

Koalitionen in der Bundesrepublik Deutschland: Bildung, Management und Krisen

Veranstalter: Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus

Datum, Ort: 04.04.2014-05.04.2014, Bad Honnef

Bericht von: Sebastian Demel, Lehrstuhl für Zeitgeschichte, Universität Mannheim

Angesichts der umfangreichen Literatur zur Geschichte der Bundesrepublik verwundert es auf den ersten Blick, dass gerade die Frage zu Koalitionsbildung und alltäglichem Regierungshandeln der im Wettbewerb stehenden Parteien bisher noch nicht einer umfassenden Analyse unterzogen wurde. Die Veranstalter des 27. Rhöndorfer Gesprächs, ausgerichtet von der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, nahmen dies zum Anlass, diese Lücke in der Forschung aufzuarbeiten. Mit einer Neuaufstellung der Veranstaltungsreihe jenseits des Zeitzeugengesprächs wurde die Ära Adenauer als Ausgangspunkt zu einer übergreifenden Darstellung der Geschichte der Bundesrepublik genutzt. In einer interdisziplinären Zusammenführung von politik- und geschichtswissenschaftlichen Ansätzen sollten Bildung, Management und Krisen der Koalitionen von Konrad Adenauer bis Angela Merkel nachgespürt und damit gleichzeitig die Institutionalisierung des Koalitionsmanagements aufgezeigt werden: Ab wann bildeten sich regelmäßige Koalitionsausschüsse, wann und wie wurden Regierungsbildungen vertraglich fixiert? Dabei näherte man sich einem Handlungsfeld politischer Strategien an, das ebenso durch Vertrauen wie Misstrauen und kontinuierlichen Wettbewerb zwischen den Koalitionspartnern geprägt war – und stellte sich der Frage, ob nach über 60 Jahren bundesrepublikanischer Geschichte dies noch das gleiche Land wie zu Adenauers Zeiten ist?

In seinen einführenden Überlegungen stellte PHILIPP GASSERT (Mannheim), welcher die Tagung zusammen mit Hans Jörg Hennecke geleitet hatte, der Veranstaltung die Frage nach Kontinuität und Wandel von Koalitionen in der Bundesrepublik voran. In einem Überblick über die bundesrepublikani-

schen Regierungskabinette merkte er an, dass der Prozess der Koalitionsbildung – bis auf Ausnahmen in den Jahren 1961, 1976, 2005 und 2013 – mit durchschnittlich dreißig Tagen Dauer relativ konstant blieb. Aber je länger eine Koalition bestand, desto mehr Zeit hätten die neuerlichen Koalitionsverhandlungen nach Bundestagswahlen beansprucht. Anders als aktuelle Inszenierungen den Anschein geben, sei die Praxis der vertraglichen Fixierung von Koalitionsverhandlungen jung. So gab es in der Frühphase der Bundesrepublik gemeinsame Verlautbarungen, aber einen ersten förmlichen Vertrag zwischen Regierungspartnern erst 1980 mit Helmut Schmidts drittem Kabinett; die Unterzeichnung dieser Vereinbarungen in einer öffentlichen Zeremonie fand gar erst 1998 mit Bildung der ersten rot-grünen Bundesregierung statt. Gassert machte dabei den Wandel in der öffentlichen Symbolik deutlich: Seien in der frühen Bundesrepublik noch Kanzlervereidigung und Regierungserklärung die konstituierenden Momente des neuen Kabinetts gewesen, so habe seit den 1970er-Jahren ein starker Wandel eingesetzt. Die öffentlichkeitswirksame Unterzeichnung des Koalitionsvertrages außerhalb des Parlaments sei als konstituierendes Element an diese Stelle getreten. Unregelmäßige Koalitionsgespräche während der Regierungsphase habe es schon seit Adenauer gegeben, diese Praxis sei aber von seinen Nachfolgern – mit Ausnahme der Kressbronner Treffen von Kurt Georg Kiesingers Großer Koalition – nicht fortgesetzt und erst wieder im ersten Kabinett Gerhard Schröder kontinuierlich eingeführt worden. Gassert wies zusätzlich darauf hin, dass die Einzelbildungen von Koalitionen von Historikerseite schon relativ gut erforscht worden sind, dass aber die große Perspektive und die Frage nach der Koalitionspraxis bisher noch ausstehen.

