

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

16/2008 · 14. April 2008



Parlamentarismus

Karlheinz Niclaß

Kiesinger und Merkel in der Großen Koalition

Wolfgang Rudzio

Das Koalitionsmanagement der Regierung Merkel

Henrik Gast · Uwe Kranenpohl

Große Koalition – schwacher Bundestag?

Klaus Stiwie

Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen

Marcus Höreth

Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht

Editorial

Koalitionsregierungen gehören in einer parlamentarischen Demokratie mit Verhältniswahlrecht zum Alltag. Weil die Bildung von Großen, Rot/Grünen, Rot/Roten, Schwarz/Gelben, „Jamaika“- , Ampel- oder sonstigen Koalitionen nach Wahlen nicht selten das Ergebnis zäher Verhandlungen sind, gerät die zentrale Rolle der Abgeordneten oft in Vergessenheit. Das Verhalten einer mit Direktmandat in den Hessischen Landtag gewählten Parlamentarierin hat kürzlich deutlich gemacht, dass ethische Maßstäbe als Richtschnur politischen Handelns gelten können, nicht allein parteipolitische Strategieüberlegungen oder individuelle Karriereplanungen. Der Unterschied zwischen politischem Moralismus und politischer Moral trat im Umgang mit einer „Abweichlerin“ deutlich zutage. An eine parlamentarische Selbstverständlichkeit sei erinnert: Abgeordnete sind nur ihrem Gewissen unterworfen sowie an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, heißt es in Artikel 38 Grundgesetz.

In der Parlamentarismusforschung wird immer wieder die Frage nach dem Einfluss der Mehrheitsfraktionen in Zeiten Großer Koalitionen gestellt. Das Ergebnis ist eher ernüchternd: Große Koalitionen unterscheiden sich in ihrer Funktionsweise von „kleinen“ Koalitionen nur wenig. Absprachen zwischen den Regierungsfractionen und das Koalitionsmanagement werden in einem Koalitionsausschuss koordiniert, in dem die Fraktionsführungen und deren Vorsitzende vertreten sind.

Was für den Deutschen Bundestag gilt, trifft auch auf den Bundesrat zu. Die Ländervertretung wird auch unter einer Großen Koalition nicht zu einem Instrument parteipolitischer Überlegungen, sondern sie tritt vorwiegend als Sachwalter von Länderinteressen in Erscheinung. Wenn die Neuregelung der föderalen Finanzverteilung zur Entscheidung ansteht, könnten die jeweiligen Interessen der Länder die parteipolitischen Mehrheiten gehörig durcheinanderwirbeln.

Ludwig Watzal

Kiesinger und Merkel in der Großen Koalition

Nichts scheint ferner zu liegen als ein Vergleich der amtierenden Bundeskanzlerin mit Kurt Georg Kiesinger, dem Kanzler der ersten Großen Koalition, die vom Ende des Jahres 1966 bis 1969 in Bonn regierte. Aus der Sicht der Mehrzahl der Bundesbürger gehört Kiesingers Kanzlerschaft in eine längst vergangene Epoche, die kaum Verbindung zur aktuellen

Karlheinz Niclauss

Dr. phil., geb. 1937; Professor für Politische Wissenschaft (em.) an der Universität Bonn; k.niclauss@uni-bonn.de
www.karlheinz-niclauss.de

Politik aufweist. Es ist aber nicht nur die zeitliche Distanz, die einen solchen Vergleich unangemessen erscheinen lässt. Die Gegenüberstellung von Kanzlerin und Kanzler scheint angesichts der unterschiedlichen Persönlichkeiten weit hergeholt und kaum geeignet zu sein, neue Erkenntnisse zu vermitteln.

Kurt Georg Kiesinger gehörte bereits in den ersten Regierungsjahren Konrad Adenauers zur Führungsriege der CDU/CSU im Deutschen Bundestag und galt als brillanter Debattenredner. Da ihm ein Ministerposten in Adenauers Kabinett versagt blieb, kehrte er in seine südwestdeutsche Heimat zurück und amtierte von 1958 bis 1966 in Stuttgart als Ministerpräsident von Baden-Württemberg. Angela Merkel wurde zwar in Hamburg geboren, wuchs aber in der entgegengesetzten Ecke Deutschlands auf, in der zur DDR gehörenden Uckermark. Ihr Vater war evangelischer Pfarrer, Kiesinger war katholisch. Der Altersunterschied zum 1904 geborenen Kanzler der ersten Großen Koalition beträgt 50 Jahre. Kiesinger war Jurist und schrieb in seinen jüngeren Jahren Gedichte. Von der promovierten Physikerin Merkel ist dergleichen nicht bekannt. Wegen seiner NSDAP-Mitgliedschaft und seiner Tätigkeit im Auswärtigen Amt von 1940 bis 1945 musste sich

Kiesinger während seiner gesamten politischen Laufbahn rechtfertigen. An Angela Merkels Mitgliedschaft in der FDJ nahm bisher niemand Anstoß. Als Gemeinsamkeit könnte man allenfalls festhalten, dass beide aufgrund ihrer Zeitumstände erst im Alter von 35, bzw. 43 Jahren Gelegenheit erhielten, ihr politisches Talent unter demokratischen Bedingungen zu entfalten.¹

Die Schilderung unterschiedlicher Politikerpersönlichkeiten ist aber nicht die einzige uns zur Verfügung stehende Vergleichsmöglichkeit. Sie erscheint nur unter dem Einfluss der Medien, insbesondere des Fernsehens, als besonders naheliegend. Alternativen hierzu ergeben sich, wenn man sich nicht auf die Personen, sondern auf die Rolle Merkels und Kiesingers als Bundeskanzlerin bzw. Bundeskanzler konzentriert. An die Stelle des Personenvergleichs tritt dann ein solcher der Amtsinhaber. Im Mittelpunkt steht damit die Funktion des Regierungschefs unter den Bedingungen einer Großen Koalition. Man darf hierbei allerdings nicht von der Vorstellung ausgehen, beim Vergleich müsse sich als Resultat die Gleichheit der untersuchten Sachverhalte herausstellen. In Wirklichkeit ist jeder Vergleich ein Vergleich des Unvergleichbaren. Ziel der Gegenüberstellung ist nicht zuletzt das Erkennen der Unterschiede, weil diese das Charakteristische des eigenen politischen Umfelds erst transparent machen.

In der politikwissenschaftlichen und zeitgeschichtlichen Forschung wird inzwischen kaum noch bestritten, dass mit der Großen Koalition von 1966 bis 1969 der in der Adenauer-Zeit entstandene Regierungstyp der Kanzlerdemokratie abgelöst wurde. Klaus Schönhoven spricht in seiner Untersuchung des sozialdemokratischen Parts von einem Übergang zur „kooperativen Verhandlungsdemokratie“. Klaus Hildebrand schreibt in seiner Darstellung der Großen Koalition über Kiesinger: „Der neue Bundeskanzler konnte im Rahmen einer Großen Koalition nun einmal nicht so regieren, wie Konrad Adenauer das einst getan hatte.“ Heribert Knorr, dessen systematische Untersuchung der Fraktionen immer noch unentbehrlich ist,

¹ Vgl. die Biographien von Philipp Gassert, Kurt Georg Kiesinger 1904–1988. Kanzler zwischen den Zeiten, München 2006; Gerd Langguth, Angela Merkel. Aufstieg zur Macht, München 2007.

schildert, wie Kiesinger zwar zu Beginn seiner Kanzlerschaft mehrfach seine Richtlinienkompetenz betonte, dann aber einsah, dass seine Aufgabe in der Koordination der Regierungsarbeit und in der Vorbereitung von Kompromissen zwischen den annähernd gleichstarken Partnern bestand.¹² Die Reformen der ersten Großen Koalition zeigen, dass Kiesinger die Aufgaben des vermittelnden Bundeskanzlers erfolgreich wahrnahm. Der damalige stellvertretende Regierungssprecher Conrad Ahlers bezeichnete ihn deshalb leicht ironisch als „wandelnden Vermittlungsausschuss“. Ahlers formulierte allerdings sein „Bonn-mot“ erst im Dezember 1968 und damit zu einem Zeitpunkt, als die Differenzen zwischen den Koalitionspartnern bereits deutlich hervortraten und Kiesinger im Vorfeld der Bundestagswahl 1969 seine Vermittlerrolle teilweise aufgegeben hatte.

Angela Merkel übernahm die Rolle der Kanzlerin in der Großen Koalition ohne Zögern und Schwierigkeiten. Die Erfahrungen mit dieser Regierungsform unter Kiesinger und in mehreren Bundesländern haben die ersten Schritte sicher erleichtert. Hinzu kam das für die Union enttäuschende Bundestagswahlergebnis von 2005. Es konnte nur als abwehrende Reaktion vieler Wählerinnen und Wähler gegen die wirtschaftsliberalen Beschlüsse des Leipziger CDU-Parteitag von 2003 bewertet werden. Kooperation und Kompromissbereitschaft mit den Sozialdemokraten schien dem Wählervotum am besten zu entsprechen. Fraglich ist allerdings, ob die Rolle von Kanzlerin und Kanzler in einer Großen Koalition mit der Vermittlungsaufgabe ausreichend beschrieben ist. Auch der Hinweis auf die unter diesen Bedingungen offenbar beschränkte Richtlinienkompetenz gilt nur begrenzt. Zwar erklärte der spätere Fraktionsvorsitzende Helmut Schmidt bereits bei den Koalitionsverhandlungen im November 1966: „Es gibt keine Richtlinien gegen Brandt und Wehner.“ Aber welcher Bundeskanzler einer kleinen Koalition kann die Richtlinienkompetenz in Anspruch neh-

¹² Vgl. Klaus Schönhoven, *Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966–1969*, Bonn 2004, S. 27 ff.; Klaus Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969*, Stuttgart-Wiesbaden 1984, S. 268; Heribert Knorr, *Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Großen Koalition 1966 bis 1969*, Meisenheim am Glan 1975, S. 214–218.

men gegen seinen Koalitionspartner oder gegen Minister mit Hausmacht in der eigenen Partei? Welche Konsequenzen hätte dies für die Dauer seiner Amtsführung?

Möglicherweise sind die Unterschiede zwischen der Amtsführung von Kanzlern einer kleinen und einer Großen Koalition doch nicht so eindeutig, wie in der Politikwissenschaft und in der Publizistik bisher dargestellt. Beantworten kann man diese Frage nur, wenn man die fünf Merkmale der Kanzlerdemokratie als „Messlatte“ anlegt und untersucht, in welchem Maße die Regierungschefs der Großen Koalition über *persönliches Prestige* verfügen, in der *Außenpolitik präsent* sind, ihre *Führungsposition in der Kanzlerpartei* wahrnehmen und das *Kanzlerprinzip in der Regierung politisch durchsetzen* können. Die Frage nach dem *Gegensatz zwischen Regierungs- und Oppositionslager* ist für Große Koalitionen ebenfalls von grundsätzlicher Bedeutung.¹³ Diese Messlatte erlaubt aber nicht nur den Vergleich zwischen kleinen und Großen Koalitionen, sondern auch den Vergleich der Kanzlerin des gegenwärtigen Regierungsbündnisses mit dem Kanzler der ersten Großen Koalition.

Persönliches Prestige

Was das *persönliche Prestige* betrifft, zeigte bereits das Beispiel Kiesingers, dass auch der Kanzler einer Großen Koalition nicht allein aufgrund der Regierungsgeschäfte im engeren Sinne bewertet wird. Seine Beurteilung in den Medien und bei Meinungsumfragen hat ein ebenso großes Gewicht. Ein wichtiger Gradmesser für das Prestige des Kanzlers ist das Abschneiden der Kanzlerpartei bei Landtagswahlen, die als Zwischenwahlen mit bundespolitischer Bedeutung anzusehen sind. Als Wahlkämpfer konnte Kiesinger eine makellose Bilanz vorweisen: Bei den fünf Landtagswahlen des Jahres 1967 verzeichnete die CDU jeweils Gewinne, während die Sozialdemokraten teilweise empfindliche Verluste hinnehmen mussten. Die letzte Landtagswahl vor der Bundestagswahl von 1969 fand am 20. April 1968 in Baden-Württemberg statt, wo die CDU 44,2 Prozent der Stimmen ge-

¹³ Zu den fünf Merkmalen vgl. Karlheinz Nclauf, *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Paderborn 2004, S. 67–100.

wann, während die Sozialdemokraten auf 29 Prozent zurückfielen. Die SPD hatte offenbar die Attraktivität des Kanzlers unterschätzt, denn Kiesinger trat im Wahlkampf nicht als CDU-Politiker auf. Er polarisierte nicht, sondern umgab sich „mit der Aura eines Regierungschefs, der über den Parteien stand“.¹⁴ Bei der Bundestagswahl vom 29. September 1969 scheiterte Kiesinger nur knapp. Am Wahlabend schien lange Zeit eine absolute Mehrheit der CDU/CSU möglich zu sein. Der amerikanische Präsident Nixon hatte ihm bereits zum Wahlsieg gratuliert, bevor die Hochrechnungen die Chance einer Koalition zwischen SPD und FDP erkennen ließen. Zum Schluss fehlten Kiesinger ca. 400 000 Stimmen, um seine Kanzlerschaft mit der absoluten Mehrheit der Unionsparteien zu verteidigen.

Für Angela Merkel ist die bisherige Bilanz der Landtagswahlen in ihrer Amtszeit weniger eindrucksvoll: Das beste Ergebnis erzielte die CDU in Baden-Württemberg, wo sie am 26. März 2006 mit 44,2 Prozent den gleichen Stimmenanteil wie zur Zeit Kiesingers erreichte und unter Günther Oettinger die Koalition mit der FDP fortsetzte. In Rheinland-Pfalz dagegen gewann die SPD unter der Führung von Kurt Beck am gleichen Tag erstmals die absolute Mehrheit. Bei weiteren Landtagswahlen im Jahre 2006 verteidigte die CDU in Sachsen-Anhalt ihre Position als führende Regierungspartei, trat in Mecklenburg-Vorpommern in eine neu gebildete Große Koalition ein und blieb in Berlin Oppositionspartei. Nach der einzigen Landtagswahl des Jahres 2007 wurde in Bremen an Stelle der Großen Koalition eine rot-grüne Regierung gebildet. Bei den ersten Wahlentscheidungen des Jahres 2008 bestätigten die Wähler die CDU-geführte Regierung in Niedersachsen. In Hamburg blieb die CDU stärkste Partei, während in Hessen ihre Verluste zu einer bis heute ungelösten Patt-Situation im Landtag führten. Die Landtagswahlen und die daraus resultierenden Regierungsbildungen zeigen ein Auf und Ab der Kanzlerpartei – bis auf Hessen ohne große Einbrüche, aber auch ohne überragende Erfolge. Insgesamt kann Angela Merkel auf dieser Ebene bisher nicht die eindeutig positive Bilanz vorweisen, die der Kanzler der ersten Großen Koalition erreichte.

¹⁴ K. Schönhoven (Anm. 2), S. 223.

Nach Meinungsumfragen war die Zustimmung der Bevölkerung zur Politik Angela Merkels im Jahre 2006 ebenfalls wechselhaft: Bis zur Jahresmitte hatte sie unter allen Politikern das höchste Ansehen, wenn man von der Wertschätzung für den Bundespräsidenten Köhler einmal absieht. Der Anteil der mit ihrer Politik Einverstandenenen stieg auf 80 und 72 Prozent im Februar und Mai. Ab Juli 2006 sank die Zustimmung zur Großen Koalition mit entsprechenden Konsequenzen für die Kanzlerin und ihre Partei. Nur noch 50 Prozent der Befragten waren im August mit Merkels Arbeit zufrieden, die damit in der „Personenwertung“ erstmals hinter den sozialdemokratischen Außenminister Steinmeier zurückfiel. Im November erreichte Merkels Ansehen mit 47 Prozent einen Tiefpunkt. Von Januar bis Juli 2007 stieg die Zustimmung zur Arbeit Angela Merkels von 60 auf 75 Prozent. Im März 2008 waren 67 Prozent der Befragten mit der Arbeit der Bundeskanzlerin einverstanden.¹⁵

Kiesingers Umfragewerte sind ungeachtet einer etwas anderen Fragestellung mit den Werten Merkels durchaus vergleichbar: Auf die Frage, ob sie mit der Politik des Kanzlers der ersten Großen Koalition einverstanden sind, antworteten im Laufe des Jahres 1967 zwischen 59 und 69 Prozent der Befragten positiv. Im letzten Regierungsjahr Kiesingers (1969) war die Zustimmung leicht rückläufig (55 bis 64 Prozent). Vielleicht trug die ruhigere Medienlandschaft der sechziger Jahre dazu bei, dass die Zustimmungskurve bei Kiesinger geringere Ausschläge nach oben und unten aufweist als bei der Bundeskanzlerin.¹⁶ Wenn man die Differenz zwischen der Zustimmung für den Kanzler bzw. die Kanzlerin und der Zustimmung zur Kanzlerpartei als messbaren Kanzlereffekt definiert, so gilt dieser Effekt offenbar auch für die Kanzler der Großen Koalition. Die CDU/CSU plakatierte dementsprechend im Wahlkampf 1969 das Bild Kiesingers mit dem Slogan: „Auf den Kanzler kommt es an“. Das *persönliche Prestige* des Regierungschefs kommt demnach auch in der

¹⁵ Vgl. DeutschlandTREND nach: <http://www.infratest-dimap.de>. Die Werte von infratest-dimap werden hier bevorzugt, weil sie am besten mit den Ergebnissen des Allensbacher Instituts zur Zeit Kiesingers zu vergleichen sind.

¹⁶ Vgl. Elisabeth Noelle/Erich P. Neumann (Hrsg.), *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968–1973*, Allensbach–Bonn 1974, S. 261 f. und 304 f.

Großen Koalition zur Wirkung. Ob sich hieraus ein bei Bundestagswahlen wirksamer Kanzlerbonus entwickelt, hängt davon ab, wie weitgehend Kanzlerin und Kanzler die übrigen Merkmale der Kanzlerdemokratie in ihrem Sinne aktivieren können.

Bundeskanzler/in und Außenpolitik

Die *Präsenz des Bundeskanzlers in der Außenpolitik* ist kennzeichnend für alle Kanzler von Adenauer bis Schröder. Kiesinger verfügte aufgrund seiner Bonner Jahre bei seiner Wahl zum Bundeskanzler über größere außenpolitische Erfahrungen als Angela Merkel. Er war von 1954 bis 1958 im Bundestag Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses und nahm 1955 an Adenauers Moskareise teil. Auch als Ministerpräsident von Baden-Württemberg pflegte er seine außenpolitischen Kontakte und übernahm 1963 das Amt des Bevollmächtigten für die deutsch-französischen Kulturbeziehungen. Als Bundeskanzler hatte er allerdings in seiner früheren Domäne mit widrigen Zeitumständen zu kämpfen: Die Zusammenarbeit mit de Gaulle, auf die er gemeinsam mit Willy Brandt anfangs große Hoffnungen setzte, wurde durch Differenzen zum britischen EWG-Beitritt gestört. Das Verhältnis zum amerikanischen Präsidenten Johnson litt unter dem Atomwaffen-Sperrvertrag. Der Briefwechsel Kiesingers mit DDR-Ministerpräsident Stoph verstärkte in den Unionsparteien die Vorbehalte gegen neue Initiativen in der Deutschland- und Ostpolitik. Die Frage nach der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze oder gar nach einer Anerkennung der DDR mobilisierte damals große Teile der Bevölkerung weitaus stärker als heutzutage die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Mit dem Einmarsch der Sowjetunion und weiterer Staaten des Warschauer Pakts in die CSSR am 21. August 1968 stießen Kiesingers Ansätze einer neuen Deutschland- und Ostpolitik auf zunehmenden innerparteilichen Widerstand.

Merkel hatte in der Außenpolitik mehr *fortune*: Nach den üblichen Antrittsbesuchen bei den wichtigsten Partnern der Bundesrepublik und der Teilnahme am Petersburger G8-Gipfel im Juli 2006 gewann sie schnell Ansehen auf internationaler Ebene. Da führende europäische Politiker, wie Jacques Chirac und Tony Blair, vor dem Ende ihrer

Amtszeit standen, stieg ihr Wert als Gesprächspartnerin. Hinzu kam die in Deutschland ausgetragene Fußballweltmeisterschaft vom Sommer 2006, die ebenfalls als außenpolitischer Event anzusehen ist. Merkel verstand es, das Gastgeberland mit Geschick zu vertreten und übernahm damit eine Rolle, die Gerhard Schröder sich selbst zgedacht hatte. Die Kontinuität zwischen Angela Merkel und der Kanzlerdemokratie ihres Vorgängers wurde zu Beginn des Jahres 2007 besonders deutlich: Merkel übernahm gleichzeitig die Präsidentschaft der Europäischen Union und den Vorsitz der G8-Staaten, der wirtschaftsstärksten Länder plus Russland. Gerhard Schröder hatte beide Positionen ebenfalls zu Beginn seiner Kanzlerschaft im Jahre 1999 übernommen. Das von der deutschen Kanzlerin vorbereitete Treffen der G8-Regierungschefs und Präsidenten im Ostseebad Heiligendamm im Juni 2007 und die Brüsseler Verhandlungen der 27 EU-Mitglieder über einen neuen Unionsvertrag im gleichen Monat waren die Höhepunkte ihrer beiden Präsidentschaften. Da inzwischen die Frage des Weltklimas ein Hauptthema internationaler Konferenzen bildete, profitierte Merkel nicht nur von ihrer naturwissenschaftlichen Ausbildung, sondern auch von ihren Erfahrungen als Umweltministerin im Kabinett Helmut Kohls.

Die Kanzlerin der Großen Koalition konnte bisher ihre Rolle in der Außenpolitik unter sehr viel günstigeren Bedingungen wahrnehmen als ihr Vorgänger Kiesinger. Innerhalb ihrer Regierung und in den Unionsparteien gab es keine ernsthaften Kontroversen über den außenpolitischen Kurs. Als ein großer Vorteil für Merkel erwies sich die Praxis der Gipfeldiplomatie, die es zu Kiesingers Zeiten noch nicht gab. Sie gibt den Regierungschefs und Präsidenten die Möglichkeit, bei medienwirksam inszenierten Konferenzen als die eigentlichen Lenker der Außenpolitik ihres Landes in Erscheinung zu treten. In der Berichterstattung der Medien über diese Ereignisse nimmt die Kanzlerin eine gegenüber den übrigen Kabinettsmitgliedern herausgehobene Position ein – auch gegenüber dem Außenminister.

