über 60 Prozent erhalten. In kleinen Koalitionen sind es demgegenüber im Schnitt gut 80 Prozent der Ämter für den größeren Partner. In Großen Koalitionen stellt sich folglich auch das „CSU-Problem“ etwas zugespitzt dar. Weil der Verteilungsspielraum innerhalb der Union kleiner ist, bekommt die CSU nicht den Anteil, der ihr ihrem Selbstverständnis entsprechend zusteht. 2005 konnte sie nur zwei Ministerposten besetzen; 2013 waren es zwar wieder drei, darunter aber keines der gewichtigen Ressorts, weshalb das Verkehrsministerium zu einem für „Verkehr und digitale Infrastruktur“ aufgewertet wurde. Die CSU könnte also in Großen Koalitionen eher einer „Profilierungssucht“ zum Opfer fallen, wenngleich diese Eigenschaft gleichsam in den Gen-Pool der Partei eingeschrieben scheint und auch bei kleinen Koalitionen auffällig wird. Auch in der schwarz-gelben Vorgängerkoalition fiel die CSU nicht gerade durch Geräuschlosigkeit auf.⁶

Abschließend sei noch auf einen Punkt verwiesen, der sich auch vorteilhaft für das Management Großer Koalitionen auswirken kann: Weil beide Parteien ihrem Anspruch nach „Volksparteien“ sind, „Kanzlerparteien“ also, haben sie möglicherweise mehr Respekt füreinander, begegnen sich nicht nur pro forma, sondern tatsächlich auf „Augenhöhe“. Das „Koch-und-Kellner“-Problem, das die rot-grüne und manch andere kleine Koalition

3 Wilhelm Hennis, *Große Koalition ohne Ende?*, München 1968.

4 Allerdings scheint Volker Best, in die großen Fußstapfen Hennis' tretend, einen Trend zu Großen und „komplexen Koalitionen“ zu befürchten, den er für fatal hält und dem er mit einer Wahlrechtsreform nach italienischem Vorbild begegnen will. Vgl. Volker Best, *Komplexe Koalitionen, perplexer Wähler, perforierte Parteiprofile*, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 1, S. 82 – 99. Bests Diagnose des Problems und folglich auch sein Therapievorschlag basieren jedoch auf fragwürdigen demokratietheoretischen Prämissen, die Ernst Fraenkel zweifelsohne als „vulgär-demokratisch“ gebrandmarkt hätte. Zur – überzeugenden – Kritik an Bests Theorieverständnis und seinem methodischen Vorgehen vgl. auch Joachim Behnke, *Gegen einen wahlssystematischen Paternalismus*, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 2, S. 426 – 432.

5 Vgl. grundsätzlich zu den „Strukturproblemen“ Großer Koalitionen Wolfgang C. Müller, *Warum Große Koalitionen? Antworten aus koalitionstheoretischer Sicht*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 6. Jg. (2008), H. 3, S. 504 – 508.

6 Vgl. Michael Weigl, *Mission Comeback. Die CSU auf dem Weg zu neuer bundespolitischer Stärke*, in: *Reimut Zohlnhöfer / Thomas Saalfeld* (Hrsg.), *Politik im Schatten der Krise*, Wiesbaden 2015, S. 93 – 112.

kennzeichnete, tritt erfahrungsgemäß nicht auf. Große Koalitionen berichten sogar regelmäßig über eine erstaunlich gute Arbeitsatmosphäre, nicht selten bilden sich erfolgreiche „Koalitionspaare“, die über gute Arbeitsbeziehungen hinaus persönliches Vertrauen zueinander aufbauen. In der ersten Großen Koalition wurde dies Kanzler *Kurt Georg Kiesinger* und dem damaligen Minister für Gesamtdeutsche Fragen, *Herbert Wehner*, nachgesagt. Auch Finanzminister *Franz Josef Strauß* und Wirtschaftsminister *Karl Schiller*, „Plisch und Plum“, galten als effektives Arbeitsgespann – genauso die beiden Fraktionsvorsitzenden *Helmut Schmidt* und *Rainer Barzel*.⁷

In der Anbahnung der zweiten Großen Koalition haben der bayerische Ministerpräsident *Edmund Stoiber* und der SPD-Vorsitzende *Franz Müntefering*, auch durch ihre gemeinsame Arbeit in der vorangegangenen Föderalismuskommission, Entscheidendes bewegt; neben ihnen harmonisierten dann im alltäglichen Koalitionsmanagement Finanzminister *Peer Steinbrück* und Kanzleramtsminister *Thomas de Maizière* hervorragend.⁸ Auch die Fraktionsvorsitzenden *Volker Kauder* und *Peter Struck* sind nach eigenen Angaben dicke Freunde geworden.⁹ Mit Blick auf die wichtige Frage nach der parlamentarischen Gestaltungsmacht in Zeiten der Großen Koalition ließe sich die These formulieren, dass die Regierungsfaktionen über ihre Vorsitzenden einen besonders großen Einfluss auf die Regierungsarbeit ausüben, den sie im Falle kleiner Koalitionen regelmäßig nicht haben. Dies würde der geläufigen These von der parlamentarischen Ohnmacht in Zeiten Großer Koalitionen widersprechen.¹⁰

3. Der Koalitionsausschuss – das Entscheidungszentrum der Großen Koalition?

Auch zwischen noch so gut zusammenarbeitenden Koalitionsparteien bleibt ein latentes Misstrauen bestehen, das regelmäßig institutionell bearbeitet werden muss. Es braucht also einen Ort, wo Konflikte letztinstanzlich und letztverbindlich ausgetragen und einer Lösung zugeführt werden. Dies geschieht nicht im Kabinett, weil es schlicht viel zu groß ist, um das effektive Entscheidungszentrum der Regierung sein zu können. Es ist zu sehr mit Routineangelegenheiten beschäftigt; auch sind dort oftmals nicht alle wirklich wichtigen Persönlichkeiten einer Regierungspartei vertreten. Nicht nur die Großen Koalitionen, sondern alle bundesdeutschen Regierungsbündnisse und selbst die kurze Alleinregierung der Union unter *Konrad Adenauer* haben daher informale Strukturen ausgebildet, in denen die wichtigen Fragen vorab entschieden wurden.¹¹ Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, dass

7 Vgl. *Joachim Samuel Eichhorn*, *Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg. Die Regierungspraxis der ersten Großen Koalition (1966-1969)*, München 2009, S. 139 – 165.

8 Vgl. *Eckart Lohse / Markus Wehner*, *Rosenkrieg. Die Große Koalition 2005 – 2009*, Köln 2009, S. 205 f.

9 Vgl. *Hendrik Ternieden*, *Struck und Kauder: „Vermisst Du mich?“*, in: *Spiegel online* vom 10. September 2010, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/struck-und-kauder-vermisst-du-mich-a-716791.html> (Abruf am 10. November 2015); *Peter Struck*, *So läuft das. Politik mit Ecken und Kanten*, Berlin 2013.

10 Mit diesem Tenor auch schon *Henrik Gast / Uwe Kranenpohl*, *Große Koalition – schwacher Bundestag?*, in: *APuZ*, 56. Jg. (2008), B 16, S. 18 – 23.

11 Die Diskussion über Notwendigkeit wie Sinn und Unsinn informalen Regierens wurde unter Politikwissenschaftlern und Staatsrechtslehrern schon vor einem Vierteljahrhundert geführt. Vgl.

nicht auch in anderen unzähligen „formalen“ wie „informalen“ Gremien laufend Abstimmungsprozesse zwischen den Koalitionspartnern stattfinden. Aber es sind die großen Konflikte, die andernorts nicht gelöst werden können, die besondere Aufmerksamkeit verdienen.¹²

Bei *Adenauer* war das anfangs ein Netz persönlicher Beziehungen, das auf ihn als Entscheidungszentrum zugeschnitten war. Feste Konstanten in seinem Koalitionsmanagement in der „kanzlerdemokratischen“ Phase waren vor allem Kanzleramtsminister *Hans Globke* und der Fraktionsvorsitzende *Heinrich Krone*, darüber hinaus wurden fallweise wechselnde Persönlichkeiten in die Entscheidungen einbezogen. Bei der Regierungsbildung 1961 ließ sich die erneut in die Koalition eintretende FDP jedoch im ersten Koalitionsvertrag der bundesdeutschen Geschichte zusichern, dass auch formal ein Koalitionsausschuss eingerichtet wurde. Dieser bestand nur aus den Spitzenpolitikern der Koalitionsfraktionen und sollte über alle Vorlagen vor ihrer Einbringung in Bundestag oder Kabinett entscheiden. Weil ihm die wichtigsten Regierungsmitglieder wie Bundeskanzler *Adenauer* oder Verteidigungsminister *Franz-Josef Strauß* nicht angehörten, wurde er schnell Makulatur. Schon ab Juli 1962 wurde er von 14-tägigen Koalitionsgesprächen der Kabinetts- und Fraktionsspitzen abgelöst.¹³

Ludwig Erhard und *Kurt Georg Kiesinger* wollten beide das Kabinett wieder zum Entscheidungszentrum der Regierung machen, mussten sich aber relativ schnell in die politischen Realitäten fügen und ein Koalitionsmanagement jenseits der formalen Regierungsstrukturen betreiben. Im Falle der ersten Großen Koalition von 1966 bis 1969 setzten die beiden machtbewussten Fraktionsvorsitzenden *Rainer Barzel* und *Helmut Schmidt* schon nach weniger als einem Jahr durch, dass die informalen Gespräche der Koalitionsspitzen im Sommer 1967 in Kreßbronn zu einem fest institutionalisierten Gremium ausgebaut wurden, dem legendären Kreßbronner Kreis. In diesem Koalitionsausschuss waren tatsächlich die wichtigsten Größen aus Regierung, Parteien und Fraktionen vertreten: die drei Parteivorsitzenden Bundeskanzler *Kiesinger*, Außenminister *Willy Brandt* und Finanzminister *Strauß*; dazu die Vorsitzenden der beiden Regierungsfractionen *Barzel* und *Schmidt* mit ihren Stellvertretern *Richard Stücklen* und *Alex Möller*, der CDU-Generalsekretär und Familienminister *Bruno Heck*, Kanzleramtschef *Karl Carstens* und der Minister für Gesamtdeutsche Fragen *Herbert Wehner*. Er war deshalb etwa ein Jahr lang das tatsächliche Entscheidungszentrum der Koalition.