Einen theoretischen Impuls lieferte CARSTEN GIERSCH (Rostock) mit einer Anwendung der Spieltheorie auf die Analyse von Koalitionsverhandlungen. Abweichend von normativen Modellen der Spieltheorie verdeutlichte er, dass Koalitionsstrategien nicht allein von rationalen Kalkulationen, sondern auch von psychologischen Faktoren beeinflusst werden würden. So könne persönliches Misstrauen zwischen Parteiführern die

Bildung möglicher Koalitionen und sogar einen Regierungswechsel nach Wahlen verhindern. Manche Parteien blieben aus Angst vor der Ausnutzung ihrer Kooperationsbereitschaft lieber in der Opposition. Ein Mindestmaß an persönlichem Vertrauen sei demnach die Grundvoraussetzung für die Aufnahme aussichtsreicher Koalitionsverhandlungen. Ob Letztere schließlich erfolgreich seien, hänge maßgeblich von übereinstimmenden psychologischen Erwartungen an ein faires Verhandlungsergebnis ab. Das verlange vom stärkeren Koalitionspartner gegebenenfalls größere Zugeständnisse bei inhaltlichen Vereinbarungen im Koalitionsabkommen und bei der Verteilung von Regierungsposten. Was die Koalitionspartner nach der Regierungsbildung als fairen Gewinn aus der Kooperation für sich erwarteten, verändere sich freilich unter dem Eindruck der Regierungszusammenarbeit, unvorhergesehener externer Ereignisse und der ständigen Begleitung durch Umfragen. Sie können bei einer Koalitionspartei eine psychologisch nachhaltig wirksame Verlustaversion auslösen, wenn die andere Partei von der Koalition politisch mehr zu profitieren scheint. Koalitionen seien letztlich Bündnisse auf Zeit und eine ausgeprägte Verlustaversion erodiere die Grundlagen der Zusammenarbeit umso schneller, je näher die nächsten Wahlen rückten.

HOLGER LÖTTEL (Rhöndorf) untersuchte Formen, Techniken und Stil der Koalitionen von CDU und FDP unter Adenauer und Ludwig Erhard. Adenauer habe Koalitionen durch informelle Absprachen gebildet. Im alltäglichen Regierungsgeschäft habe es keine institutionalisierten Zusammenkünfte gegeben. Regelmäßige Absprachen wurden dann angesetzt, wenn die FDP Unmut über das Vorgehen der Union äußerte. Darin spiegelte sich, so Löttel, die Schwäche des Vizekanzlers Franz Blücher wider, der die Regierungsbeteiligung der FDP nicht in größere Einwirkungsmöglichkeiten, so beim Aufbau der Ministerialbürokratie, durchzusetzen wusste. Wenn nötig, habe Adenauer Gesetzesvorhaben auch mithilfe der sozialdemokratischen Opposition verabschiedet. Nach 1953 sei die CSU als zweitstärkste Kraft im Kabinett aufgetreten und habe damit einen wiederkehrenden Konflikt mit der FDP heraufbeschoren.

Mit der Berufung Thomas Dehlers zum Bundesvorsitzenden der Liberalen habe dieser die Auseinandersetzung mit Adenauer gesucht. Damit konnte er das Profil der FDP schärfen, erschwerte aber gleichzeitig das Koalitionsmanagement. Vermittlungsversuche von Erhard und Bundespräsident Theodor Heuss seien ohne Erfolg geblieben. Nach der Bundestagswahl 1961 sei erstmals die Einsetzung eines Koalitionsausschusses beschlossen worden, der aber ohne größeren Einfluss blieb. Mit der Kanzlerschaft Erhards habe sich das Koalitionsmanagement durch dessen konsensualen Führungsstil merklich verbessert. Dennoch habe die FDP durch ihren Konflikt mit der CSU den Niedergang Erhards beschleunigt. Diese Konfliktlinien dürften aber nicht darüber hinwegtäuschen, so Löttel, dass diese frühen Koalitionen erfolgreich Politik betrieben hätten.