Der Primat der Außenpolitik im Terminplan der Kanzlerin stieß in der Presse und bei Bundestagsabgeordneten auf zunehmende Kritik. Man warf ihr vor, in den Fragen der

Innenpolitik die unterschiedlichen Auffassungen in der Koalition nur zu moderieren. Die im Jahre 2006 beratene Gesundheitsreform, für die sich Merkel mit dem Vorschlag eines Gesundheitsfonds engagiert hatte, konnte wegen der damit verbundenen Beitragserhöhung viele Bürger und Parlamentarier nicht überzeugen.¹⁷ So genannte Reformschritte, wie die Rente mit 67 und das Elterngeld, wurden von den Ressortministern Müntefering (SPD) und von der Leyen (CDU) vertreten. Entsprechendes gilt für die inzwischen aufgeschobene Bahnprivatisierung und die Kaskade neuer Sicherheitsgesetze aus dem Innenministerium. Die Vorschläge zur Verlängerung des Arbeitslosengeldes I kamen aus den Regierungsparteien. Lediglich beim Tempolimit auf Autobahnen und beim gesetzlichen Mindestlohn ließ Merkel eine klare Position erkennen. Die Zurückhaltung der Kanzlerin in Fragen der Innenpolitik mag von der kritischen Presse als realitätsfern kritisiert werden.¹⁸

Ihrem Ansehen und dem Ansehen ihrer Partei hat sie damit aber offenbar bisher nicht geschadet. Die offenen Fragen der Innenpolitik traten im Jahre 2007 unter dem Eindruck einer positiven Wirtschaftsentwicklung und sinkender Arbeitslosenzahlen in den Hintergrund. Man kann das vorsichtige taktieren Merkels deshalb auch als sinngemäße Anwendung der Handlungsmaxime „wandelnder Vermittlungsausschuss“ interpretieren. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Partner der gegenwärtigen Großen Koalition nicht den gleichen Reformelan besitzen wie ihre Vorgänger im Jahre 1966. Sowohl die SPD als auch die Unionsparteien befinden sich auf dem Rückzug von Reformprojekten, und der Konsensbereich zwischen beiden ist begrenzt. Wenn man der Kanzlerin den „unbedingten Willen zur Macht“ zuschreibt,¹⁹ kann man im Verzicht auf eigene Positionen durchaus einen angemessenen Weg zum Machterhalt erblicken.

¹⁷ Vgl. Elisabeth Niejahr, Deutschland leidet. Sanktionsfall Merkel. Warum die Kanzlerin das Gesundheitssystem so zaghaft reformiert, in: Die Zeit vom 29. 6. 2006.

¹⁸ Vgl. Jens Schneider, Im Reich von Angela Wolke, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 28. 11. 2007.

¹⁹ G. Langguth (Anm. 1), S. 391.

Neben der exponierten Rolle des Bundeskanzlers in der Außenpolitik gehört die *führende Position in seiner eigenen Partei* zu den Merkmalen der Kanzlerdemokratie, die offenbar auch für die Große Koalition zutreffen. Merkel und Kiesinger sind bzw. waren Vorsitzende der CDU. Wenn man der Frage nachgeht, wie sie diese Position ausfüllten, zeigen sich aber zwischen beiden deutliche Unterschiede: Kiesinger übernahm zwar im Mai 1967 den Parteivorsitz der CDU und konnte auch seinen Kandidaten für den Posten des Generalsekretärs, Bruno Heck, durchsetzen, der gleichzeitig als Familienminister in die Kabinettsdisziplin eingebunden war. Trotz dieses Erfolges blieb das Verhältnis Kiesingers zu seiner Partei distanziert. Sein Biograph spricht sogar von einer „Isolierung im Kanzleramt“. Dies lag an der mangelnden Kommunikation des Kanzlers mit seinem Generalsekretär sowie am Misstrauen Kiesingers gegenüber führenden Unionspolitikern wie Barzel, Schröder oder Strauß. Außerdem stießen mehrere Vorhaben der Großen Koalition in der CDU/CSU auf Widerspruch. Dies galt für die mittelfristige Finanzplanung, den Briefwechsel Kiesingers mit dem DDR-Ministerpräsidenten Stoph und die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien. Gegen Ende seiner Kanzlerschaft wuchs die Kritik an Kiesingers Deutschland- und Ostpolitik.¹⁰ Insgesamt hatte er in der eigenen Partei größere Schwierigkeiten zu überwinden als bei seinem Koalitionspartner.

Angela Merkel verfügte bereits lange vor ihrer Nominierung zur Kanzlerkandidatin über eine weitaus stärkere Position in ihrer Partei als Kiesinger. Seit Januar 1991 Ministerin im Kabinett Helmut Kohls, wurde sie im Dezember dieses Jahres stellvertretende Parteivorsitzende der CDU. Nach der Abwahl Kohls im Jahre 1998 übernahm sie das Generalsekretariat der Partei, die zu dieser Zeit von Wolfgang Schäuble geführt wurde. Nachdem dieser im Februar 2000 wegen seiner Verwicklung in den CDU-Finanzierungsskandal als Partei- und Fraktionsvorsitzender zurücktrat, wurde Merkel zunächst zur Parteivorsitzenden und nach der Bundestagswahl von 2002 auch zur Vorsitzenden der Unions-

¹⁰ Vgl. P. Gassert (Anm. 1), S. 565–575.

fraktion im Deutschen Bundestag gewählt. Als Gerhard Schröder im Mai 2005 überraschend die Auflösung des Bundestages einleitete, war sie als Kanzlerkandidatin allein aus Zeitgründen ohne Konkurrenz. Das für die CDU/CSU ernüchternde Ergebnis der Bundestagswahl brachte sie in eine heikle Situation, die sie aber meisterte, indem sie sich als Fraktionsvorsitzende erneut zur Wahl stellte und mit nur drei Gegenstimmen bestätigt wurde.¹¹ Seit ihrer Wahl zur Kanzlerin ist Merkels Position in der CDU/CSU unbestritten. Sie profitierte davon, dass der bayerische Ministerpräsident und CSU-Vorsitzende Stoiber das extra für ihn erweiterte Wirtschaftsministerium nicht übernahm. Stoiber nahm zwar an den Koalitionsgesprächen teil, verlor aber angesichts der Diskussion um seine Nachfolge in Bayern an Einfluss. Kiesinger dagegen musste zu seiner Zeit mit dem unbestrittenen CSU-Vorsitzenden Strauß zu recht kommen. Die CDU-Ministerpräsidenten, von denen sich Koch, Wulff, Müller und Oettinger zum legendären Andenkompakt zusammenschlossen, sind überwiegend mit landespolitischen Problemen befasst. Als die Kanzlerin im April 2007 den baden-württembergischen Ministerpräsidenten wegen seiner missglückten Filbinger-Rede öffentlich zu recht wies, demonstrierte sie diesem Kreis ihre Machtposition.

Das Kanzlerprinzip

Das *Kanzlerprinzip* lässt sich in einer Großen Koalition nicht in gleicher Form durchsetzen wie zur Regierungszeit von Konrad Adenauer, Helmut Schmidt, Helmut Kohl oder Gerhard Schröder. Ein „Basta“ des Regierungschefs ist in dieser Regierungskonstellation kaum denkbar. Der Regierungschef verfügt jedoch auch in der Großen Koalition über Instrumente, die seinen Einfluss im Kabinett, gegenüber Parteien und Fraktionen sowie in der Öffentlichkeit sicherstellen. Dies gilt vor allem für das Bundeskanzleramt, die wichtigste Koordinierungsstelle der Regierung. Hier werden deutliche Unterschiede zwischen den Amtsinhabern Merkel und Kiesinger sichtbar: Kiesinger brachte nur drei persönliche Mitarbeiter von Stuttgart nach Bonn mit, die aber alle nach wenigen Wochen wieder in den Südwesten zurückkehrten. Sein Start im Bundeskanzleramt verlief chaotisch.

¹¹ G. Langguth (Anm. 1), S. 315 f.

Erst als mit Beginn des Jahres 1968 der spätere Bundespräsident Karl Carstens die Leitung des Kanzleramts übernahm, wurde der „Niedergang“ der Regierungszentrale gestoppt.¹² Angela Merkel dagegen hatte keine Mühe, die wichtigsten Positionen im Kanzleramt mit Personen ihres Vertrauens zu besetzen, die sie aus ihrer Zeit als Umweltministerin sowie als Partei- und Fraktionsvorsitzende kannte. In Thomas de Maizière fand sie einen Kanzleramtsminister, der ihr aus ihrer Zeit als stellvertretende Regierungssprecherin der letzten DDR-Regierung bekannt war. Mit Unterstützung von Kanzleramt und Bundespresseamt nutzt die Kanzlerin auch die neuen Medien, über die Kiesinger noch nicht verfügte. Sie ist nicht nur bestrebt, ihre Darstellung im Fernsehen zu kontrollieren, sondern versucht auch über das Internet einen direkten Zugang zu den Bürgern zu gewinnen. Auf ihren persönlich-amtlichen Webseiten veröffentlicht sie seit Juni 2006 eine wöchentliche Video-Botschaft (so genannter Podcast), die einem bestimmten Thema gewidmet ist. Außerdem kann man unter der Überschrift „Die Stimme des Volkes“ per e-Mail Anfragen an die Kanzlerin senden, über deren Relevanz die anderen Besucher der Webseite abstimmen, bevor sie vom Bundespresseamt beantwortet werden.¹³

Polarisierung in der Auseinandersetzung

Als besonders problematisch erweist sich für die Regierungschefs der Großen Koalition das fünfte Merkmal der Kanzlerdemokratie, die *Polarisierung der politischen Auseinandersetzung*, weil ein deutlich sichtbarer Gegensatz zwischen dem Regierungs- und Oppositionslager in dieser Konstellation nicht besteht. In den Jahren von 1966 bis 1969 bildeten die 50 Abgeordneten der FDP allein die Opposition im Bundestag. Die Liberalen konzentrierten sich nach ihrem Führungswechsel von Mende zu Scheel auf die Deutschland- und Ostpolitik und strebten eine Koalition mit der SPD an. Der gegenwärtigen Großen Koalition stehen drei Bundestagsparteien gegenüber, deren politische

¹² P. Gassert (Anm. 1), S. 527–537; Thomas Knoll, *Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktion von 1949–1999*, Wiesbaden 2004, S. 163–166.

¹³ <http://www.bundeskanzlerin.de> und <http://www.direktzurkanzlerin.de>.

Ziele aber so unterschiedlich sind, dass man kaum von einem Oppositionslager sprechen kann. Typisch für die Große Koalition ist vielmehr, dass sich die Polarisierung etwa ab Mitte der voraussichtlichen Amtszeit zwischen den Koalitionspartnern selbst entwickelt. Die SPD reagierte seit Beginn des Jahres 1968 auf die Landtagswählerfolge der CDU und das hohe Ansehen des Bundeskanzlers mit der Strategie des „begrenzten Konflikts“.¹⁴ Die CDU/CSU distanzierte sich ebenfalls von ihrem Partner, indem sie z. B. die Einführung des Mehrheitswahlrechts bereits für die Bundestagswahl von 1969 forderte. Nach dem Einmarsch der Sowjetunion und weiterer Staaten des Warschauer Pakts in die CSSR drohte Kiesinger mit seiner Entspannungspolitik im Bundesvorstand seiner Partei in die Isolierung zu geraten. Die von Franz Josef Strauß geführte CSU stellte sogar die Fraktionsgemeinschaft der Unionsparteien im Bundestag in Frage. Kiesingers „präsidialer, vermittelnder Stil“ ging den bereits wahlkämpferisch eingestellten Unionsparteien „zunehmend gegen den Strich“.¹⁵

Als Kiesinger einen Kabinettsbeschluss gegen die Aufwertung der D-Mark ohne Zustimmung des sozialdemokratischen Wirtschaftsministers herbeiführte, wurde diese Frage neben der Ost- und Deutschlandpolitik zum wichtigsten Wahlkampfthema. Durch die zunehmende Konfrontation erhielt das Image des Kanzlers leichte Kratzer, weil sein Prestige an das Ansehen der Großen Koalition gekoppelt war. Bei den Umfragen nach seinen herausragenden Eigenschaften stand an erster Stelle „charmant, gewinnend“, an zweiter Stelle „vorsichtig, bedächtig, abwägend“. Als die Differenzen zwischen den Partnern der Großen Koalition in den Wahlkampfmonaten offen ausgetragen wurden, stieg bei den Umfragen der Anteil derjenigen, die mit seiner Politik nicht einverstanden waren, von 12 und 13 Prozent auf 20 und 25 Prozent an.¹⁶

Ein Beispiel für die sich entwickelnde Polarisierung in der Großen Koalition Angela Merkels war die Auseinandersetzung über den Mindestlohn für Briefzusteller: Die

Kanzlerin lehnte die Einführung eines Mindestlohns für diesen Bereich zunächst ab und ließ die Beratungen hierüber in der Nacht vom 11. zum 12. November 2007 scheitern. Zwei Wochen später wurde der Streit durch einen Kompromiss beigelegt, der die Einführung des Post-Mindestlohns vorsah und mit kleinen Einschränkungen den sozialdemokratischen Forderungen entsprach. Die Korrelation des Disputs über den Mindestlohn mit den Umfrageergebnissen ist deutlich erkennbar: Mit der Arbeit der Großen Koalition waren im Oktober 44 Prozent, im November 43 Prozent und im Dezember 2007 nur noch 38 Prozent der Befragten zufrieden. Die Zahl der Unzufriedenen stieg dementsprechend von 54 auf 61 Prozent. Gleichzeitig sank die Zustimmung zur Kanzlerin. Nach dem Höhepunkt von 77 Prozent Zustimmung im Oktober waren im November 72 Prozent und im Dezember 2007 nur noch 66 Prozent der Befragten mit der politischen Arbeit Angela Merkels einverstanden.¹⁷

Ein weiteres Beispiel für die Polarisierung zwischen den Partnern der gegenwärtigen Großen Koalition entwickelte sich aus dem Landtagswahlkampf in Hessen. Der amtierende Ministerpräsident Koch nahm den Angriff zweier junger Ausländer auf einen Rentner in der Münchener U-Bahn zum Anlass, die Themen der inneren Sicherheit und der Jugendkriminalität zum Wahlkampfthema zu machen. Nach einigem Zögern unterstützte Merkel Kochs Kampagne und sprach sich für den so genannten Warnschuss-Arrest und für Erziehungscamps aus.¹⁸ Nachdem Koch „in Ausnahmefällen“ die Bestrafung von Kindern unter 14 Jahren nach dem Jugendstrafrecht vorschlug,¹⁹ waren Merkel und führende Politiker beider Regierungsfraktionen bemüht, die öffentliche Auseinandersetzung zu entschärfen.²⁰

Die Niederlage Roland Kochs am 27. Januar 2008 und der Erfolg des niedersächsischen Ministerpräsidenten Christian Wulff am gleichen Tag verdeutlichten die Risiken der Polarisierungsstrategie. Der Einfluss des Wahl-

¹⁴ H. Knorr (Anm. 2), S. 145–148.

¹⁵ P. Gassert (Anm. 1), S. 660, 670–673 und 714.

¹⁶ Vgl. E. Noelle/E. P. Neumann (Anm. 6), S. 262–264.

¹⁷ Vgl. DeutschlandTREND nach: <http://www.infratest-dimap.de>.

¹⁸ Vgl. Bild am Sonntag vom 6. 1. 2008.

¹⁹ Vgl. dies. vom 12. 1. 2008.

²⁰ Vgl. Nico Fried, Die Koalition erschrickt vor sich selbst, in: SZ vom 15. 1. 2008.

kampfes in Hessen auf die Meinung der Bürger zur Bundespolitik blieb aber offenbar begrenzt: Im Februar zeigten sich 38 Prozent der Befragten mit der Arbeit der Bundesregierung zufrieden, verglichen mit 39 Prozent im Vormonat. Die Kanzlerin musste allerdings bei der Frage nach ihrer politischen Arbeit ein leichtes Minus von vier Prozentpunkten hinnehmen.¹²¹

Vergleicht man die Rolle von Kanzlerin und Kanzler in der Großen Koalition mit der Position des Regierungschefs in der Kanzlerdemokratie von Adenauer bis Schröder, so stellt man fest, dass beide Regierungstypen teilweise deckungsgleich sind. Obgleich Kanzlerin und Kanzler in einer CDU/CSU/SPD-Regierung in erster Linie vermittelnd tätig sind, gelten für sie mehrere Merkmale der Kanzlerdemokratie, während sie andere Bedingungen dieses Regierungstyps nicht erfüllen können. Persönliches Prestige erwarben sowohl Kiesinger als auch Merkel, wobei Kiesinger, nach Landtagswahlen und Umfragen zu urteilen, leichte Vorteile hatte. Bei der Führung der eigenen Partei ist Merkel bisher weitaus erfolgreicher gewesen als ihr Vorgänger. Das gleiche gilt für die Rolle der Kanzlerin in der Außenpolitik, die Kiesinger wegen widriger Umstände kaum ausfüllen konnte.

Das Kanzlerprinzip dagegen ist in einer Großen Koalition nur sehr eingeschränkt wirksam, weil der Regierungschef hier in erster Linie Koordinator und nicht Gestalter der Politik ist. Bei der Organisation der Regierungsarbeit im Kanzleramt hatte Merkel eine glücklichere Hand und größere Möglichkeiten als Kiesinger. Dies gilt auch für den Koalitionsausschuss und die übrigen in einer Großen Koalition notwendigen Koordinationsgremien. Die Polarisierung zwischen den Partnern der Großen Koalition ist allerdings mit Risiken für die Kanzlerin verbunden. Kiesinger hatte in den letzten siebzehn Monaten seiner Amtszeit keine Landtagswahl zu bestreiten.

Bis zur planmäßigen Bundestagswahl von 2009 finden wahrscheinlich zwei Landtagswahlen (Bayern und Thüringen) sowie eine Europawahl statt. Drei weitere Landtagswahlen könnten zusammen mit der nächsten

Bundestagswahl durchgeführt werden. Die Partner der Großen Koalition haben demnach ausreichend Gelegenheit, dem Wähler ihre unterschiedlichen Ziele deutlich zu machen.

Zur Polarisierung in Zeiten der Großen Koalition gehören auch Umfragen zur Popularität des möglichen Herausforderers für den Regierungschef. Zur Zeit Kiesingers lief dies auf einen Vergleich mit Willy Brandt hinaus, bei dem der Kanzler der ersten Großen Koalition bis zum Wahltermin im September 1969 eindeutig besser abschnitt. Bei der hypothetischen Direktwahl zwischen Angela Merkel und dem hypothetischen Gegenkandidaten Kurt Beck lag die amtierende Kanzlerin im Oktober 2007 mit 67 zu 19 Prozent vorne. Im Dezember sprachen sich die Befragten mit 58 zu 22 Prozent für Merkel aus. Im Februar 2008 überholte Außenminister Steinmeier bei der „Zufriedenheitsfrage“ des DeutschlandTRENDS („Sind Sie mit der politischen Arbeit von . . . zufrieden?“) die Bundeskanzlerin und blieb auch im März mit 68 zu 67 Prozent vorne. Bei der gleichzeitig nachgefragten hypothetischen Direktwahl des Bundeskanzlers lag Merkel allerdings mit 53 zu 31 Prozent vor Steinmeier. Mit diesen Antworten lässt sich der Kanzlerineffekt auch demoskopisch nachweisen.¹²²

¹²¹ Vgl. DeutschlandTREND nach: <http://www.infra-test-dimap.de>.

¹²² Vgl. ebd.

Informelles Regieren – Koalitions- management der Regierung Merkel

Wer heute politische Prozesse analysiert, gibt sich meist nicht mit dem Blick auf Institutionen und Kompetenzen zufrieden, sondern bezieht man auch rechtlich nicht geregelte Verfahrens- und Verhaltensweisen ein, d. h. informale¹ Aspekte. Selbst Juristen

Wolfgang Rudzio

Dr. phil., geb. 1935; 1972–1973

Professor für Politikwissenschaft an der Universität Frankfurt/M., danach bis 2000 an der

Universität Oldenburg.

Rudzio.de@web.de.

sprechen vom „informalen Verfassungsstaat“, wurde doch bewusst, wie sehr beispielsweise Verhandlungskompromisse die Rechtsanwendung oder Proporzpraktiken die Parlamentswirklichkeit bestimmen.² Was das Regieren anlangt, spielen zuweilen Kommissionen,³ vor allem aber der Verfassung unbekannt Koalitionsorgane eine Rolle. Hinter den Institutionen der Verfassung wird somit ein ganzes System ungeschriebener Regeln und informeller Praktiken sichtbar, welche die Realität mitprägen.

Der Grad an Informalität, um den es dabei geht, ist freilich geringer als bei einer jugendlichen Straßengruppe, dem Paradebeispiel einer informellen Gruppe. Zwar fehlt es auch informellen Koalitionsausschüssen an rechtlich geregelter Mitgliedschaft, verbindlichen Verfahrensordnungen und Zuständigkeiten. Ebenso mangelt es „Koalitionsverträgen“ an jeglicher Rechtsverbindlichkeit. Aber: Wer in einem Koalitionsausschuss sitzt, tut dies aufgrund einer anderen, formalen Position, und der Zweck des Gremiums besteht darin, die Entscheidungsfähigkeit der Koalition zu verbessern. Insofern ähnelt dies informellen Beziehungen in Betrieben, die eine „Ergänzung formaler Strukturen“ darstellen und zu deren Steuerung beitragen.⁴ Informalität kann die Schmiere im Getriebe sein.

Entsprechende Phänomene lassen sich immer wieder bei Koalitionsregierungen ausmachen: Treffen führender Politiker, governmental-parlamentarisch gemischte Arbeitsgruppen, schließlich Koalitionsausschüsse aus Vertretern von Regierung, Regierungsfraktionen und Parteiführungen. Sie finden sich unterschiedlich ausgeprägt in zahlreichen westeuropäischen Demokratien,⁵ in der Mehrheit der Bundesländer⁶ und auf Bundesebene in Deutschland.

Koalitionspartner einigen sich auf diese Weise leichter. Bedeutet dies, dass man auf diese Weise Entscheidungen vorbereitet oder sie gar in einer Art Überregierung namens „Koalitionsausschuss“ trifft? Wo fallen tatsächlich die politisch wichtigen Entscheidungen? Dies kann als eine Schlüsselfrage zum politischen System gelten.