Aber auch beim Kreßbronner Kreis müssen Abstriche gemacht werden: *Strauß* und auch *Brandt* waren beileibe nicht auf jeder Sitzung anwesend; auch setzte relativ schnell das unweigerliche Entwicklungsgesetz aller Koalitionsausschüsse ein – das ihrer allmählichen, aber unaufhaltsamen Vergrößerung. Das betraf damals vor allem die Parlamentarischen Staatssekretäre *Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg* und *Gerhard Jahn* sowie fallweise hin-

nur *Hans-Hermann Hartwich* / *Göttrik Wewer* (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik*, Bd. 2: Formale und informale Komponenten des Regierens, Opladen 1991; *Waldemar Schreckenberger*, *Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden*, in: *ZParl*, 25. Jg. (1994), H. 3, S. 329 – 346. Das neueste Werk zum Thema ist *Stephan Bröchler* / *Timo Grunden* (Hrsg.), *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse*, Wiesbaden 2014.

12 Mit diesem Argument rechtfertigte bereits *Wolfgang Rudzio* seine wegweisenden Studien zum Koalitionsmanagement. Vgl. *ders.*, *Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen*, Wiesbaden 2005.

13 Vgl. ebenda.

zugezogene Minister und Abgeordnete. Im Dezember 1968 beschwerte sich deshalb *Helmut Schmidt* bei Bundeskanzler *Kiesinger*, dass die Arbeitsfähigkeit des Kreises nicht mehr gegeben sei. *Kiesinger* kam der Forderung des SPD-Fraktionschefs nach, den Zirkel „auf seine ursprüngliche, sehr knappe Besetzung“ zurückzuführen. Zukünftig sollten nur noch die vier Kabinettsmitglieder *Kiesinger*, *Strauß*, *Brandt*, *Wehner* – faktisch die vier wichtigsten Parteiführer – und die vier Fraktionsspitzen *Barzel*, *Strücklen*, *Schmidt*, *Möller* sowie Kanzleramtschef *Karl Carstens* an den Sitzungen teilnehmen dürfen. Die Realität sah aber anders aus. Weil 1969 der Bundestagswahlkampf schnell näher rückte, änderte sich an der Zusammensetzung des Kreises nichts; ohnehin trat er nur noch sechsmal zusammen. Auch dieser legendäre Koalitionsausschuss war faktisch nur eine Zeitlang das tatsächliche Entscheidungszentrum der ersten Großen Koalition.¹⁴

Die zweite Große Koalition von 2005 bis 2009 versuchte aus den Fehlern des vergangenen rot-grünen Bündnisses zu lernen. Dieses hatte einen viel zu großen Koalitionsausschuss mit insgesamt 16 Mitgliedern eingerichtet (vgl. Tabelle 1), dem auf grüner Seite aufgrund der innerparteilich geforderten Trennung von Amt und Mandat nicht die faktischen Parteiführer angehörten – mit der Folge, dass Kanzler *Gerhard Schröder* und Vizekanzler *Joschka Fischer* die größeren Konflikte mit einem Griff zum Telefonhörer am Koalitionsausschuss vorbei bereinigten.¹⁵ Die zweite Große Koalition wollte den Ausschuss deshalb extra klein halten; ihm sollten nur die drei Parteivorsitzenden – Bundeskanzlerin *Angela Merkel*, Arbeits- und Sozialminister *Franz Müntefering* und der designierte Wirtschaftsminister *Edmund Stoiber* – sowie die drei Fraktionsspitzen angehören (vgl. Tabelle 1). Mit dem Rückzug *Münteferings* vom SPD-Parteivorsitz und *Stoibers* Entscheidung, Ministerpräsident in München zu bleiben, wurde dieser Verabredung die Geschäftsgrundlage entzogen. Es dauerte dann auch nicht lange, bis sich die natürliche Tendenz einer unaufhaltsamen Vergrößerung des Gremiums wieder Bahn brach: Erst wollte *Merkel* ihren Kanzleramtsminister *de Maizière* dabei haben, dann drängte Finanzminister *Steinbrück* auf seine Teilnahme, nachdem der Koalitionsausschuss die Entlastung der Kommunen bei den Sozialhilfekosten an ihm vorbei entschieden hatte; schließlich saßen auch die Generalsekretäre der Parteien und weitere Minister mit am Tisch. Bis Mitte 2006 war der Koalitionsausschuss auf rund 20 Teilnehmer angewachsen und damit kaum noch handlungsfähig. Darauf versuchte man zunächst mit der Einrichtung einer Vierergruppe (Parteivorsitzende plus Vizekanzler) zu reagieren, was sich aber ebenso als dysfunktional erwies, weil die Fraktionen nicht repräsentiert waren. Danach wurde flexibel mit Vierer- oder Siebenergruppen operiert (zusätzlich die Fraktionsvorsitzenden), zu denen nach Bedarf einzelne Minister hinzugezogen wurden.¹⁶

Nachdem die schwarz-gelbe Koalition mit einem überdimensionierten Koalitionsausschuss keine guten Erfahrungen gemacht hatte, weil hier die Zerstrittenheit der Partner noch einmal wie unter einem Brennglas vergrößert wurde, war die dritte Große Koalition

14 Vgl. zum Ganzen jetzt *Stefan Marx*, Der Kreißbronner Kreis. Die Protokolle des Koalitionsausschusses der ersten Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD, Düsseldorf 2013, dort auch auf S. 23 das *Schmidt*-Zitat.

15 Vgl. *Sabine Kropp*, Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung, in: APuZ, 51. Jg. (2003), B 43, S. 23 – 31, S. 26.

16 Vgl. *Eckart Lobse* / *Markus Wehner*, Steinbrück. Biographie, München 2012, S. 206 f.; *Wolfgang Rudzio*, Informelles Regieren – Koalitionsmanagement der Regierung Merkel, in: APuZ, 56. Jg. (2008), B 16, S. 11 – 17, S. 13 f.

Tabelle 1: Der Koalitionsausschuss in den Koalitionsverträgen 1998 bis 2013

	Zusammensetzung	Tagungsmodus
1998	8 Mitglieder je Koalitionspartner (insgesamt 16)	Zusammentreten „auf Wunsch eines Koalitionspartners“
2002	8 Mitglieder je Koalitionspartner (insgesamt 16)	Treffen „regelmäßig mindestens einmal monatlich“ und „auf Wunsch eines Koalitionspartners“
2005	Kanzler, Vizekanzler, Fraktions- und Landesgruppenvorsitzende, Parteivorsitzende (insgesamt 6 bis 7)	Treffen „regelmäßig mindestens einmal monatlich“ und „auf Wunsch eines Koalitionspartners“
2009	Parteivorsitzende, Fraktionsvorsitzende, Generalsekretäre, Erste Parlamentarische Geschäftsführer, Chef des Bundeskanzleramtes, Finanzminister, ein FDP-Mitglied (insgesamt 13 bis 15)	Treffen „regelmäßig zu Beginn einer jeden Sitzungswoche“ und „auf Wunsch eines Koalitionspartners“
2013	„Die Koalitionsparteien werden sich einvernehmlich auf die Besetzung des Koalitionsausschusses verständigen.“	Treffen „regelmäßig“ und „auf Wunsch eines Koalitionspartners“

Quelle: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998, S. 50; Koalitionsvertrag 2002 – 2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Berlin, 16. Oktober 2002, S. 86; Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005 S. 164; Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, 26. Oktober 2009, S. 131; Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin, 14. Dezember 2013, S. 128.

2013 so klug, im Koalitionsvertrag überhaupt keine Aussage zur Zusammensetzung des Ausschusses zu treffen (vgl. Tabelle 1). Es dauerte fast ein Jahr, bis das Gremium in großer Runde (Parteivorsitzende, Fraktionsvorsitzende, Generalsekretäre, Parlamentarische Geschäftsführer, fallweise hinzugezogene Minister) zum ersten Mal tagte – nach übereinstimmenden Presseberichten mehr als „Plauderrunde“ zur Bereinigung atmosphärischer Störungen denn als Entscheidungsgremium. Die vorher anberaumten Sitzungen waren immer kurzfristig abgesagt worden; an ihrer Stelle trafen sich die drei Parteivorsitzenden *Angela Merkel*, *Horst Seehofer* und *Sigmar Gabriel*, um ein möglichst geräuschloses Koalitionsmanagement zu betreiben. Die dritte Große Koalition ist dadurch gekennzeichnet, dass sie von drei Vorsitzenden gesteuert wird, die ihre Parteien relativ unangefochten im Griff haben und auf regelmäßige Sitzungen eines Koalitionsausschusses verzichten können. Dennoch mussten auch sie nach elf Monaten Regierungszeit dem aufgestaunten Unmut in ihren Parteien Raum geben und eine Große Koalitionsrunde einberufen.¹⁷

17 Exemplarisch für den Tenor der Presseberichterstattung über die erste Sitzung des Koalitionsausschusses *Günter Bannas*, Politische Plauderrunde im Kanzleramt, in: FAZ online vom 6. Oktober 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/erste-sitzung-des-koalitionsausschusses-im-kanzleramt-13192660.html>; *Lisa Caspari*, Auf einen Plausch mit der Kanzlerin, in: Zeit online vom 7. Oktober 2014, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-10/koalitionsausschuss-grosse-koalition-stromtrassen> (Abruf jeweils am 10. November 2015).

4. Institutionen des Koalitionsmanagements: Koalitionsverhandlungen und Koalitionsvertrag

Zwei weitere zentrale Institutionen des Koalitionsmanagements stellen die Koalitionsverhandlungen und ihr Ergebnis, der Koalitionsvertrag, dar. In den Verhandlungen kann schon wie in einem Nukleus die Struktur des späteren Koalitionsmanagements ausgemacht werden. Sie können grundsätzlich in eine informale und eine formale Phase unterteilt werden, wobei die wichtigsten Entscheidungen in der informalen Phase fallen (vgl. Tabelle 2).¹⁸ Diese kann weiter unterschieden werden in eine vor und eine nach der Wahl. Vor der Wahl setzt sie ein mit den Diskussionen der Wahlprogramme in den Parteien, geht über deren Verabschiedung, die eventuelle Verabredung von Wahlbündnissen und die Formulierung von Koalitionsaussagen im Wahlkampf bis hin zur Interpretation der Wahlentscheidung am Wahlabend. In dieser Phase werden entscheidende Weichenstellungen und Vorfestlegungen getroffen, die den Spielraum der Verhandlungsführer eng begrenzen.

Tabelle 2: Phasen der Koalitionsverhandlungen (Regierungsbildung)

Phasen	Abschnitte
Erste, informale Phase vor der Wahl	<ul style="list-style-type: none"> - Interne Programmdiskussionen - Wahlprogramme - Wahlbündnisse (Koalitionssignale) - Wahlkampf (Koalitionsaussagen)
Zweite, informale Phase nach der Wahl	<ul style="list-style-type: none"> - Koalitionssondierungen - Koalitionsverhandlungen - Koalitionsvertrag und Kabinettsfestlegung - Parteibeschlüsse
Dritte, formale Phase	<ul style="list-style-type: none"> - Kanzlerwahl - Vereidigung von Kanzler und Kabinett - Herrichtung des Exekutivapparates - Große Regierungserklärung
Quelle: Eigene Darstellung nach <i>Uwe Thaysen</i> , a.a.O. (Fn. 18), S. 472.	