Mit seiner Untersuchung der sozialliberalen Koalitionen unter Willy Brandt und Helmut Schmidt erweiterte MEIK WOYKE (Bonn) den Fokus unter anderem durch Einbeziehung der Länderebene. Bei der Regierungsbildung des ersten Kabinetts Brandt sah Woyke deutliche Signale der Zusammenarbeit durch Überschneidungen in der Wahlrechtsfrage sowie in der Rechts- und Bildungspolitik. Brandt habe Koalitionsrunden durch wöchentliche Mittagessen in lockerer Atmosphäre formalisiert. Im Verlauf der Zeit habe sich das Klima innerhalb der Koalition verschärft – 1976 wären die außerordentlich langen Koalitionsgespräche durch die öffentliche Kontroverse zwischen Schmidt und Hans-Dietrich Genscher überschattet gewesen. Aus der Bundestagswahl 1980 sei die FDP gestärkt hervorgegangen. Gleichzeitig wären die Koalitionsverhandlungen aufgrund der fehlenden verbindenden Zukunftsfragen gereizt verlaufen. Zuvor schon hätten Brandts Steuerreform und die Neuregelung zur betrieblichen Mitbestimmung zu koalitionsinternen Konflikten geführt. Die Antiterrorgesetze wiederum seien durch einen parteiübergreifenden Konsens der linken Flügel von SPD und FDP abgelehnt worden. Nach der Wahlniederlage der SPD in Berlin 1981 und nachdem die hessische FDP 1982 eine Koalition mit der CDU einging, habe sich die Krise auf Bundesebene verschärft,

die schlussendlich durch die Neuausrichtung der Liberalen und dem Misstrauensvotum gegen Schmidt zum Bruch der Koalition geführt habe. Auch Woyke attestierte der sozial-liberalen Regierung, eine erfolgreiche Programmkoalition gewesen zu sein. „Policy seeking“ hätte vor „office seeking“ gestanden und die Reformprojekte, besonders die Neue Ostpolitik, hätten als „Koalitions-Kitt“ gewirkt.

Zum Abschluss des ersten Tages wurden die Teilnehmer in das Bundeskanzler-Adenauer-Haus zum traditionellen Zeitzeugengespräch eingeladen. Moderiert vom Intendanten des Deutschlandradios WILLY STEUL besprachen Wirtschaftsminister a.D. MICHAEL GLOS, Außenminister a.D. KLAUS KINKEL und Ministerpräsident a.D. JÜRGEN RÜTTGERS ihre Eindrücke zum Koalitionsmanagement von Helmut Kohl und Merkel. Kinkel hob aus der Erfahrung der späten Kanzlerschaft Kohl hervor, dass die Kabinettsitzungen gegenüber den Treffen Kohls mit seinen engsten Vertrauensleuten an Bedeutung verloren hätten. Auch Glos erinnerte sich, dass Kohl angefangen habe, immer kleinere Kreise im Koalitionsausschuss zu bilden. Zur schwarz-gelben Regierung von Merkel äußerten die Teilnehmer, dass die Koalitionsverhandlungen zu schnell abgeschlossen und großteils nur Absichtserklärungen festgehalten worden seien. In den Verhandlungen seien zudem unstrittige Fragen nicht beiseitegelegt, sondern immer wieder neu verhandelt worden, so Rüttgers. Als Resümee der Gesprächsrunde strich DOMINIK GEPPERT (Bonn) die Notwendigkeit von Timing und Führung der Kanzler hervor, die eine Spannung von Vertrauen und Konkurrenz zwischen den Koalitionspartnern auszuloten hätten. Insgesamt sei in dem Gespräch die immer zentraler werdende Rolle der Medien deutlich geworden.

ERIK LOMMATZSCH (Mannheim) strich zu Beginn des zweiten Tages heraus, dass die Koalitionsregierungen unter Helmut Kohl nie infrage gestanden hätten. Diese Stabilität sei durch die „Achse Kohl-Genscher“ zustande gekommen, in die zwar Franz Josef Strauß Unruhe einbringen konnte, aber kein wirkliches Krisenmanagement vonnöten machte. Den Koalitionsverhandlungen 1983 beschei-