In einem parlamentarischen Regierungssystem wie dem der Bundesrepublik Deutschland wird man geneigt sein, auf den Bundestag und Bundesrat, aber auch auf den Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin oder das Kabinett als Repräsentanten der Parlamentsmehrheit zu tippen. Versteht man aber

– unter „politisch wichtigen Entscheidungen“ diejenigen, bei denen der Fortbestand einer Regierungskoalition auf dem Spiele steht oder erheblich belastet werden könnte,

– unter „tatsächlicher“ Entscheidung nicht den rechtsverbindlichen Abschluss eines Entscheidungsprozesses, sondern jede (auch informale) Übereinkunft, die anschließend durch formal verbindliche Entscheidungen umgesetzt wird,

¹ Dass auch von „informellem“ Regieren die Rede ist, deutet keinen sachlichen Unterschied an, sondern ist dem Bemühen geschuldet, sich nicht unnötig weit vom alltäglichen Sprachgebrauch zu entfernen.

² Eberhard Bohne, *Der informale Rechtsstaat*, Berlin 1981, S. 50 ff. und 74 ff.; Helmuth Schulze-Fielitz, *Der informale Verfassungsstaat*, Berlin 1984.

³ Vgl. Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2006⁷, S. 259 ff.

⁴ Rainhart Lang, *Informelle Organisation*, in: Georg Schreyögg/Axel von Werder (Hrsg.), *Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation*, Stuttgart 2004⁸, Sp. 497 ff., hier 498 und 502.

⁵ Vgl. Wolfgang C. Müller/Kaare Ström (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford–New York 2000, S. 574 und 583.

⁶ Vgl. Gudrun Heinrich, *Kleine Koalitionspartner in Landesregierungen*, Opladen, 2002; Sabine Kropp, *Regieren in Koalitionen*, Wiesbaden 2001, S. 289 ff.

so ist für längere Perioden deutscher Politik ganz anderes erkennbar: nämlich dass derartige Entscheidungen in Wirklichkeit durch informale Koalitionsausschüsse oder -gespräche getroffen werden. Deren Beschlüssen folgen Regierung, Bundestag und Bundesrat. Das eigentliche Entscheidungszentrum ist damit ein Koalitionsausschuss; die informale Seite von Entscheidungsprozessen erscheint ausschlaggebend.

Die *Tabelle* liefert einen Überblick zur Entwicklung des informellen Koalitionsmanagements. Unter „Spitzen“ sind in Spalte 3 zu verstehen: beim Kabinett Kanzler/in, „Vizekanzler“ und einzelne Minister, bei den Fraktionen deren Vorsitzende einschließlich des CSU-Landesgruppenvorsitzenden und zeitweilig die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer, bei den Parteien die Parteivorsitzenden und zeitweilig die Generalsekretäre bzw. Bundesgeschäftsführer. Dabei wird darauf geachtet, dass jede Koalitionspartei durch gleiche Teilnehmerzahl repräsentiert ist (CDU und CSU als eine, zuweilen als zwei Parteien gerechnet).

Wie erklärt sich diese Verlagerung auf informelle Entscheidungsprozesse? Als wichtigste Ursache ist die Aufsplitterung der Macht zu nennen, wie sie gerade das politische System des nachtotalitären Deutschlands kennzeichnet: auf Bundeskanzler/in und Regierung, Parlamentsmehrheit, Koalitionsparteien und Bundesrat. In keiner Institution sind diese Machtfaktoren gebündelt. Das macht es außerordentlich schwierig, zu durchsetzbaren Entscheidungen zu gelangen. Zunächst eine Einigung innerhalb der Regierung, dann ersetzt durch einen Kompromiss zwischen den Koalitionsfraktionen und schließlich durch einen mit den Bundesländern (Bundesrat) – ein solches Verfahren wäre kaum effektiv.¹⁷

In welcher Weise sich Entscheidungen auf informale Gremien verlagern, hängt von der Koalitionskonstellation ab. Diese ist wesentlich dadurch bestimmt, ob Koalitionspartner über alternative Koalitionsoptionen und damit wirksames Erpressungspotential verfügen oder eben nicht, wie die Grünen unter

¹⁷ So Bundesfinanzminister Steinbrück, in: Günter Bannas, Kein Mitglied der kleinen Runden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 17. 7. 2006.

Tabelle: Informelles Koalitionsmanagement in der Bundesrepublik Deutschland

Zeitraum	Koalitionsvereinbarungen (Zahl der Worte)	Koalitionsausschüsse/ „Spitzen“	-gespräche: Entscheidungszentrum	Interparteiliche Treffen	Interfraktion. Kooperation
1949–1957	Briefwechsel	Zuständige Kabinettsmitglieder + Fraktionsspitzen	teilweise	nein	ja + erweitertes Kabinett
1957–1961	Unveröffentlichte Absprache	Kabinetts- + Fraktionsspitzen von CDU/CSU	ja	nein	
1961–1962	Vertrag mit Koalitionsausschuss (2 500)	Nur Fraktionsspitzen	Vertraglich, nicht tatsächlich	nein	ja
1962–1966	ergänzt (600); 1965 unveröffentlichte Absprachen	Kabinetts- + Fraktionsspitzen	ja, begrenzt effizient	nein	ja
1966–1967	Regierungserklärung	Kabinett	ineffizient	nein	ja
1967–1969	weiter geltend	Kabinetts- + Fraktionsspitzen (dar. Parteivorsitzende)	ja	nein	ja
1969–	Detaillierte Vereinbarungen	Kabinett (dar. Parteivorsitzende)			ja
ca.1974–1982	Vereinbarungen/1980 Vertrag (1 200)	Kabinetts- + Fraktions- + Parteispitzen	ja	ja	ja
1982–1988	Verträge (3 900, 2700); Einzelvereinbarungen (7 500)	Kabinetts- + Fraktionsspitzen (ab 1983) + gelegentl. Parteivorsitzende	ja (mit Ausnahmen)	ja („Koalitions-gipfel“)	
1988–1998	Verträge (16 800, 13 900)	Kabinetts- + Fraktions- + Parteispitzen	größtenteils ja		
1998–2005	Verträge (13 200, 26 700)	Kabinetts- + Fraktions- + Parteispitzen	vertraglich, nicht tatsächlich	nein	ja
2005–2007	Vertrag + Anlagen (52 800)	Kabinetts- + Fraktions- + Parteispitzen	ja	ja	ja

Quelle: Wolfgang Rudzio, Informelles Regieren, Wiesbaden 2005, S. 238; Klaus Stüwe, Informales Regieren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), (2006), S. 544 ff.; Thomas Saalfeld, Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Ström (Hrsg.), Coalition Governments in Western Europe, Oxford-New York 2000, S. 32 ff.; Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. I, Baden-Baden 1999, S. 1167–1169.

Bundeskanzler Gerhard Schröder. Von Bedeutung können hier auch Binnenstrukturen bei einem Koalitionspartner sein, so die Trennung von Partei- und öffentlichem Amt bei den Grünen von 1998 bis 2005,

was den damaligen Koalitionsausschuss zusätzlich entwertete.¹⁸

Zum dritten durchlaufen neugebildete Koalitionsregierungen vielfach Lernprozesse, die erst schrittweise zu einem effektiven Koalitionsmanagement durch geeignetere Gremien führen. Dies galt u. a. für die CDU/CSU-FDP-Koalition ab 1961, für die große Koalition von 1966 und die sozialliberale Koalition ab 1969 (*Tabelle*). Ein Vorrat an Gemeinsamkeiten, ausgehandelt in einem informellen Koalitionsabkommen, mag zwar in den Anfängen über Schwächen im Koalitionsmanagement hinweghelfen. Im Laufe der Zeit aber wächst der Druck der Anforderungen, denen ein Entscheidungszentrum entsprechen muss: durchsetzungsfähig, entscheidungsfähig und informiert zu sein. Dabei spricht die erste Bedingung für eine Einbeziehung möglichst vieler politisch einflussreichen Persönlichkeiten, die zweite hingegen für einen möglichst kleinen Kreis und die dritte für versammelte Sachkompetenz – und dies alles bei angemessener Repräsentanz der Koalitionspartner und Machtfaktoren. Angesichts solch divergierender Imperative wird eine optimale Austarierung zum Problem.

Entwicklung des Koalitionsmanagements 2005–2007

Der „Koalitionsvertrag“, mit dem die große Koalition unter Bundeskanzlerin Merkel am 11. November 2005 vereinbart wurde, lag auf der Linie der bisherigen Entwicklung: Mit 167 (inklusive des Anhangs: 226) Seiten Text hat er gegenüber früheren Koalitionsvereinbarungen weiter an Umfang zugenommen (*Tabelle*).

Wie in Koalitionen üblich, sieht er vor, in Regierung und Parlament „Konsens“ herzustellen. Dementsprechend sind im Bundestag Anträge nur gemeinsam oder im Einvernehmen einzubringen und keine „wechselnden Mehrheiten“ mit anderen einzugehen. Im Kabinett, in dem Union und SPD je acht Sitze einnehmen, werde „in Fragen, die für einen Koalitionspartner von grundsätzlicher Bedeutung sind, keine Seite überstimmt“, und

¹⁸ Vgl. Sabine Kropp, *Regieren als informaler Prozess*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2003) 43, S. 23–31, hier 27.

„größere Änderungen des Ressortzuschnitts ... werden ... einvernehmlich geregelt“. Als Ort koalitionsinterner Einigung ist im Vertrag ein Koalitionsausschuss vorgesehen, der „regelmäßig mindestens einmal monatlich“ (sowie auf Wunsch eines Partners) zusammentritt: „Er berät Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die zwischen den Koalitionspartnern abgestimmt werden müssen, und führt in Konfliktfällen Konsens herbei. Ihm gehören Kanzler, Vizekanzler, Fraktionsvorsitzende (bei der CDU/CSU-Fraktion auch der stellvertretende Fraktionsvorsitzende) und, soweit darunter nicht die Parteivorsitzenden sind, die Parteivorsitzenden an.“¹⁹

Berücksichtigt man noch die inhaltlichen Zielformulierungen des Koalitionsvertrages, so bedeutet dies, dass die Bundeskanzlerin die ihr im Grundgesetz vorbehaltenen Rechte nur in Ausführung (oder im Rahmen) von Koalitionsbeschlüssen ausüben kann: so die Richtlinienkompetenz, das Vorschlagsmonopol für Ministerernennungen und die Organisationsgewalt, d. h. über den Zuschnitt der Ministerien zu verfügen. Sie alle sind nur noch Paradedejen. Im Koalitionsausschuss bleibt ihr, gemeinsam mit einem dem Grundgesetz unbekanntem „Vizekanzler“ von der SPD, kaum mehr als eine Moderatorenrolle,¹⁰ außerhalb nur eines: die öffentliche Selbstdarstellung, die das Amt ermöglicht und von ihr intensiv genutzt wird.

Indem der Koalitionsausschuss, wie der zitierte Textabschnitt zeigt, nicht auf eine Feuerwehrfunktion bei Konflikten beschränkt ist, sondern regelmäßig tagend alle wichtigen abstimmungsbedürftigen Fragen behandeln soll, konstituiert der Koalitionsvertrag mit ihm eine Art Überregierung. Das Kabinett erscheint demgegenüber untergeordnet, eine Kanzlerdemokratie als nur abstrakt-verfassungsrechtliche Möglichkeit.

Entspricht dem Koalitionsvertrag aber auch die Wirklichkeit? Oder besteht da eine Kluft wie während der Ära Schröder? Der

¹⁹ Gemeinsam für Deutschland. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. 11. 2005, in: www.spd.de, insbesondere S. 164–166.

¹⁰ Ihr Vorgänger als Kanzler einer großen Koalition, Kurt Georg Kiesinger, galt bezeichnenderweise als „wandelnder Vermittlungsausschuss“. Karlheinz Nicolauf, *Kanzlerdemokratie*, Stuttgart u. a. 1988, S. 90.

Beantwortung dieser Frage soll zunächst der Blick auf die informale Koalitionspraxis, dann auf deren sachliche Ergebnisse dienen. Tatsächlich hat der Koalitionsausschuss bisher seltener als monatlich getagt, auch nicht in gleichbleibenden Abständen. Abgesehen von weiteren ein, zwei unklaren Fällen sind insgesamt 18 Sitzungen belegt: eine noch 2005, acht 2006 und neun 2007. Zwei weitere geplante Sitzungen fielen aus: eine am 5. April 2006, um eine Entscheidung zum Kündigungsschutz zu verschieben,¹¹ eine am 10. Dezember 2007, da verlängerte ALG I-Zahlungen an ältere Arbeitslose sowie die Frühverrentung von ALG II-Empfängern „mittlerweile geklärt“ seien (man sich also ohne Koalitionsausschuss geeinigt hatte) und die Bahnprivatisierung vertagt werden sollte.¹²

Die einzelnen Sitzungen dauerten zwischen zwei und zehn Stunden (letzteres am 2./3. Juli 2006 zur Gesundheitsreform), fanden anfänglich am Donnerstag oder Montag und Mitte 2006 wiederholt am Sonntag, dann im Jahre 2007 stets montags statt, immer im Bundeskanzleramt. Es scheint sich stets um Abendtermine gehandelt zu haben, was häufig zu nächtlichen Entscheidungen führte. Die erwähnte zehnstündige Sitzung zog sich bis 5.30 Uhr morgens hin, „bis zur Erschöpfung“ der Teilnehmenden. Anders als bei anderen Treffen traten bei ihr alle Verhandlungsvariationen auf:

- Ab Nachmittag getrennte Vorberatungen der beiden Lager;
- auf SPD-Wunsch Verschiebung des Sitzungsbeginns um eine halbe Stunde auf 19.30 Uhr;
- im Verlauf der Sitzung ab 22.00 getrennte Beratungen der Lager;
- dann zwischengeschaltetes Gespräch der Parteivorsitzenden allein;
- schließlich wieder Plenum;
- Formulierung der Einigungen durch die Parlamentarischen Geschäftsführer.¹³

¹¹ Entscheidung über Kündigungsschutz vertagt, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 5. 4. 2006.

¹² Vgl. Regierung vertagt Bahnreform, in: FAZ vom 1. 12. 2007.

¹³ Vgl. Bis zur Erschöpfung, in: FAZ vom 4. 7. 2006.

Der Teilnehmerkreis am Koalitionsausschuss blieb im Untersuchungszeitraum nicht gleich. Personelle Veränderungen ergaben sich schon aus Wechseln in berücksichtigten Positionen: so im SPD-Parteivorsitz von Müntefering zu Platzeck und Beck, im CSU-Parteivorsitz von Stoiber zu Huber. Darüber hinaus nahmen zunächst die Generalsekretäre der drei Koalitionsparteien teil. Da sie durchaus auch das Wort ergriffen, wie jedenfalls Söder berichtet,¹⁴ weitete sich somit die Verhandlungsrunde aus. Dazu kamen hin und wieder Parlamentarische Geschäftsführer der Koalitionspartner. Auch von Regierungsseite vergrößerte sich die Zahl der Beteiligten: Als der Koalitionsausschuss am 8. Dezember 2005 beschloss, der Bund solle Wohnungskosten für ALG II-Empfänger zu 29,1 Prozent übernehmen, kritisierte Finanzminister Steinbrück (SPD) diese Ausgaben öffentlich und forderte, an den Sitzungen beteiligt zu werden.¹⁵ Dies wurde ihm zugestanden, dazu paritätisch auch Kanzleramtsminister de Maizière (CDU) mit Protokollierungsfunktionen (Beschlussprotokoll).

Insgesamt schien damit aber Mitte 2006 der Koalitionsausschuss mit rund 20 Politikern und weiteren anwesenden Referenten zu aufgebläht, um noch Vertrautheit und Einigungen zu ermöglichen. Die „Krankheit“ der Übergröße, die schon frühere Koalitionsausschüsse geplagt hatte, trat wieder auf. Ihr begegnete man durch Gesundshrumpfen, indem sich ein „kleinerer Kreis“ herausbildete: zunächst der Parteivorsitzenden allein, zu denen seit dem Parteivorsitz Becks „Vizekanzler“ Müntefering hinzugezogen wurde („Vierer-Gruppe“ oder – nach einem Treffen anlässlich der Wagner-Festspiele – „Bayreuther Format“ genannt), doch nach „Murren“ bei den Fraktionsspitzen nahm man auch die Fraktionsvorsitzenden (bzw. den CSU-Landesgruppenvorsitzenden) ins Boot. Das Ergebnis der Unsicherheiten im Sommer war für die Folgezeit eine Siebenergruppe (Partei- und Fraktionsvorsitzende sowie Vizekanzler) als Koalitionsausschuss. Sie kann im Einzelfall auf eine Vierergruppe schrumpfen, wird aber häufiger um die Minister Steinbrück und de Maizière erweitert; Tiefensee hingegen durfte nur zur Bahnprivatisierung vortra-

¹⁴ Vgl. Zoff zu später Stunde, in: SZ vom 27. 6. 2006.

¹⁵ Vgl. Steinbrück soll noch mehr Schulden machen, in: SZ vom 9. 12. 2005; Ulrich Schäfer, Steinbrück will mitreden, in: SZ vom 10. 12. 2005.

gen.¹⁶ Was die Einigungsfähigkeit betrifft, hat damit der Koalitionsausschuss zu einer passenderen Größe gefunden. Der Lernprozess der Anfänge war abgeschlossen.

Informiertheit und Durchsetzungsfähigkeit des Koalitionsausschusses

Verfügt aber ein kleiner Kreis vielbeschäftigter Generalisten über hinreichend Informationen für sachlich fundierte Entscheidungen? Einschränkend ist zu beachten, dass es nur um relevante Streitfragen geht, nicht um komplette Gesetze (wenngleich der Teufel manchmal im Detail steckt). Auch wird manches außerhalb des Koalitionsausschusses entschieden – so das 25 Mrd. teure Euro-Konjunkturprogramm Anfang 2006 (dessen Umfang der Koalitionsvertrag vorgegeben hatte), so einige Personalien (Leitung der Kreditanstalt für Wiederaufbau, deutscher Vertreter im EZB-Direktorium), über die sich Merkel und Müntefering vorweg einigten, sodass der Koalitionsausschuss diese anschließend nur noch abzunicken brauchten.¹⁷

Das angesprochene Problem ist damit allerdings nicht aus der Welt. Gelöst wird es durch die Praxis, komplexere Themen zunächst durch vorgelagerte, sachkundigere Koalitionsarbeitsgruppen behandeln zu lassen. Bereits an den Koalitionsverhandlungen von 2005 waren 15 spezialisierte Arbeitsgruppen beteiligt. Analog konnte sich der Koalitionsausschuss 2005–2007 auf Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe zur Föderalismusreform stützen, dann jeweils einer zur Unternehmenssteuerreform, Gesundheitsreform, Arbeitsmarktreform, zum Bleiberecht, Terrorenschutz u. a. Neben akkumulierter Sachkompetenz werden in diesen Arbeitsgruppen zugleich die gouvernementale, parlamentarische und landespolitische Ebene einbezogen. Nur selten blieben Regierungsmitglieder unter sich. Im glücklichen Fall findet eine Arbeitsgruppe zu einem Ergebnis, das vom Ko-

alitionsausschuss übernommen wird. Bei umstrittenen Themen bleiben Streitfragen offen, die der Ausschuss entscheiden muss. Neu ist das Phänomen solcher sachkundigeren Arbeitsgruppen nicht, bereits in der Vergangenheit spielten sie eine analoge Rolle.¹⁸

Wie steht es schließlich um die Durchsetzung von Entscheidungen des Koalitionsausschusses? Die Einbeziehung von Regierungs-, Fraktions- und Parteispitzen ermöglicht es, einerseits in diesen Bereichen vorhandene Auffassungen zu berücksichtigen und andererseits mit Hilfe der Autorität der jeweiligen Koalitionsausschussmitglieder von diesen erreichte Einigungen in entsprechende Regierungs-, Bundestags- und Bundesratsbeschlüsse umzusetzen. Wenn in beiden Koalitionsfraktionen „die Widerworte gegen Beschlüsse ‚von oben‘, d. h. des Koalitionsausschusses, langsam überhandnehmen,¹⁹ ist solches auch von früheren Koalitionen bekannt, kann der Profilbewahrung von CDU/CSU bzw. SPD dienen und gefährdete bisher nicht die Durchsetzung ausgehandelter Entscheidungen. Nie zeichnete sich eine bedrohliche Zahl abweichender Abgeordneter ab. Selbst Widerstände in der SPD-Fraktion gegen Beschränkungen der Bundeszuständigkeiten im Bildungswesen erreichten keinen derartigen Umfang.

Eher schon mochte die Riege der Unionsministerpräsidenten die Rolle eines Vetospielers ausüben. Sie dominieren bis heute den Bundesrat, ohne in den Koalitionsausschuss eingebunden zu sein. Stoiber als CSU-Vorsitzender im Ausschuss stellte nicht immer einen hinreichenden Ersatz für ihre Beteiligung dar. Als in der Union weithin Ärger über das vom Koalitionsausschuss beschlossene Gleichbehandlungsgesetz – „ganz überwiegend der rot-grüne Entwurf aus der letzten Legislaturperiode“²⁰ – aufbrandete, forderte Ministerpräsident Peter Müller (CDU) Nachbesserungen und erklärte trotzig: „Der Koalitionsausschuss ist keine Einrichtung, die in irgendeiner Weise die Länder oder einzelne Ministerpräsidenten binden kann.“²¹ Formal

¹⁶ Vgl. Günter Bannas, Nie wieder Sonntag?, in: FAZ vom 28. 7. 2006; Ders., „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“, in: FAZ vom 8. 9. 2006; Gesundheitsreform vertagt, in: SZ vom 7. 9. 2006; Sebastian Fischer, Koalitionsausschuss abserviert, in: Spiegel online vom 27. 7. 2006.

¹⁷ Vgl. Ulrich Schäfer, Merkel und Müntefering einig, in: SZ vom 8. 12. 2005; Fahrplan für Föderalismusreform, in: FAZ vom 9. 12. 2005.

¹⁸ Vgl. Wolfgang Rudzio, Informelles Regieren, Wiesbaden 2005, S. 181 f., 205 f.

¹⁹ Günter Bannas, Kein Mitglied der kleinen Runden, in: FAZ vom 17. 7. 2006.

²⁰ So Justizministerin Zypries (SPD), zit. in: Ausgrenzen ist out, in: SZ vom 3. 5. 2006.