So schloss die SPD für 2013 eine Koalition mit der Linken aus, so dass es nicht zu Sondierungen über eine Linkscoalition kam, obwohl es dafür eine knappe Mehrheit im Bundestag gegeben hätte. Kategorisch abgelehnt hatte die SPD – aus früherem Schaden nicht klug geworden – auch 2013 wieder die Große Koalition, weshalb die Kehrtwende den Mitgliedern nicht einfach oktroyiert werden konnte. Wenige Tage nach der Wahl wurden bereits Forderungen aus den Landesverbänden der Partei laut, einen Mitgliederentscheid über den Koalitionsvertrag abzuhalten. Fünf Tage nach der Wahl wurde dies vom SPD-Parteikonvent so beschlossen. Erst knapp zwei Wochen später begann die Kanzlerin überhaupt die Sondierungen – parallel mit der SPD und den Grünen. Nach der Sprachregelung der

18 Vgl. *Uwe Thaysen*, Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland: Daten zum Start der Regierung Merkel 2005/2006, in: *ZParl*, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 470 – 480, S. 472.

Union scheiterten die Sondierungen mit den Grünen nicht an inhaltlichen Gründen, sondern an deren mangelndem Mut. Sie waren nach ihrem katastrophalen Wahlergebnis tief frustriert und im Grunde führerlos – keine guten Voraussetzungen, eine Koalition einzugehen.¹⁹

Erst einen Monat nach der Wahl konnten die Koalitionsverhandlungen zwischen den beiden späteren Koalitionspartnern aufgenommen werden. In den Sondierungen wurde ein entscheidender Durchbruch erzielt, als der bayerische Ministerpräsident den von den Sozialdemokraten geforderten Mindestlohn akzeptierte.²⁰ Im Gegenzug sicherte der SPD-Parteivorsitzende *Gabriel* der Union zu, dass seine Partei die Koalition nicht vorzeitig zugunsten eines Linksbündnisses beenden würde; erst im Bundestagswahlkampf 2017 wäre der Parteienwettbewerb auf Bundesebene wieder eröffnet.²¹ Für die Koalitionsverhandlungen einigten sich Union und SPD auf das von früheren Verhandlungen bekannte *Procedere* (vgl. Tabelle 3): Unterhalb der Runde der drei Parteivorsitzenden wurde eine Steuerungsgruppe aus fünf Mitgliedern eingerichtet, der der Kanzleramtsminister *Ronald Pofalla*, die drei Generalsekretäre und der Erste Parlamentarische Geschäftsführer der SPD, *Thomas Oppermann*, angehörten. Die Verhandlungsrunden teilten sich auf in eine Kleine Runde aus 15 Mitgliedern, in der sich zusätzlich zu den Parteivorsitzenden und den Mitgliedern der Steuerungsgruppe die drei Fraktionsspitzen, der hessische Ministerpräsident, die nordrhein-westfälische Ministerpräsidentin, die bayerische Landtagspräsidentin und die SPD-Schatzmeisterin versammelten, und eine Große Verhandlungsrunde aus 77 Mitgliedern.

In der Großen Runde war vertreten, was Rang und Namen auf bundespolitischer Ebene hatte – bei der CDU mit einem klaren Übergewicht der Minister und führenden Fraktionsmitglieder, bei der SPD mit einer ausgesprochenen Schlagseite zugunsten der Ministerpräsidenten und der führenden Landespolitiker, bei der CSU relativ ausgewogen zwischen Landtagsfraktion und bayerischer Landesgruppe im Bundestag. Bemerkenswert an der Großen Verhandlungsrunde war, dass ihr 15 der 16 Ministerpräsidenten und aus Baden-Württemberg der stellvertretende Regierungschef angehörten – auch unter dem Gesichtspunkt einer vertikalen Machtteilung wahrlich eine Große Koalition. Die eigentliche Arbeit wurde in zwölf Arbeitsgruppen und vier Unterarbeitsgruppen erledigt (vgl. Tabelle 4). Insgesamt kam es zwischen dem 23. Oktober und 27. November 2013 zu zehn Zusammenkünften der Großen Verhandlungsrunde, bis der Koalitionsvertrag unter Dach und Fach war.²²

19 Obwohl *Lothar Probst*, Bündnis 90/Die Grünen – historische Chance verpasst?, in: *Eckhard Jesse / Roland Sturm* (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 255 – 277, S. 275 f., die Diagnose der Unionsstrategen vom mangelnden Mut und der „inneren Zerrissenheit“ der Grünen teilt, ist es ihm dennoch „ein Rätsel“, warum die Grünen „die historisch einmalige Chance“, in eine Koalition mit der Union einzutreten, verstreichen ließen.

20 Vgl. *Christina Hebel*, Vor Sondierung mit SPD: Seehofer akzeptiert Mindestlohn von 8,50 Euro, in: Spiegel online vom 16. Oktober 2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/mindestlohn-seehofer-akzeptiert-8-50-euro-unter-bedingungen-a-928277.html> (Abruf am 10. November 2015).

21 Vgl. „Zusage vom SPD-Chef: Gabriel will Koalition nicht platzen lassen“, in: FAZ online vom 19. Oktober 2013, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/zusage-vom-spd-chef-gabriel-will-koalition-nicht-platzen-lassen-12624644.html> (Abruf am 10. November 2015).

22 Vgl. auch *Roland Sturm*, Legitimation durch Deliberation? Die späte und schwierige Regierungsbildung, in: *Eckhard Jesse / ders.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), S. 141 – 163.

<i>Tabelle 3: Zusammensetzung der Runde der Parteivorsitzenden, der Steuerungsgruppe, der Kleinen und der Großen Verhandlungsrunde in den Koalitionsverhandlungen 2013</i>		
CDU (28 Personen)	CSU (18 Personen)	SPD (31 Personen)
Runde der Parteivorsitzenden		
<i>Angela Merkel</i> (PV, MdB, BK)	<i>Horst Seehofer</i> (PV, MdL, MP)	<i>Sigmar Gabriel</i> (PV, MdB)
Steuerungsgruppe		
<i>Ronald Pofalla</i> (MdB, BMBK) <i>Hermann Gröhe</i> (GS, MdB)	<i>Alexander Dobrindt</i> (GS, MdB)	<i>Andrea Nables</i> (GS, MdB) <i>Thomas Oppermann</i> (MdB, 1. PG)
zusätzlich in der Kleinen Verhandlungsrunde		
<i>Volker Kauder</i> (MdB, FV) <i>Volker Bouffier</i> (Stv PV, MdL, MP)	<i>Gerda Hasselfeldt</i> (MdB, FV) <i>Barbara Stamm</i> (Stv PV, MdL, LT-Präs)	<i>Hannelore Kraft</i> (Stv PV, MdL, MP) <i>Frank-Walter Steinmeier</i> (MdB, FV) <i>Barbara Hendricks</i> (Schatzmeisterin, MdB)
zusätzlich in der Großen Verhandlungsrunde		
<i>Julia Klöckner</i> (Stv PV, MdL, FV) <i>Armin Laschet</i> (Stv PV, MdL, FV) <i>Ursula von der Leyen</i> (Stv PV, MdB, BMAS) <i>Thomas Strobl</i> (Stv PV, MdB, Stv FV) <i>Reiner Haseloff</i> (MdL, MP) <i>Annegret Kramp-Karrenbauer</i> (MdL, MP) <i>Christine Lieberknecht</i> (MdL, MP) <i>Stanislaw Tillich</i> (MdL, MP) <i>Peter Altmeier</i> (MdB, BMU) <i>Thomas de Maizière</i> (MdB, BMVg) <i>Wolfgang Schäuble</i> (MdB, BMF) <i>Maria Böhmer</i> (MdB, Migrationsbeauftragte der BReg) <i>Michael Kretschmer</i> (MdB, Stv FV) <i>Katharina Reiche</i> (MdB, PStS) <i>Johanna Wanka</i> (BMBF) <i>Annette Widmann-Mauz</i> (MdB, PStS) <i>Michael Grosse-Brömer</i> (MdB, 1. PG) <i>Peter Hintze</i> (MdB, PStS) <i>Norbert Lammert</i> (MdB, BT-Präs) <i>Karl-Josef Laumann</i> (MdL, FV) <i>Philipp Mißfelder</i> (MdB) <i>Herbert Reul</i> (MdB) <i>Jens Spahn</i> (MdB)	<i>Beate Merk</i> (Stv PV, MdL, LMJV) <i>Peter Ramsauer</i> (Stv PV, MdB, BMV) <i>Christian Schmidt</i> (MdB, PStS) <i>Hans-Peter Friedrich</i> (MdB, BMI) <i>Ilse Aigner</i> (MdL, LMW) <i>Christine Haderthauer</i> (MdL, LMAS) <i>Thomas Kreuzer</i> (MdL, FV) <i>Stefan Müller</i> (MdB, PG) <i>Hartmut Koschyk</i> (MdB, PStS) <i>Andreas Scheuer</i> (MdB, PStS) <i>Gerd Müller</i> (MdB, PStS) <i>Dorothee Bär</i> (Stv GS, MdB) <i>Markus Söder</i> (MdL, LMF) <i>Joachim Herrmann</i> (MdL, LMI)	<i>Aydan Özuguz</i> (Stv PV, MdB) <i>Olaf Scholz</i> (Stv PV, MP) <i>Martin Schulz</i> (MdB, EP-Präs) <i>Manuela Schwesig</i> (Stv PV, MdL, LMAGS) <i>Klaus Wowereit</i> (Stv PV, MP) <i>Peer Steinbrück</i> (MdB) <i>Torsten Albig</i> (MdL, MP) <i>Jens Böhrnsen</i> (MP) <i>Malu Dreyer</i> (MdL, MP) <i>Erwin Sellering</i> (MdL, MP) <i>Stephan Weil</i> (MdL, MP) <i>Dietmar Woidke</i> (MdL, MP) <i>Katrin Budde</i> (MdL, FV) <i>Martin Dulig</i> (MdL, FV) <i>Thorsten Schäfer-Gümbel</i> (MdL, FV) <i>Nils Schmid</i> (MdL, LMFV) <i>Doris Ahnen</i> (MdL, LMBW) <i>Ralf Stegner</i> (MdL, FV) <i>Florian Pronold</i> (MdL, FV) <i>Ute Vogt</i> (MdB) <i>Elke Ferner</i> (MdB, Stv FV) <i>Iris Gleicke</i> (MdB, PG) <i>Eva Högl</i> (MdB) <i>Christine Lamprecht</i> (MdB, Stv FV) <i>Brigitte Zypries</i> (MdB)
Anmerkung: Bei den Funktionen werden erst die herausgehobenen Parteifunktionen auf Bundesebene (CSU: Landesebene), dann die parlamentarischen und Regierungsfunktionen auf Bundes- beziehungsweise Landesebene angeführt. Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Presseberichterstattung.		