nigte Lommatzsch einen reibungslosen Ablauf, die Regierungsverträge unter Kohl seien vor allem durch ihre „verbindliche Unverbindlichkeit“ geprägt gewesen. Nach der Bundestagswahl 1987 und mit dem Aufstieg der Grünen sei die FDP für die Union zum alternativlosen Partner geworden. Dies sowie die gestärkte Stellung der Liberalen nach der Wahl 1990 habe die FDP selbstbewusster in den Koalitionsverhandlungen auftreten lassen, was wiederum einen Konflikt mit der CSU heraufbeschworen hätte. Ernstere Schwierigkeiten seien aber erst mit dem Ausscheiden Genschers aus der Regierung aufgetreten, als Kinkel dessen Rolle für den Koalitionszusammenhalt nicht habe ersetzen können. Die regelmäßigen Koalitionsrunden, die zu Beginn der Kanzlerschaft Kohls noch eine größere Zahl von Personen umfassten hätten, seien immer kleiner geworden und hätten gegen Ende weniger als ein halbes Dutzend der engsten Vertrauensleute Kohls umfasst. Unter der Vizekanzlerschaft Jürgen Müllemanns hätte man in der Union zeitweise einen Seitenwechsel der FDP befürchtet, während mit der Wahl Rudolf Scharpings zum SPD-Vorsitzenden die Möglichkeit einer großen Koalition im Raum gestanden hätte. Für Kohl selbst aber sei dies keine Option gewesen, so Lommatzsch, und erst der Machtwechsel 1998 hätte dieser Partnerschaft ein Ende bereitet.

Die Politikwissenschaftlerin MANUELA GLAAB (Koblenz-Landau) ging im letzten Koalitionsbeispiel auf die Kabinette Merkels ein. Sie schrieb der Kanzlerin einen „adaptiv-moderierenden Führungsstil“ zu, der sich dem jeweiligen Koalitionsmanagement anpasse. Merkels erster großer Koalition bescheinigte sie eine hohe Stabilität, da sie eine Partnerschaft auf Augenhöhe gewesen sei. Im Gegensatz dazu sei das schwarz-gelbe Kabinett durch eine ungemein selbstbewusste FDP geprägt gewesen, die aber durch parteiinterne Debatten die gesamte Koalition durcheinandergewirbelt habe. Die Koalitionsverträge der Regierungen Merkels seien ausgiebige „Aufgabenkataloge“, die die Politik der kleinen Schritte der Kanzlerin widerspiegeln. Bezogen auf das zweite Kabinett Merkel unterstrich Glaab die mediale Inszenierung der Koalitionsgespräche, die ein ge-

geschlossenes Handeln suggerieren sollten, aber im Verlauf der Regierungsarbeit immer seltener wurden. Insgesamt schon Merkel ihre Autorität durch einen moderierenden Führungsstil. Machtworte würden von ihr vermieden. Eine langfristige Richtlinienkompetenz sei im Führungsstil Merkels weniger zu erkennen, einzig bei kontroversen Sachverhalten greife die Kanzlerin ein. Der „Sonderfall Fukushima“ sei als krisenhaftes Gelegenheitsfenster genutzt und die daraus resultierende Beschleunigung der Entscheidungen als Handlungsinstrument eingesetzt worden, um den politischen Gegner zu neutralisieren. Des Weiteren strich Glaab die Doppelrolle Merkels als Kanzlerin und Parteivorsitzende heraus, deren eigentliche Machtbasis, die CDU, ihr zusätzliche Führungsressourcen eröffne. Die Stärke der Kanzlerschaft Merkels resultiere aus der Analyse des politischen Kontextes und der Reaktion darauf.

Im Schlusswort unternahm HANS JÖRG HENNECKE (Rostock) eine Gesamtschau der Charakteristika der bundesrepublikanischen Koalitionen. Er betonte die bemerkenswerte Stabilität der Regierungen von acht Kanzlern und vier Parteien in 65 Jahren, die von wenigen echten Regierungskrisen gekennzeichnet gewesen wären. Die Bildung von Koalitionsregierungen neige in Deutschland zu „minimal-winning-coalitions“ mit einer überproportionalen Verteilung der Ressorts zugunsten der kleineren Partner. Durch schwankende Wahlergebnisse und einem Nachlassen der ideologischen Unterscheidbarkeit hätte sich in jüngster Zeit eine Schwierigkeit bei der Herausbildung von Koalitionsmustern gezeigt. Er betonte den Wettbewerb der Parteien, nicht nur auf dem „Wählermarkt“, sondern auch auf dem „Koalitionsmarkt“. Dabei seien gerade in jüngster Zeit immer weniger die vor den Wahlen proklamierten Wunschkoalitionen herbeiführbar, sondern Parteien müssten die Bereitschaft entwickeln, aufeinander zugehen zu können und damit neue Experimente zu wagen. Das Koalitionsmanagement würde in Zukunft dabei immer schwieriger werden, verstärkt durch die Europäisierung der Politik, der Notwendigkeit zu kleinen Schritten und durch die Divergenz von Parteivorsitzenden und Regierungsmitgliedern. Im Rückblick auf die Tagung, aber

