

Christoph Egle
Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.)

Die zweite Große Koalition

Eine Bilanz der Regierung
Merkel 2005 – 2009



BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMANTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU

Christoph Egle · Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.)

Die zweite Große Koalition

Christoph Egle
Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.)

Die zweite Große Koalition

Eine Bilanz der Regierung
Merkel 2005–2009



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16796-1

Inhalt

Vorwort	9
<i>Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer</i> Die Große Koalition – eine „Koalition der neuen Möglichkeiten?“	11
 I. Parteien und Strategien	
<i>Harald Schoen</i> Die Bürger ziehen Bilanz. Einstellungen zur Großen Koalition und Wahlverhalten 2009	29
<i>Udo Zolleis und Julia Bartz</i> Die CDU in der Großen Koalition – Unbestimmt erfolgreich	51
<i>Joachim Raschke</i> Zerfallsphase des Schröder-Zyklus. Die SPD 2005-2009	69
<i>Christoph Egle</i> Im Schatten der Linkspartei. Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs während der 16. Legislaturperiode.	99
<i>Manuela Glaab</i> Political Leadership in der Großen Koalition. Führungsressourcen und -stile von Bundeskanzlerin Merkel	123
<i>Bernhard Miller und Wolfgang C. Müller</i> Koalitionsmechanismen in einer Großen Koalition: Das Beispiel der Regierung Merkel	156

Wolfgang Schroeder

Große Koalition und Sozialpartnerschaft: Von der Konfrontation über die Normalisierung hin zur wechselseitigen Stützung in der Weltwirtschaftskrise	180
---	-----

II. Politikfelder

Maximilian Grasl und Markus König

Von außen getrieben. Die Finanzpolitik der Großen Koalition 2005-2009	205
---	-----

Henrik Enderlein

Finanzkrise und große Koalition: Eine Bewertung des Krisenmanagements der Bundesregierung	234
---	-----

Nicole Herweg und Reimut Zohlhöfer

Die Große Koalition und das Verhältnis von Markt und Staat: Entstaatlichung in der Ruhe und Verstaatlichung während des Sturms?	254
---	-----

Kathrin Dümig

Ruhe nach und vor dem Sturm: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition	279
---	-----

Manfred G. Schmidt

Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009)	302
--	-----

Anja Hartmann

Die Gesundheitsreform der Großen Koalition: Kleinster gemeinsamer Nenner oder offenes Hintertürchen?	327
--	-----

Frank Bönker

Unüberbrückbare Differenzen, verpasste Gelegenheiten? Die Pflegepolitik der Großen Koalition	350
--	-----

Annette Henninger und Angelika von Wahl

Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert	361
--	-----

<i>Sebastian Mahner und Frieder Wolf</i> Die Bildungspolitik der Großen Koalition	380
<i>Andreas Busch</i> Kontinuität statt Wandel: Die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition	403
<i>Astrid Lorenz</i> Neue Muster der Verfassungspolitik unter der Großen Koalition?	433
<i>Wolfgang Renzsch</i> Die zweite Stufe der Bundesstaatsreform	455
<i>Tobias Bach, Bastian Jantz und Sylvia Veit</i> Verwaltungspolitik auf Bundesebene – eine Bilanz der Großen Koalition	463
<i>Martin Jänicke</i> Die Umweltpolitik der Großen Koalition	487
<i>Sebastian Harnisch</i> Die Große Koalition in der Außen- und Sicherheitspolitik: die Selbstbehauptung der Vetospieler	503
<i>Frank Wendler</i> Pragmatismus, Führung und langsam erodierender Konsens: Eine Bilanz der Europapolitik der Großen Koalition	530
<i>Priska Schorlemmer</i> Gemischte Bilanz – Zielsetzungen und Ergebnisse der Großen Koalition im Bereich Entwicklungspolitik	550
<i>Reimut Zohlnhöfer und Christoph Egle</i> Zwischen Reform und Blockade – die Bilanz der Großen Koalition 2005-2009	578
Autorenverzeichnis	597

Vorwort

Die im Herbst 2005 gebildete zweite Große Koalition in der bundesdeutschen Geschichte war keine Wunschregierung der sie tragenden Parteien, sondern wurde vom Ergebnis der Bundestagswahl 2005 erzwungen. Im Gegensatz zur ersten Großen Koalition der Jahre 1966 bis 1969 war bei der Regierungsbildung 2005 also keine klare politische Zielvorstellung erkennbar. Diese Beobachtung wog umso schwerer, als Bundespräsident Köhler seine Entscheidung zur Auflösung des Deutschen Bundestages im Juli 2005 damit begründet hatte, dass Deutschland hinsichtlich des Arbeitsmarktes, der Staatsfinanzen, des demographischen Wandels und des internationalen Wettbewerbs vor gewaltigen Problemen stehe, für deren Lösung eine verlässliche und handlungsfähige Bundesregierung dringend notwendig sei. Eine verlässliche Regierungsmehrheit war nach der Bildung der Großen Koalition zwar vorhanden, aber war die Regierung Merkel auch in der Lage, die genannten Herausforderungen anzunehmen? Tatsächlich wurde befürchtet, dass das Regierungsbündnis aus CDU/CSU und SPD unter Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel über untaugliche Formelkompromisse bzw. eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners nicht hinaus käme, weil die Regierungsparteien in zu vielen Fragen unvereinbare Positionen zusammenführen müssten. Andererseits konnte aber auch vermutet werden, dass nur in einer Großen Koalition typische parteipolitische Blockaden überwunden werden könnten, weil nur in dieser Konstellation beide große Parteien ein gemeinsames Interesse am Erfolg der Bundesregierung hätten. Welche dieser Sichtweisen zutrifft, wird in diesem Band umfassend politikwissenschaftlich analysiert.

Zahlreiche der in diesem Buch versammelten Analysen wurden zum ersten Mal auf einer von den Herausgebern zusammen mit Frank Nullmeier für die Sektion „Staatslehre und politische Verwaltung“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) veranstalteten Tagung vorgestellt, die am 26. und 27. März 2009 im Haus der Wissenschaft in Bremen stattfand. Die fruchtbaren Diskussionen bei dieser Tagung haben sich in vielfacher Weise als hilfreich für die Analyse der Großen Koalition und damit auch für diesen Band erwiesen. Dazu haben auch die Kommentatoren Achim Kemmerling, Herbert Obinger und Manfred G. Schmidt beigetragen, denen an dieser Stelle herzlich zu danken ist. Ganz besonderer Dank gebührt Frank Nullmeier und Tanja Pritzlaff, die die Organisation der Tagung in Bremen übernahmen. Durch den Bremer Sonderfor-

schungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ wurde die Tagung großzügig finanziell unterstützt, wofür wir ebenfalls sehr dankbar sind. Darüber hinaus danken wir allen Autoren dieses Bandes für die engagierte Mitarbeit sowie Marie Godemann und Thomas von Sarnowski für deren Hilfe bei der Fertigstellung des Manuskriptes.

München und Bamberg, im Januar 2010

Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer

Die Große Koalition – eine „Koalition der neuen Möglichkeiten“?

1 Einleitung: die erzwungene Koalition

Die Bildung der zweiten Großen Koalition in der bundesdeutschen Geschichte kam für die meisten Bürger und Politiker überraschend. Bis kurz vor der Bundestagswahl am 18. September 2005 zeichnete sich in den Umfragen noch eher eine Mehrheit für eine Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP ab – ein Bündnis, das von diesen Parteien auch offensiv angestrebt worden war. Nachdem andere potentielle Regierungskonstellationen (CDU/CSU-FDP-Grüne; SPD-FDP-Grüne und SPD-LINKE-Grüne) im Vorfeld ausgeschlossen worden waren und keine Partei einen entsprechenden Wortbruch begehen wollte, ließ das Wahlergebnis schließlich keine andere Möglichkeit und erzwang ein Bündnis aus Christ- und Sozialdemokraten (Jung/Wolf 2005). Im Gegensatz zur ersten Großen Koalition in der bundesdeutschen Geschichte (1966-1969) fußte die 2005 begründete also nicht auf einer bewussten Entscheidung der sie tragenden Parteien, sondern war aus der Not geboren. Dies war ein Novum, wurde doch bislang noch nie eine Bundesregierung gebildet, die von den Regierungsparteien in dieser Form nicht gewollt war. Folglich ging mit diesem (partiellen) Regierungswechsel auch keine besondere Aufbruchstimmung einher: „[V]om Zauber eines jeden Anfangs gab es dieses Mal keine Spur. Diese Regierung verströmte von Anfang an nicht die Anmutung eines ‚neuen Projektes‘. Wenn von ihr überhaupt irgendeine Ausstrahlung ausging, dann die des ‚business as necessary‘“ (Thaysen 2006: 607).

In der Tat wird eine Große Koalition meist als ein von äußeren Umständen erzwungener Ausnahmefall angesehen, der rasch überwunden werden sollte.¹

¹ Dies galt im Jahr 2005 insbesondere für die Union, weniger für die SPD. Wenn es für das Betreiben Bundeskanzler Schröders, im Jahr 2005 vorgezogene Neuwahlen zum Deutschen Bundestag herbeizuführen, überhaupt einen rationalen Grund gab, dann den, die SPD in eine Große Koalition zu retten, bevor sie zum regulären Wahltermin ein Jahr später die Regierungsmacht sicherlich gänzlich verloren hätte (vgl. Zohlnhöfer/Egle 2007: 21).

Vor diesem Hintergrund erstaunt die politikwissenschaftliche These, die Bundesrepublik sei ein „Grand Coalition state“ (Schmidt 2008). Damit ist jedoch nicht gemeint, dass ein formelles Regierungsbündnis aus CDU/CSU und SPD die Regel sei. Vielmehr zielt dieser Befund darauf ab, dass aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik, d. h. der Existenz eigenständiger Landesregierungen und deren Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung, die beide großen Volksparteien eigentlich immer an der Regierung beteiligt seien: „It is almost impossible in the Federal Republic not to be governed by a Grand Coalition of federal government and state governments and a Grand Coalition of the major established parties – hidden or formal“ (Schmidt 2008: 90).

Ein wichtiger Grund für diesen beständigen Schatten einer zumindest informellen Großen Koalition liegt in der Struktur der bundesdeutschen Gesetzgebung. So bedurften seit der Gründung der Bundesrepublik im Durchschnitt 50-60 Prozent aller Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates (Schmidt/Zohlnhöfer 2006: 14), der jedoch häufig, v. a. seit Herstellung der Deutschen Einheit, durch andere parteipolitische Mehrheiten geprägt war als der Deutsche Bundestag (Saalfeld 2005: 62-65). Ein letztes eindrückliches Beispiel für eine Regierungspolitik im Kontext einer informellen Großen Koalition waren die Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen der Regierung Schröder („Agenda 2010“), von denen wesentliche Teile nur mit Zustimmung des von unionsgeführten Landesregierungen dominierten Bundesrates verabschiedet werden konnten (Zohlnhöfer 2004; Egle 2008: 266-273).

Einerseits waren und sind Unionsparteien und SPD also auch ohne formale Regierungskoalition beständig zur Zusammenarbeit gezwungen, so dass nach der Bildung einer formalen Großen Koalition nicht unbedingt mit einem auffälligen Wandel in der bundesdeutschen Regierungspolitik zu rechnen war. Andererseits handelt es sich – zumindest auf Bundesebene – um eine sehr seltene Koalitionskonstellation, weshalb Überraschungen hinsichtlich des Politikprofils dieser Regierung nicht auszuschließen waren. Tatsächlich konnten zur Regierungspolitik einer – und speziell: dieser – Großen Koalition konkurrierende Hypothesen formuliert werden (siehe Abschnitt 3).

Welches Politikprofil hinterlässt die Regierung Merkel nun tatsächlich und wie lassen sich die verschiedenen Entscheidungen der zweiten Großen Koalition in den unterschiedlichen Politikbereichen erklären? Welche Rolle spielen dabei institutionelle Faktoren, das Handeln individueller und kollektiver Akteure und schließlich äußere Einflüsse? Dies sind die zentralen Fragen dieses Bandes, die in den einzelnen Beiträgen beantwortet werden. Eine nur untergeordnete Rolle spielt die Vorgeschichte auf dem Weg zur Großen Koalition, da sowohl die Ereignisse rund um die Auflösung des Deutschen Bundestages im Jahr 2005 als auch das Wahlergebnis und die Regierungsbildung hinlänglich bekannt und

bereits entsprechend dokumentiert und analysiert worden sind (z.B. Zohlnhöfer/Egle 2007: 17-22; Jun 2008; Kornelius/Roth 2007; Thaysen 2006). Folgende drei Punkte sollen zur Erinnerung daran genügen:

- Das Ergebnis der Bundestagswahl 2005 konnte als eine Zurückweisung des wirtschaftsliberalen Reformprogramms von Unionsparteien und FDP interpretiert werden, mit dem die damaligen Oppositionsparteien die 2003 begonnen Reformen der „Agenda 2010“ noch übertreffen wollten. Noch nie in der bundesdeutschen Geschichte hatte eine Oppositionspartei einen so sicher geglaubten Sieg noch verspielt wie CDU/CSU im Jahr 2005 (Kornelius/Roth 2007).
- Folglich eroberte Angela Merkel das Bundeskanzleramt nicht als strahlende Wahlsiegerin, sondern musste ihre Macht und Autorität sowohl innerparteilich als auch gegenüber dem ungeliebten Koalitionspartner SPD erst noch konsolidieren. Von einer Revolte innerhalb der Union blieb sie vermutlich nur deswegen verschont, weil sich ihre parteiinternen Rivalen nach Schröders bizarrem Fernsehauftritt am Wahlabend gezwungen sahen, sich hinter ihre Parteivorsitzende zu stellen, um den Anspruch der Union auf die Kanzlerschaft zu erhalten.
- Konnte die CDU nach sieben Jahren zwar das Kanzleramt zurück erobern, musste sie der SPD bei der Regierungsbildung gleichwohl erhebliche personelle und inhaltliche Zugeständnisse machen. So verzichtete die Union auf weite Teile ihrer Forderungen aus dem Wahlkampf (mit Ausnahme der Erhöhung der Mehrwertsteuer) und überließ der SPD acht Fachressorts (gegenüber nur sechs für CDU/CSU), so dass sozialdemokratische Minister ungefähr zwei Drittel des Budgets des Bundeshaushaltes kontrollierten (Thaysen 2006: 596).

Ausgehend von der oben genannten eigentümlichen Beobachtung, dass die Bundesrepublik als ein „Staat der Großen Koalition“ bezeichnet werden kann, formale Große Koalitionen aber eher selten sind, wird im Folgenden untersucht, was eigentlich die besonderen Merkmale einer Großen Koalition sind. Davon ausgehend werden in einem zweiten Schritt einige Überlegungen dazu angestellt, was für eine Regierungspolitik von der zweiten Großen Koalition in der Geschichte der Bundesrepublik zu erwarten war. Eine kurze Skizze des theoretisch-konzeptionellen Rahmens dieses Bandes schließt diese Einleitung ab.

2 Was ist das Besondere an einer Großen Koalition?

Obwohl in Deutschland über die konkrete Bedeutung des Begriffs „Große Koalition“ weitgehend Einigkeit besteht (ein Regierungsbündnis aus CDU und SPD), ist er systematisch kaum eindeutig zu erfassen (vgl. dazu und im Folgenden Müller 2008). Die nahe liegende Charakterisierung, eine Große Koalition sei ein Bündnis aus den beiden größten Parteien, trifft nicht immer das, was zumindest hierzulande darunter verstanden wird. Denn dann wären die CDU/SPD-Regierungen in Sachsen und Thüringen keine Großen Koalitionen (da die SPD dort nach CDU und LINKE nur die drittstärkste Partei ist), wohl aber die Ende 2009 gebildete rot-rote-Koalition in Brandenburg. Ein Blick in die Niederlande zeigt außerdem, dass selbst die beiden Parteien mit den meisten Stimmen nicht zwangsläufig über eine absolute Parlamentsmehrheit verfügen. Dort musste nach der letzten Parlamentswahl im Jahr 2006 noch eine dritte, kleine Partei in die Regierungskoalition aus Christ- und Sozialdemokraten aufgenommen werden. Damit scheidet auch der Versuch aus, Große Koalitionen durch eine besonders umfassende Parlamentsmehrheit (z. B. eine Zweidrittelmehrheit) zu definieren. Dieses Kriterium erfüllte in Deutschland zwar die Regierung Merkel, verfehlten aber verschiedene CDU/SPD-Regierungen auf Landesebene und beispielsweise auch das Bündnis aus ÖVP und SPÖ in Österreich zu verschiedenen Zeitpunkten. Als ein weiterer Vorschlag zur Charakterisierung einer Großen Koalition wird häufig genannt, dass diese eine die Parteiblöcke übergreifende Regierungskoalition sei. Problematisch daran ist, dass sich Parteiblöcke von Land zu Land unterscheiden und nicht immer klar ist, welche Blöcke es gibt und welche Partei zu welchem Block gehört. Wenn man vor dem Hintergrund des in Deutschland lange Zeit prägenden bipolaren Parteiensystems (Saalfeld 2005: 58) die Parteiblöcke Schwarz-Gelb vs. Rot-(Rot)-Grün gegenüberstellt, müssten dann also auch die sozialliberale Koalition in Rheinland-Pfalz (1991-2006), sog. „Ampel“-Koalitionen (Bremen 1991-1995 und Brandenburg 1990-1994), die schwarz-grüne Koalition in Hamburg (seit 2008) und die „Jamaika“-Koalition im Saarland (seit 2009) als lagerübergreifende und damit Große Koalitionen bezeichnet werden.

Da die bisher genannten Definitionsversuche theoretisch unbefriedigend sind, könnte man resümieren, der Begriff „Große Koalition“ sei lediglich eine in Deutschland und Österreich verbreitete sprachliche Konvention zur Bezeichnung eines bestimmten Regierungsbündnisses, taue aber nicht für eine analytische Definition (Müller 2008: 500). *Eine* charakteristische Besonderheit einer Großen Koalition kann unseres Erachtens aber durchaus identifiziert werden: Eine Große Koalition ist ein Regierungsbündnis aus zwei Parteien, die üblicherweise um das Amt des Regierungschefs konkurrieren (Miller/Müller i.d.B.) – und bei der die

Wähler dies auch so antizipieren. Damit geht einher, dass beide Parteien eine Wiederholung dieser Regierungskonstellation in der Regeln nicht anstreben, sondern ihren Koalitionspartner nach der nächsten Wahl durch eine (oder mehrere) der bisherigen Oppositionsparteien ersetzen wollen. Damit wird der klassische Dualismus zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien in Frage gestellt. Zumindest ist davon auszugehen, dass in einer Großen Koalition die Parteienkonkurrenz innerhalb der Regierung nicht schwächer ausfällt als zwischen Regierung und Opposition. Außerdem kann vermutet werden, dass die kleinen Oppositionsparteien während einer Großen Koalition tendenziell Stimmen hinzugewinnen und die Regierungsparteien verlieren. Dies kann damit begründet werden, dass die Anhänger der Regierungsparteien von den tendenziell zentristischen Kompromissen einer Großen Koalition enttäuscht sein könnten und daher bei der nächsten Wahl lieber den von Union (FDP) und SPD (Grüne und evtl. Linkspartei) jeweils präferierten „kleinen“ potentiellen Koalitionspartnern ihre Stimme geben (vgl. Egle i.d.B.).

Eine weitere Besonderheit einer Großen Koalition, die vor allem den üblichen Koalitionstheorien Schwierigkeiten bereitet, ist die Verletzung des Prinzips der Ämtermaximierung (vgl. Müller 2004: 269ff.). Da beide Koalitionspartner gleich oder zumindest ähnlich groß sind, müssen sie die zur Verfügung stehenden öffentlichen Ämter ungefähr im Verhältnis 1:1 aufteilen, d. h. beide Koalitionäre stellen sich gegenüber einer „kleinen“ Koalition unter ihrer Führung deutlich schlechter. Auch aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass eine Große Koalition von vornherein nicht auf Wiederholung angelegt ist und daher auch instabil oder zumindest konfliktreich sein wird – insbesondere dann, wenn sie wie im Fall der Regierung Merkel in erster Linie aufgrund äußerer Zwänge eingegangen wurde.

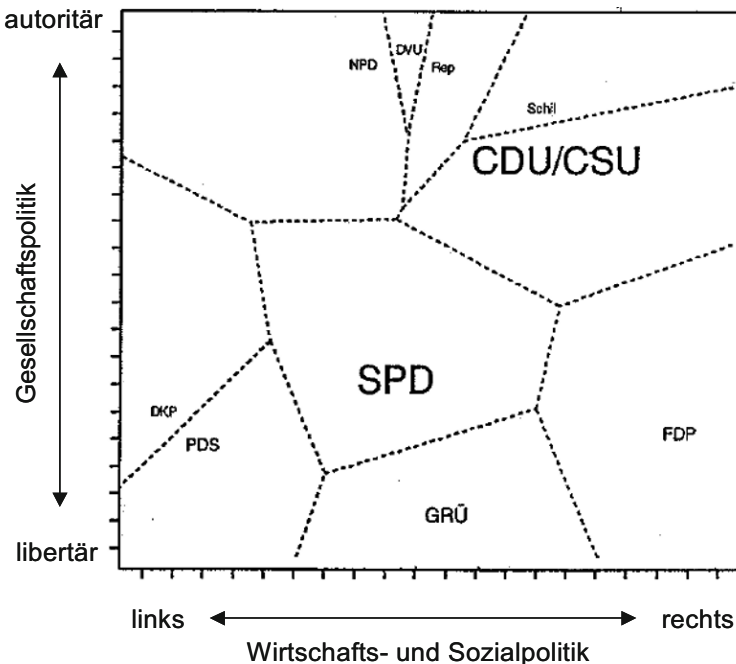
Nachdem nun einige Besonderheiten einer Großen Koalition und deren mögliche Auswirkungen auf den Parteienwettbewerb angesprochen wurden, soll nun diskutiert werden, welches Politikprofil von einer solchen Regierungskonstellation unter den spezifischen Bedingungen Deutschlands im Jahr 2005 zu erwarten war.

3 Reform oder Blockade? Überlegungen zum Politikprofil der Großen Koalition

Wenn man auf Grundlage der Parteiendifferenztheorie davon ausgeht, dass Parteien unterschiedliche programmatische Ziele verfolgen und diese in konkrete Regierungspolitik umzusetzen versuchen, war von der Großen Koalition zunächst eine Manifestation der Mittigkeit zu erwarten, vor allem im Bereich der

Wirtschafts- und Sozialpolitik. Stellt man die programmatische Positionierung der deutschen Parteien wie in Schaubild 1 in einem zweidimensionalen Raum dar, wird deutlich, dass darüber hinaus bei gesellschaftspolitischen Themen mit einer Abschwächung libertärer Politik zu rechnen war, insbesondere gegenüber der rot-grünen Vorgängerregierung. Analog dazu war nach dem Ausscheiden der Grünen aus der Bundesregierung auch ein Bedeutungsverlust der Umweltpolitik zu vermuten. Da jedoch jede Veränderung des von der Regierung Schröder hinterlassenen legislativen Status quo der Zustimmung der SPD bedurfte, konnte generell davon ausgegangen werden, dass das Ausmaß an Politikwandel eher gering ausfallen würde.