Tabelle 4: Die Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen mitsamt ihren jeweiligen Verhandlungsführern im Rahmen der Koalitionsverhandlungen 2013

Arbeitsgruppe (Mitglieder)	Verhandlungsführer der Union	Verhandlungsführer der SPD
1. Auswärtiges, Verteidigung, Entwicklungszusammenarbeit (19)	<i>Thomas de Maizière</i> (CDU)	<i>Frank-Walter Steinmeier</i>
2. Finanzen, Haushalt und Bund-Länder-Finanzbeziehungen (18) – UA Bankenregulierung, Europa, Euro (13)	<i>Wolfgang Schäuble</i> (CDU) <i>Herbert Reul</i> (CDU)	<i>Olaf Scholz</i> <i>Martin Schulz</i>
3. Wirtschaft (17)	<i>Ilse Aigner</i> (CSU)	<i>Hubertus Heil</i>
4. Energie (17)	<i>Peter Altmeier</i> (CDU)	<i>Hannelore Kraft</i>
5. Arbeit und Soziales (18)	<i>Ursula von der Leyen</i> (CDU)	<i>Andrea Nahles</i>
6. Familie, Frauen und Gleichstellung (17)	<i>Annette Widmann-Mauz</i> (CDU)	<i>Manuela Schwesig</i>
7. Gesundheit und Pflege (17)	<i>Jens Spahn</i> (CDU)	<i>Karl Lauterbach</i>
8. Verkehr, Bauen und Infrastruktur (17)	<i>Peter Ramsauer</i> (CSU)	<i>Florian Pronold</i>
9. Wissenschaft, Bildung und Forschung (17)	<i>Johanna Wanka</i> (CDU)	<i>Doris Ahnen</i>
10. Inneres und Justiz (18) – UA Integration und Medien (11)	<i>Hans-Peter Friedrich</i> (CSU) <i>Maria Böhmer</i> (CDU)	<i>Thomas Oppermann</i> <i>Aydan Özuguz</i>
11. Umwelt und Landwirtschaft (19) – UA Verbraucherschutz (11)	<i>Katherina Reiche</i> (CDU) <i>Mechthild Heil</i> (CDU)	<i>Ute Vogt</i> <i>Ulrich Kelber</i>
12. Kultur und Medien (18) – UA Digitale Agenda (12)	<i>Michael Kretschmer</i> (CDU) <i>Dorothee Bär</i> (CSU)	<i>Klaus Wowereit</i> <i>Brigitte Zypries</i>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Presseberichterstattung.

Der Vertrag enthielt zunächst nur die inhaltlichen Vereinbarungen auf den zahlreichen Politikfeldern und die bekannten Standardformeln zur Arbeitsweise der Koalition: Die Partner, hieß es zumeist wörtlich gleichlautend mit früheren Koalitionsverträgen, würden sich „laufend und umfassend“ miteinander abstimmen. Im Bundestag würden sie „einheitlich“ abstimmen, wechselnde Mehrheiten seien „ausgeschlossen“. Fraktionelle Anträge, Gesetzesinitiativen und Anfragen würden „gemeinsam oder im Ausnahmefall im gegenseitigen Einvernehmen eingebracht“. Im Kabinett würde in Grundsatzfragen „keine Seite überstimmt“, gegenüber den europäischen Partnern und Gremien würde die Bundesregierung „ein geschlossenes Auftreten ... sicherstellen“. Den besonderen Umständen einer Großen Koalition waren zwei Bestimmungen geschuldet: Zum einen enthielt der Koalitionsvertrag eine Vereinbarung zur Opposition, der die „Wahrnehmung von Minderheitsrechten“ und eine angemessene Redezeitverteilung zugesagt wurde. Zum anderen wurde festgehalten, dass die Koalitionspartner bei den kommenden Europa-, Landtags- und Kommunalwahlen „in einem fairen Wettbewerb“ gegeneinander antreten würden.²³ Über die Ressortverteilung zw-

23 Alle Zitate in: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 16. Dezember 2013, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 10. November 2015), S. 184 f.

schen den Parteien wurde Stillschweigen vereinbart; die Namen der Minister standen wohl auch in der Tat noch nicht alle fest und wurden erst gegen Ende des SPD-Mitgliederentscheids in den Parteivorständen ausgehandelt, wobei den jeweiligen Parteivorsitzenden das Vorschlagsrecht zustand.²⁴

Gemäß der vom SPD-Parteivorsitzenden ausgegebenen Losung sollte es bei der folgenden innerparteilichen Diskussion des Koalitionsvertrags ausschließlich um Inhalte, nicht um Personen gehen. Die Mitglieder spielten erstaunlicherweise mit, es regte sich kaum Protest gegen die Ausklammerung der Personalfragen.²⁵ Am 14. Dezember war die Mitgliederbefragung der SPD dann entschieden: Bei einer Wahlbeteiligung von 77,8 Prozent hatten 76 Prozent der gültig abstimmenden Parteimitglieder dem Koalitionsvertrag zugestimmt.²⁶ Bereits zuvor hatten CSU und CDU den Koalitionsvertrag gebilligt. Für die CSU entschieden am 29. November der Parteivorstand und die CSU-Landesgruppe in gemeinsamer Sitzung – es gab keine Gegenstimme. Die CDU hielt am 9. Dezember einen Kleinen Parteitag (Bundesausschuss) ab, der den Vertrag mit 165 von 167 Stimmen bei zwei Enthaltungen annahm. Am 15. Dezember, nach Abschluss des SPD-Mitgliederentscheids, gaben die Parteien die Ressortverteilung offiziell bekannt (vgl. Tabelle 5); am 16. Dezember unterzeichneten sie das fertige Vertragspaket. Bereits einen Tag später wählte der Bundestag *Angela Merkel* mit 462 Ja-Stimmen bei 150 Gegenstimmen und neun Enthaltungen zur Bundeskanzlerin, zehn Abgeordnete waren nicht anwesend. Damit fehlten *Merkel* 42 Stimmen aus der Koalition, was einem Anteil von 8,3 Prozent entspricht. Anschließend wurde das Kabinett *Merkel* III vereidigt.²⁷

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden: Weil Große Koalitionen von keiner Partei im Wahlkampf angestrebt, vielmehr oftmals vom schwächeren der beiden großen Wettbewerber (SPD) vehement ausgeschlossen werden, stellen die Verhandlungen nach der Wahl hohe Anforderungen an das Kommunikationsmanagement insbesondere des Wahlverlierers. Als Notlösung, die von den Mitgliedern nicht gewollt wird, verlangt die Bildung Großer Koalitionen den Parteiführern intensive innerparteiliche Überzeugungsarbeit ab, die den ohnehin schwierigen Verhandlungsprozess verlängert. 2005 hatte die SPD ihren uneinsichtigen Bundeskanzler aus dem Weg zu räumen, 2013 musste sie den Widerstand der Mitglieder gegen die Große Koalition überwinden. Die Bildung Großer Koalitionen in

24 Die Namen der SPD-Minister sickerten am 13. Dezember in der Presse durch, vgl. *Nikolaus Blome* / *Horand Knaup* / *Veit Medick* / *Gordon Repinski*, SPD-Kabinettsliste: Gabriel wird Energiewende-Chef, Maas Justizminister, Hendricks Umweltministerin, in: Spiegel online vom 13. Dezember 2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-kabinettsliste-gabriel-wird-energie-wende-chef,maas-justizminister,hendricks-umweltministerin>. Die Union gab ihre Namen erst zwei Tage später endgültig bekannt. Siehe *Günter Bannas* / *Majid Sattar*, Ministerämter: Überraschungen im neuen Kabinett Merkel, in: FAZ online vom 15. Dezember 2013, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ministeraemter-ueberraschungen-im-neuen-kabinettt-merkel-12712543.html> (Abruf jeweils am 10. November 2015). Vgl. zum Ganzen auch *Roland Sturm*, Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013: lagerübergreifend und langwierig, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 1, S. 207 – 230, S. 224 ff.

25 Vgl. aber *Patrick Horst*, Gabriels Versteckspiel, in: SZ online vom 9. Dezember 2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-spd-und-der-koalitionsvertrag-gabriels-versteckspiel-1.1839014> (Abruf am 10. November 2015).

26 Vgl. *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 24), S. 224.

27 Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/4 vom 17. Dezember 2013, S. 230 – 233.

Bundeskanzlerin	<i>Angela Merkel</i> (CDU)
BM für Wirtschaft und Energie	<i>Sigmar Gabriel</i> (SPD)
BM des Auswärtigen	<i>Frank-Walter Steinmeier</i> (SPD)
BM des Innern	<i>Thomas de Maizière</i> (CDU)
BM der Justiz und für Verbraucherschutz	<i>Heiko Maas</i> (SPD)
BM der Finanzen	<i>Wolfgang Schäuble</i> (CDU)
BM für Arbeit und Soziales	<i>Andrea Nables</i> (SPD)
BM für Ernährung und Landwirtschaft	<i>Hans-Peter Friedrich</i> (CSU), seit 17. Februar 2014: <i>Gerd Schmidt</i> (CSU)
BM der Verteidigung	<i>Ursula von der Leyen</i> (CDU)
BM für Bildung und Forschung	<i>Johanna Wanka</i> (CDU)
BM für Gesundheit	<i>Hermann Gröhe</i> (CDU)
BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	<i>Manuela Schwesig</i> (SPD)
BM für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	<i>Barbara Hendricks</i> (SPD)
BM für Verkehr und digitale Infrastruktur	<i>Alexander Dobrindt</i> (CSU)
BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	<i>Gerd Müller</i> (CSU)
Chef des Bundeskanzleramtes und BM für besondere Aufgaben	<i>Peter Altmeier</i> (CDU)
Quelle: Webseite der Bundesregierung, http://www.bundesregierung.de (Abruf am 5. März 2015), ergänzt durch Presseberichterstattung.	

Deutschland nimmt deshalb regelmäßig mehr Zeit in Anspruch als die Formierung kleiner Bündnisse. 2013 dauerte sie 86 Tage, 2005 hatte sie 65 Tage gedauert. Seit 1949 verliefen nur zwei Regierungsbildungen ähnlich oder annähernd so langwierig: 1976 hatte die sozial-liberale Koalition nach ihrem berüchtigten „Rentenbetrug“ 76 Tage gebraucht, und 1961 benötigte *Adenauer* 58 Tage, um die FDP davon zu überzeugen, ihn noch einmal als Kanzler zu akzeptieren (vgl. Tabelle 6).