auch allgemein in Bezug auf die Koalitionsforschung, sah Hennecke die Notwendigkeit der Einbeziehung der Ebene der Länder und der Europäischen Union beziehungsweise der Europäisierung der Politik. Es müssten zudem trennschärfer die Grenzen von Theorien auf der Akteursebene herausgearbeitet und in den Kontext multipler Konfliktlinien verortet werden.

In der abschließenden Diskussion fragte MARIE-LUISE RECKER (Frankfurt/Main) danach, ob die Aufwertung der Koalitionsrunden nicht eine Abwertung des Parlaments darstellen würde. Während Adenauer noch näher am Bundestag gestanden hätte, wäre bei Kohl die enge Bindung an die Parteilisten offensichtlich geworden. Insgesamt kamen die Diskussionsteilnehmer zu dem Schluss, einen allgemeinen Professionalisierungsschub der Politik durch den Wechsel von Honoratioren- zu modernen Programmparteien erkennen zu können. HANS-PETER SCHWARZ (Bonn) strich heraus, dass sich seit Mitte der 1970er-Jahre die Parteiorganisationen gegenüber den Fraktionen durchzusetzen wussten. Philipp Gassert stellte daher die Frage nach dem primären Resonanzraum für Koalitionen – Partei oder Fraktion – als unbeantwortete Frage an die Forschung in den Raum. Die Tagung ließ die Professionalisierung der bundesrepublikanischen Politik, Parteien aber auch Koalitionen deutlich hervorstechen. Koalitionsverträge und deren öffentliche Unterzeichnung sind, anders als heutige mediale Inszenierungen vermuten lassen, relativ neuartige Erscheinungen. Das Interesse der Wissenschaft am Management von Koalitionen steht so vermutlich auch im Zusammenhang mit der gesteigerten medialen Aufmerksamkeit bei der Bildung von Koalitionen. Der im Nachgang der Tagung anvisierte Sammelband steht daher nicht nur einem Spannungsfeld innerhalb des Untersuchungsgegenstandes – dem zwischen Partnerschaft und Wettbewerb von Parteien in Regierungsverantwortung –, sondern auch der medialen Wirkung heutiger politischer Inszenierungen auf das Erkenntnisinteresse des Historikers gegenüber.

Konferenzübersicht

Philipp Gassert (Universität Mannheim): Bil-

dung, Management und Krisen von Koalitionen: Die Bundesrepublik Deutschland in historischer und politikwissenschaftlicher Perspektive

Carsten Giersch (Universität Rostock): Strategie und Psychologie: Koalitionsverhandlungen aus spieltheoretischer Sicht

Holger Löttel (Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus): Die FDP als Koalitionspartner unter Adenauer und Erhard

Meik Woyke (Friedrich-Ebert-Stiftung): Management und Krisen der sozial-liberalen Koalition unter Brandt und Schmidt

Zeitzeugengespräch mit Michael Glos, Bundesminister a.D., Dr. Klaus Kinkel, Bundesminister a.D. und Dr. Jürgen Rüttgers, Bundesminister a.D. und Ministerpräsident a.D.

Moderation: Willi Steul (Deutschlandradio)

Schlusskommentar: Dominik Geppert (Universität Bonn)

Erik Lommatzsch (Universität Mannheim): Koalitionen zur Zeit der Kanzlerschaft Helmut Kohls: Bildung und Krisen

Manuela Glaab (Universität Koblenz-Landau): Politische Führung und Koalitionsmanagement Angela Merkels

Hans Jörg Hennecke (Universität Rostock): Koalitionsverhandlungen und Koalitionsmanagement in der Bundesrepublik Deutschland: Bilanz und Perspektiven

Tagungsbericht *Koalitionen in der Bundesrepublik Deutschland: Bildung, Management und Krisen*. 04.04.2014-05.04.2014, Bad Honnef, in: H-Soz-u-Kult 27.06.2014.