Schaubild 1: Struktur des zweidimensionalen Parteienwettbewerbs



Quelle: Benoit/Laver 2006: Appendix B (eigene Ergänzung)

Regierungspolitik kann freilich nicht auf die Umsetzung programmatischer Parteiziele reduziert werden. Eine mindestens ebenso große Rolle für das Tun und Lassen von Regierungen spielen institutionelle Restriktionen und äußere Einflüsse (vgl. Schmidt 2002; Zohlnhöfer 2003). Außerdem können sich programmi-

sche Ziele von Parteien im Zeitverlauf ändern, da diese in der Regel flexibel auf Veränderungen in ihrer Umwelt reagieren, insbesondere auf Entwicklungen auf dem Wählermarkt und in der Struktur des Parteienwettbewerbs (vgl. Laver 2005). Schließlich können auch strategische Überlegungen von Parteien nicht ignoriert werden, da diese für ihre Regierungspolitik je nach Zusammensetzung der Regierung in unterschiedlicher Weise verantwortlich gemacht werden können. So musste innerhalb der Regierung Schröder vor allem die SPD die legitimatorische Last für die unpopulären Reformen der „Agenda 2010“ tragen, obwohl diese auch von den Grünen und – in noch stärkerem Maße – von den Unionsparteien über deren Einfluss im Bundesrat mit geprägt worden waren. Unter den Bedingungen einer Großen Koalition besteht hingegen für beide Parteien die Möglichkeit, die Last unpopulärer Maßnahmen besser zu verteilen, allerdings auch die Gefahr, nur eingeschränkt von positiv beurteilten Entscheidungen zu profitieren. Vor diesem Hintergrund konnten hinsichtlich der zu erwartenden Regierungspolitik der Großen Koalition zwei gegensätzliche Vermutungen formuliert werden: die Reform- und die Blockadethese.

Die Reformthese

Die Reformthese findet ihren bekanntesten Ausdruck in dem Ausspruch: „große Probleme können nur von Großen Koalitionen gelöst werden“. Dass die Bundesrepublik im Jahr 2005 vor großen Problemen stand, wurde kaum bestritten (Ausnahme: Bofinger 2005). Stattdessen war sogar vom „Endspiel“ einer sich seit über 30 Jahren entwickelnden finanziellen Krise die Rede (vgl. Streeck 2009). Tatsächlich hat Deutschland seit den frühen 1990er Jahre bei vielen sozioökonomischen Leistungsindikatoren seine frühere Spitzenstellung unter den westlichen Demokratien verloren (Egle 2008: 23-53) und ist ins Mittelfeld abgerutscht (W. Merkel 2007; Schmidt 2005). Vor diesem Hintergrund konnten die von der Regierung Schröder begonnenen Reformen der „Agenda 2010“ als ein Versuch verstanden werden, diese Entwicklung zu stoppen oder gar rückgängig zu machen. Die rot-grüne Regierung war aber offenkundig damit überfordert, diesen Reformprozess erfolgreich zu Ende zu führen. Dieser Ansicht war auch Bundespräsident Köhler in seiner Begründung, auf Wunsch Bundeskanzler Schröders den Deutschen Bundestag aufzulösen und Neuwahlen herbeizuführen:

Unser Land steht vor gewaltigen Aufgaben. Unsere Zukunft und die unserer Kinder steht auf dem Spiel. Millionen von Menschen sind arbeitslos, viele seit Jahren. Die Haushalte des Bundes und der Länder sind in einer nie da gewesenen, kritischen Lage. Die bestehende föderale Ordnung ist überholt. Wir haben zu wenig Kinder, und wir werden immer älter. Und wir müssen uns im weltweiten, scharfen Wettbewerb behaupten. In dieser ernstesten Situation braucht unser Land eine Regierung, die ihre Ziele mit Stetigkeit und mit Nachdruck verfolgen kann. Dabei ist die Bundesregie-

rung auf die Unterstützung durch eine verlässliche, handlungsfähige Mehrheit im Bundestag angewiesen (Köhler 2005a: 1).

Der Hinweis auf eine „verlässliche, handlungsfähige Mehrheit“ weist einerseits darauf hin, woran es der Regierung Schröder zum Ende ihrer Amtszeit mangelte, zum anderen konnte der Bundespräsident daraus ein Argument für eine Große Koalition machen:

Die große Koalition mit ihrer breiten Mehrheit im Bundestag hat die Chance, die begonnenen Reformen fortzusetzen und das Grundvertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Handeln der Politik zu stärken. Ich sehe darin eine Verpflichtung (Köhler 2005b: 2).

In der Tat sollte die Große Koalition über einen besonderen Rückhalt in der Gesellschaft verfügen, wurden die sie tragenden Parteien doch von fast 70 Prozent der Wähler gewählt. Außerdem verfügte diese Regierung über eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und musste daher nicht auf jeden Abweichler im Parlament und nicht auf jeden Parteiflügel Rücksicht nehmen. Auch der Veto-spieler Bundesrat konnte als weitgehend absorbiert gelten, gab es doch keine Landesregierung, an der nicht mindestens einer der beiden Koalitionspartner auf Bundesebene als Partei des Ministerpräsidenten beteiligt war (wenn auch zum Teil in einer Koalition mit einer Partei, die sich auf Bundesebene in Opposition befand). Eine Änderung des Grundgesetzes sollte damit ebenfalls sehr viel leichter fallen. Damit verfügte die Große Koalition zumindest institutionell über einen deutlich größeren Handlungsspielraum als „normale“ Regierungen, auch und vor allem für Verfassungsänderungen. Dies war insbesondere deswegen relevant, weil ein erster Anlauf zu einer umfassenden Föderalismusreform gerade erst gescheitert war (vgl. Scharpf 2007). Durch die Bildung einer Großen Koalition öffnete sich also ein günstiges Gelegenheitsfenster für eine erfolgreiche Wiederaufnahme einer umfassenden Staatsreform.

Die Abwesenheit institutioneller Restriktionen führt aber noch nicht automatisch zu einer erfolgreichen Reformpolitik. Voraussetzung hierfür ist auch eine entsprechende Intention der zentralen Akteure. Konnte Unionsparteien und SPD in der Vergangenheit durchaus unterstellt werden, aus parteipolitisch-taktischen Erwägungen über den Bundesrat problemverschärfende Politikblockaden herbeigeführt zu haben, sollte diese Gefahr in einer Großen Koalition an Bedeutung verlieren. Schließlich haben beide Hauptkonkurrenten im Parteienwettbewerb in einer Großen Koalition ein gleiches, gemeinsames Interesse an einer erfolgreichen Regierungsarbeit. Hinzu kommt ein oben bereits angedeutetes Argument: Unpopuläre Reformen können in einer Großen Koalition nicht in erster Linie der Union oder der SPD zugerechnet werden. Im Sinne der Verant-

wortungsteilung bzw. des „blame sharing“ bietet ein solches Regierungsbündnis also eine besonders gute Gelegenheit zur Durchsetzung von Reformen, an denen beide Parteien bereits einmal gescheitert waren oder an die sie sich aus Angst vor parteipolitisch organisiertem Widerstand nicht gewagt hatten.

Es mag nicht überraschen, dass die frisch gewählte Bundeskanzlerin in ihrer ersten Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag diese Idee einer Reformkoalition aufgriff:

Ich habe die neue Koalition eine ‚Koalition der neuen Möglichkeiten‘ genannt. [...] Das heißt für mich konkret: Der Anspruch der neuen Bundesregierung an sich und an das Land ist nicht gering. Wir wollen die Voraussetzungen schaffen, dass Deutschland in zehn Jahren wieder zu den ersten drei in Europa gehört (A. Merkel 2005: 77).

In diesem Kontext sprach Angela Merkel auch von den „zweiten Gründerjahren“ (A. Merkel 2005: 77), die in der Bundesrepublik nötig und möglich seien. Ganz im Sinne der Theorie der Verantwortungsteilung hob sie schließlich hervor, warum ausgerechnet der Großen Koalition die Lösung gesellschaftlicher Probleme besser gelingen sollte als vorangegangenen Regierungen:

Eine große Koalition zweier unterschiedlicher Volksparteien eröffnet die ganz unerwartete Möglichkeit, zu fragen, was wir gemeinsam besser machen können – ohne uns dabei dauernd mit Schuldigkeiten aufzuhalten, ohne dauernd mit dem Finger auf den anderen zu zeigen und zu fragen, welchen Missstand der andere – natürlich ganz allein – herbeigeführt hat (A. Merkel 2005: 77).

Als zentrale Reformaufgaben der Großen Koalition nannte die Bundeskanzlerin die Neuordnung des Föderalismus, den Arbeitsmarkt „fit zu machen“, Schulen und Hochschulen an die Spitze zu führen, die Verschuldung zu bändigen und schließlich die Sozialsysteme in Ordnung zu bringen. Insgesamt sprach sie von einem „Dreiklang: sanieren, reformieren, investieren“ (A. Merkel 2005: 87).

Nahm Kanzlerin Merkel damit im Großen und Ganzen die Mahnung des Bundespräsidenten auf, „die begonnenen Reformen fortzusetzen“, zollte sie hinsichtlich der Methode des Regierens der speziellen Konstellation einer Großen Koalition jedoch von Anfang an ihren Tribut und setzte sich damit vom „Basta“-Stil ihres Amtsvorgängers ab:

Viele werden sagen: Diese Koalition geht ja viele kleine Schritte und nicht den einen großen. Ich erwidere ihnen: Ja, genau so machen wir das. Denn wir glauben, dass auch das ein moderner Ansatz sein kann (A. Merkel 2005: 91).

Die Formulierung der „kleinen Schritte“ weist darauf hin, dass hinsichtlich des zu erwartenden Reformeifers der Großen Koalition auch skeptische Erwartungen geäußert wurden.

Die Blockadethese

Auch die Blockadethese schlägt sich in einem oft gehörten Ausspruch nieder: Demnach kann eine Große Koalition nur eine Politik „des kleinsten gemeinsamen Nenners“ betreiben. Damit wird das bereits genannte Argument der Verantwortungsteilung ins Gegenteil verkehrt. Eine formale Große Koalition führe also nicht zu einer Auflösung parteipolitisch motivierter Entscheidungsblockaden, sondern verstärke diese vielmehr. Denn obschon in einer gemeinsamen Regierung, blieben beide Parteien doch die Hauptkonkurrenten im Parteiensystem, so dass Gewinne des einen Partners automatisch Verluste des anderen bedeuteten und vice versa. Folglich sei in einer formalen Großen Koalition eher mit mehr taktischen Blockaden und sachfremden Entscheidungen zu rechnen als in anderen Konstellationen (vgl. W. Merkel 2007).

In der Tat ist das Argument nicht von der Hand zu weisen, dass in einer lagerübergreifenden Koalition eigentlich unvereinbare Positionen zusammengeführt werden müssen, wobei hier nur Kompromisse gefunden werden könnten, die sehr nahe am Status quo liegen. Drastischer formuliert:

Eine Schnittmengen-Koalition, in der die Technokraten aus beiden Lagern die Minimalkonsense verdealen, dürfte zu hässlicher Politik führen, will heißen: zu einer, die weder grundlegende noch verständliche, nicht nachhaltige Reformen schafft (Hildebrandt/Ulrich 2005: 3).

Ein Blick auf die räumliche Struktur des bundesdeutschen Parteienwettbewerbs (Schaubild 1) zeigt jedoch, dass die programmatischen Übereinstimmungen in anderen Koalitionskonstellationen, v. a. solchen mit drei Parteien, nicht unbedingt größer sind als in einer Großen Koalition. Ein wichtiger Unterschied zu „kleinen“ Koalitionen besteht jedoch darin, dass Konflikte über die inhaltliche Ausrichtung der Regierungspolitik in einer Großen Koalition nicht im Modus der hierarchischen Entscheidung gelöst werden können. Ist bei einer kleinen Koalition einigermaßen klar, wer „Koch und Kellner“ ist, sind in einer Großen Koalition nur (viele) Köche am Werk, die – um im Bild zu bleiben – den Brei verderben können.² Die im Grundgesetz verankerte Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers kann in einem Kabinett der Großen Koalition somit kaum wirksam werden

2 Aus der Perspektive der Vetospielertheorie ist dagegen das Größenverhältnis zwischen den Koalitionspartnern gleichgültig, weil auch bei kleinen Koalitionen die Zustimmung jedes Koalitionspartners notwendig ist, um den Status quo zu verändern.

und wurde zu Beginn der Regierung Merkel von den Parteivorsitzenden der SPD und der CSU (!) auch explizit in Abrede gestellt (vgl. Glaab i.d.B.). Ohne klare Regierungsführung, so das Argument, sei aber auch keine weit reichende und konsistente Reformpolitik möglich.

Ein weiteres kommt hinzu: Da beide Parteien um das Amt des Regierungschefs konkurrieren und darauf hinarbeiten, nach der nächsten Wahl Seniorpartner in einer „kleinen“ Koalition zu werden, mag die Verschiebung politischer Entscheidungen in einer Großen Koalition besonders häufig vorkommen. Schließlich könnten beide Parteien kalkulieren, dass eine mühsame und konfliktreiche innerkoalitionäre Kompromissbildung elektoral weniger attraktiv sei als eine Nicht-Einigung bei gleichzeitiger inhaltlicher Abgrenzung vom Koalitionspartner. In eine ähnliche Richtung wirken vermutlich die elektoralen Anreize bei während der Legislaturperiode stattfindenden Wahlen auf anderen Ebenen: „Die rationale Versuchung, bei Landtagswahlen jeweils Stimmen auf Kosten des Partners zu gewinnen, verhindert die Vertrauensbildung und stärkt die zentrifugalen Tendenzen der Regierung“ (W. Merkel 2007: 42). All diese Argumente weisen darauf hin, dass die spezielle Konkurrenzsituation zwischen den Regierungsparteien die Bereitschaft zu umfassenden Reformen eher vermindert als vergrößert und eine Große Koalition ihren institutionell a priori großen Handlungsspielraum nicht wird ausschöpfen können.

Sowohl die Reform- als auch die Blockadethese sind für sich genommen also plausibel begründbar. Somit ist es eine empirische Frage, welche der jeweils angenommenen Wirkungsmechanismen in der Amtszeit der Regierung Merkel dominierten. Dieser Frage wird in den einzelnen Beiträgen in diesem Band nachgegangen.

4 Fragestellung und theoretische Konzeption des Bandes: Welche Rolle spielen Parteien, Institutionen und äußere Einflüsse?

Wie in den bisherigen Ausführungen deutlich wurde, geht dieser Band von einem – im weitesten Sinne – neoinstitutionalistischen Theorieparadigma aus. Damit ist die Annahme gemeint, dass Politikergebnisse als ein Ergebnis von Interaktionen intentional handelnder Akteure innerhalb eines bestimmten institutionellen Kontextes erklärt werden können. Konkret bedeutet dies, dass eine Regierung ihr Handlungsprogramm zwar prinzipiell frei wählen kann, die institutionellen Bedingungen, unter denen sie diese Wahl trifft, aber bestimmte Anreize für die eine oder andere Handlungsalternative aussenden (vgl. Scharpf 2000). Folglich gilt es zum einen zu untersuchen, wie das Handlungsprogramm

der Regierung lautete und wie es zustande kam. Da das Handlungsprogramm einer Regierung aber noch nicht die tatsächliche Regierungspolitik determiniert, ist zum anderen nach den Wirkungen des institutionellen Umfeldes und äußerer Einwirkungen zu fragen. Theoretische Anleihen können hierfür an den verschiedenen „Schulen der Staatstätigkeit“ (vgl. Schmidt 1993; Zohlnhöfer 2008) genommen werden.

Hinsichtlich des Handlungsprogramms der zentralen Akteure, also der Regierungsparteien, bietet die bereits genannte Parteiendifferenzthese einen wichtigen theoretischen Anknüpfungspunkt. So ist danach zu fragen, ob durch den Eintritt der CDU/CSU in die Bundesregierung die Regierungspolitik christdemokratischer wurde und ob eine Abschwächung sozialdemokratischer Elemente zu verzeichnen war. Konkret: Wurde die Regierungspolitik gegenüber der Vorgängerregierung gesellschaftspolitisch konservativer, weniger umweltfreundlich und wirtschafts- und sozialpolitisch liberaler? Wie bereits erwähnt, muss bei der Beantwortung dieser Frage auch die Dynamik des Parteienwettbewerbs beachtet werden. So konnte aufgrund der Zurückweisung eines wirtschaftsliberalen Reformprogramms durch die Wähler und des Wahlerfolgs der Linkspartei auch vermutet werden, dass beide Regierungsparteien auf dieses elektorale Signal mit einer gewissen Kurskorrektur nach links reagieren würden. Außerdem ist in Rechnung zu stellen, dass sowohl Sozial- als auch Christdemokraten grundsätzlich „Sozialstaatsparteien“ sind (vgl. Schmidt 2006), die in einer gemeinsamen Regierung ohne ein liberales Korrektiv (wie lange Zeit die FDP) sozialpolitisch eventuell in einen Überbietungswettlauf einsteigen könnten. Generell ist zu untersuchen, ob der Wettbewerb um Wählerstimmen die Umsetzung nennenswerter Reformen eher behinderte oder erleichterte oder ob hier politikfeldspezifische Entwicklungen zu beobachten waren. Hinsichtlich des Agierens der Parteien muss außerdem untersucht werden, inwiefern deren programmatische Ausrichtung im Untersuchungszeitraum Veränderungen unterlag und welche innerparteilichen Konflikte damit verbunden waren. In diesem Kontext sollen auch die Führungsqualitäten und die Strategiefähigkeit (leadership) zentraler Partei- und Regierungsakteure untersucht werden.

Andere wichtige Akteure, die das Handlungsprogramm einer Regierung eventuell beeinflussen können, sind Interessensverbände. Setzte sich der Machtverlust speziell der Gewerkschaften, der in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder zu verzeichnen war, während der Großen Koalition fort? War die Große Koalition mit ihrer umfassenden Parlamentsmehrheit gegenüber dem Einfluss partikularer Interessen resistenter als andere Regierungen, oder stellte sie diesen besonders zahlreiche Einflusskanäle bereit?

Hinsichtlich des institutionellen Umfeldes drängt sich die Frage auf, inwiefern die Große Koalition ihren vergleichsweise breiten Handlungskorridor für

umfassende Reformen nutzen konnte, insbesondere die seltene Konstellation parteipolitisch gleichlaufender Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, die wenigstens bis Februar 2009, bis zur Bildung der CDU-FDP-Koalition in Hessen, Bestand hatte. Kam es unter der Großen Koalition auch tatsächlich zu mehr Verfassungsänderungen als in anderen Zeiten üblich? Konnte gar beobachtet werden, dass diese Regierungskonstellation ihre übergroße Mehrheit missbrauchte und Kontrollrechte der Opposition einschränkte, wie im Vorfeld insbesondere von den Oppositionsparteien befürchtet worden war,³ die ja auch gemeinsam nicht das Drittel der Mitglieder des Bundestages stellten, das notwendig ist, um eine abstrakte Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht anzustrengen⁴?

Zum Schluss ist schließlich nach der Wirkung äußerer Einflüsse auf das Regierungshandeln zu fragen. Schränken schon unter „normalen“ Bedingungen die materiellen Restriktionen des internationalen Wettbewerbs und die formellen Beschränkungen durch EU-Recht in vielen Politikfeldern die zur Verfügung stehenden Politikinstrumente erheblich ein, muss der im Herbst 2008 manifest gewordenen Finanzkrise noch eine ganz andere Qualität zugemessen werden. Wie reagierte die Große Koalition auf diesen außerordentlich großen, fast über Nacht über sie hereingebrochenen Problem- und Handlungsdruck? Bearbeitete sie diese Krise mit typisch großkoalitionären Kompromissen oder entwickelte sie dafür einen ganz eigenen Handlungsmodus? Nicht zuletzt anhand der Beantwortung dieser Frage wird die Bilanz der Großen Koalition gezogen werden müssen.

Literatur

- Benoit, Kenneth/ Laver, Michael*, 2006: Party Policy in Modern Democracies. London.
Bofinger, Peter, 2005: Wir sind besser, als wir glauben. München.
Egle, Christoph, 2008: Reformpolitik in Deutschland und Frankreich. Wirtschafts- und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen. Wiesbaden.
Hildebrandt, Tina/ Ulrich, Bernd, 2005: Nerventest im Nachwahl-Poker, in: Die ZEIT vom 29.09.2005.

3 So brachte beispielsweise die FDP bereits im Dezember 2005 den „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte (Änderung des Artikels 93 Abs.1 des Grundgesetzes)“ ein (BT-Drs. 16/126), die Linkspartei folgte im Januar 2007 mit einem Antrag mit dem Titel „Stärkung der Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag“ (BT-Drs. 16/4119).

4 Eine Absenkung des Quorums auf ein Viertel der Mitglieder des Bundestages wurde im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Lissabon-Vertrages zwar im Mai 2008 beschlossen, diese Änderung trat allerdings erst nach Inkrafttreten des Vertrages in Kraft, sodass sie für die 16. Wahlperiode keine Bedeutung hatte.

- Jun, Uwe*, 2008: Auf dem Weg zur Großen Koalition: Regierungsbildung in Deutschland 2005, in: Tenscher, Jens/ Batt, Helge (Hrsg.): 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition. Wiesbaden, 27-53.
- Jung, Matthias/ Wolf, Andrea*, 2005: Der Wählerwille erzwingt die Große Koalition, in: APuZ 51-52/2005: 3-11.
- Köhler, Horst*, 2005a: Ansprache von Bundespräsident Horst Köhler über Hörfunk und Fernsehen zu seiner Entscheidung über die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages und zu Neuwahlen für den 18. September am 21. Juli 2005. Bulletin der Bundesregierung Nr. 65-1 vom 21. Juli 2005.
- Köhler, Horst*, 2005b: Ansprache von Bundespräsident Horst Köhler an das Kabinett von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 22. November 2005 in Berlin. Bulletin der Bundesregierung Nr. 91-2 vom 22.11.2005.
- Kornelius, Bernhard/ Roth, Dieter*, 2007: Bundestagswahl 2005: Rot-Grün abgewählt. Verlierer bilden die Regierung, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden, 29-59.
- Laver, Michael*, 2005: Policy and the Dynamics of Political Competition, in: American Political Science Review 99 (2): 263-281.
- Merkel, Angela*, 2005: Regierungserklärung, in: Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages, 16. Wahlperiode, 4. Sitzung, 30.11.2005: 76-91.
- Merkel, Wolfgang*, 2007: Durchregieren? Reformblockaden und Reformchancen in Deutschland, in: Kocka, Jürgen (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. WZB-Jahrbuch 2007. Berlin, 26-45.
- Müller, Wolfgang C.*, 2004: Koalitionstheorien, in: Helms, Ludger/ Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Frankfurt/M., 267-301.
- Müller, Wolfgang C.*, 2008: Warum große Koalitionen? Antworten aus koalitionstheoretischer Sicht, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6 (3): 499-523.
- Saalfeld, Thomas*, 2005: Political Parties, in: Green, Simon/ Paterson, William E. (Hrsg.): Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited. Cambridge, 46-77.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scharpf, Fritz W.*, 2007: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden, 197-214.
- Schmidt, Manfred G.*, 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderband 24). Opladen, 371-393.
- Schmidt, Manfred G.*, 2002: The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy, in: Keman, Hans (Hrsg.): Comparative Democratic Politics. A Guide to Contemporary Theory and Research. London, 166-184.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: Zur Zukunftsfähigkeit der Demokratie – Befunde des internationalen Vergleichs, in: Kaiser, André/ Leidhold, Wolfgang (Hrsg.): Demokratie – Chancen und Herausforderungen im 21. Jahrhundert. Münster, 70-91.