Die Bildung der Großen Koalition 1966 passt aus mehreren Gründen nicht ins Bild²⁸: Sie fand nicht nach einer Wahl, sondern inmitten der Wahlperiode nach dem Bruch der Koalition durch die FDP statt. Die zunächst angestrebte Erneuerung der CDU/CSU-FDP-Koalition durch *Kiesinger* scheiterte am Unwillen der FDP, erneut in eine Koalition mit der Union einzutreten. Für die Union blieb im damaligen Dreiparteiensystem deshalb nur die SPD als Koalitionspartner. Die Sozialdemokraten hätten zwar auch eine Koalition mit der FDP bilden können; diese wäre jedoch mit einem Surplus von zwei Stimmen über der Kanzlermehrheit sehr instabil gewesen. Weil es für die SPD außerdem um ihre erste

28 Vgl. *Klaus Hildebrand*, Von Erhard zur Großen Koalition 1963 – 1969, Stuttgart 1984, S. 241 – 258; *Klaus Bohnsack*, Koalitionspolitik und Koalitionsentscheidung 1961 – 1969. Studien zur Parteienentwicklung, zur Koalitionspolitik und zur Willensbildung bei Koalitionsentscheidungen im Bund, Dissertation, Hamburg 1981.

Tabelle 6: Regierungsbildung in Deutschland, 1949 bis 2013

	Bundestagswahl	Beginn der Koalitionsverhandlungen	Abschluss der Koalitionsverhandlungen	Kanzlerwahl	Verordnung des Kabinetts	Regierungserklärung im Bundestag	Dauer der Regierungsbildung in Tagen
<i>Adenauer I</i>	14.08.1949	06.09.1949	16.09.1949	15.09.1949	20.09.1949	20.09.1949	37
<i>Adenauer II</i>	06.09.1953	10.09.1953	19.10.1953	09.10.1953	20.10.1953	20.10.1953	44
<i>Adenauer III</i>	15.09.1957	20.09.1957	23.10.1957	22.10.1957	29.10.1957	29.10.1957	44
<i>Adenauer IV</i>	17.09.1961	17.09.1961	13.11.1961	07.11.1961	14.11.1961	29.11.1961	58
<i>Erhard I</i>	23.04.1963 <i>Erhard</i> wird von der Fraktion zum Kanzlerkandidaten gewählt; Verhandlungen im Sommer; 15.10.1963 Rücktritt <i>Adenauers</i>			16.10.1963	17.10.1963	18.10.1963	–*
<i>Erhard II</i>	19.09.1965	12.10.1965	20.10.1965	20.10.1965	26.10.1965	10.11.1965	37
<i>Kiesinger</i>	28.10.1966 Koalitionsbruch	15.11.1966	30.11.1966 Rücktritt <i>Erhards</i>	01.12.1966	01.12.1966	13.12.1966	34*
<i>Brandt I</i>	28.09.1969	30.09.1969	15.10.1969	21.10.1969	22.10.1969	28.10.1969	24
<i>Brandt II</i>	19.11.1972	23.11.1972	08.12.1972	14.12.1972	15.12.1972	18.01.1973	26
<i>Schmidt I</i>	06.05.1974 Rücktritt <i>Brandts</i> ; keine Verhandlungen			16.05.1974	16.05.1974	17.05.1974	–*
<i>Schmidt II</i>	03.10.1976	25.10.1976	14.12.1976	15.12.1976	16.12.1976	16.12.1976	74
<i>Schmidt III</i>	05.10.1980	27.10.1980	03.11.1980	05.11.1980	06.11.1980	24.11.1980	32
<i>Kohl I</i>	17.09.1982 Koalitionsbruch	20.09.1982	28.09.1982	01.10.1982 konstruktives Misstrauensvotum	04.10.1982	13.10.1982	14*
<i>Kohl II</i>	06.03.1983	17.03.1983	22.03.1983	29.03.1983	30.03.1983	04.05.1983	24
<i>Kohl III</i>	25.01.1987	05.02.1987	09.03.1987	11.03.1987	12.03.1987	18.03.1987	46
<i>Kohl IV</i>	02.12.1990	04.12.1990	16.01.1991	17.01.1991	18.01.1991	30.01.1991	47
<i>Kohl V</i>	16.10.1994	27.10.1994	11.11.1994	15.11.1994	17.11.1994	23.11.1994	32
<i>Schröder I</i>	27.09.1998	01.10.1998	20.10.1998	27.10.1998	27.10.1998	10.11.1998	30
<i>Schröder II</i>	22.09.2002	01.10.2002	16.10.2002	22.10.2002	22.10.2002	29.10.2002	30
<i>Merkel I</i>	18.09.2005	17.10.2005	11.11.2005	22.11.2005	22.11.2005	30.11.2005	65
<i>Merkel II</i>	27.09.2009	06.10.2009	24.10.2009	28.10.2009	28.10.2009	10.11.2009	31
<i>Merkel III</i>	22.09.2013	23.10.2013	26.11.2013	17.12.2013	17.12.2013	18.12.2013	86

* Die Dauer dieser Regierungsbildungen ist mit den anderen Koalitionsbildungen nicht vergleichbar, weil sie nicht nach einer Bundestagswahl, sondern inmitten der Wahlperiode erfolgten. Bei *Erhard I* und *Schmidt I* handelte es sich zudem um Fortführungen der bisherigen Koalition – nur der Bundeskanzler und ein Teil der Minister wurden ausgetauscht –, weshalb ein genauer Zeitraum der Verhandlungen, sofern sie überhaupt stattfanden, nicht angegeben werden kann. Die Dauer der Regierungsbildung wurde berechnet vom Tag der Bundestagswahl beziehungsweise des Bruchs der vorangegangenen Koalition bis zum Tag der Wahl des neuen Bundeskanzlers.

Quelle: *Uwe Thaysen*, a.a.O. (Fn. 18), S. 473 f.; Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages seit 1990, Kapitel 6.7: Regierungsbildung, <http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/06> (Abruf am 20. November 2015).

Regierungsbeteiligung in der Geschichte der Bundesrepublik ging, setzten sich *Wehner* und *Schmidt* in der Fraktion, die anfangs wie ihr Parteivorsitzender *Brandt* mehrheitlich zu einer Koalition mit der FDP neigte, mit ihrem schon länger verfolgten Ansinnen durch, einen gleichsam „sanften“ Machtwechsel über die Große Koalition einzuleiten. Außerdem gilt es zu berücksichtigen, dass die Koalitionsbildung 1966 noch vor dem „Mitgliederboom“²⁹ der beiden großen Volksparteien stattfand, was den Fraktionen deutlich mehr Entscheidungsspielraum gegenüber ihrer Parteibasis verschaffte, wenngleich es auch damals in der mittleren Funktionärssebene der Sozialdemokraten starken Widerstand gegen die Große Koalition gab. Die besondere politische Konstellation 1966 führte dazu, dass die Bildung der Großen Koalition relativ schnell erfolgen musste – und auch schnell erfolgen konnte. Vom Bruch der Vorgängerkoalition bis zur Wahl *Kiesingers* vergingen 34 Tage (vgl. Tabelle 6).

5. Exkurs: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des SPD-Mitgliederentscheids

Wer mit den Grundlagen des Parlamentarismus vertraut ist, dürfte sich darüber gewundert haben, dass auch im Jahre 2013 noch über die Verfassungsmäßigkeit des SPD-Mitgliederentscheids diskutiert wurde. Ausgelöst wurde die Debatte von einer unbedarften Interviewfrage der Heute-Journal-Moderatorin *Marietta Slomka*, auf die SPD-Parteichef *Sigmar Gabriel* recht unwirsch reagierte.³⁰

Koalitionsverhandlungen und Koalitionsverträge gehören zur informalen, staatsrechtlich unregulierten Phase der Regierungsbildung. Hier können Parteien tun und lassen, was sie wollen, sofern sie nur dem Verfassungsgebot der innerparteilichen Demokratie und den Bestimmungen des Parteiengesetzes Rechnung tragen. Selbstverständlich können sie auch ihre Mitglieder über den Koalitionsvertrag entscheiden lassen. Das ist – wie ausgerechnet der bayerische Ministerpräsident öffentlich klarstellte – genauso zulässig wie ein Vorstands-, ein kleiner oder ein großer Parteitagbeschluss, im Zweifel ist es sogar unter demokratischen Gesichtspunkten legitimer, weil inklusiver.³¹ Weder der Koalitionsvertrag noch gar die ihm vorausgehende innerparteiliche Willensbildung stellen einen „Akt öffentlicher Gewalt“ dar, gegen den eine Verfassungsbeschwerde zulässig wäre, wie auch das Bundesverfassungsgericht noch einmal feststellte.³² Der Koalitionsvertrag ist kein „Vertrag“ im rechtlichen Sinne, sondern eine politische Verabredung. Er kann also die handelnden Parteimitglieder und Parteirepräsentanten nur politisch, nie aber rechtlich binden. Der Vertrag stellt auch kein imperatives Mandat für die Abgeordneten durch die Hintertür dar. 42 Parlamentarier der Koalition fühlten sich frei, *Merkel* nicht zur Kanzlerin zu wählen, obwohl deren Wahl Bestandteil des Koalitionsvertrags war.

29 *Elmar Wiesendahl*, Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden 2006, S. 31 – 34.

30 Vgl. Heute Journal vom 28. November 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=Ow-36rH-nY8> (Abruf am 4. November 2015).

31 Vgl. Seehofer interveniert bei ZDF wegen Gabriel-Interview, in: Zeit online vom 20. November 2013, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-11/gabriel-verteidigt-zdf-auftritt> (Abruf am 10. November 2015).

32 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. Dezember 2013, 2 BvQ 55/13.