²¹ Jens Schneider, „Erhebliche Bauchschmerzen“, in: SZ vom 10. 5. 2006.

war das richtig, übergang aber die Parteidisziplin. Schließlich erreichte Nachbesserungen blieben eher marginal.²² Einwände gegen Koalitionsentscheidungen kamen auch in anderen Fällen. Ob die Unionsministerpräsidenten mit ihrer Abwehr von Steuererhöhungen für das Gesundheitswesen der (dazu anscheinend bereiten) Kanzlerin „die Grenzen ihrer Macht“ zeigten²³ oder eher SPD-Begehrlichkeiten abblockten, lässt sich nicht genau sagen. Der Vorgang beleuchtete aber jedenfalls ihre Rolle, akzentuierter als die moderierende Regierungschefin Positionen der Unionsparteien zu vertreten. Ihr letztes, ohne Koalitionsbruch freilich nur homöopathisch einsetzbares Druckmittel bestünde darin, im Bundesrat am Ende eines Gesetzgebungsprozesses noch Veränderungen vorzunehmen, die im Falle der Zustimmungsbefähigung zur Vermittlung oder zum Scheitern der Vorlage führen müssten.

Output des informalen Koalitionsregimes

Der Koalitionsvertrag von 2005 nahm dem Koalitionsausschuss mit inhaltlichen Vorgaben viel Arbeit ab. Aber bereits Anfang Februar 2006 meinten die Minister Glos und Gabriel, vom Vertrag abweichen zu müssen.²⁴ Vor allem aber war dieser selbst weithin plakativ gehalten, enthielt viel „Unbestimmtheit“ und „nicht bis ins letzte ausgefeilte Kompromisse“,²⁵ so dass großer Einigungsbedarf bestand.

Im Ergebnis hat der Koalitionsausschuss keine Wunder vollbracht, was angesichts der Unterschiedlichkeit gleich starker Partner nicht überraschen kann. Neben einigen Personalentscheidungen, EU-bezogenen Fragen (Dienstleistungsrichtlinie) und anderen Einzelfragen (Steinkohleausstieg, Landwirtepauschale, weiße RAG-Börsengang, CO₂-Zertifikate an der Börse, Afghanistan-Einsatz) kam der Koalitionsausschuss in einer Reihe von wichtigen Themenkomplexen zu Einigungen:

²² Vgl. Ders., Einschränkungen beim Klagerecht, in: SZ vom 29. 6. 2006.

²³ So Jens Schneider/ Stephan Handel, Die Kanzlerin am Gängelband der Landesfürsten, in: SZ vom 6. 7. 2006; Bis zur Erschöpfung, in: FAZ vom 4. 7. 2006.

²⁴ Vgl. Koalition unterstützt Steinbrücks Forderungen, in: FAZ vom 4. 2. 2006.

²⁵ Uwe Thaysen, Regierungsbildung 2005, in: ZParl (2006), S. 582–610, hier 599 und 601.

– Föderalismusreform I, bei der vor allem Kompetenzen im Bildungswesen umstritten waren;

– Elterngeld für 12 (bzw. im Falle beider Elternteile: 14) Monate, dabei Mindestbeträge für Arbeitslose und Hausfrauen;

– Anspruch auf einen Krippenplatz für Kleinkinder und Betreuungsgeld, wobei allerdings die Entscheidung für das Betreuungsgeld bezweifelt blieb;

– Unternehmenssteuerreform und „Reichensteuer“ (bei der die Behandlung von Familienbetrieben zu klären war);

– Gesundheitsreform, zu der „Eckpunkte“ beschlossen wurden, die gesetzliche Ausformulierung sich aber verschob;

– Maßnahmen gegen Missbrauch bei Hartz IV, längerer ALG I-Bezug für Ältere bei Kostenneutralität, Branchenmindestlöhne (wobei deren Bindung an Tarifverträge umstritten blieb)

– Erhöhung der Pflege-, Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge;

– Gleichbehandlungsgesetz, über Vorgaben der EU hinausgehend;

– Bleiberecht von Geduldeten mit Arbeit, doch Nachzug nur bei Deutschkenntnissen.

Anderes, wie etwa die Bahnprivatisierung, wurde vertagt bzw. erreichte erst gar nicht den Ausschuss (so eine Pressekartellreform). Die Kompromisse, zu denen man sich zusammengerauft hat, empfindet kaum jemand als großartig. Ein Koalitionsausschuss ist eben, so Ministerpräsident Koch, ein „Geburtsort von Kröten“.²⁶ Manche seiner Lösungen liegen in der Mitte, meist aber lassen sie sich auf den Nenner bringen: für jeden (Koalitionspartner) etwas. Dahinter steht das „Do ut des“-Prinzip, bei dem sachfremde Junktimierungen typisch sind. So sprach die Presse von „Kuhhandel“, da beim Elterngeld „Vätermonate gegen längeres Elterngeld“, bei der Steuerpolitik „Bauernpauschale gegen Reichen-

²⁶ Merkel will Koch in der CDU-Spitze, in: FAZ vom 17. 6. 2006.

steuer“ zu tauschen gewesen seien,¹²⁷ während beim Gleichbehandlungsgesetz von einem Tausch Kirchenklausel (Exemption der Kirchenangestellten) gegen gewerkschaftliches Klagerecht berichtet wurde.¹²⁸ Eine „Junktim-Politik“ ist auch zwischen Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz (was die SPD forderte) und Betreuungsgeld für selbst Erziehende (was Stoiber verlangte) gesehen worden.¹²⁹

Mag man manchen Kompromissen eine Qualität im Sinne Popperscher Stückwerkstechnologie zusprechen und damit eine typische Effizienz demokratischer Entscheidungen, so haben andere Kompromisse kitzlige Fragen offen gelassen (so die Krippenfinanzierung) oder – wie die Eckpunkte zur Gesundheitsreform und die Föderalismusreform („Ping-pong-Gesetzgebung“)¹³⁰ – zu kaum funktionstüchtigen Lösungen geführt. Die Qualität des Outputs ist somit unterschiedlich. Immerhin erwies sich die Koalition fähig, zu einer Reihe Entscheidungen zu gelangen und zunächst einen Kurs finanzieller Konsolidierung, Wirtschaftsförderung und verstärkten Beschäftigungsaufbaues zu steuern. Dabei verhalf der Rückenwind der Weltkonjunktur auch zu Erfolgen.

Entscheidungen in antizipierender Reaktion

Die große Koalition 2005–2007 steht somit in der Kontinuität informalen Regierens, wie es sich in Deutschland inzwischen eingeschpielt hat. Angesichts der heutigen Konstellation bildet dabei der Koalitionsausschuss das Entscheidungszentrum der Koalition.

Spielen demgegenüber die zuständigen Verfassungsorgane nur eine ausführende Rolle? Oder bleiben ihnen wenigstens „notarielle Letztentscheidungen“, wie es für Koalitionsfraktionen in einer solchen Situation

¹²⁷ Nico Fried, Der große Kuhhandel, in: SZ vom 27. 4. 2006.

¹²⁸ Vgl. Tausche Kirchenklausel gegen Klagerecht, in: FAZ vom 24. 6. 2006.

¹²⁹ Vgl. Günter Bannas, Ein Satz und seine Bedeutung, in: FAZ vom 16. 5. 2007.

¹³⁰ Heribert Prantl, Kompromiss der Erschöpften, in: SZ vom 30. 6. 2006.

konstatiert worden ist?¹³¹ Beides unterschätzt wohl ihre Rolle. Die letztere Formulierung trifft zwar die rechtsverbindliche Wirkung ihrer Beschlüsse, erfasst aber nicht die aktive Beteiligung von Regierungs- und Fraktionsspitzen an den Einigungen (anders als die eines Notars) im Koalitionsausschuss. Gerade sie gewährleistet, dass die Auffassungen von Regierung und Fraktionen in antizipierender Reaktion berücksichtigt werden. Infolgedessen sind es nicht von außen oktroyierte Entscheidungen, denen die Abgeordneten dann folgen, sind Kanzlerin, Minister(innen) und Fraktionen nicht unbeteiligt. Sie stehen allerdings vor einer Art Ratifizierungsentscheidung, bei der eine Ablehnung auch ihre eigenen Führungsleute desavouieren würde, ganz abgesehen von den Folgen für den Bestand der Koalition. Druckverhältnisse und Zwänge bestimmen aber politische Entscheidungssituationen generell. Auch der einzelne Abgeordnete befindet sich gegenüber Vorlagen der eigenen Fraktion in analoger Lage. Insofern erscheinen verfassungspolitische Kritiken an Entscheidungsfunktionen informaler Koalitionsorgane letztlich nicht durchschlagend.¹³²

Trotz aller Funktionentrennungen: Politisch bilden in modernen parlamentarischen Systemen eben Regierung, Parlamentsmehrheit und die sie tragenden Parteien eine Einheit, die in der Tätigkeit eines Koalitionsausschusses ihren Ausdruck findet. Nur so kann in Koalitionskonstellationen eine gewisse Entscheidungsfähigkeit erreicht werden, und mit ihr ein zwar nicht in Verfassungen explizit verankerter, faktisch aber hochrangiger Wert.

¹³¹ Suzanne S. Schüttemeyer, Fraktionen im politischen Entscheidungsprozeß, in: Axel Görnitz/Hans-Peter Burth (Hrsg.), Informale Verfassung, Baden-Baden 1998, S. 67–84, hier 68.

¹³² Vgl. W. Rudzio (Anm. 18), S. 29 ff. und 214 ff.

Große Koalition – schwacher Bundestag?

Im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland sind Parlament und Regierung nicht strikt voneinander getrennt, sondern die Regierung ist „Blut vom Blute und Fleisch vom Fleische“ des Parlaments (Hugo Preuß) – damit rücken Parlamentsmehrheit und Regierung eng zusammen und erscheinen sogar als Funktionseinheit gegenüber der parlamentarischen Op-

Henrik Gast

M.A., geb. 1979; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Regensburg, Universitätsstraße 31, 93040 Regensburg.
henrik.gast@politik.uni-regensburg.de

Uwe Kranenpohl

Dr. phil., geb. 1966; wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politikwissenschaft I der Universität Passau, Innstraße 25, 94030 Passau.
kranenpohl@uni-passau.de

position. In Umsetzung dieses Prinzips hat sich ein enges Interaktionsgeflecht zwischen der Bundesregierung, den Mehrheitsfraktionen des Bundestages und den jeweiligen Koalitionsparteien herausgebildet, in welchem den Fraktionen eine wichtige Rolle zukommt.¹ Gestaltet sich das Verhältnis der Mehrheitsfraktionen zur Regierung in Zeiten einer Koalition von Union und Sozialdemokraten in gleicher Weise? Oder verlieren die Fraktionen an Einfluss?²

Für eine Beurteilung des Einflusses der Mehrheitsfraktionen ist *erstens* die Phase der Koalitionsbildung von jener des Koalitionsmanagements zu unterscheiden, in der das Bündnis sein Programm umzusetzen sucht. Je schwieriger und komplexer Koalitionsverhandlungen ausfallen, desto notwendiger ist es, Verhandlungen in kleinen Runden zu führen, um effektive Entscheidungen herbeizuführen. Allgemein liegt die Vermutung nahe, dass diese Verhandlungen stärker durch die Parteiführungen und Akteure der Exekutive als durch die Fraktionen geprägt werden.

Mancher Beobachter gewinnt dabei den Eindruck, dass das Parlament in der Phase der Koalitionsbildung kaum eine Rolle spielt. Diese These ist allerdings zu relativieren:

– Allen Verhandlungsteilnehmern ist bewusst, dass der Koalitionsvertrag der Zustimmung von Fraktion und Partei bedarf, um als tragfähige Grundlage der künftigen Zusammenarbeit zu wirken. Die Verhandlungsergebnisse müssen zumindest ungefähr die Interessen der Fraktionen wiedergeben, wenn sie Verbindlichkeit erzielen wollen.

– Daher sind in den Verhandlungen „Schnittstellenakteure“ von besonderer Bedeutung, die Funktionen in Fraktion, Partei und ggf. auch Regierung wahrnehmen, weshalb auch Vertreter der Fraktionen stets am Abschluss der Regierungsbündnisse beteiligt sind.³

Bezüglich des Koalitionsmanagements ist *zweitens* festzuhalten, dass die Koalitionsfraktionen in den laufenden Regierungsprozess eingebunden und damit auch organisatorisch integriert werden. Allerdings ist der Einfluss „der Fraktion“ hier differenziert zu betrachten:

– Relativ groß wird der Einfluss jener Personen sein, die der (engeren) Fraktionsführung angehören und schon aus organisatorischen Gründen von der Regierung zu berücksichtigen sind, da sie die parlamentarische Umsetzung der Koalitionspolitik verantworten. Im Gegenzug ist es aber auch ihre Aufgabe, bei Unwillen aus Reihen der Fraktion zu vermitteln und auf mögliche Widerstände frühzeitig hinzuweisen.

– Allerdings gehen in einer Großen Koalition die Einflussoptionen einzelner Parlamentarier und zahlenmäßig schwacher Gruppen deutlich zurück, da sich ihr Verhinderungspotential angesichts der breiten parlamentari-

¹ Vgl. Manfred Schwarzmeier, *Parlamentarische Mitsteuerung*, Wiesbaden 2001; Suzanne S. Schüttemeyer, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997*, Opladen 1998.

² Die ebenfalls interessante Frage nach den Einflussmöglichkeiten der Opposition kann in diesem Rahmen leider nicht behandelt werden.

³ Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, *Koalitionsbildung im Bund: Sache der Parteien?*, in: Roland Sturm/Sabine Kropp (Hrsg.), *Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen*, Baden-Baden 1999, S. 81–95.

Tabelle 1: Stärkeverhältnisse und Ergebnisse der Kanzlerwahlen bei Großen Koalitionen

Jahr	Kandidat	Fraktionsstärke			Ergebnis Kanzlerwahl		
		CDU/CSU	SPD	gesamt	Ja	beurlaubte Abg. der Koalition	mind. fehlend
1966	Kiesinger	245	202	447	340	3	104
2005	Merkel	226	222	448	397	2	49

Quelle: Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999, S. 1026; eigene Erhebungen.

Tabelle 2: Abstimmungskohäsion der CDU/CSU- und SPD-Fraktion

Wahlperiode	CDU/CSU	SPD	N
5. (1965–1969)	17 %	58 %	24
16. (2005/06)	51 %	43 %	77
1. – 11. (1949–1990)	58 %	75 %	1142
6. – 11. (1969–1990)	82 %	87 %	733

Legende: Anteil namentlicher Abstimmungen ohne Gegenstimmen bzw. Enthaltungen aus der Fraktion.
Quelle: Thomas Saalfeld, Parteisolddaten und Rebellen (1949–1990), Opladen 1995, S. 109; eigene Erhebungen.

schen Mehrheit vermindert. Wenn Regierung und Fraktionsführung bei knappen Mehrheitsverhältnissen um jede Stimme kämpfen müssen, sind die Chancen dissentierender Abgeordneter größer, zumindest eine teilweise Berücksichtigung ihrer Position erreichen zu können.¹⁴ In einer Großen Koalition kommt es zumindest unter Mehrheitsgesichtspunkten nicht so sehr auf sie an – insofern vereinfacht sich die Führungsaufgabe.¹⁵ Augenfällig wird diese Tendenz in einer Großen Koalition anhand der Tatsache, dass die Regierungschefs bei ihrer Wahl deutlich weniger Stimmen erhalten, als es der Stärke der Koalition entspricht (Tabelle 1), und in einer deutlichen Abnahme des einheitlichen Stimmverhaltens (Tabelle 2).¹⁶

Der Einfluss der Fraktionen bei der Regierungsbildung 1966

Anders als 2005 bildete sich die erste Große Koalition im Herbst 1966 nicht im Anschluss an eine Bundestagswahl, nach der keine andere Regierungsbildung möglich erschien, sondern in Folge des schleichenden Legitimationsverlustes des Bundeskanzlers.¹⁷ Zwar war die Union noch 1965 mit Ludwig Erhard als „Wahlkampfflokomotive“ angetreten, doch verlor dieser über das ganze folgende Jahr an Rückhalt. Der Vertrauensverlust wurde offenkundig, als es Erhard im September nicht gelang, einen Nachfolger für den zu-

rückgetretenen Chef des Bundeskanzleramtes, Ludwig Westrick, zu finden. Zugleich konnten sich die Koalitionspartner CDU, CSU und FDP nicht auf ein gemeinsames Vorgehen zum Ausgleich des Haushalts 1967 einigen, weshalb die FDP-Fraktion ihre Minister zwang, die Regierung zu verlassen. Auch schien sich ein politisches Zusammengehen von SPD und FDP anzubahnen.

In dieser Situation suchte die Unionsfraktion ihr Heil in der Flucht nach vorn. Sie drängte den Kanzler zum Rücktritt und strebte ihrerseits eine Regierungsbildung mit den Sozialdemokraten an, zu denen sich das Verhältnis seit Beginn der 1960er Jahre deutlich verbessert hatte. Auch die Auswahl des Nachfolgekandidaten Kurt Georg Kiesinger erfolgte allein durch die Parlamentarier: „Während der ganzen Regierungskrise wachte die Fraktion eifersüchtig darüber, ihre Entscheidungsgewalt von niemandem beeinträchtigen zu lassen.“¹⁸ In ähnlicher Weise entschied auch auf Seiten der Sozialdemokraten die Fraktion, die in der Nachkriegszeit ohnehin an Gewicht gegenüber der Parteiorganisation gewonnen hatte, über die Regierungsbeteiligung.

Angesichts der überragenden Rolle der Fraktionen bei den Ereignissen um den Sturz Erhards und die Wahl Kiesingers überrascht es nicht, dass auch in beiden Verhandlungsdelegationen die Parlamentarier dominierten. So gehörten der zunächst benannten elfköpfigen Verhandlungskommission der Union fünf Vertreter der Fraktion um ihren Vorsitzenden Rainer Barzel an, dazu kamen noch die drei von der CSU benannten MdBs sowie Familienminister Bruno Heck. Später erzwangen die Abgeordneten gegen den Willen der eigenen Führung, die Stärke der Verhandlungskommission auf 14 Mitglieder zu erhöhen, um alle internen Gruppierungen berücksichtigen zu können.¹⁹ Deutlich schlanker war die Organisation der Sozialdemokraten: Die Kommission der SPD bestand aus dem Parteivorsitzenden und Regierenden Bürgermeister von Berlin,

¹⁴ Im Gegenzug müssen in einer Großen Koalition die Reihen aber auch nicht mehr dicht geschlossen werden, was es den Koalitionsabgeordneten erlaubt, die Regierung offener zu kritisieren. Vgl. Martin Hirsch, Diktatur des Establishments?, in: Emil Hübnert u. a. (Hrsg.), Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 84.

¹⁵ Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass zur Loyalitätssicherung die Berücksichtigung solcher Positionen für die Koalitionsführung langfristig unerlässlich ist.

¹⁶ Vgl. zum Abstimmungsverhalten bei „Schlüsselentscheidungen“ auch: Klaus von Beyme, Der Gesetzgeber, Opladen 1997, S. 287.

¹⁷ Vgl. Heribert Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Großen Koalition 1966 bis 1969, Meisenheim 1975. Zur Regierungskrise 1966: Klaus Günther, Der Kanzlerwechsel in der Bundesrepublik, Hannover 1970; S. Schüttemeyer (Anm. 1), S. 146–159.

¹⁸ H. Knorr, ebd., S. 116.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 116, 280.

Willy Brandt, sowie den vier stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Herbert Wehner, Alex Möller, Helmut Schmidt und Karl Schiller,¹⁰ die ihre Fraktion vor der Beschlussfassung über die Zusammensetzung der künftigen Regierung angemessen ins Bild setzten und auch die Parteigremien laufend informierten. Schließlich wurde der Abschluss des Regierungsbündnisses auch von den beiden Fraktionen durch förmlichen Beschluss besiegelt.¹¹

Die starke Position der Fraktionen in den Verhandlungen spiegelt sich auch in der Regierungsmannschaft wider, in der klar die MdBs überwogen. Lediglich drei Mitglieder der Regierung – darunter bemerkenswerterweise der Kanzler, der sich selbst allerdings als „bescheidener Treuhänder der Fraktion“ einschätzte,¹² und sein Vize Brandt – gehörten 1966 nicht dem Bundestag an. Sieben Regierungsmitglieder der Union und drei SPD-Minister hatten zudem zumindest zeitweise dem engeren Fraktionsvorstand angehört, immerhin drei Minister (Franz Josef Strauß, Schiller und Wehner) wechselten direkt von dort in die Regierung.

Gerade die Fraktionsversammlung der Union wollte sich nach der De-Nominierung Erhards weder die Entscheidung über den neuen Regierungschef noch über das Regierungsbündnis von Parteigremien oder der Fraktionsführung aus der Hand nehmen lassen. Festzuhalten bleibt allerdings auch, dass sich die Regierungsriege der Union fast vollständig aus den Reihen des amtierenden Kabinetts unter Erhard rekrutierte. Die Gelegenheit, die Regierungsbildung für eine personelle „Auffrischung“ zu nutzen, ließ die Fraktion ungenutzt verstreichen. Auch bei den fünf bis 1969 erforderlichen Neubesetzungen der Kabinettsessel dominierten die Fraktionen als Rekrutierungsreservoir. Vier neu ernannte Minister waren MdBs, davon gehörten zwei in der 5. Wahlperiode dem engeren Fraktionsvorstand an.

Bemerkenswert und für das weitere Koalitionsmanagement von beträchtlicher Brisanz

¹⁰ Der Fraktionsvorsitzende Fritz Erler konnte wegen seiner schweren Erkrankung nicht teilnehmen.

¹¹ Vgl. S. Schüttemeyer (Anm. 1), S. 157 f.; H. Knorr (Anm. 7), S. 97–100.

¹² S. Schüttemeyer, ebd., S. 150.

war allerdings die Entscheidung der Regierungspartner, kein formelles Koalitionsabkommen abzuschließen, wie dies bereits seit 1961 praktiziert wurde,¹³ und auch keinen Koalitionsausschuss einzusetzen. Anders als in der Großen Koalition in Österreich etablierte man auch kein „Kreuzstichverfahren“, bei dem die Amtsführung eines Ministers durch einen dem Koalitionspartner angehörenden Staatssekretär hausintern „überwacht“ wird. Allerdings kamen die SPD-Minister überein, dass jedes „ihrer“ Ministerien ein von der Union geführtes Beobachten sollte.¹⁴

Die Fraktionen unter Kanzler Kiesinger

Obwohl auch zeitgenössische Beobachter die Einrichtung eines Koalitionsausschusses für verzichtbar hielten, da (fast) alle einflussreichen Politiker des Regierungslagers im Kabinett versammelt waren, erwies sich dies in zweierlei Hinsicht als schwerer Fehler: Einerseits zeigte sich bald, dass der Kanzler und sein Vize Brandt offenkundig „überhaupt nicht miteinander konnten“,¹⁵ und dies auch durch das gute Verhältnis von Wehner und Carlo Schmid zu Kiesinger nicht kompensiert werden konnte. Andererseits wurde den Fraktionsführungen primär die Funktion zugeschrieben, für die Umsetzung der Regierungsbeschlüsse im parlamentarischen Raum zu sorgen. In diese Rolle wollten sich auf Dauer aber weder die Fraktionen noch die Fraktionsführungen und schon gar nicht die beiden machtbewussten und – schon aufgrund ihres Alters – karriereorientierten Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt fügen. Der Konflikt kulminierte bereits im Sommer 1967, woraufhin der „Kreißbronner Kreis“ etabliert wurde.¹⁶

¹³ Vgl. zur „befriedenden Wirkung von Koalitionsvereinbarungen“: Sabine Kropp, Koalitionsverhandlungen nach Wahlen, in: Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswiek (Hrsg.), Regieren nach Wahlen, Opladen 2001, S. 68–70.