- Schmidt, Manfred G.*, 2006: Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in: Schmidt, Manfred G./ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden, 137-157.
- Schmidt, Manfred G.*, ³2008: Germany. The Grand Coalition state, in: Colomer, Josep M. (Hrsg.): Comparative European Politics. New York, 58-93
- Schmidt, Manfred G./ Zohlnhöfer, Reimut*, 2006: Rahmenbedingungen politischer Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, in: Schmidt, Manfred G./ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden, 11-29.
- Streeck, Wolfgang*, 2009: Endgame? The Fiscal Crisis of the German State, in: Miskimmon, Alistair/ Paterson, William E./ Sloam, James (Hrsg.): Germany's gathering crisis. The 2005 Federal Election and the Grand Coalition. New York, 38-63.
- Thaysen, Uwe*, 2006: Regierungsbildung 2005: Merkel, Merkel I, Merkel II?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 37 (3): 582-610.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Staatstätigkeit, in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Opladen, 47-80.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2004: Die Wirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition: Ende des Reformstaus?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 14 (2): 381-402.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2008: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Janning, Frank/ Toens, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Wiesbaden, 157-174.
- Zohlnhöfer, Reimut/ Egle, Christoph*, 2007: Einleitung: Der Episode zweiter Teil – ein Überblick über die 15. Legislaturperiode, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden, 11-25.

I. Parteien und Strategien

Die Bürger ziehen Bilanz. Einstellungen zur Großen Koalition und Wahlverhalten 2009

1 Einleitung

Die Bundestagswahl 2009 hat die 2005 geschlossene Große Koalition beendet. Wie in den sechziger Jahren blieb das Bündnis aus CDU/CSU und SPD somit ein Intermezzo und die vielbeschworene Ausnahme, die die Regel sogenannter kleiner Koalitionen bestätigt. Diese Gemeinsamkeit darf allerdings nicht über die erheblichen Unterschiede zwischen den Bundestagswahlen 1969 und 2009 hinwegtäuschen. 1969 wurde mit der Großen Koalition auch ihr Kanzler abgelöst, vierzig Jahre später hingegen führt Angela Merkel auch nach dem Koalitionswechsel die Regierung. Richtet man den Blick auf das Abschneiden der Parteien, fällt ins Auge, dass 1969 neben der Union erstmals auch die SPD mehr als vierzig Prozent der Zweitstimmen erhielt, während 2009 die beiden Regierungsparteien auf 33,8 bzw. 23,0 Prozent zurückfielen. Ähneln die Stimmeneinbuße von CDU und CSU im Jahr 2009 recht deutlich dem moderaten Verlust im Jahr 1969, erlebte die SPD 2009 einen Einbruch historischen Ausmaßes, während sie sich 1969 noch über einen Stimmenzuwachs hatte freuen können. Gerade spiegelbildlich dazu verhält es sich mit der FDP. Sie wäre 1969 beinahe an der Fünfprozenthürde gescheitert und aus dem Bundestag ausgeschieden, 2009 hingegen konnte sie das beste Ergebnis ihrer Geschichte feiern. Auch die beiden anderen im Bundestag vertretenen Oppositionsparteien erzielten 2009 bessere Zweitstimmenresultate als bei allen früheren Bundestagswahlen.

In der Zusammenschau scheint die Wahl 2009 wesentlich besser als der Urnengang 1969 mit der politischen Faustregel in Einklang zu stehen, dass Große Koalitionen den Koalitionären an der Wahlurne schaden. Im Gegenzug steige die Wahlenthaltung, wie auch kleinere Parteien und nicht zuletzt Gruppierungen am Rande des Parteienspektrums profitierten (siehe Haas 2007: 20). Dieses Argument wurde auch nach der Bundestagswahl 2009 in Erklärungsversuchen bemüht. So verwies die CDU-Vorsitzende zur Erklärung der Stimmenverluste von CDU und CSU im Vergleich zur vorangegangenen Bundestagswahl darauf,

dass dieser Verlust auf die Große Koalition zurückzuführen sei (Schmiese 2009: 3). Mancher Beobachter sah hingegen die Union als Nutznießerin der Erfolge, die die Große Koalition für sich habe verbuchen können; der SPD hätten die Leistungen der Großen Koalition hingegen an der Wahlurne zum Nachteil gereicht (Prantl 2009: 4). Andere erkannten eine Ursache des Debakels der Sozialdemokraten darin, dass es ihnen die Große Koalition erschwert hätte, sich programmatisch zu profilieren (SPD-Landesvorstand Berlin 2009). Allerdings beruhen diese Einschätzungen, soweit erkennbar, nicht auf sorgfältigen Analysen des Wahlverhaltens. Sie können daher nur sehr bedingt Aufschluss über die tatsächliche Bedeutung der Großen Koalition für den Ausgang der Wahl am 27. September 2009 geben.

Vorsicht bei der Diagnose von Wirkungen der Großen Koalition auf das Wahlverhalten erscheint erst recht geboten, wenn man sich vor Augen führt, wie vielfältig Regierungsbündnisse das Wahlverhalten beeinflussen können. Eine nahe liegende Wirkung besteht darin, dass sich Bürger ein Urteil über die Regierungskoalition bilden und dieses in ihre Wahlentscheidung einfließen lassen. Neben diesen direkten Effekten können Regierungsbündnisse indirekte Wirkungen auf Wahlverhalten zeitigen. Diese können zum einen darin bestehen, dass das Regierungsbündnis die Ausprägung verhaltensrelevanter Einstellungen beeinflusst, die sich jedoch nicht unmittelbar auf die Koalition beziehen. Beispielsweise kann die Einbindung in eine Koalition eine Partei daran hindern, bestimmte programmatische Ziele zu verfolgen, weshalb sich einige ihrer Anhänger enttäuscht von der Partei abwenden könnten. Ein zweiter Typ von indirektem Effekt liegt dann vor, wenn eine Koalition Einfluss darauf nimmt, welche Faktoren bei der Wahlentscheidung wie stark ins Gewicht fallen. So könnte man vermuten, dass eine Große Koalition eine weniger kontroverse Wahlauseinandersetzung begünstige, was zum einen die politische Wahrnehmung der Bürger weniger polarisiert ausfallen lasse (Layman/Carsey 2000) und die Wirkung parteibezogener Einstellungen auf das Wahlverhalten abschwäche. Die verschiedenen Wirkungen können einzeln oder gleichzeitig auftreten; sie können sich wechselseitig verstärken, aber auch einander neutralisieren. Im Ergebnis besitzen Regierungskoalitionen ein vielfältiges Potential, Wahlverhalten zu beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund kann das Ziel des vorliegenden Aufsatzes nicht darin bestehen, die Vielfalt möglicher Wirkungen der Großen Koalition auf das Wahlverhalten 2009 umfassend zu analysieren. Vielmehr soll nur ein kleiner Ausschnitt daraus eingehend betrachtet werden. Genauer gesagt soll untersucht werden, inwieweit Urteile über die Große Koalition das Wahlverhalten 2009 beeinflussten; es werden also direkte Effekte analysiert. Im folgenden Abschnitt soll dazu zunächst ein Überblick darüber gegeben werden, wie die Große Koalition von den Bürgern wahrgenommen und bewertet wurde. Anschließend wird

der Frage nachgegangen, inwiefern die Urteile über die Große Koalition das Wahlverhalten beeinflussten. Der Aufsatz schließt mit einer kurzen Zusammenfassung und Diskussion der zentralen Ergebnisse.

2 Die Große Koalition im Spiegel der öffentlichen Meinung

Vor der Bundestagswahl 2005 sahen die Deutschen die Möglichkeit einer Großen Koalition mit gemischten Gefühlen. Zwar sprach eine relative Mehrheit einem solchen Regierungsbündnis eine große Problemlösungskompetenz zu und sich für diese Koalition aus, doch votierten deutlich mehr Personen gegen ein Bündnis aus Union und SPD (Forschungsgruppe Wahlen 2005a; Infratest dimap 2005a). Nach der Wahl am 18. September 2005 gewann die Große Koalition deutlich an Unterstützung in der Öffentlichkeit, die noch einmal zunahm, nachdem die Regierung unter Angela Merkel vom Bundestag gewählt und vereidigt war (Forschungsgruppe Wahlen 2005b, 2005c; Infratest dimap 2005b). So konnte die Große Koalition ihre Arbeit in einem vergleichsweise wohlwollenden öffentlichen Klima aufnehmen. Dabei kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben, inwieweit die Deutschen auf (vorteilhafte) Medienberichterstattung über die neue Regierung reagierten oder sich unabhängig davon mit der von ihnen erzwungenen, wenn auch nicht unbedingt intendierten neuen politischen Realität arrangierten (siehe Jung/Wolf 2005).

Doch wie bewerten die Deutschen die Große Koalition am Ende der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages? Antworten auf diese Frage werden mithilfe von Daten gegeben, die im Rahmen der German Longitudinal Election Study (GLES) erhoben wurden (DGfW 2009).¹ Dazu wurden 1144 zufällig ausgewählte Mitglieder eines Online-Accesspanels in der Zeit vom 31. Juli 2009 bis zum 10. August 2009 online befragt. Bei der Auswahl der Befragten wurde mittels Quotierung darauf geachtet, die Zusammensetzung der Stichprobe im Hinblick auf Geschlecht, Alter und formale Bildung an jene der wahlberechtigten Bevölkerung anzunähern. Auf diese Weise sollen für Onlinebefragungen typische Stichprobenprobleme reduziert werden (z.B. Faas/Schoen 2009). Allerdings kann dieses Verfahren nicht garantieren, dass sich online befragungsbereite Per-

1 Die Daten, die in diesem Beitrag verwendet werden, wurden von GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften zugänglich gemacht. Die Daten der Online-Umfrage wurden im Vorfeld der German Longitudinal Election Study (Komponente X: Vorwahl-Online-Tracking) erhoben von Prof. Dr. Hans Rattinger (GESIS und Universität Mannheim), Prof. Dr. Sigrid Roßteutscher (Universität Frankfurt), Prof. Dr. Rüdiger Schmitt-Beck (Universität Mannheim) und PD Dr. Bernhard Weißels (Wissenschaftszentrum Berlin). Sie wurden von GESIS für die Analyse aufbereitet und dokumentiert. Weder die genannten Personen noch die Institute tragen Verantwortung für die Analyse oder Interpretation der Daten in diesem Beitrag.

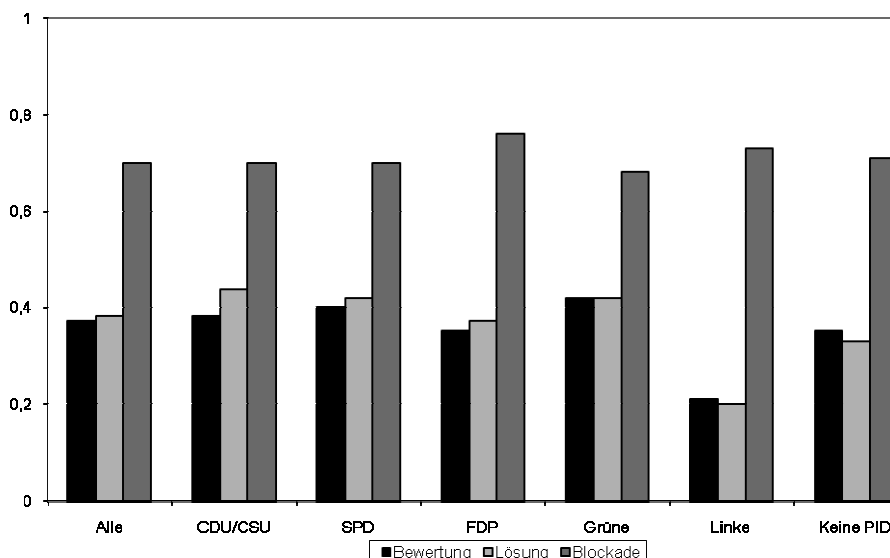
sonen nicht doch in relevanten Hinsichten von anderen Personen unterscheiden. In diesem Fall können verzerrte Ergebnisse nicht ausgeschlossen werden.

Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, beurteilen die Befragten Anfang August 2009 die Große Koalition vorsichtig kritisch. Auf einer von 0 bis 1 reichenden Skala erzielt das Regierungsbündnis im Mittel einen Wert 0,37. Eine praktisch gleiche Durchschnittsbewertung vergeben die Respondenten für den Beitrag der Großen Koalition zur Lösung der Probleme in Deutschland. Diese milde Kritik war in verschiedenen Segmenten des Elektorats ähnlich weit verbreitet. Die Anhänger der Koalitionsparteien beurteilen die Große Koalition und ihre Leistungen minimal besser als der durchschnittliche Befragte. Spiegelbildlich bewerten Anhänger von Oppositionsparteien die Koalition nicht wesentlich schlechter, die Ausnahme dazu stellen die Anhänger der Linken dar. Parteipolitische Loyalitäten und damit verbundene politische Grundorientierungen scheinen die Wahrnehmung der Großen Koalition also nicht wesentlich geprägt zu haben.²

In den Augen einiger Bürger scheint eine Schwäche der Großen Koalition darin zu liegen, dass sich die Regierungspartner gegenseitig blockierten. Auf eine entsprechende Frage geben die Befragten – wiederum auf einer von 0 bis 1 reichenden Skala – im Mittel einen Wert von 0,70 an. Wie Abbildung 1 zudem zeigt, spielen Parteibindungen auch bei diesen Perzeptionen nur eine untergeordnete Rolle. Anhänger der Regierungsparteien unterscheiden sich kaum von parteipolitisch unabhängigen Respondenten und Anhängern oppositioneller Parteien. Allerdings scheint die wahrgenommene Blockade in der Regierung nicht der einzige Grund für skeptische Urteile über das schwarz-rote Bündnis zu sein. Denn die Blockadewahrnehmung hängt zwar erwartungsgemäß negativ mit der Bewertung der Großen Koalition und deren Leistung zusammen, doch sind die Korrelationen mit rund -0,20 von moderatem Ausmaß. Folglich dürften andere Wahrnehmungen auch zu negativen Gesamturteilen über die Große Koalition beigetragen haben.

2 Werden die Respondenten nach ihrer Zufriedenheit mit den Leistungen der Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD in Berlin gefragt, resultiert eine insgesamt etwas bessere Bewertung, vor allem aber treten merklich stärkere Parteibindungseffekte auf. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Nennung der Parteien zu einer stärker parteipolitisch polarisierten Wahrnehmung und Bewertung führt. Zugleich lässt dieser Indikator in weiterführenden Analysen die Haltung zur Großen Koalition für das Wahlverhalten weniger folgenreich erscheinen als das hier verwendete Messinstrument.

Abbildung 1: Urteile über die Große Koalition vor der Wahl 2009 nach Parteibindungen



Aus Sicht der Bürger lässt sich nicht eindeutig entscheiden, welcher Koalitionspartner in erster Linie für die wahrgenommene Blockade verantwortlich ist. 18 Prozent der Befragten sehen die Unionsparteien (10 Prozent CDU, 8 Prozent CSU) als hauptverantwortlich an, 17 Prozent erkennen dagegen in den Sozialdemokraten die Kraft, die die Regierungsarbeit bremste. Die übrigen 65 Prozent derjenigen, die eine Blockade der Regierungsarbeit wahrnehmen, schreiben keiner Seite einen überproportional großen Teil der Schuld zu. Aufschlussreich ist ein Blick auf die Urteile der Anhänger der verschiedenen Parteien. Denn an dieser Stelle werden Wirkungen langfristiger Parteibindungen auf die politische Wahrnehmung deutlich. 44 Prozent der Unionsanhänger sehen die SPD als Hauptbremser, 41 Prozent der SPD-Anhänger schieben die Schuld den Unionsparteien zu. Die „eigene“ Partei sehen jeweils nur vier bzw. ein Prozent der Respondenten als Hauptverursacherin der wahrgenommenen Blockade. Wirkungen politischer Grundorientierungen werden auch in den Antworten der FDP- und Grünen-Anhänger erkennbar, da diese – wenn auch weniger deutlich als die Anhänger der Regierungsparteien – bevorzugt SPD bzw. CDU/CSU als wesentliche Verursacher des wahrgenommenen Stillstands ausmachen. Bei den Anhängern der Linken zeichnet sich hingegen keine eindeutige Schuldzuweisung an

einen der Koalitionspartner ab. Insofern ähneln sie stärker als die Anhänger der anderen Parteien den Wahlberechtigten ohne Parteibindung, die die Verantwortung für die wahrgenommene Blockade nicht nur bei einem Koalitionspartner sehen.

Deutlich anders sehen die Bürger den Einfluss auf die Große Koalition verteilt. Wie die Ergebnisse in der ersten Zeile von Tabelle 1 zeigen, äußern sich die Befragten dazu ziemlich eindeutig. Rund zwei Drittel der Respondenten sehen in den Unionsparteien die einflussreichere Kraft in der Großen Koalition. Lediglich sieben Prozent schreiben der SPD einen größeren Einfluss auf die Große Koalition zu. Die restlichen Befragten erkennen keinen Unterschied zwischen den Regierungspartnern. CDU und CSU sind demnach in der öffentlichen Wahrnehmung der einflussreichere Koalitionspartner. In der Onlinebefragung vor der Wahl 2009 zeichnet sich somit noch deutlicher als in Umfragen zu Beginn der Legislaturperiode eine erhebliche Asymmetrie zwischen den Koalitionspartnern ab (siehe Infratest dimap 2005b). Dies gilt für Anhänger verschiedener Parteien und parteipolitisch Unabhängige, die sich in dieser Hinsicht nur graduell unterscheiden (nicht tabellarisch ausgewiesen).

Dieses Muster steht in deutlichem Kontrast zu manchen Erwartungen in den Reihen der Koalitionäre zu Beginn der Legislaturperiode. Die Sozialdemokraten konnten in den Koalitionsverhandlungen mehr Ministerien als die Union erringen, und dabei auch noch gewichtige Ressorts wie zum Beispiel das Auswärtige Amt, das Finanz- und das Sozialministerium. Daraus speisten sich auf Seiten der SPD Hoffnungen, sie könnte die Politik der Großen Koalition wesentlich gestalten, auf Seiten der Unionsparteien weckte die Ressortverteilung entsprechende Befürchtungen (z.B. Prantl 2009: 4). Eine Ursache dafür, dass die SPD trotz der Ressortverteilung von den Bürgern nicht mehrheitlich als gestaltende Kraft im Regierungsbündnis wahrgenommen wurde, könnte darin liegen, dass die Partei die öffentlichkeitswirksamen Gestaltungsmöglichkeiten, die mit einem Ministerium verbunden sind, nicht für sich nutzte. Um dies zu klären, wurden die Respondenten gefragt, wie sie den Einfluss der Regierungspartner auf verschiedenen Politikfeldern einschätzten.

Die Ergebnisse im unteren Teil von Tabelle 1 zeigen recht deutlich, dass die Übernahme eines Ministeriums einer Partei nicht garantiert, als der einflussreichere Koalitionspartner auf dem entsprechenden Politikfeld wahrgenommen zu werden. Ein erstes prominentes Beispiel ist die Außenpolitik. Etwa ein Drittel der Befragten sieht dieses Feld von der SPD um ihren Außenminister und Kanzlerkandidaten Frank-Walter Steinmeier bestimmt. Rund vierzig Prozent erkennen jedoch in den Unionsparteien die einflussreichere Kraft. Auf dem Gebiet der Europapolitik ist das Verhältnis noch deutlicher zugunsten der Unionsparteien verschoben. Diese Muster könnten darauf hindeuten, dass die Präsenz der Bun-

deskanzlerin auf internationalem Parkett nicht ohne Wirkung auf die Wahrnehmung der Bürger blieb.

Tabelle 1: Wahrgenommener Einfluss auf die Politik der Großen Koalition

	CDU/CSU	SPD	Keine von beiden
Große Koalition insgesamt	69	7	25
Außenpolitik	42	35	22
Europapolitik	52	13	35
Finanzpolitik	53	23	25
Wirtschaftspolitik	71	9	20
Arbeitsmarktpolitik	43	26	32
Sozialpolitik	26	46	28
Familienpolitik	46	30	24
Bildungspolitik	36	31	33
Gesundheitspolitik	27	42	31
Umweltpolitik	21	39	40
Landwirtschaftspolitik	48	18	34

Doch nicht nur in der Außenpolitik, sondern auch in der Finanzpolitik müssen die Sozialdemokraten es hinnehmen, dass nicht sie und ihr Ressortminister, sondern der Koalitionspartner als einflussreicher gilt. Lediglich ein knappes Viertel der Befragten sieht in der SPD die gestaltende Kraft in der Finanzpolitik, während die Hälfte der Respondenten den größeren Einfluss bei den Unionsparteien vermuten. Selbst einem selbst- und öffentlichkeitsbewussten Politiker wie Peer Steinbrück gelang es also nicht, der Finanzpolitik so sehr seinen Stempel aufzudrücken, dass sie mehrheitlich als sozialdemokratische Domäne wahrgenommen würde. Auch in der Arbeitsmarktpolitik dominieren in der Wahrnehmung der Bürger die Unionsparteien, obgleich die SPD zunächst mit Franz Müntefering, später mit Olaf Scholz den Minister stellte.

Auf den übrigen Politikfeldern gelang es den Koalitionspartnern, die Ressortverantwortlichkeit zu nutzen, um (wahrgenommene) Gestaltungskraft zu entfalten. So erkennen die Befragten in der Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik mehrheitlich eine sozialdemokratische Handschrift. Noch deutlicher, ja so deutlich wie auf keinem anderen Politikfeld dominiert die Union in der Wirtschaftspolitik. Ihre Ressortverantwortlichkeit in öffentlich wahrgenommenen Einfluss auf die Regierungsarbeit umzuwandeln gelang den Unionsparteien auch in der Landwirtschafts- und der Familienpolitik. Letzterer Befund birgt eine gewisse Ironie, da die Familienpolitik der Großen Koalition weithin als Fortsetzung der Politik der rot-grünen Regierung gilt (Korte 2009: 6; Zohlnhöfer 2009: 9; vgl. auch Henninger/von Wahl i.d.B.). Die Befunde könnten darauf hindeuten,

dass die Union auf diesem Gebiet in der öffentlichen Wahrnehmung einen erfolgreichen programmatischen Wandel vollzogen hat.