Berechtigte Zweifel bestehen nicht so sehr an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Mitgliederentscheids als vielmehr an seiner Zweckmäßigkeit. Der Mitgliederentscheid wird zwar nicht zur regelmäßigen Einrichtung werden, weil er erstens für die Parteien nicht ganz billig ist und zweitens zu unnötigem Leerlauf im Regierungsbetrieb führt. Hinzuzufügen ist, dass ihn selbst die SPD nicht als regelmäßige Einrichtung verstanden wissen will. Aber da er nun einmal in der Welt ist, wird er immer wieder Nachahmer finden (siehe Thüringen) – insbesondere dann, wenn Wahlverlierer nach einem gangbaren Weg in die Regierungsbeteiligung suchen, wenn Parteiführer ihre Gefolgschaft von einer ungewollten Koalition überzeugen müssen oder wenn noch ungefestigte Parteivorsitzende versuchen, ihre Position zu stabilisieren. Die Machtfestigung von SPD-Parteichef *Sigmar Gabriel* war zweifelsohne eine der bedeutsameren Konsequenzen des Mitgliederentscheids. Nicht Partizipationssteigerung, auch nicht Deliberation³³, sondern innerparteiliche Zentralisierung der Macht stand am Ende dieses Entscheids – und dies möglicherweise nicht nur in der SPD, sondern auch in der CDU und CSU, wenn man der Presse glauben darf, dass alle drei Parteivorsitzenden die Nominierung der Minister sehr eigenständig entschieden haben.³⁴

6. Warum hat die SPD die Koalitionsverhandlungen als Sieger abgeschlossen?

Die Koalitionsforschung hat einige theoretische Annahmen darüber entwickelt, wer sich in Koalitionsverhandlungen durchsetzt: Da gibt es zum einen die empirisch gut bestätigte Hypothese, dass die Partei, die auf der sozioökonomischen Politikdimension den Median-Abgeordneten stellt, eine starke Verhandlungsposition einnimmt.³⁵ Weil AfD und FDP nicht im Bundestag vertreten sind, ist dies im 18. Deutschen Bundestag – wie auch schon von 1998 bis 2009 – die SPD. Es gibt des Weiteren die eng damit zusammenhängende, aber nicht notwendig deckungsgleiche Annahme, dass eine Partei im strategischen Zentrum des Parteienwettbewerbs (eine „center party“ oder „strong party“), gegen die keine ideologisch verbundene Koalition gebildet werden und die eine vermittelnde Position im Parteienwettbewerb einnehmen kann, erstens nach den Wahlen in der Regierung vertreten sein wird und zweitens sich in den Koalitionsverhandlungen durchsetzen wird. Auch das ist nicht, wie man erwarten könnte, die Union, die über 49,3 Prozent der Sitze im Bundestag verfügt, sondern die SPD, die nur jedes dritte Mandat einnimmt. Die Union hat nur eine ideologisch unverbundene Bündnisalternative mit den Grünen; sie musste die Große Koalition bilden unter dem Damoklesschwert einer arithmetischen Mehrheit für eine Linkskoalition.³⁶

33 So aber *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 24).

34 Vgl. etwa *Günter Bannas / Majid Sattar*, a.a.O. (Fn. 24); *Eckart Lohse / Markus Wehner*, Verteidigungsministerium: Triumph der Dame, in: FAZ online vom 21. Dezember 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/verteidigungsministerium-triumph-der-dame-12721891.html>; *Albert Schäffer*, CSU: Seehofers Putsch, in: FAZ online vom 23. Dezember 2013, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/csu-seehofers-putsch-12721909.html> (Abruf jeweils am 10. November 2015).

35 Vgl. *Patrick Horst*, a.a.O. (Fn. 1), S. 184.

36 Zum Begriff der „strong party“ vgl. *Uwe Jun*, Parteiensystem und Koalitionskonstellationen vor und nach der Bundestagswahl 2005, in: *Frank Brettschneider / Oskar Niedermayer / Bernhard Wefels* (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2007, S. 491 – 515, S. 493 f.

Das sind zwei gewichtige Gründe, warum die Sozialdemokraten in der Wahrnehmung wohl aller politischen Kommentatoren als inhaltlicher Sieger aus den Koalitionsverhandlungen hervorgegangen ist. Der Mitgliederentscheid mag ein weiterer Grund gewesen sein, weil die SPD ihn in den Verhandlungen als Faustpfand einsetzen konnte. Allerdings sind inhaltliche Siege, das lehrt die Erfahrung von 2005, als die SPD auch als Gewinner der Koalitionsverhandlungen galt, mit Vorsicht zu genießen. Sie können zu Pyrrhussiegen werden, weil Koalitionsverträge nie eindeutig formuliert sind, sondern mit etlichen widersprüchlichen Formulierungen und „dilatatorischen Formelkompromissen“ arbeiten.³⁷ 2009 betraf dies vor allem die Steuer- und Finanzpolitik – mit den bekannten Folgen für die FDP; 2013 könnten dies die bewusst interpretationsoffen formulierten Passagen zur PKW-Maut für Ausländer sein.

Die Bedeutung von Koalitionsverträgen für das alltägliche Koalitionsmanagement nimmt außerdem mit zunehmender zeitlicher Entfernung von der Bundestagswahl ab, weil Probleme auftauchen, die bei Abschluss des Vertrags noch gar nicht abgesehen werden konnten. Dafür ist im Sommer und Herbst 2015 der politische Streit um den richtigen Umgang mit dem anschwellenden Flüchtlingsstrom ein gutes Beispiel.

7. Das Management der dritten Großen Koalition 2013/14: Von der Edathy-Affäre über die PKW-Maut zur Koalitionsbildung in Thüringen

Die erste große Belastungsprobe der neugebildeten Koalition stellte die Affäre um den Bundestagsabgeordneten *Sebastian Edathy* dar. Hätte diese Krise später im Lebenszyklus der Koalition stattgefunden, hätte sie diese zu Fall bringen können; nicht einmal ein Vierteljahr nach ihrer Konstituierung musste dies aber unter allen Umständen vermieden werden. Worum ging es bei der Affäre? Im Oktober 2013, also während der Koalitionsverhandlungen, hatte der damalige Bundesinnenminister *Hans-Peter Friedrich* (CSU) den SPD-Vorsitzenden *Sigmar Gabriel* darüber informiert, dass der Name *Edathy* im Rahmen von Ermittlungen auf der Kundenliste eines Versenders von kinderpornographischem Material aufgetaucht sei. *Gabriel* weihte daraufhin Fraktionschef *Frank-Walter Steinmeier* und den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer *Thomas Oppermann* ein. *Oppermann* ließ sich nach eigenem Bekunden diese Information von BKA-Präsident *Jörg Ziercke* bestätigen. Dieser räumte ein, dass das Telefonat stattgefunden hatte, meinte aber, er hätte *Oppermann* nur zugehört und selbst keine Auskünfte über die Ermittlungen gegen *Edathy* gegeben. Im Dezember 2013 weihte *Oppermann* auch seine Nachfolgerin *Christine Lambrecht* in den Fall ein. Im Januar meldete sich *Edathy* krank, am 7. Februar gab er nach eigenen Angaben sein Bundestagsmandat auf. Auf der Internetseite des Bundestages taucht als Datum seiner Mandatsniederlegung der 6. Februar auf, eine weitere Ungereimtheit. Als die Staatsanwaltschaft Hannover am 10. Februar Büros und Wohnungen von *Edathy* untersuchen ließ, hatte dieser sich bereits abgesetzt. Aus Ermittlersicht stellte sich das Verhalten der beteiligten Politiker und hohen politischen Beamten wie eine Strafvereitelung dar. Am 13. Februar 2014 machte SPD-Fraktionschef *Oppermann* die Vorgänge öffentlich, einen Tag später trat Minister *Friedrich*, inzwischen im Ressort Landwirtschaft, zurück.³⁸

37 Dazu systematisch *Klaus Günther*, Politik des Kompromisses. Dissensmanagement in pluralistischen Demokratien, Wiesbaden 2006.

38 Zur übersichtlichen „Chronik eines Skandals“ vgl. Das Parlament vom 24. Februar 2014, S. 3.

Mit diesem von *Merkel* und *Seehofer* erzwungenen Rücktritt war ein Grundstein des Koalitionskrisenmanagements gelegt, aber die Krise war damit noch nicht beendet. Die Entscheidung, *Friedrich* zu opfern, war nicht allein seinem politischen Fehler, dem Geheimnisverrat, zuzuschreiben. Hätten *Merkel*, *Seehofer* und die Parteispitzen der Union *Friedrich* halten wollen, wäre sein Verbleib im Amt wahrscheinlich möglich gewesen. Da er aber weder bei *Merkel* noch bei *Seehofer* großen Rückhalt genoss (beide hatten nicht vergessen, dass sie ihn geradezu zwingen mussten, Innenminister zu werden), fiel die Kosten-Nutzen-Abwägung zu seinen Ungunsten aus.³⁹ Anders auf Seiten der SPD, wo Fraktionschef *Oppermann* sich ebenfalls fragwürdig verhalten hatte⁴⁰, *Gabriel* und die gesamte Parteispitze aber geschlossen hinter ihm standen. Die SPD entschloss sich, *Oppermann* zu halten – auch in dem Wissen, dass sie damit das Vertrauenskonto der Koalition auf der Sollseite belasten würde. Vor allem die CSU wurde in den folgenden Tagen nicht müde zu betonen, dass Vertrauen zerstört worden sei und der eigentliche Schuldige an der ganzen Affäre *Oppermann* sei, der mit seinem Gang an die Öffentlichkeit *Friedrich* ans Messer geliefert habe. *Seehofer* aber schloss sich den Rücktrittsforderungen aus seiner Partei gegenüber *Oppermann* nicht an; und *Merkel* beschwichtigte, indem sie *Gabriel* ihr Vertrauen aussprach.⁴¹

Dass auch *Gabriel* sich in der Affäre möglicherweise angreifbar verhalten hatte, thematisierte man auf Unionsseite nur sehr verhalten, weil man die Koalition nicht gefährden wollte. Insgesamt blieb beim Krisenmanagement der *Edathy*-Affäre der Eindruck, dass die drei Parteivorsitzenden sehr abgestimmt handelten und zu der übereinstimmenden politischen Bewertung gelangten, dass nur *Friedrich* ein auch rechtlich relevantes Fehlverhalten anzulasten sei.⁴² Auf dem Höhepunkt der Krise am 18. Februar 2014 kam es zum Gipfel von *Merkel*, *Seehofer* und *Gabriel*, wofür der für diesen Abend eigentlich vorgesehene Koalitionsausschuss abgesagt wurde. Die Affäre köchelte danach zwar noch etwas weiter: Der Innenausschuss hielt einige Sitzungen ab, in denen *Oppermann* und BKA-Präsident *Ziercke* mit ihrer Version nicht recht überzeugen konnten, und im Sommer wurde ein Untersuchungsausschuss eingesetzt. Im Endeffekt aber führten die öffentliche Buße *Oppermanns* und das Bedauern *Gabriels* über den Rücktritt *Friedrichs* dazu, dass sich die Lage erst ein-

39 Vgl. *Günter Bannas*, Ohne Rückhalt in Berlin, in: FAZ online vom 14. Februar 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/friedrich-zurueckgetreten-ohne-rueckhalt-in-berlin-12802373.html> (Abruf am 10. November 2015).

40 Schon der Anruf bei BKA-Präsident *Ziercke* war ein rechtlich riskantes Manöver, weil eine Auskunft *Zierckes* zum damaligen Zeitpunkt den Verrat eines Dienstgeheimnisses dargestellt hätte. *Oppermann* wäre dann der Anstifter zu dieser Straftat gewesen. Sein Anstiftungsversuch war nur deshalb nicht strafbar, weil *Ziercke* der Geheimnisverrat nicht nachweisbar war. Vgl. *Christian Rath*, Gefährlicher Grenzbereich, in: Das Parlament vom 24. Februar 2014, S. 3; *Majid Sattar*, Edathy-Affäre: „Die Sache stinkt“, in: FAZ online vom 20. Februar 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/edathy-afaere-die-sache-stinkt-12812678.html> (Abruf am 10. November 2014).