¹⁴ Vgl. Klaus Schönhoven, Wendejahre, Bonn 2004, S. 174 f.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 172.

¹⁶ Vgl. Philipp Gassert, Kurt Georg Kiesinger, München 2006, S. 564–579; Andrea H. Schneider, Die Kunst des Kompromisses, Paderborn 1999, S. 92–104; Wolfgang Rudzio, Die Regierung der informellen Gremien, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, 3 (1972), S. 351–353.

Ausgangspunkt war ein Gespräch von Kiesinger, Brandt, Wehner und Heck im Ferienhaus des Kanzlers in Krefßbronn am Bodensee, bei dem man beschloss, zur Lösung der anstehenden Probleme regelmäßig – im Ergebnis dann wöchentlich – gemeinsam mit Barzel, Schmidt und dem Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe Richard Stücklen zu tagen. Schnell aber wuchs der Personenkreis an, so dass das Gremium Ende 1968 faktisch entscheidungsunfähig war und wieder drastisch verkleinert wurde: Es setzte sich jetzt je zur Hälfte aus Mitgliedern der Regierung (Kiesinger, Brandt, Strauß, Wehner) und der Fraktionen zusammen (Barzel, Schmidt, Stücklen und der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion Alex Möller).¹⁷ Zudem wurden auch die Fraktionsversammlungen laufend von Kabinettsmitgliedern über das Regierungshandeln informiert.¹⁸ Dies hielt die Parlamentarier allerdings nicht davon ab, die Initiativen der Regierung im Zuge der Gesetzesberatungen mitunter grundlegend zu überarbeiten.¹⁹ Klaus Hildebrand konstatiert, in dieser Zeit hätten die Fraktionen von Union und SPD eine Bedeutung gehabt wie nie seit Gründung der Bundesrepublik.²⁰

Angesichts der Aktivitäten der beiden Fraktionsvorsitzenden fragten sich Eingeweihte allerdings mitunter, ob tatsächlich Kabinetts- oder „Krefßbronner Kreis“ die Entscheidungszentren der Koalition bildeten – und nicht etwa Barzel und Schmidt die „heimliche Nebenregierung“: „Beide hatten sich im täglichen Koalitionsgeschäft perfekt arrangiert. (...) Beide waren praktisch zu jeder Zeit füreinander erreichbar. (...) Vor dem Zusammentritt der Führungsgremien ihrer Fraktionen hatten sich die Fraktionsvorsitzenden gewöhnlich schon verständigt. Die gegenseitige Abstimmung geschah rasch und reibungslos und unbelastet von Prestigerücksichten, die zwischen ihnen keine Rolle spielten.“²¹ Dabei zielten die Gespräche nicht nur auf ein möglichst reibungsfreies Management der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit, sondern insbesondere auch auf die Pflege des Koalitionsclimatas. Zudem

¹⁷ Vgl. W. Rudzio, ebd., S. 355 f.

¹⁸ Vgl. H. Knorr (Anm. 7), S. 169–174.

¹⁹ Vgl. A. H. Schneider (Anm. 16), S. 228 f.

²⁰ Vgl. Klaus Hildebrand, Die erste Große Koalition von 1966 bis 1969, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 37 (2006), S. 615.

²¹ H. Knorr (Anm. 7), S. 185 f.

verstanden sich beide – bei allem Bewusstsein der Bedeutung der eigenen Person – als dezidierte Vertreter der Fraktionsinteressen gegenüber den Regierungsmitgliedern und sahen ihre Aufgabe darin, „der Regierung aufzuzeigen, was innerhalb der eigenen Fraktion möglich, machbar und realisierbar war“.²² Probleme warf etwa die Verabschiedung der so genannten „Notstandsverfassung“ auf, bei der eine Gruppe von knapp 100 SPD-Abgeordneten grundlegende Änderungen erzwang.²³ Ebenso setzte die Unionsfraktion gegen den Kanzler die Kandidatur von Gerhard Schröder bei der Bundespräsidentenwahl 1969 durch.²⁴

Die Neuauflage der Großen Koalition 2005

Im Unterschied zum Bündnis der 1960er Jahre entsprach die Neuauflage der Großen Koalition 2005 weitaus weniger den Präferenzen von CDU/CSU und SPD. Da jedoch andere Koalitionsoptionen („Ampel“ bzw. „Jamaika“) von mehreren Spitzenakteuren ausgeschlossen wurden, blieb zuletzt nur die Große Koalition als Option. Die ersten Sondierungen wurden von Gerhard Schröder und Franz Müntefering sowie Edmund Stoiber und Angela Merkel unternommen und mündeten in einen Vorvertrag mit dem Titel „Grundlagen für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD“.²⁵ Der Einfluss der Fraktionen wird in diesem Stadium durch die Vertretung der beiden vormaligen Fraktionsvorsitzenden (Merkel, Müntefering) sichtbar.

Diese Verhandlungen stellten allerdings erst den Auftakt dar. Im späteren Verlauf bildete sich eine zentrale „Große Verhandlungskommission“ aus jeweils 15 Mitgliedern der CDU/CSU und der SPD, die abwechselnd in beiden Parteizentralen tagten.²⁶ Die Mehr-

²² A. H. Schneider (Anm. 16), S. 89.

²³ Vgl. Heinrich Oberreuter, Notstand und Demokratie, München 1978, S. 212–216; M. Hirsch (Anm. 4), S. 88–90; K. v. Beyme (Anm. 6), S. 133; A. H. Schneider (Anm. 16), S. 270 f.

²⁴ Vgl. Peter März, Große Koalitionen, in: Einsichten und Perspektiven-Themenheft, (2007) 1, S. 44 f.

²⁵ Vgl. Günter Bannas, Die Koordinationskanzlerin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 10. 2005.

²⁶ Vgl. Uwe Thaysen, Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZParl, 37 (2006), S. 470–480.

heit von ihnen (19 Personen) hatte zum Zeitpunkt der Verhandlungen ein Bundestagsmandat inne. Angesichts der starken personellen Einbindung der Fraktionen in die Koalitionsverhandlungen ist davon auszugehen, dass die Fraktionen in beträchtlichem Maße Einfluss auf die Vereinbarungen nehmen konnten.

Ebenso stellten die Fraktionen auch diesmal ein wichtiges Rekrutierungsreservoir für das Regierungspersonal. Ein erheblicher Teil der Bundesminister hat eine – allerdings unterschiedlich lange – Sozialisierung im Bundestag erfahren. In der 16. Wahlperiode verfügten nur fünf von ihnen (Wolfgang Tiefensee, Peer Steinbrück, Ursula von der Leyen, Frank-Walter Steinmeier und Thomas de Maizière) über kein eigenes Bundestagsmandat – allerdings zogen vier weitere erst 2005 in den Bundestag ein. Wie die CDU 1966 nutzte auch die SPD 2005 die Regierungsneubildung nur bedingt, um das Regierungspersonal zu wechseln.

CDU/CSU und die SPD haben sich darauf geeinigt, dass mindestens einmal im Monat Gespräche zwischen der Kanzlerin, dem Vizekanzler, den Fraktionsvorsitzenden, dem Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe und zusätzlich den Parteivorsitzenden stattfinden („Siebener-Runde“). Durch die Fraktionsvorsitzenden Peter Struck, Volker Kauder und Peter Ramsauer sind die Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen damit dauerhaft in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Von besonderer Bedeutung ist die Koalitionsklausel, die der CSU ein gesondertes Vetorecht zubilligt, da angeführt wird, dass alle drei Parteien – CDU, CSU und SPD – im Konsens entscheiden sollen.

Die Fraktionen unter Kanzlerin Merkel

Wie schon bei der Großen Koalition der 1960er Jahre erweiterte sich der Koalitionsausschuss auch nach 2005 sukzessive über die ursprünglich geplante Runde von sieben Personen hinaus. Zunächst wurden die drei Generalsekretäre Ronald Pofalla, Hubertus Heil (beide MdB) und Markus Söder fallweise hinzugezogen, dann erklärte sich auch Peer Steinbrück in seiner Funktion als Finanzminister zum Mitglied des Koalitionsausschusses. Als Gegenreaktion entschlossen sich

Merkel, Stoiber, Kurt Beck und Müntefering im Juli 2006 sich zusätzlich in einer Vierer-Runde zu treffen. Dieses Gremium wiederum stieß auf heftigen Widerstand der Fraktionschefs. Ramsauer interpretierte es als einen „wohlerwogene(n) Schritt, die Fraktionen auszuschließen“ und appellierte an Struck und Kauder, nun selbst enger zusammenzurücken: „Um so mehr kommt es künftig auf eine engere Zusammenarbeit der Dreier-Gruppe an.“¹²⁷ In der Folge wurde die „Viererbände“ wieder durch die Fraktionschefs zu einer Siebener-Runde ergänzt.

Insgesamt zeigt sich auch seit 2005, dass die Zusammenarbeit auf der Fraktionsführungsebene relativ harmonisch abläuft, Struck und Kauder über hohe fraktionsinterne Akzeptanz verfügen und sie sich ihre gegenseitige Wertschätzung immer wieder auch öffentlich versichern – geradezu medial inszenieren. Viele Probleme, die sich zwischen den Koalitionspartnern ergeben, werden offenkundig durch die Fraktionschefs geregelt. Sie koordinieren sich durch tägliche Telefongespräche – „meistens ruft Kauder an, weil bei ihm die Anregungen der Kanzlerin auflaufen“ –, durch persönliche Gespräche und durch regelmäßige Treffen jeden Dienstagmorgen mit Ramsauer.¹²⁸ Dabei erleichtert es insgesamt die Regierungskoordination, dass Struck und Kauder nicht nach höheren Ämtern streben und sich daher kooperativ verhalten.

Eher der Normalität des deutschen parlamentarischen Regierungssystems entspricht es, dass die Fraktionsvorsitzenden ein durchaus selbstbewusstes Rollenverständnis zeigen: „Die Fraktionen müssen ein eigenes Selbstbewusstsein bewahren, einen eigenen Gestaltungswillen, und sich nicht nur als Abnickverein verstehen“ (Kauder).¹²⁹ Die Fraktionsführungen haben ein Frühwarnsystem entwickelt, mit dem sie sich gegenseitig und der Regierung signalisieren, wenn es in der eigenen Fraktion brenzlich wird. Im Gegenzug wird der Koalitionsvertrag gegenüber wider-

¹²⁷ Margaret Heckel, Fraktionschefs empört über neue Vierer-Runde um Angela Merkel, in: Die Welt vom 29. 7. 2006; Stefan Reker, Murren über die „Viererbände“, in: Rheinische Post vom 1. 8. 2006.

¹²⁸ Günther Lachmann/Jan Rübél, Eine Männerfreundschaft, in: Welt am Sonntag vom 15. 10. 2006.

¹²⁹ Nico Fried/Christoph Schwennicke, „Wir fusionieren ja nicht“, in: Süddeutsche Zeitung vom 10. 12. 2005.

willigen Abgeordneten auch strategisch eingesetzt: „Für mich gilt der Koalitionsvertrag rund um die Uhr und überall in Deutschland“ (Kauder).³⁰

Auch wenn die Mehrheit der Großen Koalition nicht ganz so komfortabel wie in den 1960er Jahren ist, bleibt es prinzipiell unbedeutend, wenn einzelne Abgeordnete ihre Zustimmung verweigern. Größere parteiinterne Gruppierungen verlieren jedoch keineswegs an Einfluss, wenn sie wirksam damit drohen können, dass eine Vorlage scheitern könne. Bei der Föderalismusreform mussten die Koalitionsspitzen beispielsweise „nachverhandeln“, weil der „Seeheimer Kreis“, die „Parlamentarische Linke“ und die „Netzwerker“ in der SPD-Fraktion ihre Unzufriedenheit deutlich kommunizierten.³¹ Wie in den 1960er Jahren konnte sich der Arbeitnehmerflügel in der CDU/CSU gegenüber dem wirtschaftsliberalen Flügel besser positionieren, da viele ihrer Forderungen mit der SPD kompatibel waren und deswegen verstärkt wurden.

Schlussbemerkungen

Zunächst einmal ist auffällig, wie wenig sich Große Koalitionen in ihrer Funktionsweise von Kleinen Koalitionen unterscheiden. Auch in einem Bündnis von Union und SPD bildet der Koalitionsvertrag die Grundlage des politischen Handelns, das durch einen Koalitionsausschuss koordiniert wird, in dem selbstverständlich die Fraktionen prominent und einflussreich vertreten sind. Vor diesem Hintergrund ist allerdings einzuräumen, dass der einzelne Abgeordnete in einer Großen Koalition weniger Einfluss ausüben kann – erträglicher wird dies möglicherweise dadurch, dass er größere Freiheit genießt, eventuelles Missfallen öffentlich kund zu tun. Um daraus resultierende Spannungen zu kompensieren, haben die Fraktionsvorsitzenden gegenüber der Regierung die angemessene Berücksichtigung solcher Positionen einzufordern, weshalb den Vorsitzenden im Koalitionsmanagement eine stärkere Bedeutung zukommt. Daher scheiterten sowohl 1967 als auch 2006 Versuche, die Koalition ohne Einbeziehung der Fraktionsführungen zu steu-

³⁰ Elisabeth Niejahr/Patrik Schwarz, „Das ist eine Frage der Gerechtigkeit“, in: Die Zeit vom 12. 1. 2006.

³¹ Vgl. S. Reker (Anm. 27).

ern. In beiden Fällen kam es zu einer personellen Ausweitung des „exklusiven“ Koalitionsausschusses über ein entscheidungsfähiges Maß hinaus, auf die mit einer abermaligen Reduzierung auf einen kleinen Teilnehmerkreis reagiert wurde, um die Arbeitsfähigkeit der Runde zu sichern. Ebenso rekrutierte die schon zuvor regierende Partei ihre Minister zu einem Gutteil aus der bisherigen Regierungsmannschaft.

Insbesondere bei der Besetzung der Ministerämter zeigt sich allerdings, dass die Machtposition der Fraktionen bei einer Regierungsbildung in der laufenden Wahlperiode noch größer ist als zu deren Beginn.³² Unvorstellbar erscheint heute, ein Bündnis ohne formellen und elaborierten Koalitionsvertrag zu schließen. Trotz ihrer beträchtlichen Koordinationsleistungen und der demonstrativ bekundeten gegenseitigen Wertschätzung der Fraktionsführer bleibt zu beachten, dass heute „alte parlamentarische Fahrensmänner“ ohne weitgehende persönliche Ambitionen die Fraktionen führen, während dies in den 1960er Jahren zwei Männer taten, die noch in höhere Positionen kommen konnten – und vor allem auch wollten.

Angesichts der aktuellen Ernüchterung über die Bilanz der Großen Koalition, der ein viel zu geringer Reformwille attestiert wird, sei auf mögliche Parallelen zu den 1960er Jahren hingewiesen. Klaus Hildebrand beurteilt das damalige Bündnis folgendermaßen: „Handlungsbereit und handlungsfähig war diese Regierung, wenn es darauf ankam, eine Vielzahl erforderlicher, nicht mehr länger aufschiebbarer Entscheidungen zu treffen, die für Alltag und Existenz, für Handel und Wandel der Bürger maßgeblich waren. Nicht handlungsbereit und handlungsfähig aber war diese Regierung, wenn es darum ging, im Großen, im Grundsätzlichen, im säkularen Zusammenhang der Weltgeschichte gar zu einem Durchbruch zu gelangen.“³³

³² Bei der CDU ist zudem in Rechnung zu stellen, dass die Führungsgremien der Partei 1966 von der Fraktion dominiert wurden.

³³ K. Hildebrand (Anm. 20), S. 618.

Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen

Die Beseitigung unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundestag war Ende 2005 eines der Hauptargumente für die Bildung der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD. Abgesehen davon, dass das Ergebnis der Bundestagswahlen vom 18. September 2005 ohnehin keine überzeugende andere Alternative als ein schwarz-rotes Regierungsbündnis übrig ließ, begründeten die beiden Parteien ihre Koalition hauptsächlich damit, dass dadurch das parteipolitisch motivierte Blockadepotenzial des Bundesrats überwunden werden könne. SPD-Fraktionschef Peter Struck brachte es nach der ersten Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel im November 2005 auf den Punkt: „Die große Koalition ist auch deshalb gut, weil die Reformblockade im Bundesrat aufgelöst wird und Bund und Länder Deutschland endlich gemeinsam reformieren können.“¹ Peter Ramsauer, Leiter der CSU-Landesgruppe im Bundestag, gab ihm Recht: „Ein weiteres gutes Zeichen ist, dass angesichts der Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat die Signale nicht auf Konfrontation, sondern – Gott sei Dank – auf Kooperation gestellt sind.“² Und in der Tat ist der Bundesrat während der Kanzlerschaft Angela Merkels faktisch nicht mehr als „Vetospieler“ aufgetreten.³ Bislang hat er noch keinem einzigen von der schwarz-roten Koalition initiierten Gesetz seine Zustimmung versagt.

Ganz anders die Situation bei der ersten Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD (1966–1969). Die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat spielten 1966 für die Begründung des ersten schwarz-roten Bündnisses auf

Bundesebene keine Rolle.⁴ Dafür agierte der Bundesrat während der drei Jahre dauernden Kanzlerschaft Kurt Georg Kiesingers keineswegs „im Schatten der Großen Koalition“⁵. Im Gegenteil: Zahlreiche Versagungen der Zustimmung und Anrufungen des Vermittlungsausschusses markierten damals ein eher gespanntes Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundestag. Den Voraussetzungen und Gründen für diese unterschiedliche Rolle des Bundesrats in Zeiten Großer Koalitionen geht dieser Beitrag nach.

Die Ausgangslage 1966 und 2005

Die Ursachen für die Gründung der ersten Großen Koalition von 1966 waren vielfältig.⁶ Die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat spielten dabei jedoch keine Rolle. Der Bundesrat galt damals noch nicht als parteipolitisch funktionalisiertes Blockadeinstrument. Zwar wurde auch zwischen 1949 und 1966 gelegentlich ein von den Regierungen Konrad Adenauer und Ludwig Erhard eingebrachtes Gesetz im Bundesrat gestoppt.⁷ Hintergrund waren jedoch nie parteipolitische Konfliktlinien, sondern besondere Interessenlagen der Länder gegenüber dem Bund oder auch Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern. Parteipolitisch motivierte Blockaden konnte es schon aufgrund der stets gleich gerichteten Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat nicht geben. Die CDU/CSU-geführten Bundesregierungen unter Adenauer und Erhard konnten jederzeit mit einer Mehrheit unionsgeführter Landesregierungen im Bundesrat rechnen.

¹ BT-Sten. Ber. 16/96 C.

² BT-Sten- Ber. 16/116 A.

³ Vgl. George Tsebelis, Decision-making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism, in: British Journal of Political Science, 25 (1995), S. 289–325 hier S. 310.

⁴ Gleichwohl wurde natürlich schon vor 1966 an eine mögliche Oppositionsrolle des Bundesrats gedacht. Vgl. Heinz Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 3 (1970), S. 318–341.

⁵ So aber Ludger Helms, Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland, Wiesbaden 2005, S. 117 (FN 11).

⁶ Vgl. Klaus Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1966, Stuttgart 1984, S. 241 ff.

⁷ Zur Blockadebilanz vgl. Klaus Stüwe, Konflikt und Konsens im Bundesrat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2004) 50–51, S. 25–32.

Klaus Stüwe
Dr. phil. habil., M.A., geb. 1966;
apl. Professor und Fachvertreter
für Politische Systemlehre und
Vergleichende Politikwissen-
schaft an der Katholischen Uni-
versität Eichstätt-Ingolstadt,
85071 Eichstätt.
klaus.stuewe@ku-eichstaett.de

Die Vorgängerregierung der zweiten Großen Koalition, das rot-grüne Bündnis unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998–2005), hat hingegen fast ständig einer „gegnerischen“ Bundesratsmehrheit gegenüber gestanden. Nur fünf Monate lang, nämlich bis zum Februar 1999, hatten die SPD-geführten „Regierungsländer“ im Bundesrat mit 35 von 69 Stimmen eine Mehrheit im Bundesrat gehabt. Bei den darauf folgenden Landtagswahlen verlor Rot-Grün jedoch nach und nach die Mehrheit. Seit der Niederlage der letzten rot-grünen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen im Juni 2005 gab es im Bundesrat kein einziges Bundesland mehr, dessen Regierung parteipolitisch identisch mit der Bundesregierung war. Die von der CDU/CSU geführten „Oppositionsländer“ verfügten dagegen mit 43 der 69 Stimmen beinahe über eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat.

Unter den Bedingungen dieser Form des *divided government* konnte der Bundesrat nicht nur zur Durchsetzung von Länderinteressen gegenüber dem Bund, sondern auch in einer parteipolitischen Dimension als „institutioneller Vetospieler“¹⁸ funktionalisiert werden. Wenn es sich um zustimmungspflichtige Gesetze handelte¹⁹ – was vor der Föderalismusreform des Jahres 2006 noch bei fast 60 Prozent aller Gesetze der Fall war – war die CDU/CSU-Opposition zwischen 1999 und 2005 im Verein mit „ihren“ Landesregierungen in der Lage, über den Bundesrat an Vorhaben der Bundesregierung entweder mitzuregieren oder diese zu blockieren. Beides wurde bekanntlich praktiziert. War es in den 1990er Jahren das SPD-Lager, das im Bundesrat den Part der mitgestaltenden Opposition einnahm, so unterlagen zwischen 1998 und 2005 alle großen Reformprojekte der rot-grünen Regierung der Mitwirkung der CDU/CSU-regierten Länder im Bundesrat – mit der Folge, dass Reformen entweder ganz verhindert wurden oder gegenüber den ursprünglichen Vorhaben meist deutlich abgespeckte Kompromisslösungen zustande kamen.¹⁰

¹⁸ Wolfgang Merkel, Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in: Christoph Egle u. a. (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002, Opladen 2003, S. 163–192.