In der Wahrnehmung der Bürger war die Arbeit der Großen Koalition somit in weiten Teilen von den Unionsparteien beherrscht, und zwar auch auf Gebieten mit sozialdemokratischen Ministern. Eine Erklärung für diese Muster könnte darin liegen, dass in der öffentlichen Wahrnehmung der Politikgestaltung die Regierungschefin eine herausragende Stellung einnimmt, und zwar auch in Perioden, in denen das Wort „Chefsache“ nicht täglich im Mund geführt wird. Die Finanz- und Wirtschaftskrise könnte dazu beigetragen haben, dass sich die Kanzlerin verstärkt der entsprechenden Politikfelder annahm und dadurch den Eindruck zumindest verstärkte, die Unionsparteien seien hier einflussreicher. Unabhängig davon, ob sich diese Spekulationen in empirischen Analysen als tragfähig erweisen, zeigt die Analyse, dass die Ressortverteilung nicht die von der Öffentlichkeit wahrgenommene (politikfeldspezifische) Gestaltungskraft determiniert. Anders gewendet, legt dieser Befund den Schluss nahe, dass es sich für Parteien lohnt, nicht nur darauf Wert zu legen, in Koalitionsverhandlungen eine günstige Ressortverteilung zu erreichen, sondern mindestens ebenso viel Energie und Einfallsreichtum darauf zu verwenden, anschließend die Regierungsarbeit zu gestalten.

Zusammenfassend betrachtet, stellen die Befragten der Großen Koalition vor der Wahl 2009 ein mittelmäßiges Zeugnis aus. Sie attestieren ihr – weitgehend unabhängig von parteipolitischen Bindungen – durchschnittliche Leistungen und eine Tendenz zur Selbstblockade. Als treibende Kraft in der Regierung gilt mehrheitlich und über Parteigrenzen hinweg die Parteienformation der Bundeskanzlerin.

3 Urteile über die Große Koalition und Wahlverhalten

Nachdem wir die Urteile der Bürger über die Große Koalition analysiert haben, ist nun zu klären, ob diese Bewertungen das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2009 beeinflussten.³ Anders formuliert, geht es um die Frage: Zogen die Deutschen mit ihrer Wahlentscheidung auch eine Bilanz der Arbeit der Großen Koalition? Bilanzierendes Wahlverhalten ist für das Funktionieren einer Demokratie von Vorteil, weil es Regierungen Anreize zu verantwortlichem Handeln

3 Wirkungen wahrgenommener Koalitionsaussagen, koalitionsbezogener Kompetenzvermutungen und prospektiver Koalitionspräferenzen sowie koalitionsbezogener taktischer Überlegungen bleiben an dieser Stelle ausgeblendet (siehe zu deren Wirkungen etwa Abramson et al. 2004, 2010; Huber et al. 2009). Sie werden nur insoweit berührt, als die entsprechenden Orientierungen von Erfahrungen mit der Regierungsarbeit in der zurückliegenden Legislaturperiode beeinflusst werden.

gibt (klassisch dazu: Key 1966; Fiorina 1981). Zugleich scheinen Bürger dazu durchaus in der Lage und willens zu sein. Denn es liegen empirische Anhaltspunkte aus verschiedenen westlichen Demokratien vor, die dafür sprechen, dass retrospektive Leistungsbewertungen das Wahlverhalten in beträchtlichem Maße beeinflussen (Miller/Shanks 1982, 1996; Alvarez/Nagler 1998a, b; Roller 1998; Schmitt 1998; Alvarez et al. 2000; Clarke et al. 2004: 50-78, 94-123; 2009).

Allerdings können Befunde aus der Vergangenheit keinen Aufschluss darüber geben, ob Urteile über die Große Koalition Wirkungen auf das Wahlverhalten 2009 entfalteten. Dies gilt umso mehr, als derartige Wirkungen keineswegs selbstverständlich sind. Gerade Koalitionsregierungen scheinen politischen Akteuren vergleichsweise gute Chancen zu bieten, sich einem Wählerverdikt über ihre Leistungen in der Regierungsverantwortung zu entziehen. Denn Regierungsbündnisse können es Bürgern erschweren, einzelnen Politikern oder Parteien die Verantwortung für Regierungshandeln zuzuweisen (Feldman 1984: 239-241; Taylor 2000; Dorussen/Taylor 2001). In der Folge blieben Urteile über die Regierungsarbeit bei der Wahlentscheidung ohne Konsequenzen, so dass der Belohnungs- und Bestrafungsmechanismus außer Kraft gesetzt wäre und der elektorale Anreiz zu verantwortungsvollem Regierungshandeln entfielen.

Vor der Bundestagswahl 2009 scheinen die Bürger durchaus in der Lage gewesen zu sein, Verantwortliche für das Regierungshandeln zu identifizieren. Wie wir im vorangegangenen Abschnitt gesehen haben, scheinen in der öffentlichen Wahrnehmung die Gewichte in der Großen Koalition eindeutig zugunsten der Unionsparteien verteilt gewesen zu sein. Folglich ist damit zu rechnen, dass koalitionsbezogene Einstellungen die Stimmabgabe für die Union beeinflussten. Das Wahlverhalten zugunsten der SPD sollte hingegen von Bewertungen der Großen Koalition weitgehend unberührt bleiben.

Um diese Vermutungen zu prüfen, wurden zwei Arten von Analysen durchgeführt. Zum einen wurde danach gefragt, inwieweit koalitionsbezogene Einstellungen die Wahlentscheidung 2009 beeinflussten. Zum anderen wurde geprüft, ob die entsprechenden Bewertungen bei Unions- und SPD-Wählern des Jahres 2005 eine Wirkung darauf hatte, ob sich diese 2009 wieder für die gleiche Partei entschieden. In der ersten Analyse dient die Entscheidung zwischen Union, SPD, FDP, Grünen, der Linken und der Wahlenthaltung als abhängige Variable. Zentrale unabhängige Variable ist die Bewertung der Großen Koalition, in die die beiden entsprechenden Variablen, die im vorangegangenen Abschnitt betrachtet wurden, gleichgewichtig einbezogen wurden (Cronbachs $\alpha = 0,84$). Um zu vermeiden, dass Scheinkorrelationen als substantielle Effekte der Koalitionsbewertung interpretiert werden, wurde eine Reihe weiterer unabhängiger Variablen, die sich in der Wahlforschung als Determinanten der Wahlentscheidung erwiesen haben (siehe im Überblick Schoen/Weins 2005), in die Analyse einbezogen. Im

Einzelnen handelt es sich um Parteibindungen, die Links-Rechts-Selbsteinstufung, die Bewertung der Spitzenkandidaten sowie die Kompetenzzuschreibung an die Parteien (siehe für Details den Anhang). Da die abhängige Variable nominal skaliert ist und mehr als zwei Ausprägungen aufweist, wurde das Verfahren der multinomialen logistischen Regression gewählt.

Ein Problem dieser Analysestrategie besteht darin, dass sie annimmt, Urteile über die Große Koalition würden trennscharf mit den dafür vorgesehenen Indikatoren gemessen. Es spricht jedoch einiges dafür, dass Bürger Eindrücke von der Großen Koalition auch in Bewertungen von Spitzenpolitikern und Parteikompetenzen einfließen lassen. Werden diese Variablen als Kontrollvariablen in die Analyse einbezogen, wird der Effekt der Einstellungen zur Großen Koalition tendenziell unterschätzt. Dieses Problem lässt sich in einer Querschnittanalyse nicht vollständig lösen. Man kann es jedoch insofern abmildern, als man die Erklärungsmodelle einmal mit und einmal ohne die potentiell verzerrenden Kontrollvariablen schätzt. Auf diese Weise erhält man eine konservative bzw. eine optimistische Schätzung des Effekts von Einstellungen zur Großen Koalition.

In Tabelle 2 sind die Ergebnisse des ersten Analyseschritts zusammengestellt, in dem mit einer multinomialen logistischen Regression die Wirkungen der verschiedenen potentiellen Einflussgrößen auf die Wahlentscheidung 2009 untersucht wurden. Die Ergebnisse zeigen für die Kontrollvariablen in der Regel plausible Koeffizientenmuster. So scheinen Parteibindungen, Kompetenzvermutungen und positive Bewertungen von Politikern die Wahlentscheidung zugunsten der entsprechenden Partei wahrscheinlicher werden zu lassen. Besonders polarisierend scheint Oskar Lafontaine zu wirken. Auch scheint die Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Dimension das Wahlverhalten eigenständig zu beeinflussen.

Hinsichtlich der Frage nach dem Einfluss der Großen Koalition deuten die Ergebnisse auf eine positive Antwort hin. Ein Wald-Test spricht für einen statistisch signifikanten Erklärungsbeitrag der Koalitionsbewertung ($\chi^2(5) = 15,93$; $p = 0,0071$). Die Koeffizienten in Tabelle 2 zeigen, dass ein positives Urteil über die Große Koalition die Wahlentscheidung für die Unionsparteien (verglichen mit der Wahlenthaltung) zu begünstigen scheint, nicht jedoch ein Votum zugunsten der SPD. Die Linke scheint an der Wahlurne von Kritik an der Großen Koalition zu profitieren.

Tabelle 2: Die Wirkung von Urteilen über die Große Koalition auf die Wahlentscheidung 2009 unter Kontrolle anderer Prädiktoren (multinomiale logistische Regression)

	CDU/CSU	SPD	FDP	Grüne	Linke
CDU/CSU-PID	2.91** (0.61)	0.65 (0.75)	-0.32 (0.55)	-1.58 (0.88)	0.33 (0.78)
SPD-PID	-0.65 (0.90)	1.98** (0.47)	-0.96 (0.62)	-0.84 (0.43)	-0.46 (0.56)
Keine PID	0.65 (0.59)	0.14 (0.55)	-0.75 (0.44)	-1.05* (0.45)	-0.96 (0.57)
Links-Rechts-Selbsteinstufung	-0.48 (0.95)	-1.47 (0.78)	0.19 (0.89)	-2.79** (0.90)	-2.50** (0.95)
Merkel	2.70** (1.04)	-1.08 (0.66)	-0.93 (0.77)	-0.65 (0.69)	-1.44 (0.79)
Steinmeier	0.54 (0.85)	3.60** (0.85)	0.78 (0.83)	0.14 (0.78)	-1.66 (0.93)
Westerwelle	0.45 (0.85)	0.26 (0.67)	5.59** (0.88)	-0.36 (0.66)	-0.95 (0.82)
Künast	0.11 (0.94)	0.38 (0.78)	-0.81 (0.86)	5.19** (0.85)	-1.84 (1.06)
Lafontaine	-0.69 (0.78)	0.05 (0.61)	-1.64* (0.71)	-1.67** (0.63)	6.30** (1.00)
CDU/CSU-Kompetenz	1.29** (0.31)	0.46 (0.39)	0.78* (0.33)	0.85* (0.37)	0.70 (0.50)
SPD-Kompetenz	-0.76 (0.68)	0.35 (0.25)	-0.52 (0.49)	0.15 (0.29)	-0.30 (0.47)
Große Koalition	1.78* (0.81)	0.19 (0.67)	-0.46 (0.76)	0.75 (0.70)	-2.24* (0.98)
Konstante	-4.87** (1.07)	-2.60** (0.73)	-2.62** (0.86)	-0.91 (0.69)	0.51 (0.75)
-2LL (Nullmodell)	2083.2				
korr. Pseudo-R ² (McFadden)	0.39				
N	591				

Modell 2 (ohne Politiker und Kompetenz der Regierungsparteien)

Große Koalition	2.29** (0.73)	0.34 (0.60)	-0.40 (0.72)	0.74 (0.65)	-2.84** (0.93)
-2LL (Nullmodell)	2083.2				
korr. Pseudo-R ² (McFadden)	0.36				
N	591				

Angegeben sind unstandardisierte Logitkoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern. Signifikanzniveaus: ** p<0.01, * p<0.05. Referenzkategorie der abhängigen Variable: Nichtwahl.

Bei der Interpretation logistischer Regressionsanalysen sollte man jedoch nicht bei den Logitkoeffizienten stehen bleiben. Denn zum einen können sich nur wenige Menschen vorstellen, was unter Effekten auf Logits zu verstehen sei. Zum anderen interessiert uns als Politikwissenschaftler in erster Linie, wie sich ein Faktor auf die Wahrscheinlichkeit auswirkt, dass sich eine Person für eine Partei entscheidet. Daher wurden aus den Ergebnissen, die in Tabelle 2 berichtet sind, Wahlwahrscheinlichkeiten ermittelt, wobei alle anderen als die interessierenden Variablen auf den ihrem Skalenniveau angemessenen Mittelwert gesetzt wurden.

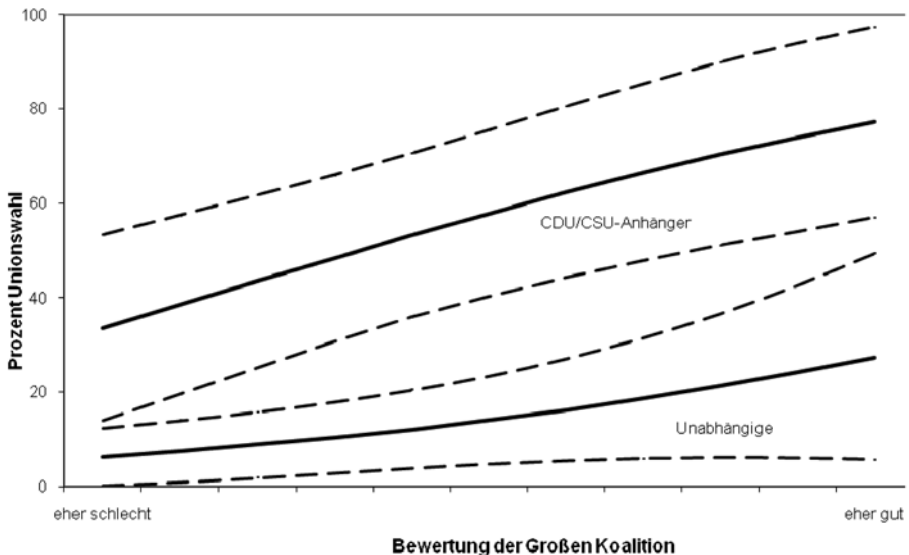
In diesem Analyseschritt wird deutlich, dass die Wahlentscheidung zugunsten von CDU und CSU merklich von den Einstellungen zur Großen Koalition beeinflusst wird. Betrachtet man Anhänger von SPD oder parteipolitisch ungebundene Respondenten, lässt sich zwar eine positive Wirkungstendenz auf die Unionswahl erkennen. Sobald man jedoch die konventionellen 95-Prozent-Konfidenzintervalle berücksichtigt, wird es schwierig, von einer echten Wirkung zu sprechen. Anders stellt sich die Lage dar, wenn man Anhänger der Unionsparteien betrachtet. Wie Abbildung 2 zu entnehmen ist, steigt mit zunehmender Zufriedenheit mit der Großen Koalition die Wahrscheinlichkeit, dass sich Unionsanhänger für CDU oder CSU entscheiden, von gut 30 Prozent auf beinahe 80 Prozent an. Dieser Anstieg ist auch unter Berücksichtigung der 95-Prozent-Konfidenzintervalle deutlich von null verschieden. Und selbst wenn man die empirisch seltenen sehr positiven Urteile über die Große Koalition ausblendet, ist ein signifikanter Anstieg der Wahlwahrscheinlichkeit erkennbar. Dieses Ergebnis spricht dafür, dass die Leistungsbewertung der Großen Koalition Unionsanhänger motivierte, bei der Bundestagswahl 2009 im Einklang mit ihrer Parteibindung zu votieren.⁴ Dabei scheint es sich vorwiegend um einen Mobilisierungseffekt zu handeln. Denn eine genauere Analyse zeigt, dass Unzufriedenheit mit der Großen Koalition in diesem Segment des Elektorats tendenziell die Wahlenthaltung zu begünstigen scheint.

Im zweiten Schritt ist nun zu prüfen, ob die Bewertung der Großen Koalition einen Einfluss darauf hatte, ob sich Wähler von Union und SPD des Jahres 2005 vier Jahre später wieder für die gleiche Partei entschieden. Um diese Frage zu klären, werden jeweils nur die Befragten betrachtet, die angaben, 2005 CDU, CSU oder SPD gewählt zu haben. Zur Messung des früheren Wahlverhaltens wird die Rückerinnerungsfrage verwendet, die sich als messfehleranfällig erwies, da etliche Respondenten anstelle der früher tatsächlich gewählten Partei ihre jetzige Parteipräferenz angeben (Waldahl/Aardal 2000; Schoen/Kaspar 2009). Ein massives Problem für die vorliegende Analyse ergäbe sich daraus dann,

⁴ Diese Schlussfolgerungen werden gleichermaßen von der konservativen wie von der optimistischen Analysestrategie unterstützt.

wenn dieser Messfehler mit der Bewertung der Großen Koalition korreliert wäre. Das ist nicht auszuschließen, doch lässt sich ohne Daten aus Wiederholungsbefragungen nicht entscheiden, ob der Messfehler die Bestätigung der Hypothese begünstigt oder erschwert.⁵ Wie im vorangegangenen Analyseschritt werden Parteibindung, Links-Rechts-Selbsteinstufung, Kandidatenbewertung und Kompetenzzuweisung als zusätzliche Prädiktoren einbezogen; ebenso werden die Modelle mit einer optimistischen und einer konservativen Analysestrategie geschätzt.

Abbildung 2: Effekt von Bewertungen der Großen Koalition auf die Wahlentscheidung zugunsten von CDU und CSU bei Unionsanhängern und Personen ohne Parteibindung



⁵ Befragte, die 2009 eine Regierungspartei wählen und deshalb irrtümlich auch für 2005 diese Partei angeben, würden fälschlich als stabil wählend in die Analyse aufgenommen. Sofern sie die Große Koalition positiv bewerten, würde der Antwortfehler die Wirkungshypothese begünstigen. Umgekehrt würden Personen, die 2009 keine Regierungspartei wählen und daher irrtümlich auch für 2005 kein solches Votum angeben, von der Analyse ausgeschlossen. Besitzen sie eine negative Einstellung zur Großen Koalition, macht der Antwortfehler die Annahme der Forschungshypothese weniger wahrscheinlich. Angesichts der Stimmeneinbußen der Koalitionsparteien bei der Wahl 2009 könnte man annehmen, dass der zweite Fehler häufiger auftritt als der erste und daher der Rückerinnerungsfehler den Nachweis eines Effekts von Einstellungen zur Großen Koalition erschwere. Ohne entsprechende Daten handelt es sich dabei allerdings nur um Spekulationen.

Die Ergebnisse der logistischen Regressionsmodelle, die in Tabelle 3 zusammengestellt sind, zeigen, dass die Bewertung der Großen Koalition für die Frage, ob sich ein SPD-Wähler des Jahres 2005 vier Jahre später wieder für die Sozialdemokraten entscheidet, ohne Bedeutung ist. Abgesehen davon deuten die Schätzergebnisse darauf hin, dass die hier verwendeten Erklärgrößen generell wenig dazu beitragen können, die Gründe für stabiles und wechselndes Wahlverhalten der SPD-Wähler des Jahres 2005 zu erhellen. Vermutlich könnte die

Tabelle 3: Die Wirkung von Urteilen über die Große Koalition auf die Wiederwahl von SPD und CDU/CSU 2009 unter Kontrolle anderer Prädiktoren (logistische Regression)

	SPD		CDU/CSU	
SPD-PID	1.08*	1.48**	--	--
	(0.46)	(0.41)		
CDU/CSU-PID	--	--	2.18**	3.12**
			(0.73)	(0.63)
Links-Rechts-Selbsteinstufung	1.34	1.22	-0.75	-0.76
	(0.97)	(0.92)	(1.36)	(1.25)
Merkel	-0.25	--	2.52	--
	(0.75)		(1.68)	
Steinmeier	3.34**	--	-1.48	--
	(1.00)		(1.24)	
Westerwelle	-0.44	-0.51	-0.71	0.36
	(0.79)	(0.70)	(1.40)	(1.13)
Lafontaine	0.40	0.48	-2.08	-2.28*
	(0.67)	(0.61)	(1.08)	(1.02)
Künast	-0.62	0.13	2.62	2.29
	(0.87)	(0.78)	(1.39)	(1.21)
CDU/CSU-Kompetenz	-0.65	--	0.50	--
	(0.47)		(0.35)	
SPD-Kompetenz	0.04	--	-0.98	--
	(0.29)		(1.00)	
Große Koalition	0.69	0.92	4.02**	4.09**
	(0.82)	(0.71)	(1.26)	(1.18)
Konstante	-2.91**	-1.81**	-3.65*	-3.13*
	(0.86)	(0.69)	(1.61)	(1.34)
-2LL (Nullmodell)	207.3	207.3	169.4	169.4
korr. Pseudo-R ² (McFadden)	0.09	0.04	0.30	0.29
N	150	150	132	132

Angegeben sind unstandardisierte Logitkoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern. Signifikanzniveaus: ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$. Referenzkategorie der abhängigen Variable: Wahl einer anderen Partei oder Nichtwahl.

Einbeziehung von Einstellungsänderungen binnen der Legislaturperiode die Erklärungsleistung deutlich steigern. So könnte die SPD Wähler verloren haben, deren Zweifel an der programmatischen Ausrichtung, der Problemlösekompetenz, der Glaubwürdigkeit oder dem Führungspersonal der Partei zwischen 2005 und 2009 wuchsen.

Bei den Unionswählern des Jahres 2005 zeichnet sich ein anderes Bild ab. Ihre Entscheidung, für oder gegen die vor vier Jahren gewählte Partei zu votieren, kann mit den hier berücksichtigten Prädiktoren vergleichsweise gut erklärt werden. Mit Blick auf die hier betrachtete Frage besonders wichtig ist die Tatsache, dass zu den einflussreichen Prädiktoren die Bewertung der Großen Koalition zählt. Im konservativen wie im optimistischen Modell wird dieser Variable ein statistisch signifikanter Logitkoeffizient zugewiesen. Wie Abbildung 3a und 3b zu entnehmen ist, steigert eine positive Bewertung der Großen Koalition die Wahrscheinlichkeit, sich wieder für CDU oder CSU zu entscheiden, deutlich. Unter den Anhängern der Union nimmt diese Wahrscheinlichkeit von knapp 50 Prozent auf beinahe 100 Prozent zu, wenn man sich von einer sehr negativen zu einer sehr positiven Sicht auf die Große Koalition bewegt. Aber selbst wenn man die seltenen hervorragenden Bewertungen der Regierungsarbeit ausblendet, bleibt ein statistisch signifikanter und substantiell bedeutsamer Effekt nachweisbar. Zum gleichen Ergebnis führt die Analyse der Anhänger anderer Parteien und parteipolitisch ungebundener Bürger. Der wesentliche Unterschied zu den Unionsanhängern besteht darin, dass sie mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit für die Union votieren, wenn sie die Große Koalition negativ beurteilen, eine bessere Bewertung dieses Bündnisses die Wahlchancen von CDU und CSU aber umso deutlicher steigert.