41 Vgl. *Günter Bannas*, Große Koalition: Und die Gewinnerin ist: Angela Merkel, in: FAZ online vom 26. Februar 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/grosse-koalition-und-die-gewinnerin-ist-angela-merkel-12820648.html> (Abruf am 10. November 2015).

42 Die staatsanwaltlichen Ermittlungen gegen *Friedrich* wurden im Oktober 2014 wegen nur geringer Schuld eingestellt. Vgl. *Jost Müller-Neuhof*, Ermittlungsverfahren gegen Ex-Minister Hans-Peter Friedrich eingestellt, in: Der Tagesspiegel online vom 6. Oktober 2014, <http://www.tagesspiegel.de/politik/der-fall-sebastian-edathy-ermittlungsverfahren-gegen-ex-minister-hans-peter-friedrich-eingestellt/10799408.html> (Abruf am 10. November 2015).

mal beruhigte. Dennoch hatte die Union und vor allem die CSU nun etwas bei der SPD gut, *Gabriel* und besonders *Oppermann* standen gewissermaßen unter Bewährung.⁴³

Die Gelegenheit für die SPD, bei der CSU verloren gegangenes Vertrauen wieder gut zu machen, kam nach der Sommerpause mit der Diskussion um die PKW-Maut für Ausländer. Im Koalitionsvertrag steht: „Zur zusätzlichen Finanzierung des Erhalts und des Ausbaus unseres Autobahnnetzes werden wir einen angemessenen Beitrag der Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW erheben (Vignette) mit der Maßgabe, dass kein Fahrzeughalter in Deutschland stärker belastet wird als heute. Die Ausgestaltung wird EU-rechtskonform erfolgen. Ein entsprechendes Gesetz soll im Verlauf des Jahres 2014 verabschiedet werden.“⁴⁴ Die Maut war das große Projekt der CSU – so wie der Mindestlohn das Projekt der SPD und die Mütterrente das Projekt der CDU war. Während diese beiden Gesetzesvorhaben zügig und ohne allzu große Konflikte über die parlamentarische Bühne gingen, mauserte sich die Maut nach den Sommerferien zum großen Zankapfel der Koalition. Sowohl CDU als auch SPD hatten die Ausländer-Maut im Wahlkampf attackiert. Ihrer Aufnahme in den Koalitionsvertrag hatte die CDU nur unter drei Bedingungen zugestimmt: Sie müsse konform mit EU-Recht sein, erhebliche Einnahmen einbringen und dürfe nur auf Autobahnen erhoben werden. In der Presse wurde vermutet, dass manche Unterhändler von CDU und SPD die Hoffnung hegten, dass der künftige Verkehrsminister *Alexander Dobrindt* (CSU) an der Umsetzung dieser Aufgabe scheitern würde.⁴⁵

Der ursprüngliche Plan von *Dobrindt*, die Vignette auf allen Straßen einzuführen, wurde sofort von den einflussreichen CDU-Landesverbänden Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz als Verstoß gegen den Koalitionsvertrag kritisiert. Das von *Thomas de Maizière* geleitete Innenministerium ließ sich mit verfassungsrechtlichen Bedenken in der Presse zitieren, das Finanzministerium unter *Wolfgang Schäuble* zweifelte an, ob es angesichts der Bürokratiekosten tatsächlich zu relevanten Einnahmen kommen würde. Schließlich mehrten sich auch in der CSU-Landesgruppe in Berlin und in der Landtagsfraktion in München die kritischen Stimmen, die sich wie der bayerische Innenminister *Joachim Herrmann*, der schon vor der Sommerpause von *Seehofer* wegen seiner Kritik gerüffelt worden war, Sorgen um den kleinen Grenzverkehr zu Österreich und Tschechien machten. Die Folge: *Dobrindt* musste erhebliche Abstriche an seinem Gesetzentwurf machen, den er Ende Oktober im Bundestag einbrachte. Darin wurde vorgesehen, dass Ausländer künftig die Maut nur auf Autobahnen zahlen müssen und die Einnahmeerwartungen wurden von 600 auf 300 Millionen Euro im Jahr reduziert.⁴⁶

Interessant unter dem Gesichtspunkt des Koalitionsmanagements war zum einen, dass auch der heftig geführte Streit um die Maut, der sich immerhin von Ende August bis Ende Oktober hinzog, keiner Konfliktregulierung durch den Koalitionsausschuss zugeführt wurde. Aus der Sitzung am 6. Oktober 2014 verlautete nichts zur Maut. Stattdessen waren es

43 Vgl. *Günter Bannas*, In der stabilen Seitenlage, in: FAZ online vom 19. Februar 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/koalition-in-der-stabilen-seitenlage-12810541.html> (Abruf am 10. November 2015).

44 Koalitionsvertrag 2013, a.a.O. (Fn. 23), S. 39 f.

45 Vgl. *Günter Bannas*, *Dobrindt* und die Maut-Falle, in: FAZ online vom 2. September 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/plaene-vor-dem-scheitern-dobrindt-und-die-maut-falle-13131919.html> (Abruf am 10. November 2015).

46 Vgl. zum Ganzen die Presseberichterstattung der FAZ von Ende August bis Ende Oktober 2014.

erneut die drei Parteivorsitzenden, die sich eng abstimmten. CSU-Parteichef *Seehofer* war in diesem Fall auch Streitpartei und heizte den Konflikt mit an. Mit erhobenem Zeigefinger mahnte er, die Maut nicht zu zerreden, und griff Finanzminister *Schäuble* frontal an, dem er öffentlich unterstellte, die Maut torpedieren zu wollen.⁴⁷ CDU-Chefin *Merkel* und der SPD-Vorsitzende *Gabriel*, wegen der *Edathy*-Affäre in der Schuld bei *Seehofer*, traten demgegenüber als Konfliktschlichter auf. *Merkel* betonte immer wieder: „Die Maut wird kommen“ – zumeist mit dem Zusatz, dass sie selbstverständlich europa- und verfassungsrechtlich geprüft werden müsse. Damit unterstützte sie *Dobrindt* vordergründig, wäre im Falle eines Scheiterns des Gesetzes aber von jeglicher Mitverantwortung frei gewesen.⁴⁸

Mindestens genauso geschickt verhielt sich *Gabriel*, der ein kritisches Gutachten seines Hauses, das die EU-Rechtskonformität der Maut anzweifelte, zurückhielt. Statt dessen formulierte das Wirtschaftsministerium, dass „die Grundzüge des geplanten Vignettensystems ... keinen durchgreifenden Bedenken“⁴⁹ begegneten. *Gabriel* betonte die Treue der SPD zum Koalitionsvertrag, goss kein weiteres Öl ins Feuer, demonstrierte aber zugleich seine inhaltliche Distanz. Für die SPD hatte dies den doppelten Vorteil, dass sie eine Schuld bei der CSU abtragen und sich zugleich aus dem unionsinternen Streit heraushalten konnte. Insgesamt war die Maut ein Lehrstück für die Anforderungen, die an ein geschicktes Koalitionsmanagement gestellt werden müssen. Zum einen geht es dabei um ein ständiges Geben und Nehmen der Koalitionspartner – es wird gleichsam ein Konto geführt, auf dem Soll und Haben der Partner abgetragen wird. Die CSU hatte sich mit ihrem Ministeropfer einen Wechsel auf eine Rückzahlung erworben, den löste sie nun ein. Zum anderen zeigte die Maut-Episode, wie sehr die Parteiführer darauf bedacht sein mussten, nicht nur im Interesse der Koalition, sondern gleichzeitig immer auch im Interesse der eigenen Partei zu handeln. Dies war durchaus ein Balanceakt, den die drei Parteivorsitzenden gut meisterten. Mit Blick auf den CSU-Chef steht das endgültige Urteil insofern noch aus, als noch nicht klar ist, ob die Maut zum Erfolg wird.

Der Streit wurde möglicherweise auch deshalb so öffentlich ausgetragen, weil Ende August und Mitte September drei Landtagswahlen stattfanden, deren Weiterungen sich zum „Koalitionsfall“ hätten auswachsen können. Vor allem ging es um die Entscheidung der Thüringer SPD, als Juniorpartner einer gewagten Dreier-Koalition den ersten Ministerpräsident der Linken in einem deutschen Bundesland zu wählen – und das obwohl die Fortführung der Großen Koalition im Lande möglich gewesen wäre. Auch in Brandenburg hätte die SPD eine Koalition mit der CDU bilden können, anstatt die Linkskoalition fortzusetzen. Dort hätte der Wechsel zur Großen Koalition zudem durch die Verluste der Linken und die Zugewinne für die CDU plausibel begründet werden können.⁵⁰

47 Vgl. *Guido Franke*, *Seehofer erbot über Schäubles Störmanöver*, in: FAZ online vom 7. September 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/pkw-maut-seehofer-erbot-ueber-schaubles-stoermanoever-13139903.html> (Abruf am 10. November 2015).

48 Vgl. *Günter Bannas*, *Ende der Schonzeit*, in: FAZ online vom 9. September 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/maut-debatte-ende-der-schonzeit-13142161.html> (Abruf am 10. November).

49 Zitiert in: „*Gabriel signalisiert Zustimmung zu Mautplänen*“, in: FAZ online vom 10. September 2014, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/strassenfinanzierung-gabriel-signalisiert-zustimmung-zu-mautplaenen-13145540.html> (Abruf am 10. November 2015).