¹⁹ Vgl. Thomas Bräuninger, Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen?, in: ZParl, 28 (1997), S. 605–628.

¹⁰ Vgl. Simone Burkhart/Philip Manow, Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der

Die Kombination dieser beiden Entwicklungen – SPD-Niederlagen in den Ländern und begrenzte Handlungsfähigkeit der rot-grünen Koalition durch das Vetopotenzial des Bundesrats – führte am Ende wohl auch dazu, dass Bundeskanzler Gerhard Schröder im Jahr 2005 die Vertrauensfrage stellte, mit dem Ziel der Auflösung des Bundestags und anschließender Neuwahlen. Bezeichnenderweise gab er seinen Entschluss bekannt, nachdem in NRW das letzte rot-grüne Bündnis in einem Bundesland abgewählt worden und damit die letzte rot-grüne Bastion im Bundesrat gefallen war. Nach außen hin begründete Schröder seinen Entschluss mit der „destruktive(n) Blockadehaltung“ der „Bundesratsmehrheit“.¹¹ Wie der Kanzler diese Blockade beseitigen wollte, blieb indes ungeklärt: Auch bei einer Bestätigung der rot-grünen Regierung hätten die unionsgeführten Länder ja weiterhin eine deutliche Mehrheit im Bundesrat besessen. Nur ein Regierungswechsel zu einer CDU-FDP-Regierung oder aber die Bildung einer Großen Koalition konnten die Blockadesituation auflösen.

Parteilpolitische Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat

Auf den ersten Blick scheinen die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen ziemlich eindeutig zu sein. Geht man von der üblichen Unterscheidung zwischen „Regierungsländern“ (R-), „Oppositionsländern“ (O-) und „Mischländern“¹² (M-Länder) aus, dann verfügten die schwarz-roten Koalitionen sowohl zwischen 1966 und 1969 als auch seit 2005 über eine Mehrheit der Stimmen im Bundesrat. Bei genauerer Untersuchung werden jedoch auch einige Unterschiede erkennbar.

Erste Große Koalition (1966–1969)

Bei der Bildung der ersten Großen Koalition konnte die Parteienlandschaft der Bundesrepublik noch klar als Dreiparteiensystem – be-

Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 3 (2006), S. 807–824.

¹¹ Bulletin der Bundesregierung, Nr. 61–1 vom 1. 7. 2005, S. 6.

¹² Vgl. Sven Leunig, „AB(C)“ oder „ROM“? Anmerkungen zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: ZParl, 37 (2006), S. 402–420.

stehend aus CDU/CSU, SPD und FDP – charakterisiert werden. Zwar gelang nach 1966 der rechtsextremen NPD der Einzug in einige Länderparlamente,¹³ aber dies blieb eine vorübergehende Episode. Bei den Bundestagswahlen des Jahres 1965 hatten sich 96,4 Prozent der Wählerstimmen auf Union, SPD und FDP konzentriert, und in den meisten Landtagswahlen dieser Zeit war es genauso. Auch die Regierungen der Länder wurden in dieser Zeit – bei unterschiedlichen Koalitionskombinationen – ausschließlich von diesen Parteien gebildet.¹⁴ Die Union bzw. die SPD hatten mit in der Regel über 40 Prozent der Wählerstimmen jeweils die stärksten Stimmenanteile und stellten die Ministerpräsidenten; die FDP erreichte meist zwischen fünf und zehn Prozent und spielte in einigen Bundesländern die Rolle des Juniorpartners.

Aufgrund dieser parteipolitischen Konstellation gab es in den Ländern lediglich zwei Regierungsformate: Alleinregierungen einer Partei (z. B. die SPD in Hamburg oder die CSU in Bayern) und Koalitionen zweier Parteien. Bei den Zweier-Bündnissen kamen lediglich drei Koalitionsmuster in Betracht: schwarz-gelbe, rot-gelbe oder schwarz-rote. Alle drei wurden zur Zeit der ersten Großen Koalition praktiziert. Unter diesen Bedingungen verfügte die erste Große Koalition von ihrem Beginn im Dezember 1966 an bis zu ihrem Ende im Dezember 1969 über eine knappe Mehrheit im Bundesrat.

Zweite Große Koalition seit 2005

Heute hat sich die Parteienlandschaft Deutschlands im Vergleich zum Zeitraum 1966 bis 1969 deutlich verändert. Aus dem früheren Dreiparteiensystem hat sich im Bund sowie in vielen Ländern durch das Hinzutreten von Grünen und Linkspartei ein Fünfparteiensystem entwickelt.¹⁵ Dieser Pluralisierungsprozess der deutschen Parteien-

¹³ In Hessen, Bayern, Bremen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Den größten Erfolg hatte die NPD 1968 in Baden-Württemberg, wo sie mit 9,8 Prozent in den Landtag einzog.

¹⁴ Vgl. Uwe Jun, Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949, Opladen 1994.

¹⁵ Vgl. Frank Decker, Parteiendemokratie im Wandel, in: Ders./Viola Neu (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007, S. 22 ff.

landschaft hat Folgen für die parteipolitische Zusammensetzung der Landesparlamente und damit zugleich für die Koalitionsmuster in den Landesregierungen. Die Koalitionsvarianten sind mittlerweile viel „bunter“ und vielfältiger geworden. Absolute Mehrheiten einer einzigen Partei sind unter diesen Bedingungen zwar nicht gänzlich ausgeschlossen (wie die CSU in Bayern, die CDU im Saarland und in Thüringen sowie die SPD in Rheinland-Pfalz beweisen), aber erheblich schwieriger zu erreichen. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit gestiegen, dass Regierungsmehrheiten nur noch durch Große Koalitionen oder durch Dreier-Bündnisse erzielt werden können.

In der Tat wurden in den Bundesländern seit der Wiedervereinigung drei Regierungsformate (Alleinregierungen, Zweier-Bündnisse und Dreier-Bündnisse) sowie insgesamt sieben Koalitionsvarianten¹⁶ praktiziert: CDU-SPD, CDU-FDP, SPD-FDP, SPD-Grüne, SPD-PDS, SPD-Grüne-FDP (Ampelkoalition) und CDU-FDP-Schillpartei (in Hamburg). Auch bislang tabuisierte Koalitionsoptionen wie Schwarz-Grün oder auch Schwarz-Gelb-Grün („Jamaika“) erscheinen auf Landesebene inzwischen nicht mehr ausgeschlossen.

Wie sahen vor diesem Hintergrund die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat seit dem Beginn der zweiten Großen Koalition aus? Zum Zeitpunkt des Amtsantritts der Regierung Merkel waren in Bayern (CSU, 6 Stimmen), Hamburg (CDU, 3), Hessen (CDU, 5), im Saarland (CDU, 3) und in Thüringen (CDU, 4) Unions-Alleinregierungen an der Macht. Hinzu kamen CDU-FDP-Koalitionsregierungen in Baden-Württemberg (6), Niedersachsen (6), Nordrhein-Westfalen (6) und Sachsen-Anhalt (4) sowie CDU-geführte Große Koalitionen in Sachsen (4) und Schleswig-Holstein (4). Die SPD stellte den Ministerpräsidenten in den SPD-geführten Großen Koalitionen in Brandenburg (4) und Bremen (3), in der SPD-FDP-Koalition in Rheinland-Pfalz (4) und in den SPD-Linkspartei-Koalitionen in Berlin (4) und Mecklenburg-Vorpommern (3).

¹⁶ Darin eingeschlossen sind auch Regierungskoalitionen ohne Parlamentsmehrheit wie die von der PDS tolerierten rot-grünen Minderheitsregierungen in Sachsen-Anhalt (1994–1998) und Berlin (2001–2002).

Zustimmungsversagungen und Einsprüche des Bundesrats

Nach den Wahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt am 26. März 2006 kam es zu einigen Verschiebungen im Bundesrat, so dass die „R-Länder“ über 44 von 69 Sitzen verfügen. Als nach den Landtagswahlen vom 17. September 2006 in Mecklenburg-Vorpommern eine Große Koalition gebildet wurde, besaßen die Regierungsparteien aus Union und SPD mit insgesamt 47 Stimmen sogar eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat. Diese Zwei-Drittel-Mehrheit bestand bis zum Regierungswechsel im Bundesland Bremen, in dem nach den Wahlen vom 13. Mai 2007 eine rot-grüne Koalition die Große Koalition ablöste. Danach umfasste die Gruppe der „R-Länder“ bis zum Februar 2008 wieder 44 Stimmen.

Derzeit (März 2008) werden fünf der 16 Bundesländer von Regierungen geführt, deren parteipolitische Zusammensetzung identisch mit derjenigen der Bundesregierung ist. Dazu kommen die Alleinregierungen von CDU und SPD. Damit verfügen die „R-Länder“ momentan über 36 der 69 Stimmen.

Bis Anfang 2008 hatten die von der CDU allein regierten Länder Hamburg (3 Stimmen) und Hessen (5 Stimmen) die Gruppe der R-Länder im Bundesrat noch verstärkt: Union und SPD konnten sich bis dahin im Bundesrat auf 44 der 69 Stimmen stützen. Die Landtags- bzw. Bürgerschaftswahlen führten im Februar 2008 in Hessen und Hamburg jedoch zu einem Ende der CDU-Alleinregierungen. Das Ergebnis der Regierungsbildung ist in beiden Ländern momentan offen. Sollten in Hessen und Hamburg andere Regierungsbündnisse als eine Große Koalition zustande kommen, würde dies die Gruppe der „M-Länder“ zusätzlich mit acht Stimmen stärken. Auch dann hätte die Berliner Große Koalition aber noch eine Mehrheit von 36 zu 33 Stimmen. Zu den „M-Ländern“ mit derzeit insgesamt 25 Stimmen zählen Baden-Württemberg (CDU/FDP, 6), Niedersachsen (CDU/FDP, 6), Nordrhein-Westfalen (CDU/FDP, 6), Berlin (SPD/Linke, 4) und Bremen (SPD/Grüne, 3). „O-Länder“, also Bundesländer, deren Regierungen vollständig von Parteien gebildet werden, die im Bund zur Opposition zählen, kennt die parteipolitische Architektur des Bundesrats wie schon während der Kanzlerschaft Kurt Georg Kiesingers nicht.

Dass der Bundesrat in Zeiten divergierender Mehrheiten seine potenzielle Vetomacht häufiger nutzt als in Perioden, in denen die Bundestagsmehrheit im Bundesrat eine kooperationswillige parteipolitische Mehrheit ihrer Couleur auf ihrer Seite hat, lässt sich statistisch leicht nachweisen.¹⁷ Die Zahl der Zustimmungsversagungen und Einsprüche des Bundesrats ist in Phasen divergierender Mehrheiten signifikant größer. Vor allem der Vermittlungsausschuss tritt viel häufiger in Aktion. Während er bei gleichen parteipolitischen Mehrheiten durchschnittlich bei höchstens zehn Prozent aller Gesetzesbeschlüsse einer Wahlperiode angerufen wird, steigt die Vermittlungsquote bei divergierenden Mehrheiten oft auf über 20 Prozent an.¹⁸ Dass bei einer solchen Konstellation mögliche Blockaden von der Regierungsmehrheit bereits antizipiert werden und zu Umgehungs- oder Kooperationsstrategien führen, kann von der Statistik erst gar nicht erfasst werden.

Wie aber sieht die Bilanz in Zeiten Großer Koalitionen aus? Wie oft und mit welchem Erfolg wurden die Vetomöglichkeiten des Bundesrats in diesen Phasen wahrgenommen? Ein Blick auf die Statistik offenbart hierbei deutliche Unterschiede zwischen der ersten und der zweiten Großen Koalition. Zwischen 1966 und 1969 war die Zahl der Zustimmungsversagungen des Bundesrats – insgesamt bei zehn Gesetzen, was einem Anteil von 2,2 Prozent der vom Bundestag verabschiedeten Gesetze entsprach – sogar höher als in den beiden vorherigen Legislaturperioden.¹⁹ Seit 2005 hat der Bundesrat hingegen noch kein einziges zustimmungspflichtiges Gesetz abgelehnt, was gegenüber den vorherigen Legislaturperioden eine deutliche Reduzierung bedeutet.²⁰

Fast ebenso groß sind die Unterschiede, was die Anrufungen des Vermittlungsausschusses anbelangt. Zwischen 1966 und 1969

¹⁷ Vgl. K. Stüwe (Anm. 7), S. 25–32.

¹⁸ Vgl. Gebhard Ziller, Auch bei unterschiedlichen Konstellationen funktioniert alles ziemlich reibungslos, in: Das Parlament vom 18. 9. 1998, S. 14.

¹⁹ Vgl. 4. Wahlperiode: 7 (1,6 Prozent aller Gesetze); 3. Wahlperiode: 4 (0,9 Prozent aller Gesetze).

²⁰ Vgl. 15. Wahlperiode: 21 (5,2 Prozent aller Gesetze); 14. Wahlperiode: 19 (3,4 Prozent aller Gesetze)

Tabelle: Zustimmungversagungen und Einsprüche des Bundesrats

	Vorgang	5. Wahlperiode	16. Wahlperiode (bis 23. 01. 2008)
1.	Mitwirkung bei der Gesetzgebung		
1.1	vom Bundestag beschlossene, dem Bundesrat zugeleitete und von ihm beratene Gesetze (2. Durchgang)	461	295
1.2	vom Bundespräsidenten verkündete Gesetze	453	290
1.3	Zustimmungsgesetze	224	130
	Anteil in Prozent	49,4 %	44,8 %
1.4	Einspruchsgesetze	229	160
	Anteil in Prozent	50,6 %	55,2 %
2.	Anrufung des Vermittlungsausschusses		
2.1	Gesetzgebungsverfahren, in denen der Vermittlungsausschuss angerufen wurde	39	2
2.2	Nach Anrufung des Vermittlungsausschusses verkündete Gesetze	30	2
3.	Versagung der Zustimmung		
3.1	Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, zu denen der Bundesrat seine Zustimmung versagt hat	10 ¹	0
4.	Einsprüche des Bundesrates		
4.1	Anzahl der Einsprüche	0 ²	1
4.2	Einspruch vom Bundestag zurückgewiesen	0	1

Quelle: Für die 5. Wahlperiode vgl. Peter Schindler (Bearb.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestags 1949–1999, Bd. 2, Baden-Baden 1999, S. 2430; für die 16. Wahlperiode: www.bundesrat.de/cln_051/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf (11. 3. 2008).

1 Bei einem Gesetz wurde die Zustimmung ein weiteres Mal versagt.

2 Bei vier Gesetzen wurde die Einlegung des Einspruchs vorsorglich getroffen. In einem Fall fand der Antrag auf Zurückweisung im Bundestag keine Mehrheit

wurde der Vermittlungsausschuss insgesamt 39 Mal angerufen, davon allein 34 Mal durch den Bundesrat. Seitdem die zweite Große Koalition im Amt ist, wurde der Vermittlungsausschuss hingegen erst dreimal²¹ tätig, jeweils angerufen durch den Bundesrat.

²¹ Gesetz zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Arzneimittelversorgung (BR-Drs. 113/06) und Zensusvorbereitungsgesetz (BR-Drs. 638/07); das vom Bundesrat beantragte Vermittlungsverfahren zum Beamtenstatusgesetz (BR-Drs. 59/08) ist noch nicht entschieden.

Sehr unterschiedlich fielen bisher auch die Erfolgsquoten der Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat aus. Zur Zeit der ersten Koalition wurden neun der 39 vom Vermittlungsausschuss behandelten Gesetze endgültig nicht verkündet. Anders ausgedrückt: Fast ein Viertel (23 Prozent) aller vom Vermittlungsausschuss behandelten Gesetze sind zwischen 1966 und 1969 gescheitert.²² Die beiden seit 2005 initiierten und abgeschlossenen Vermittlungsverfahren führten demgegenüber jeweils zu einer Einigung zwischen Bundesrat und Bundestag.

Konfliktgegenstände und Konfliktlösungsmechanismen

Dass die Mehrheitsbildung im Bundesrat nicht nur von parteipolitischen Motiven²³ dominiert wird, zeigt sich auch und besonders in Zeiten Großer Koalitionen. Die Regierungschefs der Länder verstehen sich keineswegs als „Figuren auf dem Schachbrett der Bundesparteien“,²⁴ sondern sie gehen, wenn generelle oder spezifische Länderinteressen bedroht sind, im Zweifelsfall mit der je eigenen Bundespartei Konflikte ein. So verweigerte der Bundesrat 1969 beispielsweise dem „Architektengesetz“ die Zustimmung, weil die Länder dem Bund in diesem Bereich eine Gesetzgebungskompetenz absprachen. Im November 2007 legte der Bundesrat gegen das „Gesetz zur Vorbereitung der Volkszählung 2011“ sogar einstimmig Einspruch ein, weil sich die Länder nicht vom Bund diktieren lassen wollten, dass sie den Großteil der Kosten zu tragen hätten. Mit solchen Positionen erweist sich der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen eindeutig als Sachwalter von Länderinteressen.

Warum aber gab es zur Zeit der ersten Großen Koalition mehr Zustimmungversagungen und Vermittlungsverfahren als bislang während der zweiten Großen Koalition? Die These dieser Analyse ist, dass einige Reformvorhaben der Regierung Kiesinger, aus der Bund-Länder-Perspektive betrachtet, konfliktträchtiger waren. Zudem existieren der-

²² Vgl. Thomas Bauer, Der Vermittlungsausschuss, Bremen 1998, S. 198.

²³ Vgl. Sven Leunig, Öl oder Sand im Getriebe?, in: ZParl, 34 (2003) 4, S. 778–791.

²⁴ Heidrun Abromeit, Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992, S. 64.

zeit relativ gut funktionierende Konfliktverhinderungsmechanismen.

Die Konfliktgegenstände

Beide Großen Koalitionen traten mit dem Anspruch an, Strukturreformen durchzuführen. Aber einige Gesetzesvorhaben der ersten Großen Koalition berührten den Bundesrat in seiner Eigenschaft als Vertretung der Länder in besonderer Weise. Denn bei den beiden wichtigsten Reformprojekten der Regierung Kiesinger, der Finanzverfassungsreform und der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, ging es an die Substanz von Länderkompetenzen. Die Reform zielte darauf ab, finanzpolitische Zuständigkeiten von Bund und Ländern neu zu definieren und das undurchschaubar gewordene System an Mischfinanzierungen zu bereinigen.¹²⁵ Die finanzschwachen Länder zeigten sich für die strukturpolitischen Anliegen des Bundes empfänglich. Die finanzstarken Länder warfen dem Bund hingegen vor, mit Geld, das er zuvor den Ländern weggenommen habe, deren Aufgaben zu finanzieren und sich den Bundeseinfluss bei der Planung und Durchführung von Landesaufgaben zu sichern. Die reichen Bundesländer waren sich hier – unabhängig von parteipolitischen Konstellationen – einig.¹²⁶ Mit ihrem Stimmengewicht waren sie in der Lage, ein Veto des Bundesrats gegen die geplante Finanzreform herbeizuführen.

Der Konflikt brachte die erste Große Koalition in eine Zerreißprobe. Zwar verabschiedete der Bundestag die Reform nach zweijährigen Verhandlungen mit den Stimmen von CDU/CSU und SPD. Den Parteiführungen beider Parteien gelang es jedoch nicht, die Zustimmung „ihrer“ Landesregierungen zu erhalten. Am 7. Februar 1969 lehnte der Bundesrat die Bundestagsvorlage ab und rief den Vermittlungsausschuss an. Doch auch dort war eine Vermittlung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern nur schwer zu erreichen. Den ersten Vermittlungsvorschlag wies der Bundesrat im März 1969 mit den Stimmen der sechs finanz-

starken Bundesländer gegen die der vier finanzschwachen bei Enthaltung Berlins ab.

Um die Verabschiedung der Finanzverfassungsreform doch noch zu ermöglichen, vereinbarten die Fraktionsführungen von CDU/CSU und SPD, das Gesetzespaket aufzuschnüren und in drei Einzelgesetze zu zerlegen. Den Ländern wurden zahlreiche Zugeständnisse gemacht, so dass es am Ende doch noch zu einer Einigung kam – auch wenn von der ursprünglichen Regierungsvorlage am Ende „nicht viel mehr als das Etikett übrig“¹²⁷ blieb.

Ein derartiger Großkonflikt zwischen Bund und Ländern blieb während der zweiten Großen Koalition bisher aus, weil keines der seit Ende 2005 beschlossenen Reformgesetze die Interessen der Länder so berührte, wie dies 1969 bei der Großen Finanzreform der Fall gewesen war. Ob Gesundheitsreform, Klimaschutz oder Familienpolitik – in diesen Projekten der zweiten Großen Koalition mussten weder reiche noch arme Bundesländer allzu viel vom Bund befürchten. Dies gilt auch für die Föderalismusreform des Jahres 2006, die den Ländern keine Kompetenzverluste, sondern – z. B. durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und die Reduzierungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung – Kompetenzgewinne brachte. Die konfliktträchtige Thematik der Neuordnung der föderalen Finanzverfassung wurde von der amtierenden Großen Koalition bewusst ausgeklammert und als „Föderalismusreform II“ auf einen späteren Zeitpunkt in der Legislaturperiode verschoben.

Bund-Länder-Verhandlungsgremien

Die Institutionalisierung informeller Verhandlungsgremien bildete eine der wichtigsten Konfliktlösungsstrategien der Großen Koalition von 1966. Der ersten Großen Koalition gelang es auch bei schwierigen Fragen – wie der Notstandsgesetzgebung –, Konsens zwischen den Bündnispartnern herzustellen, weil sie tragfähige Kommunikations-, Kompromiss-, und Entscheidungsstrukturen besaß. Der „Kreißbronner Kreis“, benannt nach Kiesingers Urlaubsort am Bodensee, in dem im August 1967 erste Gespräche aufgenommen

¹²⁵ Vgl. Hans Pagenkopf, Die Finanz- und Steuerpolitik in der fünften Legislaturperiode des Deutschen Bundestags, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 23 (1970), S. 299–308.

¹²⁶ Vgl. Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen 2000³, S. 112 ff.