Die empirische Evidenz spricht somit dafür, dass die Urteile der Bürger über die Große Koalition das Wahlverhalten nicht unbeeinflusst ließen – allerdings gilt das nicht in allen Segmenten des Elektorats und bei allen Entscheidungen gleichermaßen. Deutliche Wirkungen lassen sich vor allem auf die Wahlentscheidung zugunsten von CDU und CSU nachweisen. Dieser Befund steht im Einklang mit der Annahme, dass Bewertungen des Regierungshandelns die Wahlchancen derjenigen Akteure beeinflussen, von denen die Bürger meinen, sie seien für das Regierungshandeln verantwortlich. Zudem stellte sich heraus, dass das Stimmverhalten von Urteilen über die Große Koalition vor allem in Bevölkerungssegmenten beeinflusst wird, die sich der Union verbunden fühlen oder vier Jahre vorher schon einmal für CDU oder CSU gestimmt haben.

Abbildung 3a: Wahrscheinlichkeit, dass Unionswähler des Jahres 2005 bei der Wahl 2009 wieder CDU oder CSU wählen, in Abhängigkeit von der Bewertung der Großen Koalition (Unionsanhänger; Punktschätzung mit 95-Prozent-Konfidenzintervall)

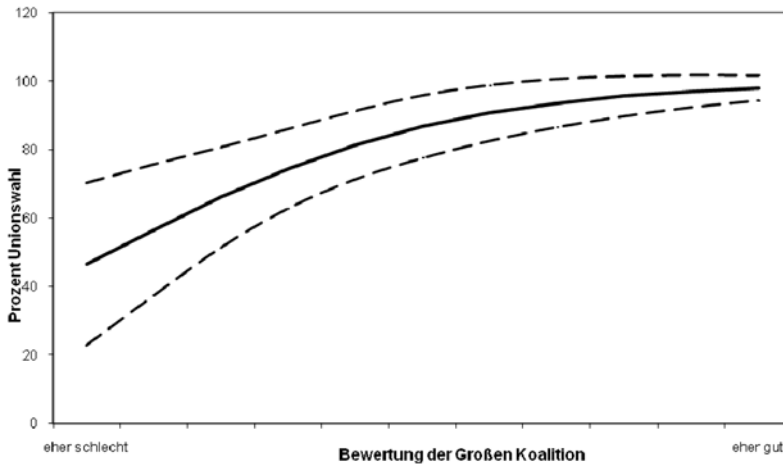
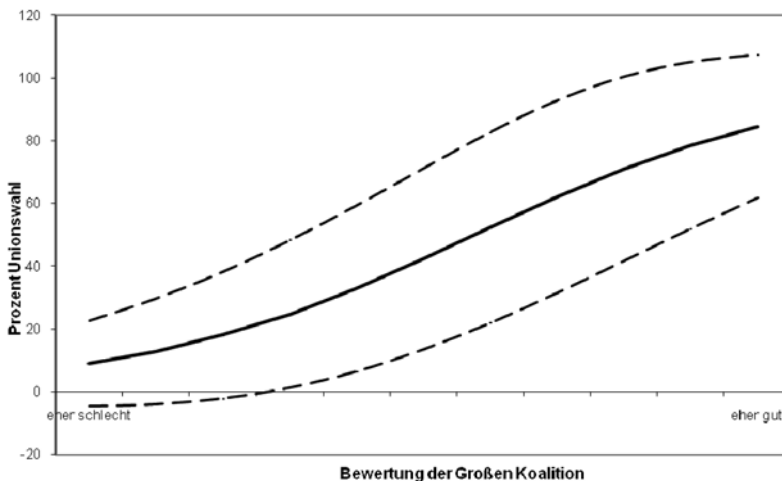


Abbildung 3b: Wahrscheinlichkeit, dass Unionswähler des Jahres 2005 bei der Wahl 2009 wieder CDU oder CSU wählen, in Abhängigkeit von der Bewertung der Großen Koalition (Anhänger anderer Parteien und parteipolitisch Unabhängige; Punktschätzung mit 95-Prozent-Konfidenzintervall)



4 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Aufsatz ging der Frage nach, inwieweit die Arbeit der Großen Koalition einen Einfluss auf das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2009 hatte. Die Analyse von Daten aus einer Onlinebefragung vor der Wahl am 27. September 2009 zeigte, dass die Befragten die Große Koalition im Durchschnitt leicht negativ beurteilten und die Koalitionsparteien wechselseitig blockiert wählten. Allerdings nahmen die Respondenten die Koalition nicht als ein Bündnis ebenbürtiger Partner wahr, sondern sahen mehrheitlich die Unionsparteien als die einflussreichere Seite an. Diese Beobachtung führte zu der Vermutung, dass Urteile über die Große Koalition die Wahlentscheidung zugunsten der Unionsparteien beeinflussen, nicht jedoch die Entscheidung für den sozialdemokratischen Bündnispartner. Diese Annahme konnte in der anschließenden Analyse des Wahlverhaltens bei der Bundestagswahl 2009 bestätigt werden. Folglich kann man davon ausgehen, dass das schlechte Abschneiden der SPD bei der jüngsten Bundestagswahl keine Reaktion auf kritische Wählerurteile über die Arbeit der Großen Koalition war. Dagegen könnten sich im Ergebnis der Unionsparteien durchaus Bewertungen der Wahlberechtigten über die Arbeit der Großen Koalition widerspiegeln. Die Analyse widerlegt also nicht Angela Merks Aussage über die Ursachen des mäßigen Wahlergebnisses der Unionsparteien bei der Wahl 2009.

Diese Schlussfolgerung würde allerdings missverstanden, würde sie als Beleg dafür gelesen, dass die Stimmenverluste der Sozialdemokraten nichts mit der Großen Koalition zu tun haben könnten. Diese Folgerung zu ziehen, hieße, die hier untersuchten Effekte der Großen Koalition mit allen denkbaren Wirkungen der Großen Koalition gleichzusetzen. Eine solche Interpretation ignorierte allerdings wichtige Wirkungspotentiale. Beispielsweise könnte die Große Koalition die Sozialdemokraten daran gehindert haben, bestimmte Policy-Forderungen zu verwirklichen und damit Wahlberechtigte für sich zu gewinnen oder bei der Stange zu halten. Auch ist nicht auszuschließen, dass einige Entscheidungen der Großen Koalition Anhänger der SPD so sehr enttäuschten, dass sich ihre Bindung an die SPD im Laufe der Zeit auflöste, was in einer Querschnittanalyse wie der vorliegenden naturgemäß nicht zu entdecken ist. Zugleich sollten diese Hinweise nicht den Blick darauf verstellen, dass auch Faktoren jenseits der Großen Koalition, man denke etwa an das ungeklärte Verhältnis der Sozialdemokraten zur Linkspartei, zum Wahldebakel der SPD beigetragen haben können.

Bei der Interpretation der vorgestellten Ergebnisse sind – wie bei allen empirischen Analysen – zudem die Spezifika der Datenerhebung zu berücksichtigen. Die verwendeten Daten wurden in einer Onlinebefragung Anfang August 2009 und damit rund sieben Wochen vor dem Wahltag erhoben. Die zeitliche

Distanz zum Wahltag könnte die Aussagekraft der vorgestellten Befunde beeinträchtigen, sofern sich die Verteilungen von Parteipräferenzen oder verhaltensrelevanten Einstellungen oder aber die Gewichtung der Einflussfaktoren bis zum Wahltag noch deutlich verändert hätten. Beispielsweise könnte Wahlkampf-kommunikation in den letzten Wochen vor dem 27. September 2009 das Bild der Bürger von der Großen Koalition aufgeheitelt oder dazu geführt haben, dass die SPD deutlicher als Regierungspartei wahrgenommen wurde und daher Urteile über die Große Koalition auch die Entscheidung zu ihren Gunsten beeinflussten. Zudem kann sich der Einsatz von Daten aus einer Onlinebefragung auf die Ergebnisse verzerrend auswirken, soweit sich die online erreichbaren Respondenten im politischen Denken und Handeln erheblich von einer Zufallsstichprobe aus dem gesamten Elektorat unterscheiden. Der Forschungsstand zu dieser Frage ist nicht eindeutig (Faas/Rattinger 2004; Sanders et al. 2006), weshalb entsprechende Verzerrungen zwar nicht auftreten müssen, aber auch nicht ausgeschlossen werden können.

Die vorliegende Analyse spricht dafür, dass die Bürger bei der Wahlentscheidung 2009 auch eine Bilanz der Großen Koalition zogen, und zwar vor allem beim Votum für oder gegen die Unionsparteien. Dieses Muster deutet darauf hin, dass retrospektive Urteile über die Regierungsarbeit das Stimmverhalten in Deutschland beeinflussen und dieser Effekt von der wahrgenommenen Verantwortung für das Regierungshandeln abhängt. Analysen zu Wahlen unter anderen politischen Konstellationen könnten es ermöglichen, die zugrunde liegenden Wirkungsmechanismen besser zu verstehen. Zugleich sollte die vorliegende Analyse um weitere Untersuchungen zu Wirkungen der Großen Koalition auf das Wahlverhalten 2009 ergänzt werden. Sie sollten dazu beitragen können, auf methodisch noch besser abgesicherter Grundlage ein umfassendes Bild der (direkten und indirekten) elektoralen Konsequenzen der Großen Koalition zwischen 2005 und 2009 zu zeichnen. Damit würden sie zugleich einen Beitrag dazu leisten, die politische Urteilsbildung und politisches Verhalten der Bürger und den Prozess der politischen Repräsentation im Widerspiel von Bürgern und Eliten in der Bundesrepublik Deutschland besser zu verstehen.

Literatur

- Abramson, Paul R./ Aldrich, John H./ Diamond, Matthew/ Diskin, Abraham/ Levine, Renan/ Scotto, Thomas J., 2004: Strategic Abandonment or Sincerely Second Best? The 1999 Israeli Prime Ministerial Election, in: *Journal of Politics* 66: 708-728.
- Abramson, Paul R./ Aldrich, John H./ Blais, André/ Diamond, Matthew/ Diskin, Abraham/ Indridason, Indridi H./ Lee, Daniel J./ Levine, Renan, 2010: Comparing Strategic Voting Under FPTP and PR, in: *Comparative Political Studies* 43: 61-90.

- Alvarez, R. Michael/ Nagler, Jonathan, 1998a: Economics, Entitlements, and Social Issues: Voter Choice in the 1996 Presidential Election, in: *American Journal of Political Science* 42: 1349-1363.
- Alvarez, R. Michael/ Nagler, Jonathan, 1998b: When Politics and Models Collide: Estimating Models of Multicandidate Elections, in: *American Journal of Political Science* 42: 55-96.
- Alvarez, R. Michael/ Nagler, Jonathan/ Willette, Jennifer R., 2000: Measuring the Relative Impact of Issues and the Economy in Democratic Elections, in: *Electoral Studies* 19: 237-253.
- Clarke, Harold D./ Sanders, David/ Stewart, Marianne C./ Whiteley, Paul F., 2004: *Political Choice in Britain*. Oxford.
- Clarke, Harold D./ Sanders, David/ Stewart, Marianne C./ Whiteley, Paul F., 2009: *Performance Politics and the British Voter*. Cambridge.
- Deutsche Gesellschaft für Wahlforschung (DGfW), 2009: German Longitudinal Election Study, <http://www.dgfw.info/gles.php?show=desc&lang=de>.
- Dorussen, Han/Taylor, Michael A., 2001: The Political Context of Issue-priority Voting: Coalitions and Economic Voting in the Netherlands, 1970-1999, in: *Electoral Studies* 20: 399-426.
- Faas, Thorsten/ Rattinger, Hans, 2004: Drei Umfragen, ein Ergebnis? Ergebnisse von Offline- und Online-Umfragen anlässlich der Bundestagswahl 2002 im Vergleich, in: Brettschneider, Frank/ van Deth, Jan/ Roller, Edeltraud (Hrsg.): *Die Bundestagswahl 2002: Analysen der Wahlergebnisse und des Wahlkampfes*. Wiesbaden, 277-299.
- Faas, Thorsten/ Schoen, Harald, 2009: Nur eine Frage der Zeit? Eine Analyse zweier Online-Umfragen zu den Bundestagswahlen 2002 und 2005, in: Schoen, Harald/ Rattinger, Hans/ Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): *Vom Interview zur Analyse: Methodische Aspekte der Einstellungs- und Wahlforschung*. Baden-Baden, 343-360.
- Feldman, Stanley, 1984: Economic self-interest and the vote: Evidence and meaning, in: *Political Behavior* 6: 229-251.
- Fiorina, Morris P., 1981: *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven/London.
- Forschungsgruppe Wahlen, 2005a: Politbarometer September II 2005, http://www.forschungsgruppewahlen.de/Umfragen_und_Publikationen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2005/September_II/.
- Forschungsgruppe Wahlen, 2005b: Politbarometer November II 2005, http://www.forschungsgruppewahlen.de/Umfragen_und_Publikationen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2005/November_II/.
- Haas, Melanie, 2007: Auswirkungen der Großen Koalition auf das Parteiensystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 35-36: 18-26.
- Huber, Sascha/ Gschwend, Thomas/ Meffert, Michael F./ Pappi, Franz Urban, 2009: Erwartungsbildung über den Wahlausgang und ihr Einfluss auf die Wahlentscheidung, in: Oscar, W. Gabriel/ Weßels, Bernhard/ Falter, Jürgen W. (Hrsg.): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005*. Wiesbaden, 561-584.

- Infratest dimap*, 2005a: ARD Deutschlandtrend September 2005 II–Extra, <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2005/september-ii-extra>.
- Infratest dimap*, 2005b: ARD Deutschlandtrend Dezember 2005, <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2005/dezember/>.
- Jung, Matthias/ Wolf, Andrea*, 2005: Der Wählerwille erzwingt die große Koalition, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51-52: 3-12.
- Key, Valdimer O.*, 1966: *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. New York.
- Korte, Karl-Rudolf*, 2009: Neue Qualität des Parteienwettbewerbs im „Superwahljahr“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38: 3-8.
- Layman, Geoffrey C./ Carsey, Thomas M.*, 2002: Party Polarization and Party Structuring of Policy Attitudes: A Comparison of Three NES Panel Studies, in: *Political Behavior* 24: 199-236.
- Miller, Warren E./ Shanks, J. Merrill*, 1982: Policy Directions and Presidential Leadership: Alternative Interpretations of the 1980 Presidential Election, in: *British Journal of Political Science* 12: 299–356.
- Miller, Warren E./ Shanks, J. Merrill*, 1996: *The New American Voter*. Cambridge.
- Prantl, Heribert*, 2009: Zwerge, Riesen, Sensationen, in: *SZ*, 08.10.2009: 4.
- Roller, Edeltraud*, 1998: Positions- und performanzbasierte Sachfragenorientierungen und Wahlentscheidung: Eine theoretische und empirische Analyse aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, in: Kaase, Max/ Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): *Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1994*. Opladen/Wiesbaden, 173-219.
- Sanders, David/ Clarke, Harold D./ Stewart, Marianne C./ Whiteley, Paul*, 2006: Does Mode Matter For Modeling Political Choice? Evidence From the 2005 British Election Study, in: *Political Analysis* 15: 257-285.
- Schmiese, Wulf*, 2009: Alle huldigen der Kanzlerin: Die CDU steht hinter Merkel, in: *FAZ*, 29.09.2009: 3.
- Schmitt, Hermann*, 1998: Issue-Kompetenz oder Policy-Distanz? Zwei Modelle des Einflusses politischer Streitfragen auf das Wahlverhalten und die empirische Evidenz aus drei Nachwahlumfragen zur Bundestagswahl 1994, in: Kaase, Max/ Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): *Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1994*. Wiesbaden, 145-172.
- Schoen, Harald/ Kaspar, Hanna*, 2009: You must remember this...: Eine Analyse zur Rückerinnerungsfrage, in: Kaspar, Hanna/ Schoen, Harald/ Schumann, Siegfried/ Winkler, Jürgen R. (Hrsg.): *Politik – Wissenschaft – Medien: Festschrift für Jürgen W. Falter zum 65. Geburtstag*. Wiesbaden, 159-177.
- Schoen, Harald/ Weins, Cornelia*, 2005: Der sozialpsychologische Ansatz, in: Jürgen W. Falter/ Harald Schoen (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden, 187-242.
- SPD-Landesvorstand Berlin*, 2009: Erste Einschätzung der Bundestagswahl 2009 im SPD-Landesvorstand Berlin. Berlin.
- Taylor, Michael A.*, 2000: Channeling Frustrations: Institutions, Economic Fluctuations, and Political Behavior, in: *European Journal of Political Research* 38: 95-134.

- Waldahl, Ragnar/ Aardal, Bernt Olav, 2000: The Accuracy of Recalled Previous Voting: Evidence from Norwegian Election Study Panels, in: Scandinavian Political Studies 23: 373-389.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2009: Große Koalition: Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38: 9-14.

Anhang: Operationalisierungen

Bewertung der Großen Koalition: „Finden Sie die derzeitige Große Koalition im Bund eher eine gute oder eher eine schlechte Sache?“ (fünfstufige Antwortvorgabe von „eher schlechte Sache“ bis „eher gute Sache“, rekodiert auf den Wertebereich von 0 bis 1).

Lösung: „Wie groß schätzen Sie den Beitrag der Großen Koalition zur Lösung der Probleme in Deutschland ein?“ (fünfstufige Antwortvorgabe von „sehr kleiner Beitrag“ bis „sehr großer Beitrag“, rekodiert auf den Wertebereich von 0 bis 1).

Blockade: „Parteien in Koalitionsregierungen wird häufig vorgeworfen, dass sie in wichtigen politischen Fragen zu keiner Einigung kommen und sich gegenseitig blockieren. Traf dies Ihrer Meinung nach auf die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD zu oder nicht?“ (fünfstufige Antwortvorgabe von „traf nicht zu“ bis „traf zu“, rekodiert auf den Wertebereich von 0 bis 1).

Schuld an der Blockade: „Und wer hatte daran die größere Schuld?“ (CDU, CSU, SPD, alle gleichermaßen).

Einfluss auf Große Koalition: „Wer hatte Ihrer Meinung nach insgesamt größeren Einfluss in der Großen Koalition?“ (CDU/CSU, SPD, keine von beiden).

Einfluss auf Politikfelder: „Und wer hatte in den folgenden Bereichen Ihrer Meinung nach den größeren Einfluss in der Großen Koalition?“ Wirtschaftspolitik, Außenpolitik, Sozialpolitik, Bildungspolitik, Finanzpolitik, Umweltpolitik, Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Europapolitik, Landwirtschaftspolitik, Gesundheitspolitik (CDU/CSU, SPD, keine von beiden).

Parteibindung: „In Deutschland neigen viele Leute längere Zeit einer bestimmten politischen Partei zu, obwohl sie auch ab und zu eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen: Neigen Sie – ganz allgemein – einer bestimmten Partei zu?

Und wenn ja, welcher?“ Aus den Antworten wurden Dummyvariablen für die Parteien und die Personen ohne Parteiidentifikation kreiert.

Kompetenz der Parteien: „Was ist Ihrer Meinung nach gegenwärtig das wichtigste politische Problem in Deutschland? Und welche Partei ist Ihrer Meinung nach am besten geeignet, dieses Problem zu lösen? Und was ist Ihrer Meinung nach gegenwärtig das zweitwichtigste politische Problem in Deutschland? Und welche Partei ist Ihrer Meinung nach am besten geeignet, dieses Problem zu lösen?“ Aus den Antworten wurden für die Parteien Kompetenzindizes gebildet, die zählen, ob eine Person der jeweiligen Partei bei keinem, einem oder zwei Problemen die Lösungskompetenz zuschreibt.

Politikerbewertungen: „Jetzt zu einigen Politikerinnen und Politikern. Was halten Sie von den folgenden Personen?“ Angela Merkel, Frank-Walter Steinmeier, Guido Westerwelle, Renate Künast, Oskar Lafontaine (elfstufige Antwortvorgabe von „halte überhaupt nichts von der Person“ bis „halte sehr viel von der Person; rekodiert auf den Wertebereich von 0 bis 1).

Links-Rechts-Selbsteinstufung: „In der Politik reden die Leute häufig von „links“ und „rechts“. (...) Und wenn Sie diese Skala von 1 bis 11 benutzen, wo würden Sie sich selbst einordnen?“ (rekodiert auf den Wertebereich von 0 bis 1).

Die CDU in der Großen Koalition – Unbestimmt erfolgreich

1 Einleitung

Das Ende der ersten Großen Koalition unter Kanzler Georg Kiesinger bedeutete für die deutsche Christdemokratie zunächst den Gang in die Opposition. Aus Sicht des Office-Seeking (Harmel und Janda 1994: 259-287) war die zweite Große Koalition von weit größerem Erfolg gekrönt. Am Ende der Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel erlangte Schwarz-Gelb nach elf Jahren wieder die Mehrheit in Deutschland. Und Angela Merkel blieb Bundeskanzlerin. Aber war die Große Koalition fern von Ministerämtern auch für die Partei insgesamt – das heißt für ihre strategische Positionierung im Parteiensystem, ihr programmatisches Profil und ihren organisatorischen Aufbau – gewinnbringend?

Programmatisch wie organisatorisch stellte die erste Große Koalition eine tiefe Zäsur in der Parteigeschichte der CDU dar. Die Christdemokraten überdachten in dieser Zeit ihren programmatischen Kurs und stießen grundlegende Reformen in der Parteiorganisation an. Nicht nur etablierte sich die CDU in der ersten Großen Koalition als kraftvolle Stimme einer unverrückbaren Deutschlandpolitik und grenzte sich von dem SPD-Außenminister Willy Brandt und dem SPD-Minister für gesamtdeutsche Fragen Herbert Wehner ab (Baring 1982: 139f.). Mit diesem für die Christdemokraten neuen politischen Profilierungspotenzial konnte sie in den folgenden Jahren viele national-liberal gesinnte Wähler gewinnen und gerade im Süden und Südwesten der Republik zur absoluten Mehrheitspartei aufsteigen bzw. diese Position festigen (Wehling 2004: 201ff.; Eith 2004: 219ff.). Auch löste sie sich von ihrem konsensualen Entscheidungsprinzip als Sammlungspartei und ersetzte es durch ein bis heute gültiges Delegiertenprinzip. Die Partei verstand sich nicht mehr vor allem als Stimme ihrer Milieus und gesellschaftlichen Vereinigungen, sondern bildete eine eigene Identität mit eigenen Rekrutierungsmechanismen (Zolleis 2008: 135ff.).

In diesem Sinne ist die zweite Große Koalition für die Christdemokraten nicht vergleichbar. Weder wurde die Parteiorganisation reformiert, noch wurden

neue Profilierungsfelder im Parteiensystem geortet. Stattdessen hat die CDU seit 2005 viele ehemals polarisierende Punkte zum linken Lager geschliffen. Die Christdemokraten reagierten mit ihrer veränderten pragmatischen Politikstrategie aber weniger auf ein neu entstandenes innerparteiliches Machtgefüge, auf neue Parteigruppen oder gar auf spezifisch neue gesellschaftliche Konfliktlinien. Vielmehr stand die Überwindung der Minderheitenposition der CDU im deutschen Parteiensystem im Vordergrund. Zudem zementierte sich seit 2005 der Wandel des innerparteilichen Lebens der CDU. Nicht nur die Politik der CDU wurde pragmatischer, auch ihr innerparteiliches Leben unterschied sich von der Amtszeit Helmut Kohls: es verzichtete auf intermediäre Aushandlungsprozesse, wurde elite-orientierter und appellativer. Trotz dieser Tendenzen vollzog die CDU aber keinen Wandel hin zu einer Kartellpartei (Katz/Mair 1995). Dagegen steht ihr föderaler Gesamtaufbau, der eine zentrale Steuerung und Ressourcenballung verhindert (Schmid 2008).