50 Vgl. *Eckhard Jesse*, *Die sächsische Landtagswahl vom 31. August 2014. Zäsur für das Parteiensystem nach der zweiten nicht großen „Großen Koalition“*, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 1, S. 3 –

Die Koalitionsentscheidungen der SPD in Thüringen und Brandenburg waren keineswegs nur Ländersache, wie von den Politikern in Bund und Ländern immer gern behauptet wird. *Sigmar Gabriel* machte am Wahlabend in Thüringen klar, dass die Bundesparteien sehr wohl mitwirken bei den Koalitionsbildungen in den Ländern, indem er einen personellen Neuanfang forderte.⁵¹ Faktisch lief dies auf die Ablösung des bisherigen Landesvorsitzenden *Christoph Matschie*, der als Befürworter der Großen Koalition galt⁵², durch Erfurts Oberbürgermeister *Andreas Bausewein*, den Repräsentanten einer Linkskoalition, hinaus. *Gabriel* wurde für seine Intervention innerparteilich heftig gescholten, woraufhin er öffentlich betonte, dass die Entscheidung selbstverständlich Landessache sei. Seinem Vorschlag wurde dennoch gefolgt – nun also in freier Selbstbestimmung der Thüringer SPD. Nachdem der neue Landesvorstand um *Bausewein* eine Empfehlung zur Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit den Linken und den Grünen ausgesprochen hatte, folgten auch die Mitglieder mit einem Votum von 70 Prozent diesem Vorschlag.⁵³ Die Thüringer Richtungsentscheidung legte die Vermutung nahe, dass die Bundes-SPD damit eine Tür für eine mögliche Linkskoalition in Berlin im Jahre 2017 öffnen wollte.⁵⁴

Auch *Merkel* schien dies so zu sehen, wie das abgestufte Kommunikationsmanagement der CDU zeigte. Während Generalsekretär *Peter Tauber* und der Parlamentarische Geschäftsführer der Unionsfraktion im Bundestag *Michael Grosse-Brömer* dem Unmut der Parteiseele Ausdruck verleihen durften, wiegelte sie ab und sah die Koalition in Berlin durch die Thüringer Entscheidung nicht belastet. Für sie wie für *Gabriel* ist es offensichtlich vereinbarte Geschäftsgrundlage, dass das Bündnis nur bis 2017 verabredet ist. Dann werden Union und SPD wieder gegeneinander antreten, wofür sich beide Parteien bereits in dieser Wahlperiode auf Landesebene in Stellung bringen. Nicht zu vergessen: Auch die hessische CDU hätte mit der SPD regieren können, entschied sich aber 2013 nicht nur aus rein landespolitischen Motiven für die Koalition mit den Grünen.⁵⁵ Und in Sachsen standen die Christdemokraten einer Koalition mit den Grünen ebenfalls offen gegenüber, hol-

20; *Oskar Niedermayer*, Die brandenburgische Landtagswahl vom 14. September 2014: Die Linke wird abgestraft, bleibt aber Regierungspartei, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 1, S. 21 – 38; *Torsten Oppelland*, Die thüringische Landtagswahl vom 14. September 2014: Startschuss zum Experiment einer rot-rot-grünen Koalition unter linker Führung, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 1, S. 39 – 56.

51 Vgl. *Torsten Oppelland*, a.a.O. (Fn. 50), S. 52.

52 Dass *Matschie* die Entscheidung der SPD, ohne Koalitionsaussage in den Wahlkampf zu ziehen, hauptverantwortlich mitverantwortet hatte, war vor allem den Kräfteverhältnissen in seinem Landesverband geschuldet – nicht seiner politischen Überzeugung, die unvereinbar ist mit einer Linkskoalition. So auch *Torsten Oppelland*, a.a.O. (Fn. 50), S. 42.

53 Vgl. ebenda, S. 53.

54 Woran inzwischen auch eine Reihe von Bundestagsabgeordneten aller drei Parteien arbeitet. Vgl. „SPD, Grüne und Linke planen Rot-Rot-Grün“, in: FAZ online vom 2. März 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/spd-gruene-und-linke-planen-rot-rot-gruen-13458400.html> (Abruf am 10. November 2015).

55 Vgl. *Thorsten Faas*, Die hessische Landtagswahl vom 22. September 2013: Schwarz-grüne „hessische Verhältnisse“, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 2, S. 349 – 365, der aber unverständlicherweise mit keinem Wort auf etwaige bundespolitische Einflüsse auf die Koalitionsbildung in Hessen eingeht, obwohl diese parallel zur Koalitionsbildung im Bund erfolgte und Ministerpräsident *Volker Bouffier* sowie der hessische Spitzenkandidat *Thorsten Schäfer-Gümbel* zeitgleich in Berlin mitverhandelten und in Frankfurt am Main sondierten.

ten sich aber in den Sondierungsgesprächen einen Korb.⁵⁶ All dies zeigt, dass es in Deutschland offensichtlich keine Perspektive für eine Große Koalition über die Dauer einer Wahlperiode hinaus gibt. Das Koalitionsmanagement muss dieser Prämisse auf allen Ebenen gerecht werden, was es zu einer besonders ambivalenten und gelegentlich haarspalterischen Aufgabe macht.

8. *Fazit und Ausblick: Die dritte Große Koalition – eine Koalition fast wie jede andere, aber mit besonderem Begründungsbedarf nach innen und festem Verfallsdatum*

Die dritte Große Koalition ist strikt befristet auf den Zeitraum 2013 bis 2017, was sich auch daran erkennen lässt, dass bisher kein Druck auf die Länder ausgeübt wird, kongruente Koalitionen zu bilden. Das Gegenteil ist der Fall, wie in Hessen 2013, in Brandenburg und Thüringen 2014 sowie in Hamburg und Bremen 2015 zu beobachten war.⁵⁷ Wenn es nach den maßgeblichen politischen Akteuren geht und der Wähler ihnen keinen Strich durch die Rechnung macht, gibt es 2017 keine Verlängerung für die Große Koalition im Bund. Die CSU hat es schwer im Bündnis; dennoch hat *Horst Seehofer* recht, dass die Partei nicht die FDP ist – trotz Maut. Vor einem ähnlichen Schicksal bewahrt sie schon ihr Mehrheitsstatus in Bayern und die Fraktionsgemeinschaft mit der CDU – beides Faktoren, die dem bayerischen Ministerpräsidenten wie aktuell in der Flüchtlingspolitik großen Spielraum zur bundespolitischen Profilierung innerhalb der Koalition und auch gegenüber der Schwesterpartei bieten.⁵⁸ Von Vorteil für das Gewicht der CSU, wenngleich nicht ohne Risiko für die innere Balance von Union und Koalition, ist auch die Tatsache, dass *Seehofer* nicht in die Kabinettsdisziplin eingebunden ist.

Die dritte Große Koalition in Deutschland war in den ersten beiden Jahren ihres Bestehens ferner gekennzeichnet durch eine erhebliche Zentralisierung ihrer Entscheidungsprozesse: *Merkel*, *Seehofer* und *Gabriel* hielten die Fäden fest in Händen. Die Koalitionsrunde trat bis zum Oktober 2014 nicht in Erscheinung; auch die beiden Fraktionsvorsitzenden taten sich nicht so prominent hervor wie in den ersten beiden Großen Koalitionen. An diesem Befund hat sich 2015 nichts Grundlegendes geändert, auch wenn die Koalitionsrunde in der Zwischenzeit einige Male getagt hat. In der Flüchtlingspolitik ist es nicht dieses Gremium, sondern sind es die Koalitionsgipfel der drei Parteivorsitzenden, die

56 Vgl. *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 50), S. 16 f.

57 Wobei zu bedenken ist, dass der Druck auf die Länder, Koalitionen nach dem nationalen Muster zu bilden, seit der deutschen Vereinigung spürbar abgenommen hat. Vgl. *Klaus Detterbeck / Wolfgang Rensch*, Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb, in: *Uwe Jun / Melanie Haas / Oskar Niedermayer*, Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2008, S. 39 – 55.

58 Dieser Profilierungsspielraum hat aber selbstverständlich auch seine Grenzen, wie sie am Kreuther Trauma der CSU und an den landespolitischen Zuständigkeitsgrenzen im bundesdeutschen Föderalismus festgemacht werden können. Für letzteres bietet derzeit die von Bayern vorbereitete Klage gegen den Bund in der Flüchtlingspolitik interessantes Anschauungsmaterial. Vgl. *Reinhard Müller*, „Der Bund kann gezwungen werden“, in: FAZ online vom 13. Oktober 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlingsstrom-begrenzen-wenn-berlin-nichtstut-will-bayern-klagen-13855023.html> (Abruf am 10. November 2015).

die großen Streitfragen nach intensiver Vorarbeit durch die Fachpolitiker einer Lösung zuführen.⁵⁹

In Bezug auf die Ausgangsfrage nach dem Besonderen im Management Großer Koalitionen ist festzuhalten: In vielen grundlegenden Dingen – der insgesamt gewachsenen Bedeutung von Koalitionsverträgen für das Management (die im Zeitablauf einer Koalition aber abnimmt), dem immer gleichen Grundschema von Koalitionsverhandlungen, der Beachtung diverser kooperativer Normen hinsichtlich der proportionalen Verteilung des Ämterportfolios und des abgestimmten Verhaltens der Partner, der Einrichtung von Koalitionsausschüssen, ihrer unaufhaltsamen Tendenz zur Formalisierung und Vergrößerung, auf die wiederum mit informalen Ausweichstrategien reagiert wird – unterscheidet sich das Management Großer Koalitionen nicht von demjenigen anderer Bündnisformate.⁶⁰ Trotzdem stellt eine Große Koalition das interne Konfliktmanagement auch vor Probleme, die andere Koalitionen so nicht kennen. Dabei sticht das besondere Begründungsbedürfnis nach innen hervor, das bei der SPD zur Innovation des Mitgliederentscheids über den Koalitionsvertrag geführt hat, aber auch im alltäglichen Management allen Parteien besondere Überzeugungsarbeit gegenüber ihrer Mitgliedschaft abverlangt. Dies mag mit ein Grund für die zu beobachtende Zentralisierung der Entscheidungsprozesse in der Koalition sein. Gleichzeitig ist aber hervorzuheben, dass diese Zentralisierung keinesfalls mit einer Entmachtung der Koalitionsfraktionen (und des Parlaments insgesamt, dem von der Regierungsmehrheit besondere Oppositionsrechte zugestanden wurden) einhergeht. Die Tatsache, dass sich in einer Großen Koalition die beiden Hauptkonkurrenten im Parteienwettbewerb zusammenfinden und sich auf „Augenhöhe“ begegnen, führt gewissermaßen zu einer – qualitativ wie quantitativ – gesteigerten Konfliktintensität im Vergleich mit einer kleinen Koalition. Dies kann für alle Beteiligten von Vorteil sein, sofern die Konflikte zu besseren Lösungen führen, die von allen gemeinsam getragen werden.

59 So geschehen in der Entscheidung gegen „Transitzonen“ an den Landesgrenzen und für Asyl-Schnellverfahren in den beiden Dreiergesprächen der Parteivorsitzenden am 1. und 5. November 2015. Vgl. *Johannes Leithäuser / Albert Schäffer*, In der Vertraulichkeitszone, in: FAZ online vom 2. November 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/hintergrund-koalitions-gipfel-zur-fluechtlingskrise-13888276.html>, „Koalition beschließt Asyl-Schnellverfahren – keine Transitzonen“, in: FAZ online vom 5. November 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/kompromiss-koalition-beschliesst-asyl-schnellverfahren-keine-transitzonen-13896458.html> (jeweils Abruf am 10. November 2015).

60 So auch das Fazit zu den beiden ersten Großen Koalitionen bei *Henrik Gast / Uwe Kranenpohl*, a.a.O. (Fn. 10), S. 23.