¹²⁷ Heribert Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozess während Großen Koalition 1966 bis 1969, Meisenheim am Glan 1975, S. 240.

wurden, gilt bis heute als „Urtyp eines Lenkungsremiums in einer großen Koalition“.¹²⁸ Ein *föderales* Verhandlungsforum war er jedoch nicht. Er fungierte vielmehr als „clearing-Stelle“¹²⁹ für koalitionspolitische Probleme. Regelmäßig beteiligt waren damals die Vorsitzenden der Koalitionsparteien (Kiesinger, Strauß und Brandt), die Fraktionsvorsitzenden von CDU/CSU und SPD im Bundestag (Barzel und Schmidt) sowie Minister Herbert Wehner (SPD). Damit waren die führenden Köpfe der Regierung, der Koalitionsparteien und der Koalitionsfraktionen eingebunden.

Eine Kommunikation mit den Landesregierungen und dem Bundesrat konnte mit dem Kreißbronner Kreis jedoch nicht hergestellt werden: Alle dort Beteiligten waren Bundespolitiker. Es gab darüber hinaus auch kein anderes informelles Gremium, das eine Koordinierung wichtiger Politikvorhaben der Großen Koalition mit den Ländern, insbesondere den Ministerpräsidenten, herbeiführen konnte. Bei der Großen Finanzreform etwa wurden die Ministerpräsidenten erst eingebunden, nachdem der Bundestag den ersten Entwurf Anfang Dezember 1968 bereits verabschiedet hatte: Auf Seiten der SPD ergriffen nun „Schmidt und Wehner (. . .) im Dezember 1968 sofort die Initiative, um eine Koordinierung mit den Ländern zu bewerkstelligen; allerdings vergeblich“.¹³⁰ Die Vermittlungsaufgabe musste daher von dem dafür eigentlich vorgesehenen *formalen* Organ übernommen werden: dem Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat.

Seit dem Beginn der zweiten Großen Koalition musste der Vermittlungsausschuss hingegen nur selten in Aktion treten, weil die Regierung Merkel insbesondere auch im Bereich der Bund-Länder-Beziehungen über gut funktionierende informale Verhandlungs- und Verständigungsremien verfügt. Schon im Koalitionsausschuss der heutigen schwarz-roten Koalition, der sich laut Koalitionsvertrag mindestens einmal im Monat treffen soll, sitzen Bundes- und Landespolitiker an

einem Tisch: Ihm gehören die Bundeskanzlerin, der Vizekanzler, die Parteivorsitzenden, die Fraktionsvorsitzenden und der CSU-Landesgruppenvorsitzende an. Mit dem SPD-Vorsitzenden Kurt Beck ist derzeit zugleich ein Ministerpräsident im Koalitionsausschuss vertreten; bis zum Rücktritt von CDU-Chef Edmund Stoiber war ein zweiter mächtiger Ministerpräsident beteiligt.

Im Zuge der Föderalismusreform, auf die sich CDU/CSU und SPD schon im Koalitionsvertrag von 2005 verständigt hatten, kam ein weiteres informelles Bund-Länder-Gremium hinzu, dessen Entstehung allerdings in die Zeit der rot-grünen Vorgängerregierung zurückreicht: Die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“. Unter dem Vorsitz von Edmund Stoiber (CSU) und Franz Müntefering (SPD) wurden von dieser Kommission seit 2003 Vorschläge zur Föderalismusreform erarbeitet. In den Verhandlungen zur Bildung einer Großen Koalition im Herbst 2005 einigten sich CDU/CSU und SPD darauf, die Föderalismusreform „auf der Grundlage der Vorarbeiten in der Föderalismuskommission“ zügig zu beschließen. Nach abschließenden Beratungen im Bundeskabinett, in den Koalitionsfraktionen und der Ministerpräsidentenkonferenz am 6. März, wurden am 10. März 2006 die Gesetzentwürfe der Großen Koalition in die parlamentarische Debatte eingeführt und gleichzeitig in Bundestag und Bundesrat beraten. Durch dieses Vorgehen war der Erfolg sichergestellt: Im Juli 2006 stimmte der Bundesrat der Reform mit 62 von 69 Stimmen zu.

Auch die noch ausstehende Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern („Föderalismusreform II“) soll durch eine gemeinsame Kommission von Bundesrat und Bundestag erarbeitet werden. Die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat konstituierten die Kommission am 8. März 2007. Zu Vorsitzenden wurden für den Bundestag der SPD-Fraktionsvorsitzende Peter Struck und für den Bundesrat der baden-württembergische Ministerpräsident Günther Oettinger (CDU) gewählt. Bundestag und Bundesrat entsenden jeweils 16 Mitglieder sowie 16 Stellvertreter in die Kommission. Unter den vom Bundestag entsandten Mitgliedern befinden sich dem Einsetzungsbeschluss entsprechend auch mehrere Bun-

¹²⁸ Jürgen Dittberner, Große Koalition: 1966 und 2005, in: APuZ, (2007) 35–36, S. 11–18 hier S. 15.

¹²⁹ K. Hildebrand (Anm. 6), S. 274.

¹³⁰ Andrea Schneider, Die Kunst des Kompromisses. Helmut Schmidt und die Große Koalition, Paderborn u. a. 1999, S. 178.

desminister. Fast alle Länder haben ihre Regierungschefs in die Kommission entsandt. Mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht, können zudem vier Abgeordnete aus den Landtagen an den Kommissionssitzungen teilnehmen. Ob es dieser Bund-Länder-Kommission erneut gelingen wird, ein konsensfähiges Konzept zu erarbeiten, ist derzeit noch völlig offen. Immerhin geht es dieses Mal, wie schon zur Zeit der ersten Großen Koalition, um das hochsensible Thema einer Finanzreform.

Zugeständnisse

Frühzeitige Zugeständnisse seitens des Bundes sind ein weiterer Grund dafür, dass es seit dem Amtsantritt der zweiten Großen Koalition noch zu keinen größeren Konflikten mit dem Bundesrat gekommen ist. Schon beim ersten großen Gesetzesvorhaben des schwarz-roten Bündnisses, der Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19 Prozent,¹ zeigte die Große Koalition Bereitschaft, im Interesse eines Erfolges im Gesetzgebungsverfahren auf Forderungen von Länderregierungen einzugehen. Um die Zustimmung des Bundesrats zu erhalten, wurde vereinbart, die Bundeszuschüsse beim Personennahverkehr geringer zu kürzen, als der Plan von Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (SPD) dies ursprünglich vorgesehen hatte. Den Kompromiss handelte der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck, der gleichzeitig SPD-Chef ist, mit Steinbrück aus. Kanzleramtsminister Thomas de Maizière (CDU) wollte dem zunächst nicht zustimmen. Als neben dem von der SPD allein regierten Rheinland-Pfalz aber auch Länder mit Großen Koalitionen (z. B. Schleswig-Holstein) damit drohten, das Gesetz im Bundesrat abzulehnen, wenn es nicht zu einem Kompromiss komme, gab die Bundesregierung nach. Ein Scheitern der Steuererhöhung oder weitere Verzögerungen wollten das schwarz-rote Bündnis unbedingt vermeiden.

Schlussbemerkungen

Aus der Perspektive parteipolitischer Arithmetik betrachtet, hatten die Großen Koalitionen unter Kurt Georg Kiesinger (1966–1969) und unter Angela Merkel (seit 2005) jeweils eine Mehrheit im Bundesrat. Aus diesem Grund trat der Bundesrat damals wie heute

nicht als Instrument parteipolitischer Vetospieler, sondern vorwiegend als Sachwalter von Länderinteressen in Erscheinung.

Ein Rückblick auf das erste schwarz-rote Regierungsbündnis zeigt jedoch, dass der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen keineswegs automatisch als Vetospieler ausfällt. Zwischen 1966 und 1969 verweigerte er sogar häufiger seine Zustimmung als in den beiden Legislaturperioden davor. Auch die Zahl der Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat blieb damals annähernd auf dem Niveau der Vorjahre. Dass es seit 2005 im Bundesrat zu wesentlich weniger Bund-Länder-Konflikten kam, liegt zum einen an der Tatsache, dass die Reformprojekte der Regierung Merkel bislang keine substantiellen Länderrechte gefährdeten; zum anderen gelingt den heutigen Koalitionären mittels informaler Prozesse und Gremien die frühzeitige Einbindung von Länderakteuren. Eine Strategie der Zugeständnisse und des Ausklammerns von hoch konflikträchtigen Themen hat ebenfalls dazu beigetragen, dass es bislang keinen größeren Konflikt der aktuellen Großen Koalition mit dem Bundesrat gegeben hat.

Ob es bei dieser Harmonie bleibt, ist mehr als fraglich. Denn wenn – wie angekündigt – irgendwann die lange aufgeschobene Neuregelung der föderalen Finanzverteilung zur Entscheidung ansteht, könnte sich die Verteilung der Bundesratsstimmen nach der Finanzkraft der Länder als folgenreicher erweisen als parteipolitische Mehrheiten. 1966 bis 1969 hatten die finanzstarken Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen) eine absolute Mehrheit von 22 Stimmen im Bundesrat. Seit der Wiedervereinigung Deutschlands besitzen jedoch die finanzschwächeren, beim Länderfinanzausgleich ausgleichsberechtigten, Länder eine starke Mehrheitsposition. Sie kontrollieren 43 von 69 Stimmen. Mit dieser Mehrheit sind heute nunmehr die ärmeren Länder in der Lage, Reformen, die für sie in eine „unliebsame Richtung“² führen, zu verhindern. Eine solche Allianz könnte dann auch der aktuellen Großen Koalition im Bundesrat die Stirn bieten.

¹ Manfred G. Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, Bonn 2007, S. 202.

¹ Vgl. BT-Drucksachen 16/752, 16/1369.

Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht

Um die Jahreswende 2006/2007 mussten die Leser der Wochenzeitung „Die Zeit“ den irritierenden Eindruck gewinnen, als stünde das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik vor einem tief greifenden Wandel. Auslöser dieses Wandels

Marcus Höreth

Dr. phil. habil., geb. 1968; wiss. Mitarbeiter, Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Lennéstr. 25, 53113 Bonn. <http://www.politik.uni-bonn.de/main/lestde/hoereth.html>

schien ausgerechnet der Bundespräsident zu sein, dessen Amt – gemessen an der mit ihm verbundenen Macht – zu den harmlosesten gehört, die in der Bundesrepublik zu vergeben sind. „Eigentlich ein unmögliches Staatsamt“, so der Bonner Verfassungsrechtler Josef Isensee, „dem Protokoll nach das höchste, ist es das ärmste der Kompetenzausstattung nach“.¹ Mit Bundespräsident Horst Köhler aber – so suggerierten die Journalisten Matthias Geis und Bernd Ulrich – würde eine neue APO mobil machen, die die politischen Geschäfte der Großen Koalition in Berlin gehörig aufmischt.² Zum wiederholten Mal in seiner Amtszeit weigerte sich der Bundespräsident, ein parlamentarisch ordnungsgemäß zustande gekommenes Gesetz auszufertigen.³ Diese überraschende Renitenz wurde sogleich dahin gehend interpretiert, dass Köhler sich zum machtvollen Opponenten und ernsthaften Gegenspieler der regierenden Mehrheit in Gestalt einer Großen Koalition aufgeschwungen habe.

Im Jargon der Politikwissenschaft ausgedrückt: Der Bundespräsident wurde zu einem echten „nachträglichen und fallabhängigen“⁴ Vetospieler, den die zum Regieren beauftragte Regierungsmehrheit nicht mehr einfach ab-

sorbieren konnte. Auch der um möglichst genaue Systematisierung und Typologisierung bestimmter Systemmerkmale bemühten Politikwissenschaft ist diese durch Köhler vermeintlich herbeigeführte Veränderung der mehrheitsbestimmten Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems natürlich nicht verborgen geblieben. Durch diesen politischsten Bundespräsidenten in der Geschichte der Bundesrepublik könnte etwa angenommen werden, dass das parlamentarische Regierungssystem „anti-majoritär hybridisiert“ wird und sich durch das präsidentiale Vetorecht der Ausfertigungsverweigerung gar „sektoral präsidentialisiert“ – mithin würde es dem Typus semi-präsidentieller Regierungssysteme wie in Frankreich näher kommen.⁵

Man kann zwar durchaus mit den guten Argumenten Winfried Steffanis behaupten, diesen Systemtypus gäbe es gar nicht.⁶ Doch wenn man sich auf dieses Modell einlässt und seinen Erfinder Maurice Duverger⁷ beim Wort nimmt, dann lässt sich ein parlamentarisches Regierungssystem jedenfalls dann als semipräsidentiell bezeichnen, wenn der direkt gewählte Staatspräsident über „quite considerable powers“ verfügt. Nun ist der Bundespräsident zwar nicht direkt vom Volk gewählt, weshalb eines der wichtigsten Kriterien eines präsidentiellen oder semi-präsidentiellen Systems nicht erfüllt ist – könnte es aber nicht sein, dass der Bundespräsident mit seinem Prüfungsrecht ein echtes Vetorecht besitzt und er insofern doch über

¹ Josef Isensee, Braucht die Republik einen Präsidenten?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), (1994) 20, S. 1329 ff.

² Vgl. Matthias Geis/Bernd Ulrich, Die neue APO macht mobil, in: Die Zeit vom 18. 1. 2007, S. 4.

³ Vgl. zu den vorangegangenen Fällen Johannes Rau, Vom Gesetzesprüfungsrecht des Bundespräsidenten, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (2004) 1, S. 1 ff.

⁴ Michael Stoiber, Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 17 (2007), S. 33 f.

⁵ Vgl. kritisch zu dieser Interpretation Roland Lhotta, Der Bundespräsident als außerparlamentarische Opposition? Überlegungen zur Performanz bundesdeutscher Konsensdemokratie im parlamentarischen Bundesstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl), (i. E.), S. 3, S. 13 ff.

⁶ Vgl. Winfried Steffani, Parlamentarische und Präsidentschaftliche Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratie, Opladen 1979.

⁷ Vgl. Maurice Duverger, A new Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, 8 (1980), S. 165–187.

„quite considerable powers“ verfügt? Offensichtlich legitimiert sich diese Macht des Staatsoberhauptes weniger über den demokratischen input – den die eigentümliche, den Bundespräsidenten wählende Bundesversammlung auch kaum zu erbringen vermag –, sondern über seine output-Funktion, die der wissenschaftlichen Diskussion in ihrer ganzen Ausdifferenziertheit bis in die jüngste Zeit hinein aber eher verborgen geblieben ist.

Irritationen um das Prüfungsrecht

Die eben nur kurz angerissenen Thesen zur sektoralen Präsidialisierung des parlamentarischen Regierungssystems machen eine gewisse analytische Unsicherheit deutlich, mit der heute dem Amt des Bundespräsidenten begegnet wird. Tatsächlich fügt sich dieses Amt nicht besonders geschmeidig in die gängigen Typen der Regierungslehre. Für die Funktionsfähigkeit eines parlamentarischen Regierungssystems ist diese Figur im Grunde verzichtbar – wie man übrigens schon mit Blick auf die Regierungssysteme der Bundesländer sehen kann, die allesamt ohne einen solchen Präsidenten auskommen.⁸ Umgekehrt war und ist dessen Existenz auf Bundesebene von Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft jedenfalls solange gut zu verschmerzen, solange man sich einreden konnte, im Grunde sei der Bundespräsident – bezogen auf die realen politischen Machtverhältnisse und den tatsächlichen Regierungsprozess – kaum mehr als eine „quantité négligable“, eine Randfigur, die sich weitgehend aufs Repräsentieren beschränkt und auch beschränken sollte. Dementsprechend zurückhaltend und defensiv wurde das Amt und seine Funktionen wissenschaftlich beschrieben.

Die jüngsten Irritationen über das Amt des Bundespräsidenten entzündeten sich an seinem Recht, Bundesgesetze vor deren Ausfertigung auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen. Dieses Prüfungsrecht bietet hier den Anlass, die Funktionen des Bundespräsidenten aus Sicht gängiger verfassungsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Erklärungsansätze genauer zu hinterfragen. Im Anschluss

⁸ Vgl. Frank Decker, Die Regierungssysteme in den Ländern, in: Ders. (Hrsg.), *Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*, Wiesbaden 2004, S. 169 ff., S. 183.

daran soll die etwas überspitzt formulierte Frage beantwortet werden, ob dieses Amt unverzichtbar oder überflüssig ist. So ist diese Frage jedoch noch zu allgemein gestellt und wird daher um die folgende zu überprüfende Hypothese ergänzt: Ist das Amt und das mit ihm verbundene Prüfungsrecht nicht vor allem deshalb doch unverzichtbar, weil der Bundespräsident zum (einspringenden) Hüter der Verfassung wird, wenn und soweit der Weg zu einer abstrakten Normenkontrolle unter den Bedingungen der Großen Koalition verbaut ist?⁹

Könnte es nicht sogar sein, dass der Bundesgesetzgeber in antizipierender Reaktion auf die drohende Ausfertigungsverweigerung durch den Bundespräsidenten im legislativen Prozess mehr verfassungsrechtliche Sorgfalt und Umsicht walten lässt als ohne ein ex post zur Intervention bereit – und berechtigtes – Staatsoberhaupt?¹⁰ Insofern könnte der Bundespräsident seiner im Grundgesetz angelegten Vorbeugefunktion¹¹ unter den Bedingungen der Großen Koalition am besten gerecht werden, gerade weil und soweit er sein Prüfungsrecht auch effektiv ausübt.

Der Bundespräsident – ein „systemfremdes Element“?

Will man über das Amt des Bundespräsidenten unter funktionalen Gesichtspunkten Genaueres wissen, erfährt man von der Staatsrechtslehre mehr als von politikwissenschaftlichen Abhandlungen zum parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik. Grundsätzlich gilt aber hier wie dort, dass das Modell der parlamentarischen Demokratie dem Bundespräsidenten als „einem Staatsoberhaupt, das nicht zugleich Regierungschef ist, im Spiel der Kräfte und Gegenkräfte keinen natürlichen, quasi systemtragenden Platz“¹² einräumen kann. Meist ist daher von

⁹ Als Antragsteller kommt gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG neben der Bundesregierung und einer Landesregierung nur ein „Drittel der Mitglieder des Bundestages“ in Betracht – ein Quorum, das im Falle einer Großen Koalition kaum erreicht werden kann.

¹⁰ Vgl. Georg Vanberg, *Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise*, in: *Journal of Theoretical Politics*, 10 (1998), S. 299 ff.

¹¹ Vgl. Xuewu Gu, *Die „Vorbeugefunktion“ des Bundespräsidenten*, in: *ZParl*, 30 (1999), S. 761–771.

¹² Martin Nettesheim, *Amt und Stellung des Bundespräsidenten in der grundgesetzlichen Demokratie*, in:

staatsnotariellen und repräsentativen Funktionen die Rede, zuweilen auch von einer „Reservfunktion“.¹³ Der Bundespräsident nimmt gleichwohl bei allen Schwierigkeiten hinsichtlich seiner exakten Funktionsbestimmung in funktionaler und gewaltenteiliger Verschränkung mit anderen Organen an der Ausübung der Staatsgewalt teil, und zwar aus einer eigenen Verfassungsposition heraus ergänzend und unterstützend. Aus der „Kompetenznot“ des Bundespräsidenten macht die Staatsrechtslehre gerne eine „Integrationsstufe“: dem Präsidenten bleibt immerhin die Macht des Wortes, mit dem er – gewissermaßen *smendianisch* – tatkräftig an der Integration des bundesrepublikanischen Gemeinwesens mitwirken soll: „Ob er will oder nicht, er muss reden, reden, reden, im kleinen und im großen Kreise, auf nationaler und auf internationaler Bühne, zu Festen und zu Trauerfällen.“¹⁴ Ulrich Scheuner hat die Möglichkeiten, die sich dem Bundespräsidenten in seinem Amt bieten, salbungsvoller beschrieben: „Ein solches Amt gewährt seinem Inhaber eine der großen Möglichkeiten, die ein Menschenleben erhalten kann, sich als Politiker und Staatsmann an einer großen Aufgabe voll zu entfalten, aber auch als Persönlichkeit sich in einem Einfluss auf die Gesamtheit zur Geltung zu bringen.“¹⁵

Allerdings existiert mit dem Prüfungsrecht in Art. 82 GG eine Kompetenz des Bundespräsidenten, die in der staatsrechtlichen Diskussion erhöhte Aufmerksamkeit erfahren hat.¹⁶ Dies ist eine Befugnis legislativer Art, weil die Gesetzgebung erst durch die Ausfertigung des Gesetzes abgeschlossen werden kann – ohne diesen Akt liegt lediglich ein parlamentarischer Mehrheitsbeschluss vor. Unstrittig ist in der Staatsrechtslehre, dass der Bundespräsident bei der Ausfertigung von Bundesgesetzen ein formelles Prüfungsrecht

besitzt. Unklar ist hingegen, ob er ein materielles Prüfungsrecht beanspruchen kann. Soweit ihm dies eingeräumt wird, insistieren manche Staatsrechtler – und die meisten bisherigen Bundespräsidenten – aber darauf, dass sich dieses Prüfungsrecht auf eine Evidenzkontrolle beschränken sollte.¹⁷ Dies bedeutet, dass der Bundespräsident nur in jenen Fällen die Ausfertigung verweigern sollte, in denen ein evidenter Verfassungsverstoß („zweifelsfrei und offenkundig“) vorliegt, nicht jedoch bei bloßen verfassungsrechtlichen Zweifeln. Unter rein verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist die – zunächst ganz sympathisch klingende – Reduktion des Prüfungsrechts auf eine Evidenzkontrolle aber nicht recht überzeugend.¹⁸

Die Feststellung, dass ein Gesetz verfassungswidrig ist, kann immer nur das Resultat einer eingehenden, umfassenden und gewissenhaften Prüfung sein und ist niemals einfach „evident“, zumal die Praxis zeigt, dass der Gesetzgeber höchst selten ein „zweifelsfrei“ verfassungswidriges Gesetz erlässt, sich mithin in der Regel auch immer Argumente für die Verfassungskonformität eines strittigen Gesetzes anführen lassen. Der Bundespräsident würde seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen somit keinesfalls überschreiten, „wenn er die Ausfertigung eines Gesetzes schon dann ablehnen würde, wenn er aufgrund sorgfältiger und gewissenhafter Prüfung (. . .) zur Schlussfolgerung gelangte, dass das Gesetz verfassungswidrig sei, ohne dass es auf Offenkundigkeit ankommt.“¹⁹ Geboten ist daher sogar eher eine Prüfungspraxis, „die davon ausgeht, dass der Präsident (. . .) bereits dann die Ausfertigung zu verweigern hat, wenn sich für die Annahme der Verfassungswidrigkeit die deutlich besseren Gründe anführen lassen“.²⁰

Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Josef Isensee/Paul Kirchhof, Heidelberg 2005³, S. 1031 ff., Rn. 1.