Die Neuausrichtung der CDU zur pragmatischen „Partei der Mitte“ steht im Zentrum dieses Artikels und wird in der Abfolge von vier Schritten betrachtet: Erstens wird die politische Ausgangslage für die CDU im neuen Fünf-Parteien-System nach der Bundestagswahl 2005 analysiert. Zweitens werden die programmatischen Neuerungen seit dieser Zeit dargestellt. Drittens wird das innerparteiliche Leben in der Großen Koalition betrachtet. Abschließend wird geklärt, welche Bedeutung die Ergebnisse der Bundestagswahlen 2009 für die CDU haben.

2 Die Bundestagswahl 2005: Die CDU im neuen Fünf-Parteien-System

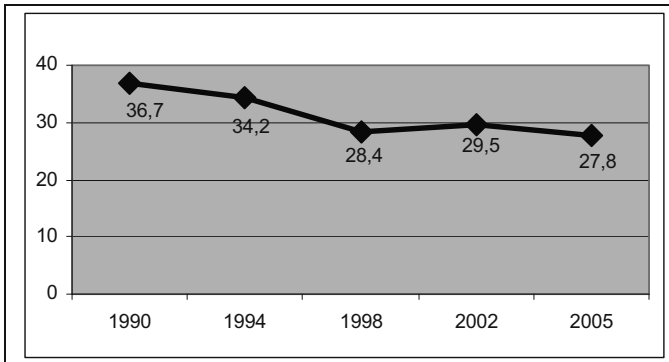
Die vorgezogene Bundestagswahl am 18. September 2005 endete für die CDU überraschend mit – wenn auch geringen – Verlusten von 1,7 Prozentpunkten. Denn die CDU konnte im Vorfeld der vergangenen Bundestagswahl nacheinander elf Siege bei Landtagswahlen erzielen (Zohlnhöfer 2007). Zudem hatte noch nie zuvor eine Partei in der Geschichte der Bundesrepublik innerhalb so kurzer Zeit einen so großen Vorsprung verspielt wie die Union bei den Bundestagswahlen 2005. Nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2005 führten CDU und CSU bundesweit in Meinungsumfragen mit bis zu 25 Prozentpunkten vor der SPD (Brettschneider 2005: 19). Am Wahlabend trennten, ähnlich wie 2002, Unionsparteien und SPD dagegen nur noch wenige tausend Stimmen voneinander (Jung/Wolf 2005: 7). Die CDU und ihre bayerische Schwesterpartei CSU erreichten nur noch 35,2 Prozent. Die CDU selbst kam lediglich auf 27,8 Prozent. In Ostdeutschland verpasste sie sogar die von Gordon Smith aufgestellte

30-Prozent-Marke von Volksparteien deutlich und erreichte magere 25,3 Prozent.

Neben der Ost- und West-Differenz war vor allem das Nord-Süd-Gefälle für die Union beachtlich. Auf Länderebene war die CDU nur in drei Ländern – in Sachsen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg – die stärkste Partei. Die CDU lag im Norden, wo sie nur ein Drittel der Stimmen erhielt, deutlich unter ihrem Westergebnis von 37,5 Prozent. Gemeinsam mit der CSU erzielte sie aber im Süden ihre besten Resultate und kam durchschnittlich auf 43 Prozent (Jung/Wolf 2005: 8f.).

Zudem hatte die CDU vor allem ein Akzeptanzproblem bei jüngeren Wählern. Bei den Wählergruppen unter 44 Jahren konnte sie weniger als ein Drittel für sich gewinnen. Allein bei den über 60-Jährigen konnte sie die 40-Prozent-Marke überschreiten (Neu 2006: 27). Insgesamt erreichte die CDU ihr zweit-schlechtestes Ergebnis seit 1949 auf Bundesebene und blieb auch deutlich unter den Werten der ersten gesamtdeutschen Wahl unter „normalen Umständen“ im Jahr 1994 zurück.

Abbildung 1: Bundestagswahlergebnisse der CDU



Quelle: Bundeswahlleiter, eigene Darstellung

Die Stimmenverluste der CDU kamen aber im Großen und Ganzen nicht dem linken Lager zugute. Vielmehr verlor sie hauptsächlich an die FDP und das Nichtwählerlager. Im Saldo liefen über 1,1 Millionen ehemalige CDU-Wähler zur FDP über. Zum ersten Mal seit der Bundestagswahl 1994 musste die CDU eine negative Wählerwanderung gegenüber der FDP bilanzieren (Neu 2006: 14).

Die Enttäuschung der CDU über das Wahlergebnis ergab sich nicht so sehr aufgrund letztlich unzutreffender Meinungsumfragen (Neu 2006: 16), sondern war der für die führende Oppositionspartei im Grunde hervorragende Ausgangs-

basis geschuldet: Ein Machtwechsel zeichnete sich bereits Ende 2004 deutlich am Horizont ab. Gerhard Schröders rot-grüne Bundesregierung hatte alle vier Kriterien erfüllt, die als Vorboten eines Machtwechsels angesehen werden (Korte 2001: 37). Schröders Politik – dies zeigten die Ergebnisse bei den Landtagswahlen seit 2003 – fehlte es an Unterstützung seitens der Wähler, die Regierung befand sich in einem anhaltenden Meinungstief (Jung/Wolf 2005: 3) und auch innerhalb der eigenen Fraktion und der Partei vereinsamte der sozialdemokratische Bundeskanzler zunehmend (Sturm 2009: 119ff.).

Zwar fand ein Machtwechsel statt. Aber nicht in der von den Christdemokraten gewünschten Form. Eine mögliche Koalition aus CDU, CSU und FDP verpasste mit 45 Prozent wie bereits 1998 und 2002 deutlich die Mehrheit auf dem deutschen Wählermarkt. Dies stellte ein relativ neues Phänomen im deutschen Parteiensystem dar. In allen Bundestagswahlen vor 1998 erreichten die drei „bürgerlichen“ Parteien zumindest eine theoretische Mehrheit; gerade auch in Zeiten, in denen die Liberalen oder die CDU eine Koalition mit den Sozialdemokraten bevorzugten.

Die zweite Große Koalition entsprang folglich einem ganz anderen Ursprung als 1966: Nicht ein Entfremden zwischen den bürgerlichen Parteien verhinderte eine schwarz-gelbe Koalition, sondern eine seit 1998 andauernde Minderheitenposition von CDU, CSU und FDP im deutschen Wählermarkt. Seitens der CDU und vor allem auch der CSU wurde das Zustandekommen der Großen Koalition als bloßer politischer Notnagel gesehen und mit wenig Empathie betrachtet (Tagesspiegel, 15.11.2005; Handelsblatt, 14.11.2005; NZZ, 12.10.2005). Diese Koalition besaß – im Gegensatz zu ihrem Vorläufer aus den 1960er Jahren – kein politisches Reformprojekt (Gassert 2006: 516ff.). Sie war vielmehr eine negative Koalition aus verhinderten Regierungsbildungen, da Dreierkoalitionen jeweils an unterschiedlichen Widerständen der dafür notwendigen Parteien scheiterten (Jung/Wolf 2005: 3ff.). Die CDU sah sich folglich nicht nur aufgrund eines mageren Wahlergebnisses, sondern auch aufgrund fehlender strategischer Optionen in die Große Koalition gezwungen.

Während die Sozialdemokraten bereits mit allen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien koalitiert hatten, konnte die CDU lediglich FDP und SPD als denkbare Koalitionspartner aufweisen. Selbst die Liberalen besaßen mit den Grünen – wenn auch nicht besonders langanhaltende und erfolgreiche – Koalitionserfahrungen aus Bremen und Sachsen-Anhalt.

Das vergangene Bundestagswahlergebnis konfrontierte die CDU vor allem mit zwei Dilemmata: Zum einen musste sie ihre Wählerbasis vergrößern. Zum anderen musste sie ihre wenigen Koalitionsoptionen erweitern. Aus diesen zwei Gründen ergab sich für die CDU die Bereitschaft zu programmatischen Neuerungen.

3 Die programmatischen Neuerungen seit 2005

Die Programmarbeit von Parteien findet nicht im luftleeren Raum statt. Parteien unterliegen dem Spannungsfeld der Fremd- versus Selbststeuerung (Deeg/Weibler 2005: 23). Nicht zuletzt Regierungsparteien sind eingebettet in politische Handlungszwänge des Regierungsalltags. Zudem sind Parteien der Versuchung ausgesetzt, den Meinungstrends und Themenkarrieren der öffentlichen Meinung nachzujagen und sich durch deren Imitation schnellen, risikolosen Erfolg zu sichern (Wiesendahl 2002: 198).

Eine Analyse der Programmarbeit einer Partei muss die politischen Rahmenbedingungen stets mit im Blick haben. In programmatischer Hinsicht lässt sich die politische Entwicklung der CDU in der Großen Koalition schematisch in drei Phasen unterteilen:

- Die erste Phase ging von September 2005 bis März 2006, in der die Parteivorsitzende Angela Merkel ihre Macht konsolidierte.
- Die zweite Phase reichte von April 2006 bis September 2008, in der Angela Merkel Reformansätze anstieß, innerparteilich verankerte und für diese auch in der Öffentlichkeit Zustimmung organisierte.
- Die dritte Phase wurde mit dem Zusammenbruch der US-Investmentbank Lehman Brothers eingeleitet. Die Finanzmarkt- und Konjunkturkrise stellte die bisherige Finanz- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und insbesondere der Bundeskanzlerin Angela Merkel auf den Prüfstand.

Während in den ersten Monaten ihrer Amtszeit Angela Merkel ihren Führungsanspruch erkämpfen und unter Beweis stellen musste, konnte sie in der folgenden Reformphase programmatische Neuerungen durchsetzen. In der mit der Finanzmarktkrise eingetretenen dritten Phase war die Bundeskanzlerin vor allem als Krisenmanagerin gefordert. Viele der nun getroffenen Maßnahmen waren weder einer programmatischen Blaupause geschuldet, noch Ergebnis parteipolitischer Strategieüberlegungen. Vielmehr stand der Handlungszwang im Zuge der enormen Wirtschaftskrise im Vordergrund des politischen Handelns.

Die innerparteilichen, aber auch wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ließen also nur in einem Zeitraum von gut zweieinhalb Jahren programmatische Reformen zu. In dieser Zeit musste die CDU-Vorsitzende bis zu Beginn des Jahres 2008 auch keine für das innerparteiliche Leben wichtige und damit die politische Handlungsfähigkeiten der Kanzlerin beeinflussende Landtagswahl fürchten.

Im Folgenden soll dargestellt werden, welcher Qualität diese programmatischen Neuerungen waren. Programmatische Neuerungen – als soziales Lernen

verstanden – sind bewusste Vorgänge in Parteien. Parteien überdenken ihre Ziele und Einstellungen zu ihren bisherigen politischen Positionen, wenn sie neue Erfahrungen gesammelt oder neue Informationen gewonnen haben (Demker 1997: 420f.).

Bei dieser Neujustierung gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der graduellen Intensität. Peter Hall (1993) spricht daher von erstrangigen, zweitrangigen und drittrangigen Veränderungsprozessen: Unter Veränderungen erster Ordnung werden dabei alltägliche und für das programmatische Selbstverständnis sehr unerhebliche Veränderungen verstanden, die lediglich technischen Charakter besitzen. Veränderungen zweiter Ordnungen umfassen alle Maßnahmen, die erhebliche Umstellung der Instrumente bezüglich der verfolgten Politik betreffen, ohne allerdings die Hierarchie der erwünschten Ziele zu verändern. Eine Veränderung dritter Ordnung stellt jedoch einen radikalen Wandel und damit die Veränderung der Hierarchie der Ziele und des programmatischen Selbstverständnisses einer Partei dar. Ein solcher Wandel impliziert somit einen einschneidenden Wandel der Leitideen.

Der entscheidende Katalysator für die Bereitschaft innerhalb der CDU zu programmatischen Neuerungen war die Bundestagswahl 2005. Wie Marie Demker anhand des ideologischen Wandels der Gaullisten dargestellt hat, sind Parteien zu grundlegenden ideologischen Veränderungen nur bereit, wenn sie wiederholt ihr vorrangiges Parteiziel nicht erreichen (Demker 1997: 420f.). Das Wahlergebnis war für die Union enttäuschend, aber nicht verheerend. Folglich war in der CDU zwar die Bereitschaft zu Kurskorrekturen, aber nicht zu einem radikalen politischen Wandel vorhanden.

Im Sinne der entscheidenden Parteiziele (Harmel/Janda 1994: 259ff.) ist die CDU eine *Office-Seeking-Party*. Oder um es auf das Fallbeispiel konkret zu übersetzen: Sie war stets auf das Kanzleramt fixiert. In der Geschichte der CDU wurde die Partei immer in erhebliche Turbulenzen gestürzt, wenn sie den Kanzler verlor (Bösch 2005: 172ff.). Die Große Koalition war zwar für viele Parteianhänger keine Wunschvorstellung (Tagesspiegel, 17.11.2005), aber auch keine politische Katastrophe. Schließlich wurde das vorrangige Wahlziel erreicht. Somit löste das Ergebnis der Bundestagswahl innerparteilich Veränderungsbereitschaft aus, setzte die CDU aber nicht unter erheblichen Veränderungsdruck.

Die CDU verabschiedet sich zwar nicht von programmatischen Grundsätzen, konnte aber mit ihrem neuen Koalitionspartner viele ihrer seit Jahren aufgestellten Forderungen nicht umsetzen. Die Abkehr, das heißt die Nicht-Umsetzung dieser Forderungen trotz Regierungsbeteiligung, war weniger neu gewonnenen Lerneinsichten, denn politischen Machtkonstellationen geschuldet. Sie betrafen – neben der Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke – vor allem die zentralen wirtschafts- und sozialpolitischen Forderungen ihres Wahlpro-

gramms. Eine umfassende Steuerreform mit niedrigen und einfachen Steuersätzen konnte ebenso wenig verwirklicht werden wie eine Gesundheitsreform mit einkommensunabhängigen Beitragssätzen (CDU/CSU 2005). Damit war nicht nur das Steuerkonzept des CDU-Finanzpolitikers Friedrich Merz Makulatur geworden. Auch das unter der Federführung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog erarbeitete marktwirtschaftliche Gesundheitskonzept konnten die Christdemokraten in den Koalitionsverhandlungen nicht durchsetzen. Zudem verzichteten sie auf eine grundlegende Reform des Kündigungsschutzes.

Als Bundeskanzlerin verabschiedete sich Angela Merkel zügig von den Beschlüssen des Leipziger Reformparteitags von 2003. Diese Entscheidung gegen die programmatische Parteilinie wurde selbst von ehemaligen Wirtschaftsreformern in der CDU akzeptiert (Capital 20.11.2007). Dies stellte eine nicht unwesentliche Veränderung in der programmatischen Positionierung der CDU dar.

Seit Mitte der 1990er Jahre hatte die CDU versucht, ihre Wirtschaftskompetenz in erster Linie mit einem Umbau der sozialen Sicherungssysteme, eines deregulierten Kündigungsschutzrechts und vor allem einer umfassenden Steuerreform mit niedrigeren und einfacheren Tarifen auszudrücken. Der Leipziger Parteitag von 2003 war hier nur der parteiinterne Höhepunkt. Alle Wahlprogramme seit 1998 enthielten diese Forderungen, die nur im Detail und in ihrer Konkretisierung variierten (Zolleis 2008: 247ff.). Die grundlegende Richtung hatte bereits der damalige Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble in der Regierungszeit Helmut Kohls erarbeitet. Diese Forderungen gaben der Union nicht nur ein wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Profil, das auf mehr wirtschaftliche Freiheit und Selbstverantwortung der Bürger setzte, sondern auch die Staatsquote generell senken sollte. Die Forderung nach weniger Staat und mehr wirtschaftlicher Freiheit war das Bindeglied von CDU und FDP gewesen und positionierte sie auf der wahlentscheidenden sozio-ökonomischen Konfliktlinie klar gegenüber SPD und Grünen.

Diese Profilierung und Partnerschaft ging nun zurück. Die Abkehr von dieser wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Reformagenda stellte *den* grundlegenden programmatischen Einschnitt seit 2005 dar. Die CDU setzte stattdessen ihren Kernpunkt in der Finanz- und Wirtschaftspolitik auf die Haushaltskonsolidierung mit Hilfe einer hohen Staatsquote (Tagesspiegel, 29.5.2008). Damit stellte sie die Schwerpunkte des Wahlprogramms auf den Kopf (FAZ, 9.7.2005). Im Gegensatz zu niedrigen Steuern konnte mit der Haushaltskonsolidierung – gerade auch in Zusammenarbeit mit dem SPD-Finanzminister Peer Steinbrück – eine finanz- und wirtschaftspolitische Linie gefunden werden. Allein bei der bayerischen Schwesterpartei stieß dieser Kursschwenk auf wenig Gegenliebe. Sie hielt weiterhin Steuersenkungen für das zentrale Mittel, um „bürgerliche“

Wähler für eine christdemokratische Wirtschaftspolitik zu begeistern (FTD, 30.1.2009).

Die Gründe für diesen programmatischen Wandel können jedoch nicht allein im Koalitionszwang gesehen werden. Gerade im Nachgang der Bundestagswahl wurde das Wahlprogramm als zu „kalt“ und als zu „unsozial“ kritisiert (FR, 5.12.2005; WamS, 2.10.2005). Diese eher diffuse Kritik bezog sich weniger auf den Sprachstil des Wahlprogramms als vielmehr auf die Themenschwerpunktsetzung. So begeistert die CDU die Beschlüsse auf dem Reformparteitag 2003 gefeiert hatte, so ernüchternd sahen die Christdemokraten im Herbst 2005, wie wenig „reformfreudig“ die Bevölkerung war und wie leicht seitens der Sozialdemokraten Wahlkampf gegen die marktwirtschaftlichen Reformvorhaben geführt werden konnte. Diese in drei Bundestagswahlkämpfen gesammelten Erfahrungen ließen die Reformfreude der CDU erlahmen. So hatte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers leichtes Spiel, als er sozialpopulistische Forderungen in der Partei durchsetzen wollte. 2006 verabschiedete der CDU-Parteitag eine Forderung, wonach das Arbeitslosengeld I nach der Beitragslänge ausgezahlt werden sollte. Damit wurde das Grundprinzip einer Risikoversicherung auf den Kopf gestellt.

Nach den Kriterien von Peter Hall ist diese programmatische Veränderung sicherlich kein Wandel dritter Ordnung. Die CDU bekennt sich sowohl in ihrem Grundsatzprogramm als auch in ihrem Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2009 prinzipiell weiterhin zu einem einfachen Steuersystem mit niedrigeren Steuersätzen (CDU 2007: 68; SZ, 17.2.2009). Ein grundsätzlicher Politikwandel fand nicht statt. Jedoch wurden die Prioritäten und die einzelnen Maßnahmenvorschläge verändert. Nicht mehr der Senkung der Staatsquote, sondern den soliden Finanzen galt nun die oberste Priorität.

Dieser Prioritätenwandel ist ein Wandel zweiter Ordnung. Er veränderte nicht nur die semantische Argumentationslinie der Partei, sondern auch den Wunschkatalog politischer Maßnahmen. Dies zeigte nicht zuletzt die Grundsatzdebatte, die als Reaktion auf die Bundestagswahl 2005 einsetzte und zu dem CDU-Grundsatzprogramm von Hannover führte.

Auch hier galt die Haushaltspolitik als das zentrale Reformthema der CDU. Von dem Ziel, solide Finanzen zu schaffen, ergaben sich für die CDU ihre beiden programmatischen Leitprinzipien. Sowohl die Generationengerechtigkeit als auch die Chancengerechtigkeit wurde mit soliden Finanzen für die Zukunft begründet. Zudem bekannte sich die CDU zur Bildung als den zentralen Baustein einer sozial gerechten Gesellschaft und knüpfte damit nicht nur an die Überlegungen zum vorsorgenden Sozialstaat an, sondern auch an die katholische Soziallehre. Die Teilhabe an Arbeit galt nicht nur für das eigene Erwerbseinkommen als wichtig, sondern für die Entfaltung der eigenen Person als bedeutend (Alber-

ti/Leonardi 2004: 21ff.; Durand 1995: 277; van Kersbergen 1994: 31ff.; 2008: 259ff.). Die CDU verabschiedete sich von ihrem sozialpolitischen Leitsatz „Sozial ist, was Arbeit schafft.“ Er wurde abgemildert in „Arbeit für Alle ist ein Kernstück sozialer Gerechtigkeit.“

Diese Abschwächung war nicht nur semantischer Natur. Die CDU verfolgte nicht mehr mit der gleichen politischen Leidenschaft die Senkung der Staatsquote. Der Sozialstaat wurde anders als auf dem Leipziger Reformparteitag nicht als einengender Wohlfahrtsstaat betrachtet, sondern der Sicherheitsaspekt der Menschen wurde – beispielsweise im Wahlprogramm 2009 – wieder stärker in den Vordergrund geschoben. Folglich war diese Akzentverschiebung zwar kein radikaler, aber doch ein beachtlicher Wandel im eigenen Politikverständnis.

Während das erste Grundsatzprogramm der CDU von 1978 die Entwicklung der Union zu einer Volkspartei einleitete und das Grundsatzprogramm von 1994 die Zielsetzung hatte, der durch die Wiedervereinigung gewachsenen Union eine gemeinsame programmatische Stütze zu geben, hatte das neue Grundsatzprogramm keinerlei organisatorischen, bzw. strukturellen Auftrag, sondern sollte lediglich einen ausbleibenden Wahlerfolg kompensieren. In den christdemokratischen Grundprinzipien brachte das neue CDU-Grundsatzprogramm keine wirklichen Neuerungen oder gar ideologische Brüche. Bis zu einzelnen Formulierungen hinein setzte der Grundwerteteil des Programms die Tradition der beiden Grundsatzprogramme der CDU von 1994 und 1978 fort. Die CDU bekannte sich zum christlichen Menschenbild und zu den christdemokratischen Grundprinzipien. Ihr Eintreten für den bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaat mit seiner Vielzahl von einflussreichen Wohlfahrtsverbänden grenzte sie von den Liberalen ab, ihr Eintreten für die Europäische Einigung unterschied sie von den Säkularkonservativen und ihre Affinität zur marktwirtschaftlichen Ordnung im Sinne von Ludwig Erhard trennte sie – wenn auch häufig allein sprachlich – von den Sozialdemokraten. Indem sie längere Laufzeiten für Kernkraftwerke und eine repressive Integrationspolitik verfolgte, grenzte sie sich von den Grünen ab. Alles in allem war das Auffällige an dem neuen Grundsatzprogramm sein unbestimmter Charakter. Es beschrieb Parteiwerte, die die CDU nicht ändern wollte und vermied es, ihre realen Auswirkungen auf die Tagespolitik zu beschreiben. Die Regierungspolitik der Großen Koalition sollte durch ein klares Parteiprofil nicht gestört werden.

Nach Peter Halls Kriterienkatalog kann das Grundsatzprogramm der CDU sicherlich nur als Wandel erster Ordnung beschrieben werden, das heißt die CDU unternahm allein kleinere taktische Änderungen. Die Grundwerte wurden ebenso festgeschrieben wie auch die zentralen politischen Weichenstellungen. Ebenfalls war das – wenn auch eher versteckte – Bekenntnis zur Kernkraft enthalten. Neue Herausforderungen, wie etwa der Klimawandel oder die demogra-

phischen Veränderungen in der deutschen Gesellschaft wurden beschrieben. Die politischen Absichtserklärungen zu ihrer Bewältigung blieben aber in den bekannten Bahnen. Während das erste Grundsatzprogramm von 1978 versuchte, neue Akzente zu setzen, war das dritte Grundsatzprogramm von einer pragmatischen Unbestimmtheit geprägt. Es sollte die Partei durch das Bekräftigen der traditionellen Parteiwerte beruhigen, ohne durch konkrete Forderungen an die Tagespolitik die Regierungsarbeit zu beeinträchtigen. Die für eine CDU-Programmarbeit wichtigen Schlagworte blieben „Soziale Marktwirtschaft“, „Europa“ und „soziale Sicherheit“. Als Titel hätte das Programm anstelle von „Freiheit und Sicherheit“ auch den alten Adenauer-Slogan „Keine Experimente“ verdient gehabt.

In einem Punkt war das Grundsatzprogramm jedoch zunächst neu: in der Familienpolitik. Zwar schrieb das Grundsatzprogramm die Familienpolitik der christdemokratischen Familienministerin Ursula von der Leyen nur programmatisch fest. Aber dies war doch ein erheblicher Wandel zu den bisherigen Grundsätzen der Partei. Die CDU verabschiedete sich vom traditionellen Familienbild. Zwar hatte sie in ihren Wahlprogrammen 2002 und 2005 eine gewisse Öffnung über das traditionelle Familienbild hinaus beschrieben. Im ersten Entwurf zu ihrem Grundsatzprogramm wurde jedoch ein erheblicher Einschnitt zum bisherigen Familienverständnis beschrieben.

Neben der weiteren Förderung der Erwerbsarbeit für Mütter wollte sie das Ehegattensplitting aufheben und in ein Familiengeld umwandeln. Ehe wurde nicht mehr selbstverständlich mit Familie gleichgesetzt. Familie wurde nun über Kinder definiert. Diese geänderte Definition sollte die CDU für neue Familienformen öffnen und verursachte an der eher traditionell ausgerichteten Basis größere Unruhe (WamS, 25.11.2007). Durch den abschließenden Entwurf wurde dieser Reformansatz jedoch wieder relativiert. Sowohl das Betreuungsgeld als auch das Ehegattensplitting fanden Eingang in das Parteiprogramm (Saarbrücker Zeitung, 5.12.2007).

So vollzog die CDU auch in der Familienpolitik keinen radikalen Wandel, setzte aber doch einen starken neuen Akzent in einem Politikfeld, das als soziokulturelles Kernthema der Christdemokraten emotional hoch aufgeladen war und ist. Zusammenfassend lässt sich für die programmatischen Reformen seit 2005 sagen: Die CDU ist unbestimmter geworden. Sie hat politische Reibungsverluste gegenüber ihren politischen Mitbewerbern geschliffen. Damit hat sie sicherlich politisches Profil verwässert. In der Wirtschafts-, aber auch in der Gesellschaftspolitik konnte sie aber ideologische Differenzen zu bestimmten – insbesondere jüngeren, urbanen – Wählergruppen verringern.

4 Die innerparteiliche Entwicklung der CDU

Die Programmarbeit der CDU zeigte den Wandel des innerparteilichen Lebens deutlich auf. Im Gegensatz zum Willensbildungsprozess für das Grundsatzprogramm 1978 war nicht nur die Zeitspanne kürzer, auch die Beteiligungsmöglichkeiten des Mittelbaus und vor allem der gesellschaftlichen Vorfeldorganisationen waren eingeschränkter. Die CDU-Grundsatzprogrammdiskussion sollte nicht eine „neue“ christdemokratische Politik formulieren oder definieren, vielmehr sollte sie eine durch die Bundestagswahl verunsicherte Parteibasis beruhigen bzw. beschäftigen (Stuttgarter Zeitung, 1.2.2006; FAZ, 31.1.2006).

So veranstaltete die Parteizentrale Kongresse, Dialogtouren und Regionalkonferenzen. Dieser Prozess war in erster Linie eine therapeutische Maßnahme für eine verunsicherte Mitgliederschaft. Wie bereits vor dem Leipziger Reformparteitag tat sich die CDU schwer, einen offenen Diskussionsprozess zu organisieren. Dies lag nicht an der Diskussionskultur oder einer fehlenden Offenheit für Kritik: Die CDU-Führung um Generalsekretär Ronald Pofalla ließ kritische Stimmen durchaus zu und veränderte, gerade wenn Parteimitglieder in den Medien den Entwurf kritisierten, sogar auch ihre eigenen Vorlagen.

Der CDU bereitete es jedoch Schwierigkeiten, einen konstruktiven und vor allem responsiven Willensbildungsprozess mit ihren gesellschaftlichen Zielgruppen und Anhängern zu organisieren. Die Debattenbeiträge wurden exklusiv oder appellativ geführt. Die Debatten wurden kaum genutzt, um kritische Intellektuelle, neue gesellschaftliche Repräsentanten oder mögliche neue Wählergruppen einzubinden. Neben den bekannten Vertretern der großen Verbände setzte der Diskussionsprozess im Gegensatz zum Grundsatzprogramm von 1978 auf die traditionell aktiven Parteimitglieder und war damit sehr geschlossen.

Diskussionsoffenheit wurde eher inszeniert, denn wirklich hergestellt. Nicht erst seit der Grundsatzprogrammdiskussion waren die so genannten Regionalkonferenzen die entscheidenden Formen innerparteilicher Willensbildung. Zentrale Politikentscheidungen wurden seit 2000 in diesen Mitgliederversammlungen per Akklamation und diffuser Meinungsbilder vorentschieden, um anschließend in großer Einmütigkeit auf dem Bundesparteitag formal beschlossen zu werden.

Damit verabschiedete sich die CDU weitgehend von ihren bisherigen Proporz- und Moderationstechniken zur Regulierung innerparteilicher Konflikte. So relativierte sich die Bedeutung der formalen Gremien und des Delegiertensystems. Schon der Wahl von Angela Merkel zur Parteivorsitzenden waren eine Reihe in den Statuten eigentlich nicht vorgesehene Regionalkonferenzen vorausgegangen, die durchaus plebiszitären Charakter angenommen und die sie in den Machtkämpfen mit der Fraktion und den Landesfürsten gestärkt hatten. So hob sich der innerparteiliche Willensbildungsprozess deutlich von dem der 1970er und

1980er Jahre ab. Er war diesem sogar diametral entgegengesetzt. Die Parteiführung steuerte die Regionalkonferenzen und führte somit den innerparteilichen Entscheidungsprozess nicht mehr über die Delegierten, sondern über die Medien. Die politischen Inhalte wurden weniger in Gremien erarbeitet, sondern dort bereits fertige Konzepte abgenickt.

Die CDU war weit entfernt von der alten Kanzlerpartei der Ära Kohl (Schmid/Jox 2002: 71-82) oder der neuen „Kartellpartei“ (Katz/Mair 1995), aber auch vom Modell der Volkspartei oder präziser einer Mitgliederpartei im Sinne Wiesendahls (2006). Diese nutzt die Mitglieder als strategische Ressource und verbindet freiwillige Mitarbeit, demokratische Partizipation und Teilhabe sowie Programmorientierung und Ideologie zu einer „organisationslogisch(en) Einheit“ (Wiesendahl 2006: 22). Das gelingt zunehmend weniger. Bezogen auf die Entwicklung der Mitgliederzahlen bewegte sich die CDU weiterhin abwärts und lag 2008 bei rund 540.000 Mitgliedern (Niedermayer 2008: 21).

Zudem fehlte der CDU auch in Zeiten der Großen Koalition ein strategisches Zentrum fern der reinen Regierungspolitik auf Bundesebene, um eine einheitliche Sprache für die föderal organisierte Partei zu entwickeln. Die Bundesgeschäftsstelle beschäftigte nur noch 110-120 Mitarbeiter und fiel damit auf den Stand der 1960er Jahre zurück. Dadurch wurde aber zugleich der Weg zur „Kartellpartei“ (Katz/Mair 1995) versperrt, denn diese braucht – gerade um die Schwächen an gesellschaftlichen und schrumpfenden Mitgliederzahlen zu kompensieren – ein starkes professionelles Zentrum (Sickingen 2005: 77ff.; Detterbeck 2005: 63ff.). Daneben belegen die Verteilungsmuster der Parteifinanzen erneut die föderative Struktur der CDU (vgl. Tabelle 1). Die Zentrale verfügte wie seit Jahrzehnten lediglich über ein gutes Viertel der Ressourcen (Schmid 1990; Wiesendahl 2006; Detterbeck 2005: 63ff.).

Tabelle 1: Verteilungsmuster der Parteifinanzen

Einnahmen 2004	in Mio. €	in % von Gesamt
der Gesamtpartei	154,3	100
- davon Parteivorstand	42,1	27
- davon Landesverbände	33,6	22
- davon nachgeordnete Gliederungen	78,6	51

Quelle: Schmid 2008: 65

Eine der Ursachen für die parteitypologische Übergangslage und Unbestimmtheit – weder Kanzler-, noch Mitglieder-, noch Kartellpartei – lag im innerparteilichen Föderalismus, d. h. einer organisationalen Dimension, die weder im Konzept der Mitgliederpartei noch im Konzept der Kartellpartei existiert. Dieser

äußerte sich bei genauer Betrachtung vor allem in der Macht der Ministerpräsidenten und ihrer Staatskanzleien und weniger in der Stärke regionaler Parteiapparate und Gremien. Er tendierte ferner eher zu unmoderierten Konflikten und der Fortführung der „Politikverflechtungsfälle“ im Sinne von Fritz Scharpf (1995: 239ff.) innerhalb der Union als zu einem konstruktiven Wettbewerb um Ideen und Lösungen, wie er sich in den siebziger und achtziger Jahren entwickelt hatte (Schmid 1990: 287ff.).

Ein gutes Beispiel dafür war die gewachsene Bedeutung des informellen Gremiums, in der sich die Ministerpräsidenten aus den unionsgeführten Bundesländern mit der Bundeskanzlerin, dem CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden, den Generalsekretären von CDU und CSU und dem CSU-Landesgruppenvorsitzenden trafen. In dieser „Merkel-Runde“ wurde die Unionshaltung zu den zentralen bundespolitischen Punkten vereinbart und damit das CDU-Präsidium als koordinierendes Organ für die CDU-Politik (Bösch 2005) verdrängt. Die Bedeutung des neuen Gremiums war nicht zuletzt die Folge der Regierungsdominanz der CDU in den Ländern. Durch die gewonnene Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen waren seit 2005 alle wichtigen und am Parteitag stimmungswaltigen Landesverbände in der CDU/CSU-Runde der Länder und damit im Bundesrat vertreten. Damit saßen die CDU-Landesfürsten der größten Länder im Bundesrat und konnten somit in Vorabstimmungen zum Bundesrat Unionspositionen koordinieren.

In dieser Runde liefen die Konfliktlinien nicht immer nur zwischen der Kanzlerin und den Regierungschefs, sondern durchaus zwischen den CDU-Ministerpräsidenten selbst. Jedoch zeigte dieses Gremium noch zwei weitere Probleme der Politikkoordination innerhalb der CDU. Zum einen war es sehr regierungsorientiert. CDU-Landesverbände ohne Regierungsbeteiligung waren von diesem Gremium ausgeschlossen. Zudem mussten die darin vertretenen CDU-Länderchefs ihre Interessen als Regierungschefs von – meist – Koalitionsregierungen vertreten. Nicht nur überwogen in den Landesregierungen Koalitionen aus CDU und FDP, bei der der kleinere Regierungspartner ein Veto-Recht bei Bundesratsentscheidungen besaß, auch unterschieden sich die Länderinteressen aufgrund der unterschiedlichen Finanz- und Wirtschaftskraft erheblich. So könnten sich bei einem weiteren Auseinanderdriften der Parteiensysteme und unterschiedlichen Koalitionen, aber auch bei einer divergierenden Finanz- und Wirtschaftskraft der Länder, hoch komplexe und ganz unterschiedliche Interessenlagen in einer solchen Ministerpräsidentenrunde ergeben.

Zum anderen konnte die „Merkel-Runde“ bereits getroffene Beschlüsse des Koalitionsausschusses kaum korrigieren. Sachfragen wurden so schnell zu Machtfragen, die die Autorität der Bundeskanzlerin bedrohten. Hierbei kam der Kanzlerin zugute, dass der Wille der Partei zur Macht – notfalls auch in unge-

liebten Koalitionen mit mäßigem politischen Erfolg – größer war als das Streben in die Opposition.

Dieser Primat des Regierens ist jedoch nicht zu verwechseln mit einer Dominanz der Regierung in der Partei. Die Macht der Landes- und Kreisverbände war vor allem bei der Rekrutierung des politischen Nachwuchses entscheidend. Auch eine Politik gegen die Ministerpräsidenten, dies zeigte das Beispiel des Koalitionskompromisses über die Gesundheitspolitik, konnte von der CDU-Vorsitzenden nur unter erheblichem medialen Druck als Machtfrage durchgesetzt werden (SZ, 19.12.2008; Spiegel, 30.6.2008; FAZ, 14.10.2006). Die Partei hatte in der zweiten Großen Koalition – im Gegensatz vor allem zu der Regierung Kohl in den 1980er Jahren (Zohlnhöfer 2001: 236ff.) – nicht als aktiver Politikgestalter auf Bundesebene, aber doch als möglicher Veto-Spieler politisches Gewicht.

Zusammenfassend kann für das innerparteiliche Leben in der großen Koalition festgestellt werden: Die Partei wurde medial fixierter, elite-orientierter und in der Mitgliederbeteiligung appellativer. Die institutionelle Pfadabhängigkeit als föderal strukturierte Partei limitierte aber stets die Macht der Zentrale und verhinderte bis heute, dass die CDU eine Kartellpartei wurde.

5 Schluss: Die Wahl 2009 und Ausblick auf die 17. Legislaturperiode

Die Zeit der zweiten Großen Koalition war für die CDU keine Zeit des Übergangs, sondern vielmehr eine Zeit des Wartens. Dies zeigte resümierend auch die Bundestagswahl 2009, die für die Union mit 33,8 Prozent (CDU: 27,3 Prozent, CSU: 6,5 Prozent) und einem Minus von 1,4 Prozentpunkten endete. Ende Juli 2009 hatte die Union in den Umfragen ihren Höchststand mit 38 Prozent erreicht (Stern-Umfrage 5.8.2009). Im Laufe ihres Demobilisierungswahlkampfes verlor die Union vier Prozentpunkte. So wurden die programmatischen Ziele der Union im Wahlkampf 2009 in erster Linie von der CSU gesetzt. Das „Weiter so“ der CDU und ihre relativ diffusen Aussagen im Wahlkampf ermöglichten ihr zwar einen Zugewinn in Ostdeutschland, gleichzeitig verlor sie aber in ihren Hochburgen. In den neuen Ländern konnte die CDU entgegen dem Bundestrend 4,5 Prozentpunkte zulegen und ging mit 29,8 Prozent als stärkste Partei hervor, dicht gefolgt von der Linken mit 28,5 Prozent. Das insgesamt schlechtere Abschneiden der Union ist auf die Verluste in den alten Ländern, in denen die CDU 26,7 Prozent (-1,7 Prozentpunkte) [CSU (- 0,9 Prozentpunkte)] erreichte, zurückzuführen. Somit verpasste die CDU 2009 in den alten Ländern die von Gordon

Smith aufgestellte 30-Prozent-Marke von Volksparteien um 3,3 Prozentpunkte, in den neuen Ländern nur um 0,2 Prozentpunkte.

Auf Länderebene war die CDU 2009 nur in drei Ländern – in Bremen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt – nicht die stärkste Partei, in weiteren drei hielt sie ihre Spitzenstellung, in den übrigen elf Ländern eroberte die Union ihren Platz als stärkste Partei. Dennoch waren die Unterschiede zwischen Nord- und Süddeutschland weniger stark als das Ost-West-Gefälle. Obwohl die Union in allen süddeutschen Ländern mit Ausnahme des Saarlands (+0,5 Prozentpunkte) im Vergleich zu 2005 Verluste einfuhr, erzielte sie in Rheinland-Pfalz mit 35,0 Prozent, im Saarland mit 30,7 Prozent und in Baden-Württemberg mit 34,4 Prozent bessere Ergebnisse als im Bundesschnitt. Überdurchschnittliche Ergebnisse erreichte sie aber auch im Norden: in Niedersachsen (33,2 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (33,1 Prozent) und Schleswig-Holstein (32,3 Prozent). Allerdings fuhr sie in Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein im Vergleich zur letzten Bundestagswahl schlechtere Ergebnisse ein.

Wie auch in vorangegangenen Wahlen hatte die CDU vor allem bei jüngeren Wählern ein Akzeptanzproblem. So konnte sie bei den 18- bis 25-Jährigen gerade einmal ein Viertel für sich gewinnen, in allen Wählergruppen unter 59 Jahren weniger als ein Drittel. Dabei erfuhr die CDU die stärksten Einbußen bei den 45- bis 59-Jährigen. Allein bei den über 60-Jährigen konnte sie die 40 Prozent-Marke überschreiten (Infratest dimap 28.9.2009: 22).

Insgesamt unterbot die CDU ihr Ergebnis von 2005 und erreichte zum wiederholten Male ihr zweitschlechtestes Ergebnis aller Bundestagswahlen und blieb wieder deutlich unter den Werten der ersten gesamtdeutschen Wahl unter „normalen Umständen“ im Jahr 1994. In den vorangegangenen Landtagswahlen erfuhr die Union in nahezu jedem Land Stimmeneinbußen und verlor drei Alleinregierungen, ihre vierte unmittelbar vor der Bundestagswahl im August 2009.

Wie bereits 2005 kamen die Stimmenverluste der CDU nur minimal dem linken Lager zugute. Vielmehr verlor sie wiederum hauptsächlich an das Nichtwählerlager und die FDP. Im Saldo liefen über 1,1 Millionen ehemalige CDU-Wähler zur FDP über – bemerkenswerterweise die gleiche Anzahl wie 2005. Die CDU musste somit zum zweiten Mal in Folge seit der Bundestagswahl 1994 gegenüber der FDP eine negative Wählerwanderung bilanzieren.

Der CDU war es – trotz geringer Verluste – gelungen, nach vier Jahren Großer Koalition gemeinsam mit der FDP eine bürgerliche Regierung zu bilden. Somit wurde die über elf Jahre andauernde Minderheitenposition von CDU, CSU und FDP im deutschen Wählermarkt beendet. Dies gelang jedoch weniger auf Grund der Stärke der Union, denn wegen der Stärke der FDP. Während die Union mit Ausnahme des Saarlandes nur in den neuen Ländern zulegen konnte, gelang der FDP ein Stimmenzuwachs in jedem Land.

Wegen der Wirtschafts- und Finanzkrise führte die CDU keinen offensiven, ideologischen Wahlkampf. Vielmehr wurde die staatstragende Rolle der Kanzlerin als Krisenmanagerin in den Vordergrund gerückt. Die Kanzlerschaft Merkels lässt sich, wie bereits erwähnt, in drei Phasen einteilen: (1) Machtsicherung, (2) Modernisierung und (3) Pragmatische Handlungskompetenz in Krisenzeiten. Gegen letztere konnte die SPD nicht agieren. Sie befand sich in einem strategischen Dilemma. Weniger auf Grund einer viel zitierten Sozialdemokratisierung Merkels (FAZ, 12.10.2009), sondern weil sie als kleiner Partner in einer Koalition Schwierigkeiten hatte, sich einerseits von der Krisenbekämpferin Merkel abzusetzen und gleichzeitig ihren Kurs mitzutragen.

Die CDU konnte ihre seit 1998 bestehende strukturelle Minderheitenposition im bundesdeutschen Parteiensystem zwar verlassen, aber nicht nachhaltig beheben. Der Wahlsieg ist mehr eine Folge der Demobilisierung anderer Wähler als der Mobilisierung der eigenen sowie neuer Anhänger.

Anders als nach der ersten Großen Koalition steht eine ideologisch-programmatische Debatte in der CDU noch aus. Diese wurde aufgrund der Wirtschaftskrise nicht im Zuge des Wahlkampfes geführt. Auch wurde anders als während der Regierung Kiesinger keine organisatorische Reform innerhalb der CDU auf den Weg gebracht. So hat sie noch keine Antwort auf die Frage, wie sie sich im modernen Medienzeitalter – auch angesichts der digitalen Revolution – als moderne Bürgerpartei definiert. Entsprechend ihrem eher pragmatischen und wenig pointierten Wahlkampf wurde auch eine gewisse inhaltliche Leere der CDU während der Koalitionsverhandlungen deutlich. Diese zeigt sich weniger bei Maßnahmen und Einzelforderungen als vielmehr im Fehlen einer gesellschaftspolitischen oder auch wirtschaftspolitischen Zielvorstellung, die sich zu einem christdemokratischen Leitbild verdichten könnte. Folglich hat auch die neue Bundesregierung kein Leitprojekt. Mangels Kontrapunkten der CDU setzen sich CSU und FDP mit ihren Wahlkampfforderungen nach Steuererleichterungen zunächst durch. In der Finanzpolitik stößt die CDU sowohl als föderale Partei als auch aufgrund ihres eigenen Paradigmenwechsel in der 16. Legislaturperiode an ihre Grenzen.

In den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob es der CDU gelingt, ihre programmatische Sprachlosigkeit abzulegen und gleichzeitig christdemokratische Leitprojekte zu identifizieren. In welche Richtung das gehen könnte, zeigen beispielsweise die christdemokratische CVP in Belgien oder die modern-liberal-konservativen Tories in Großbritannien.

Dabei wird es für die CDU entscheidend sein, ob es ihr gelingt, ihre Kernanhängerschaft zu überzeugen. Die Hartz-Gesetze zeigen, was passiert, wenn sich eine Partei von ihrer Kernwählerschaft abkoppelt. Der SPD wurde 2009 der Boden unter den Füßen entzogen, weil sie der Facharbeiterschaft den Rücken

gekehrt hatte. Um sich vor einem ähnlichen Schicksal im Jahr 2013 zu bewahren, müsste die CDU ihre Kernklientel weiterhin an sich binden und den seit 2005 stattfindenden Aderlass in Richtung FDP abwandernder Wähler beenden.