¹³ Werner Heun, Die Stellung des Bundespräsidenten im Lichte der Vorgänge um die Auflösung des Bundestages, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 109 (1984), S. 13 ff., S. 15 f.

¹⁴ J. Isensee (Anm. 1), S. 1329.

¹⁵ Ulrich Scheuner, Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung, Tübingen 1966, S. 9.

¹⁶ Vgl. Hartmut Maurer, Staatsrecht I. Grundlagen – Verfassungsorgane – Staatsfunktionen, München 2007³, S. 553 ff.

¹⁷ So auch – unter Verweis auf das entsprechende Schrifttum – J. Rau (Anm. 3), S. 7.

¹⁸ Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass das BVerfG quasi die Möglichkeit eines „chirurgischen Eingriffs“ besitzt, indem es ein Gesetz nur in Teilen als verfassungswidrig einstufen und damit eine Teilnichtigkeit feststellen kann, während der Bundespräsident nur das Gesetz insgesamt ausfertigen oder insgesamt ablehnen muss. Wenn ein Gesetz aufgrund eines eher unbedeutenden Teils verfassungswidrig ist, kann es für den Bundespräsidenten daher sinnvoll sein, das Gesetz dennoch auszufertigen, zumal wenn die nachträgliche Möglichkeit der Klage beim BVerfG besteht.

¹⁹ M. Nettesheim (Anm. 12), Rn. 46.

²⁰ Ders., Die Aufgaben des Bundespräsidenten, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Anm. 12), S. 1073 ff. Rn. 39.

Die Politikwissenschaft steht diesen staatsrechtlichen Überlegungen zum Prüfungsrecht des Bundespräsidenten eigentümlich reserviert gegenüber und reflektiert diese kaum.¹²¹ Generell wird hier gerne hervorgehoben, dass jede Regierungsmehrheit sich einem tief gestaffelten System von institutionellen Checks and Balances gegenüber sieht, das als Schranke parlamentarischer Mehrheitsherrschaft dient und auch dienen soll. Doch für gewöhnlich wird der Bundespräsident nicht als Bestandteil jenes tief gestaffelten Systems identifiziert, sondern als eine Institution wie der Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht. Einmischungen des Bundespräsidenten in den legislativen Prozess auf Basis des Ausfertigungsverweigerungsrechts werden daher unisono als „systemwidrig“¹²² abgelehnt, weil „Spannungen“ zwischen einem Bundespräsidenten und der Regierungsmehrheit „mit der Logik einer parlamentarischen Demokratie (...) kaum vereinbar“¹²³ seien.

Tatsächlich lässt sich die Reinheit des parlamentarischen Regierungssystems nur behaupten, wenn dem Bundespräsidenten eine lediglich untergeordnete Rolle eingeräumt wird und er über sein Gesetzausfertigungsrecht nicht zu einem „Parteigänger einer Partei“ in politischen Konflikten der Staatsorgane wird. Aus ähnlichen Gründen muss auch die – oftmals undifferenziert geforderte – legitimatorische Aufwertung des Bundespräsidenten durch dessen Direktwahl abgelehnt werden, weil sie ihn in eine Konkurrenzsituation zu dem ja nur indirekt gewählten Bundeskanzler stellen würde, die dem parlamentarischen Regierungssystem kaum zuträglich wäre.¹²⁴

Damit muss aber keineswegs das letzte Wort aus politikwissenschaftlicher Sicht gesprochen sein. Bei der Beurteilung des Problems müsste es indessen zuallererst darauf ankommen, welcher demokratietheoretische Maßstab zugrunde gelegt wird. Empirisch spricht wenig dafür, das politische System quasi nur unter dem Blickwinkel eines West-

minster-Systems zu begutachten, da schon die gewaltenteilige Mischverfassung des Grundgesetzes mit seinen durchaus eigentümlichen *checks and balances* Konsenszwänge institutionalisiert, die mit diesem reinen Modell kaum in Einklang zu bringen sind. Aus diesem Grund müssen andere Maßstäbe gesucht werden, wobei vor allem folgendes zu beachten ist: Legitimationstheoretisch müssen Macht und Gegenmacht im gewaltenteiligen System der Bundesrepublik keineswegs immer durch majoritäre demokratische Rückkopplung legitimiert sein. Wichtiger ist aus Sicht der Gewaltenteilungslehre vielmehr, dass sich Macht und Gegenmacht wechselseitig in Schach halten und kontrollieren können. Nicht jede öffentliche Herrschaftsausübung muss dabei durch Legitimationketten direkt auf das Volk zurückgeführt werden.¹²⁵ Oft ist dies gerade nicht der Fall, wie schon die Entscheidung der Verfassungsmütter und –väter für ein machtvolles, vor allem auch die Minderheiten schützendes Verfassungsgericht und den die Eigenstaatlichkeit der Länder garantierenden und sich der Logik nationaler politischer Mehrheiten gelegentlich entziehenden Bundesrat im bundesdeutschen Beteiligungsföderalismus indiziert.

In diese gewaltenteilige und letztlich doch outputorientierte Logik als ergänzendes und korrigierendes Moment neben der inputorientierten Logik des parlamentarischen Regierungssystems reiht sich dann aber auch der Bundespräsident ein, der – so gesehen – auf eine stärkere demokratische Legitimation beispielsweise durch seine Direktwahl aber auch getrost verzichten kann, weil er sich schlicht durch andere Leistungen – gewissermaßen „kompensatorisch“ – zu rechtfertigen vermag.¹²⁶ Daher dürfte das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten zwar ein systemfremdes Element des parlamentarischen Regierungssystems sein, gerade weil hier seine Funktion über das „stilgebende“ und „repräsentative“ hinausgeht.¹²⁷ Dort ist dieses Recht aber

¹²¹ Als rühmliche Ausnahme Werner Kaltefleiter, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln-Opladen 1970, S. 255 ff.

¹²² Klaus von Beyme, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2004¹⁰, S. 306.

¹²³ Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006⁷, S. 299.

¹²⁴ Vgl. Frank Decker, Hände weg vom Präsidenten!, in: Berliner Republik, 6 (2004), S. 12 ff., S. 14.

¹²⁵ Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Ders., Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M. 1992², S. 289 ff.

¹²⁶ Vgl. Wilhelm Hennis, Legitimität. Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme (PVS-Sonderheft 7), Opladen 1976, S. 9–38.

¹²⁷ K. von Beyme (Anm. 22), S. 306.

falsch verortet, weil das parlamentarische Regierungssystem – und das wird von Politikwissenschaftlern nur zu gerne übersehen – nur *ein* konstitutiver Bestandteil des demokratischen Verfassungsstaats ist, der schon durch die nicht immer spannungsfreie Zusammenführung von Demokratie- und Verfassungsprinzip ein komplett anderes Gesamtsystem konstituiert als es bei einem reinen parlamentarischen Regierungssystem à la Westminster beobachtet werden kann. Doch im Widerspruch zum demokratischen Verfassungsstaat steht das Ausfertigungsverweigerungsrecht gerade nicht, sondern steht mit ihm in bestem Einklang.

Der Bundespräsident – „Mithüter der Verfassung“

Nur wenn diese Zusammenhänge übersehen werden, mag man es als Gefahr wahrnehmen, dass der Bundespräsident durch die Wahrnehmung seiner Prüfungscompetenz in eine stärkere Konkurrenzsituation zum Amt des Bundeskanzlers und dessen parlamentarisch verantwortliche Regierung kommen und hierüber sogar zum institutionellen Vetospieler werden könnte, der ähnlich wie der Bundesrat die Gesetzgebung der Regierungsmehrheit blockiert. Gesehen wird hier nicht – und exakt dies ist eben auch konstitutiv für den demokratischen Verfassungsstaat –, dass der Bundespräsident gerade nicht unbedingt das „letzte Wort“¹²⁸ hat, wenn er ein Gesetz nicht ausfertigt. Karlsruhe kann, nachdem es im Wege des Organstreitverfahrens angerufen worden ist, seinerseits das Veto des Präsidenten wieder vetoisieren, wenn sich herausstellt, dass der Bundespräsident seinen Ermessensspielraum überschritten hat und z. B. ein Gesetz aus rein politischen Gründen ablehnt.¹²⁹ Hier kommt übrigens ein institutionelles Gleichgewichtsdenken zum Ausdruck, wie es trotz aller systematischen Ungereimtheiten durchaus typisch für das Grundgesetz ist:

¹²⁸ Peter Graf Kielmansegg, Die Instanz des letzten Wortes. Verfassungsgerichtsbarkeit und Gewaltenteilung in der Demokratie, Stuttgart 2005.

¹²⁹ Zu einem solchen Fall ist es in der Geschichte der Bundesrepublik noch nie gekommen. Die Weigerung des Bundespräsidenten Heinemann, das 1969 beschlossene „Architektengesetz“ auszufertigen, hätte jedoch beinahe eine Organklage nach Art. 93 Abs. 1 GG zur Folge gehabt. Vgl. Jürgen Hartmann/Udo Kempf, Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien, Opladen 1989, S. 38.

Unter den vom Grundgesetz gewollten Bedingungen werden alle Beteiligten – Gesetzgeber und Präsident – umsichtig und vorsichtig agieren, da ersterer die politische Niederlage einer Ausfertigungsverweigerung befürchtet, während letzterer die verfassungsrechtliche Niederlage im Wege des Organstreitverfahrens in Karlsruhe antizipieren muss, wenn er sein Prüfungsrecht unangemessen wahrnimmt. Gegenüber dem wichtigsten Hüter der Verfassung, dem Bundesverfassungsgericht als weiterem obersten Verfassungsorgan, steht der Bundespräsident nur in der „Vorhand“, während der „Vorrang“ im Zweifel immer Karlsruhe zukommt.¹³⁰ Es liegt daher im institutionellen Eigeninteresse des Bundespräsidenten, behutsam mit diesem Instrument umzugehen.

Zwar ist die Erkenntnis, dem Bundespräsidenten keine besondere Rolle als „Hüter der Verfassung“ zuzuschreiben, gängige Münze. Mit dem GG wurde diese – wie man weiß ja durchaus missbrauchsanfällige – Funktion bewusst fallen gelassen. Neben dem Bundesverfassungsgericht brauchte man keinen besonderen Hüter der Verfassung mehr – vor allem keinen, der sich machtvoll über das Parteiengzänk erheben und den vermeintlich wahren Willen des Volkes zu repräsentieren für sich in Anspruch nehmen könnte („volonté générale“), nur um unter dieser demokratietheoretisch höchst zweifelhaften Prämisse diktatorisch am Parlament vorbeiregieren zu können, in dem – so meinten die zahlreichen Parlamentskritiker in der Weimarer Republik – der zur politischen Einheitsbildung kaum zu gebrauchende, weil dissonante und vielstimmige „volonté de tous“ dominierte. Und doch könnte es sich lohnen, die Kategorie des „Hüters der Verfassers“ wieder aus der Mottenkiste der Geschichtsschreibung um die gescheiterte Weimarer Reichsverfassung zu holen und sie auf den Bundespräsidenten anzuwenden.

Was spricht dagegen, dem Bundespräsidenten einzuräumen, als einspringender Hüter der Verfassung zu fungieren, dort wo es nötig ist? Wenn man einerseits annimmt, dass der Bundespräsident zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit per Gesetz berufen und sogar verpflichtet ist,¹³¹ dabei andererseits dessen

¹³⁰ H. Maurer (Anm. 16), S. 556.

¹³¹ W. Kaltefleiter (Anm. 21), S. 211.

Funktionszuschreibung als „Hüter der Verfassung“ vehement ablehnt,³² verstrickt man sich in logische Widersprüche. Wenn der Bundespräsident nicht – gemeinsam mit dem Bundesverfassungsgericht – die Aufgabe des Hüters der Verfassung hat, warum soll er dann die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen prüfen? In der Tat ist dies ja seine Pflicht, denn: „Die Ausfertigung eines offenkundig verfassungswidrigen Gesetzes wäre eine Pflichtverletzung, die nach Art. 61 GG sanktioniert werden könnte.“³³ Da dieser Prüfungsakt aber auch die Konsequenz haben kann, dass ein Gesetz nicht zustande kommt, muss er funktional irgendwie legitimiert sein. Wie schon gezeigt, verlangt die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems jenes Prüfungsrecht gerade nicht. Aus welcher Funktion heraus aber ließe sich dann logisch begründen, dass der Bundespräsident Gesetze, hinter denen eine parlamentarische Mehrheit steht, gegebenenfalls verhindert, wenn zugleich das Argument des Verfassungshütens abgelehnt wird? Hinter der reservierten Haltung gegen die Funktionszuschreibung als „Hüter der Verfassung“ stehen kaum logische Argumente, sondern eher intuitive Bedenken, die sich aus den historischen Erfahrungen mit dem von Carl Schmitt äußerst expansiv interpretierten Theorem des Hüters der Verfassung³⁴ und dessen unselbige exklusive Anwendung auf die Figur des Weimarer Reichspräsidenten verbinden, der dann aber in der Weimarer Verfassungspraxis von keiner anderen institutionellen Gegenmacht mehr wirksam eingehegt werden konnte.

Vom Bundespräsidenten droht keine Gefahr...

Diese Bedenken gegen die Funktionszuschreibung des „Hüters der Verfassung“ können heute nicht mehr überzeugen, da nach Bonn auch Berlin nicht Weimar ist. Der Bundespräsident, dem die Hüterfunktion – kumulativ mit dem Bundesverfassungsgericht und nicht exklusiv – eingeräumt werden kann, wird in der Berliner Republik kaum die Gelegenheitsstrukturen vorfinden, die ihm eine Machtdominanz im ausgeklügelten und ausbalancierten deutschen Regierungssystem

ermöglichen würden. Ein Art. 48 Weimarer Reichsverfassung (WRV) existiert im GG nicht – aus dem Bundespräsidenten kann kaum ein regierendes Staatsoberhaupt werden, das am Parlament vorbei regiert. Grundsätzlich spricht gleichwohl nichts dagegen, dass das Staatsoberhaupt auch in der parlamentarischen Demokratie eine wichtige Rolle einnehmen kann, indem es das Kräftespiel von Parlament und Regierung mit überwacht und gegebenenfalls eingreift, wenn die Verfassung sonst Schaden nehmen könnte – natürlich immer nur im Rahmen der ihm von Verfassungs wegen gegebenen Möglichkeiten, niemals aber extrakonstitutionell. Diese Funktionszuschreibung als „Mithüter der Verfassung“ ergänzt neuere verfassungsrechtliche Überlegungen, in denen dem Bundespräsidenten als „Kustos“-Funktion die Rolle eines „beschützenden Wächters des politischen Prozesses“³⁵ zugeschrieben wird. Dieser steht insofern doch über den klassischen Gewalten als eine Gewalt „sui generis“ – auch und gerade weil er funktional keiner der anderen Gewalten exklusiv zugeordnet werden kann, sondern an allen Anteil hat und in beinahe allen Funktionen mitwirkt.

Was die reale Macht des Bundespräsidenten anbelangt, gibt es nichts zu befürchten. Er bliebe weiterhin höchstens Sand im Getriebe – und das aber nur in ausgesuchten Fällen, in denen er das qua Amt verantworten kann und auch muss, gegebenenfalls sogar gegenüber dem Bundesverfassungsgericht. Auf Problembeschreibungen, die aus lauter typologischer Verlegenheit darauf hinauslaufen, das Regierungssystem in die Nähe eines semi-präsidentiellen Regierungssystems rücken zu müssen, könnte daher getrost verzichtet werden, und schließlich wäre die so definierte Rolle des Bundespräsidenten als „einspringender Verfassungshüter“ auch normativ nicht zu beanstanden. Vom Boden des Grundgesetzes müssten wir uns keineswegs entfernen, denn dort ist die Hüterfunktion des Bundespräsidenten als oberstes Verfassungsorgan durchaus angelegt, man muss sie nur empirisch erkennen und normativ anerkennen wollen. Der Bundespräsident ist insofern doch eine „pouvoir neutre“³⁶ über den Parteien, als er nicht direkt gewählt wird und

³² Ebd., S. 210f.

³³ M. Nettesheim (Anm. 12), Rn. 46.

³⁴ Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Berlin 1996⁴.

³⁵ M. Nettesheim (Anm. 12), Rn. 10.

³⁶ Vgl. Karl Doehring, *Der ‚Pouvoir Neutre‘ und das Grundgesetz*, in: *Der Staat*, 3 (1964), S. 201 ff.

sich damit weitgehend dem parteipolitischen Wettbewerb entzieht. Exakt deshalb eignet er sich durchaus für das Mithüten der Verfassung – insbesondere unter den Bedingungen der Großen Koalition, weil ihm beim eventuellen Einlegen eines Vetos in dieser Konstellation kaum der Vorwurf gemacht werden kann, er handele aus einseitigem parteipolitischen Kalkül.

Insofern wird der Bundespräsident seiner unter prozessual-dynamischen Gesichtspunkten im GG zu erkennenden „Vorbeugefunktion“^{P37} vor allem unter den Bedingungen der Großen Koalition gerecht. Horst Köhler wird – so gesehen – zum (einspringenden) Hüter der Verfassung, gerade dort, wo der Weg zu einer abstrakten Normenkontrolle unter den Bedingungen der Großen Koalition verbaut ist. Für diese Sichtweise spricht auch, dass dort, wo immerhin noch die Möglichkeit zur Verfassungsbeschwerde besteht, der Bundespräsident von seinem Ausfertigungsverweigerungsrecht bisher gerade keinen Gebrauch gemacht hat, sondern nach der Formulierung seiner schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken zu einer solchen Verfassungsbeschwerde durch betroffene Bürger aufgefordert hat. Dies war der Fall beim „Luftsicherheitsgesetz“: Köhler konnte das Gesetz ausfertigen, weil er wusste, dass der „eigentliche“ Hüter der Verfassung schon bald zum Einsatz kommen würde. Gerade hier bestand kein Anlass für ihn „einzuspringen“.

Schlussbemerkung

Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten, welches sein Recht auf Ausfertigungsverweigerung einschließt, lässt sich kaum einspurig mit der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems erklären. Auch die Ansicht, der Bundespräsident wäre dann, wenn er von seinem Ausfertigungsverweigerungsrecht Gebrauch macht, ein systemfremdes und antimajoritäres Element im gut geöhlten Getriebe des auf dem Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition basierenden parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems lässt sich nicht mehr halten. Die Wirklichkeit der bundesrepublikanischen Regierungspraxis stellt sich – zumal unter der Bedingung der Großen Koalition – komplett

anders dar, wie gezeigt werden konnte. Auch normativ spricht gegen die Hüterfunktion des Bundespräsidenten nichts, vor allem dann nicht, wenn man sich der seit Aristoteles bekannten Vorzüge von Mischverfassungen bewusst ist. „Ambition must be made to counteract ambition“, das wussten auch die Verfasser der Federalist Papers nur zu genau.

Die Bundesrepublik ist eben nicht nur als parlamentarisches Regierungssystem zu klassifizieren, sondern als demokratischer Verfassungsstaat, in dem das parlamentarische „Durchregieren“ – glücklicherweise – nur einen Ausschnitt der Verfassungspraxis ausmacht und manchmal eben auch von Verfassungen wegen durch institutionelle Gegenmächte ausgebremst werden muss. Der von institutionellen Gegenmächten zuweilen eingestreute Sand ins Getriebe des parlamentarischen Regierungssystems ist sogar notwendig. Und unter diese institutionellen Gegenmächte hat sich in jüngster Zeit eben auch der Bundespräsident gemischt – übrigens keineswegs zum Schaden des demokratischen Verfassungsstaates.

^{P37} X. Gu (Anm. 11), S. 770 f.

APuZ

Nächste Ausgabe

17/2008 · 21. April 2008

60 Jahre Israel

Avram Kantor

Ich bin Israeli

Fania Oz-Salzberger

Die Zukunft der israelischen Gesellschaft

Gerald Steinberg

Israels Sicherheit

Idith Zertal

Israel und die Siedler

Anthony Kauders

Israel und die deutschen Juden

David Witzthum

Israels Medien in Zeiten der Not

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)

Redaktionelle Mitarbeit:
Johannes Piepenbrink (Volontär)

Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Karlheinz Niclaß

3-10 **Kiesinger und Merkel in der Großen Koalition**

Kanzlerin und Kanzler einer Großen Koalition können die Regierungsgeschäfte nicht in der gleichen Weise führen wie die Regierungschefs einer kleinen Koalition. Wie die Beispiele Kurt Georg Kiesinger (1966–1969) und Angela Merkel (seit 2005) zeigen, besteht ihre Hauptaufgabe in der Vermittlung zwischen den beiden gleich starken Partnern ihres Regierungsbündnisses.

Wolfgang Rudzio

11-17 **Das Koalitionsmanagement der Regierung Merkel**

Wie in Deutschland üblich, spielen auch in der Regierung von Bundeskanzlerin Angela Merkel informale Prozesse eine große Rolle. Wichtige Kompromisse werden im Koalitionsausschuss ausgehandelt, in dem Spitzenvertreter von Regierung, Koalitionsfraktionen und -parteien zusammenwirken. Anschließend übernehmen Regierung und Parlament diese Entscheidungen.

Henrik Gast · Uwe Kranenpohl

18-23 **Große Koalition – schwacher Bundestag?**

Große Koalitionen gelten allgemein als Phasen geringen parlamentarischen Einflusses auf das Regierungshandeln. Zwar wandelt sich der Stil des gegenseitigen Umgangs der Koalitionspartner in einem solchen Format, doch können die Fraktionen weiterhin effizient auf die von ihnen gestellte Regierung einwirken.

Klaus Stüwe

24-31 **Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen**

Parteilpolitisch betrachtet, hatten die beiden Großen Koalitionen (1966–1969 und seit 2005) jeweils eine Mehrheit im Bundesrat. Die Zusammensetzung des Bundesrats, die Regierungsformate und Koalitionsmuster in den Ländern gestalten sich heute jedoch anders als damals. Der Bundesrat fällt selbst in Zeiten Großer Koalitionen keineswegs automatisch als Vetospieler aus.

Marcus Höreth

32-38 **Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht**

Das vom Bundespräsidenten Horst Köhler wahrgenommene Prüfungsrecht wird zum Anlass genommen, seine Funktionen im bundesdeutschen Regierungssystem zu hinterfragen. Ist das Amt des Bundespräsidenten überflüssig oder doch unverzichtbar? Es kann gezeigt werden, dass vieles für Letzteres spricht, weil der Bundespräsident zum „einspringenden Mithüter“ der Verfassung wird.