Diese Strategie würde nur dann nachhaltig gelingen, wenn die CDU ihre Politik vermehrt institutionell einbettet. Dies kann auch in einer modernen Mediendemokratie nur über die Parteiorganisation bzw. ihre formalen und informellen Vorfeldorganisationen gelingen. Hierfür muss die CDU bis zur kommenden Bundestagswahl 2013 eine überzeugende Zukunftsperspektive entwickeln.

Literatur

- Alberti, Paolo/ Leonardi, Robert*, 2004: The consociational construction of Christian democracy, in: Van Hecke, Steven/ Gerard, Emmanuel (Hrsg.): Christian democratic parties in Europe since the end of the cold war. Leuven, 21-41.
- Baring, Arnulf*, 1982: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel. Stuttgart.
- Bösch, Frank*, 2005: Oppositionszeiten als Motor der Parteireform? Die CDU nach 1969 und 1998 im Vergleich, in: Schmid, Josef/ Zolleis, Udo (Hrsg.): Zwischen Strategie und Anarchie. Der Erfolg von Parteiorganisationen. Wiesbaden, 172-185.
- CDU*, 2007: Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Berlin.
- Deeg, Jürgen/ Weibler, Jürgen*, 2005: Politische Steuerungsfähigkeit von Parteien, in: Schmid, Josef/ Zolleis, Udo (Hrsg.): Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen. Wiesbaden, 22-42.
- Demker, Marie*, 1997: Changing party ideology. Gaullist parties facing voters, leaders and competitors, in: Party Politics 3: 407-426.
- Detterbeck, Klaus*, 2005: Die strategische Bedeutung von Mitgliedern für moderne Parteien, in: Schmid, Josef/ Zolleis, Udo (Hrsg.): Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen. Wiesbaden, 25-39.
- Durand, Jean-Dominique*, 1995: L'Europe de la Démocratie Chrétienne. Paris.
- Eith, Ulrich*, 2004: Wählerverhalten in Baden-Württemberg -- Strukturen, Akteure, Entwicklungslinien, in: Eilfort, Michael (Hrsg.): Parteien in Baden-Württemberg. Stuttgart, 219-229.
- Jung, Matthias/ Wolf, Andreas*, 2005: Der Wählerwille erzwingt die Große Koalition, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52: 3-11.
- Hall, Peter*, 1993: Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policy-making in Britain, in: Comparative Politics 25: 275-296.
- Harmel, Robert/ Janda, Kenneth*, 1994: An integrated theory of party change, in: Journal of Theoretical Politics 6: 259-287.
- Katz, Richard/ Mair, Peter*, 1995: The emergence of the Cartel party, in: Party Politics 1: 5-28.
- Korte, Karl-Rudolf*, 2001: Der Anfang vom Ende: Machtwechsel in Deutschland, in: Hirscher, Gerhard/ Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Aufstieg und Fall von Regierungen. Machterwerb und Machterosion in westlichen Demokratien. München, 23-64.

- Kersbergen, Kees van*, 1994: The distinctiveness of Christian Democracy, in: Hanley, David (Hrsg.): The distinctiveness of Christian Democracy. A comparative perspective. London, 31-50.
- Kersbergen, Kees van*, 2008: The Christian Democratic Phoenix and modern unsecular politics, in: *Party Politics* 14: 259-279.
- Lappenküper, Ulrich*, 2001: Zwischen „Sammlungsbewegung“ und „Volkspartei“. Die CDU 1945-1969, in: Gehler, Michael/ Kaiser, Wolfram/ Wohnout, Helmut (Hrsg.): Christdemokratie in Europa im 20. Jahrhundert. Wien, 385-398.
- Lösche, Peter*, 1998: Kanzlerwahlverein? Zur Organisationskultur der CDU, in: Dürr, Tobias/ Soldt, Rüdiger (Hrsg.): Die CDU nach Kohl. Frankfurt am Main, 68-84.
- Neu, Viola*, 2006: Analyse der Bundestagswahl. Sankt Augustin.
- Niedermayer, Oskar*, 2008: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2008. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum Nr. 13. Berlin.
- Scharpf, Fritz*, 1995: The joint-decision trap: lessons from German federalism and European Integration, in: *Public Administration* 66: 239-278.
- Schmid, Josef*, 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen.
- Schmid, Josef*, 2008: Die CDU nach 2005: Von Wahl zu Wahl – und doch kein Wandel, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl. Wiesbaden, 60-87.
- Schmid, Josef/ Jox, Markus*, 2002: Zurück zum Kanzlerwahlverein?, in: Süß, Werner (Hrsg.): Deutschland in den 90er Jahren. Opladen, 71-82.
- Sickinger, Hubert*, 2005: Die Finanzierung des Parteienwettbewerbs, in: Schmid, Josef/ Zolleis, Udo (Hrsg.): Zwischen Anarchie und Strategie – Der Erfolg von Parteiorganisationen. Wiesbaden, 77-95.
- Smith, Gordon*, 1990: Stages of European Development: Electoral Change and system adaptation, in: Urwin, Derek/ Paterson, William (Hrsg.): Politics in Western Europe today. London, 251-269.
- Sturm, Daniel Friedrich*, 2009: Wohin geht die SPD? München.
- Wehling, Hans-Georg*, 2004: Politische Kultur, in: Eilfort, Michael (Hrsg.): Parteien in Baden-Württemberg. Stuttgart, 201-218.
- Wiesendahl, Elmar*, 2006: Mitgliederpartei am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion. Wiesbaden.
- Wiesendahl, Elmar*, 2002: Die Strategie(un)fähigkeit politischer Parteien, in: Nullmeier, Frank/ Saretzki, Thomas (Hrsg.): Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien. Frankfurt a. Main, 187-206.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2001: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998. Opladen.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2007: Zwischen Kooperation und Verweigerung: Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs 2002-2005, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende der rot-grünen Episode. Eine Bilanz der Regierung Schröder, 2002-200. Wiesbaden, 124-150.
- Zolleis, Udo*, 2008: Die CDU. Das politische Leitbild im Wandel der Zeit. Wiesbaden.

Zerfallsphase des Schröder-Zyklus. Die SPD 2005-2009

Die SPD startete 2005 in die Große Koalition als scheinbarer Gewinner und verließ sie vier Jahre später als beisspielloser Verlierer. Sie schien mehr verloren zu haben als nur die Regierungsbeteiligung. Viele der Tatsachen sind einigermaßen klar (z.B. Sturm 2009), aber man muss Erklärungen und Einordnungen finden, um ihr Scheitern verstehen zu können. Das soll hier im Lichte der Strategieanalyse geschehen.

Vorweg ein paar Sätze zum theoretischen Bezug.

Um strategisch erfolgreich zu sein, braucht man drei Dinge: Man muss Strategiefähigkeit aufbauen, durch Strategiebildung Lösungen für die zentralen Strategieprobleme entwickeln und mit strategischer Steuerung zur Zielverfolgung in der Lage sein.¹ Das Schwerste ist Strategiefähigkeit. Sie ist die grundlegende Voraussetzung des weiteren Strategieprozesses. Strategiefähigkeit, dieser Speicher strategischer Handlungsmöglichkeiten, besteht aus drei Grundelementen: Führung, Richtung, Strategiekompetenz. Diese Trias muss entwickelt und aufeinander abgestimmt sein. Wenn es bei der Strategiefähigkeit nicht stimmt, ist der gesamte strategische Prozess gestört.

Deshalb dient die fragmentierte Strategiefähigkeit der SPD auch als roter Faden durch die einzelnen Führungsepisoden hindurch. Die Schwäche, ein strategisches Zentrum zu bilden und zu stabilisieren, behinderte die strategischen Handlungsmöglichkeiten ebenso wie die Unfähigkeit, eine Linie in die richtungspolitischen Positionen der Partei zu bringen. Normalerweise bauen die Elemente aufeinander auf: erst Führung, dann Richtung, danach erst kann Strategiekompetenz greifen. Ohne Klärung der Führungsfrage bleibt die Richtung frei schwebend. Ohne die Einheit von Führung und Richtung fehlt der Strategiekompetenz die Anbindung.

Strategiebildung bezieht sich mindestens auf die Hauptprobleme, die von einer Partei strategisch zu lösen sind. Hier kann, zum Teil muss die Partei einbe-

¹ Zum theoretischen Hintergrund vgl. Raschke/Tils 2007, 2010.

zogen werden, eine besondere Erwartung richtet sich aber auf den Führungskern. Sein Versagen kann von der Partei als ganzer nicht kompensiert werden. Am Ende sollte eine Rahmenvorstellung stehen, die dem Steuerungsprozess als strategisches Konzept zugrunde gelegt wird. Der dynamische Politikprozess erzwingt die fortlaufende Ausfüllung und Modifikation der eigenen Strategie. Vorstellungen einer simplen Implementation statischer Strategiekonzepte gehen fehl. „Strategische Steuerung“ ist für sich genommen ein höchst komplexes und anspruchsvolles Handlungsfeld, in dem sich nicht zuletzt Leadership bewähren muss.

Die folgende Fallstudie über die SPD in der Großen Koalition ist strategieanalytisch angelegt. Sie bildet den ersten, größeren Teil dieses Beitrags. In einem zweiten Teil wird diese Zeit eingeordnet in den elfjährigen Schröder-Zyklus der Strategiefähigkeit, der 2009 endete. Die Grundfragen lauten, inwieweit mit dem Strategieansatz das Verhalten der SPD während der Großen Koalition rekonstruiert und erklärt werden kann und welche Bedeutung Strategiefaktoren und Verschleiß für den Niedergang der SPD im Schröder-Zyklus hatten.

1 Strategie unter schwankender Führung: Die SPD 2005-2009

Aus Gründen der Übersichtlichkeit beginne ich mit den Strategieproblemen und biete sie anschließend ein in den Prozess der Gewinnung von Strategiefähigkeit und Versuche der Steuerung, bezogen auf die Episoden der wechselnden Parteivorsitzenden.

1.1 Strategieprobleme

Ein Grund- und Dauerproblem ist die Herstellung und Aufrechterhaltung von Strategiefähigkeit. Im Folgenden werden die engeren Probleme der Strategiegestaltung umrissen, für die die Partei Strategiebildung und Strategiesteuerung braucht. Die SPD stand 2005-2009 insbesondere vor folgenden vier Strategieproblemen:

1.1.1 Erfolg oder Opposition in der Großen Koalition

Eine Große Koalition aus zwei fast gleichstarken Parteien, von denen die eine wegen eines Vorsprungs bei den Wählerstimmen von einem Prozentpunkt den Kanzler stellt (und das Kanzleramt monopolisiert), ruft besondere strategische Probleme hervor. Vor allem deswegen, weil sich Kanzlerin Merkel nicht wie

Kurt-Georg Kiesinger als „wandelnder Vermittlungsausschuss“ verstand, sondern Kompromisspolitik mit Parteipolitik so verband, dass die – neu definierte – CDU jederzeit erkennbar blieb und die Leistungen der Großen Koalition vorzugsweise ihr zugerechnet wurden (vgl. Schoen i.d.B.).

Die strategische Frage für die SPD hieß: Wie lässt sich das strukturelle Problem des Juniorpartners in einer Großen Koalition in eine Gewinnerposition überführen? Wenn beide Parteien schlechte Leistungen zeigen, verlieren beide. Wenn die Performanz gut ist, gewinnt normalerweise die Partei, die den – angenommen: angesehenen – Regierungschef stellt. Mit der Ausnahme, dass es der Zweitpartei durchgängig gelingen sollte, ihre Verdienste und Stärken durch Personen und Themen deutlich zu machen. Dann kann auch sie als „Motor der Koalition“ identifiziert und belohnt werden. Klare inhaltliche Zuschreibungen auf für wichtig gehaltenen Politikfeldern sind der Schlüssel für Erfolge der Zweitpartei. Themen- und Positionsklau im Rahmen der Entwendungsstrategie eines populären Regierungschefs sind schwer zu konterkarieren. Das Amt des Vizekanzlers kann für die Zweitpartei als Neben Bühne für den Kanzlerkandidaten in spe dienen. Aber auch hier gehen Leistung und positive Selbstdarstellung vor polarisierende Differenzbildung.

Die strategische Erfolgsorientierung zielt also auf Leistung und effektive (nicht: demonstrative) Kooperation, bei denen die Differenz vorbereitet wird, die am Ende, im Wahlkampf der Parteien der Großen Koalition, den kleinen, aber entscheidenden Unterschied ausmacht.

Dauernde Opposition in der Koalition hingegen schwächt die Koalition als ganze und stärkt Kanzler bzw. Kanzlerpartei. Als Hintergrundfaktoren spielen bei der SPD eine hohe Ambivalenz des Regierens und eine Sehnsucht nach Opposition mit hinein – eine Parteitradition, die immer wieder und immer noch durchschlägt.

1.1.2 Agenda-Erbe oder Neuanfang

Die 2003 entwickelte Agenda 2010 begleitete und behinderte die SPD für den Rest des Jahrzehnts. Die von Linkspartei und Gewerkschaften betriebene negative Gesamtetikettierung über das Teilelement Hartz IV erschwerte oder verhinderte selbst die Propagierung evident positiver Elemente. Je länger, desto mehr erwies sich die Agenda als ein bürokratisches und kommunikatives Monster, das eine konstruktive Aufteilung in bessere und schlechtere Teile unmöglich machte. Gleichzeitig waren weder Gesamtverteidigung noch Gesamtrevision für die SPD Erfolg versprechende Strategien.

Vor allem drei strategische Optionen lassen sich unterscheiden:

- Offensiv-Strategie (offensiv propagieren, ihre positiven Effekte mit Stolz vertreten).
- Strategie der Teilkorrekturen (den Gesamtansatz verteidigen, die wenigen Teile, die sich nicht bewährt haben, ändern).
- Revisions-Strategie (schon der marktliberale Denkansatz der Agenda ist falsch, wesentliche ihrer Instrumente müssen zurückgenommen werden).

Jede dieser Optionen hatte erkennbare Nachteile. Die Rundumverteidigung eines Großprojekts, das massive Unzufriedenheit auslöste, ist riskant aufgrund der mangelnden Sensibilität für unbestreitbare soziale Härten. Eine Strategie der Teilkorrekturen versucht ein Projekt zu retten, das aufgrund negativer Erfahrungen und unzureichender Kommunikation schlecht „angekommen“ und nicht mehr zu retten ist. Die Revisions-Strategie dementiert das eigene Regierungshandeln an einem zentralen Punkt, provoziert damit die engeren Trägergruppen (parteiinterne Rechte und Mitte), beschädigt nach innen die Identität der Partei und nimmt ihr nach außen die Glaubwürdigkeit, da dann niemand mehr weiß, wofür die Partei steht (und wofür sie in die Regierung soll, wenn sie sich anschließend selbst dementiert).

Die Rente mit 67 beschwerte zusätzlich das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Gepäck der Partei. Man konnte mit Agendapolitik und Rente mit 67 nicht nachträglich gewinnen, vielleicht war es möglich, einige der negativen Wirkungen abzuschwächen.

1.1.3 Mit oder ohne Partei regieren

Es besteht immer ein Spannungsverhältnis zwischen der außerparlamentarischen Partei und der Partei im Staatsapparat (Fraktion, Regierung). Die beiden Strategien, „mit“ oder „ohne“ Partei zu regieren, drücken deshalb eine graduelle Beziehung aus. Der unterschiedlichen Berücksichtigung des Parteiwillens in Interesse und Verfahren liegen strategische Vorstellungen zugrunde, die von innerparteilicher Demokratie, berechtigter Reziprozität, gar Solidarität oder auch nur machtpolitischen Erwägungen gespeist sein können. Der Beobachter muss hier durch blumige Rhetorik hindurch zum Kern der Beziehung durchstoßen. Welche der beiden Linien „Die Partei mitnehmen“ oder „Partei-Gefolgschaft erzwingen“ wirklich gilt, zeigt sich am ehesten bei Entscheidungen, die zwischen Regierung und Partei strittig sind. „Mitnehmen“ heißt nicht nur, kommunikativ überzeugen, sondern auch: Interessen berücksichtigen.

Bei einer Partei, die in Strömungen gespalten ist, die jederzeit in Konflikt zueinander geraten können, bedeutet „die Partei mitnehmen“ bei profilierter Politik, sich mehr auf eine Strömung zu stützen, auf Kosten einer anderen. Pro-

filtrierung ist in faktionalisierten Parteien eng mit parteiinterner Präferenzbildung gegenüber Strömungen verbunden. Geschlossenheit und Profilbildung sind dann nicht gleichzeitig möglich.

1.1.4 Mitte- oder Linkskonkurrenz

Parteien müssen sich inhaltlich abgrenzen und bündnispolitisch positionieren. Die Konkurrenzverhältnisse werden durch die vorhergehende Wahl vorstrukturiert, sie begleiten die Partei beim Regieren und strukturieren die nachfolgende Wahl, bei der über die Regierungsleistung und Zukunft der Partei entschieden wird. Im neu entstandenen Fünfparteiensystem ist die SPD die einzige Partei, die sich in einer Dreifach-Konkurrenz behaupten muss: gegenüber CDU/CSU, Grünen und Linkspartei.

Anpassung an eine der drei Konkurrenten ruft automatisch Verluste im Grenz- und Austauschbereich zu den beiden anderen hervor. Selbstdefinition wird deshalb wichtiger als antizipierende Koalitionspolitik. In der neuen Parteienkonstellation gilt: Eine Ampel-Koalition ist nur möglich, wenn die SPD über 30, die Union unter 40 Prozent kommt und die FDP sich aus dem bürgerlichen Lager löst. Ein Linksbündnis bedeutet die Überwindung von Spaltungen innerhalb und zwischen den drei Parteien des linken Spektrums sowie eine Arbeitsteilung, bei der SPD (und Grüne) auch auf die „Mitte“ ausgreifen. Rot-Grün hat wohl für länger seine Mehrheit verloren, die Große Koalition ist jederzeit möglich. Große Koalition und Linksbündnis sind für viele Wähler „Drohungen“.

2 Fragmentierte Strategiefähigkeit und ungelöste Strategieprobleme

Die übliche Phaseneinteilung mit inhaltlicher Strukturierung ist für die SPD in der Zeit der Großen Koalition besser zu ersetzen durch die Unterscheidung von vier Führungs-Episoden.

2.1 Müntefering I 2005

Den Anfang der Führungsversuche machte Franz Müntefering, SPD-Vorsitzender seit 2004. Noch während der Koalitionsverhandlungen im November 2005 versuchte er, seinen Vertrauten und Parteimanager Kajo Wasserhövel als neuen Generalsekretär der SPD zu installieren. Die Ziele waren, die Partei an der Seite der Regierung zu halten, Terraingewinne der Parteilinken zu verhindern und das Aufbrechen von Richtungskämpfen nach dem Abgang von Gerhard

Schröder einzudämmen. Dagegen bildete sich ein Mitte-Links-Bündnis aus Parteilinken und Netzwerkern, das Andreas Nahles als Generalsekretärin und ein Freischwimmen der Partei gegenüber der Regierung nach Jahren der Disziplinierung durchsetzen wollte. Die Parteilinke stand für Richtungskorrektur, zusammen mit der Mitte-Strömung der Netzwerker wollten sie auch die partizipatorische Öffnung zur Partei, nach den Jahren von Schröders Alleingängen und seinem diskursarmen Basta-Stil. Es ging, schrieb Parteihistoriker Sturm (2009: 262), „um Emanzipation oder Gehorsam der Partei“.

Bei der Wahl setzte sich Nahles gegenüber Wasserhövel mit 23:14 Stimmen durch, provozierte damit aber den Rücktritt von Müntefering als Parteivorsitzendem und zog sich daraufhin selbst von dem Amt zurück, für das sie der Vorstand gerade nominiert hatte. Damit waren zwei in sich klare Positionen gescheitert. In der Parteiführung gab es keine unabhängigen, starken Akteure, die in der Lage gewesen wären, diesen Crash zu verhindern (Kurt Beck war in Urlaub; Schröders Fürsprache für Wasserhövel half ihm nicht). Diese Unklarheiten in der Führungsfrage, verbunden mit den Unsicherheiten in der Richtungsfrage, eröffneten die Phase der Großen Koalition.

Müntefering versuchte, in der Regierung ein Machtzentrum aufzubauen. Gestützt auf sein Vizekanzenleramt, ein großes Ministerium, seinen Vertrauten Wasserhövel, den er in diesem Ministerium als Staatssekretär unterbrachte, und 19 Stellen im Ministerium für das nicht existierende „Vizekanzleramt“ bemühte er sich um eine Steuerung des sozialdemokratischen Teils der Regierung, was in Grenzen auch gelang.

Die Verzahnung mit dem Parteihandeln gehörte nicht zu seinen Zielen, was am Beispiel der „Rente mit 67“ besonders deutlich wurde. Diese setzte Müntefering im Alleingang und ohne jede Abstimmung mit der Partei durch, allein einer angeblichen Sachlogik und dem Koalitionsvertrag folgend, in dem sich die CDU/CSU mit dieser Forderung durchgesetzt hatte (vgl. dazu Schreiner 2008 und den Beitrag von Schmidt i.d.B.). Ohne hinreichende Angebote an Altersarbeit, ohne Differenzierung nach Lebenslagen und ohne ein gut bedachtes System von Übergängen wirkte die Regelung wie ein Programm der Rentensenkung und als Baustein drohender Altersarmut. Nach „Hartz IV“ wurde die „Rente mit 67“ zum Symbol dafür, dass die SPD die kleinen Leute aus dem Auge verloren hatte. Bei der Wahlniederlage am 27. September 2009 war die Rente mit 67 eine der zentralen Ursachen für die Flucht weg von der SPD (vgl. Infratest dimap 2009a: 41).

2.2 Platzeck 2005-2006

Aus der Not geboren, ließ sich der brandenburgische Ministerpräsident Matthias Platzeck zum Parteivorsitzenden nominieren. Auch der rheinland-pfälzische

Ministerpräsident Kurt Beck, der im März 2006 eine schwierige Landtagswahl vor sich hatte, warb für Platzeck.

Platzeck kam als Außenseiter an die Spitze der SPD. Der Potsdamer über- raschte und beeindruckte die Genossen zwar mit einer schwungvollen Parteitagss- rede vor seiner Wahl. Er war ein guter Kommunikator, aber er war in der SPD nicht verwurzelt und wurde von der übrigen Führungsriege nicht automatisch respektiert, nur weil er gewählt war. Im Koalitionsausschuss und im gesamten operativen Geschäft tat er sich schwer. Vor allem Müntefering erwartete sofort professionelle Zusammenarbeit und Unterstützung. Auf Platzeck gemünzt, zeigte er seine Enttäuschung: „Das ist Kreisliga.“ (Sturm 2009: 285). So blieb die Füh- rung fragmentiert, ein zwischen Regierung und Partei integriertes strategisches Zentrum bildete sich nicht. Platzeck war eine freischwebende, improvisierende Quasi-Nr. 1. Ohne eigenen Führungsanspruch und Arbeit an dessen Durchset- zung bedeutet die Wahl zum Vorsitzenden nichts.

Als ein Mann, den man innerparteilich als Mitte-Rechts und bei den Moder- nisierern einordnen würde (vgl. Platzeck/Steinbrück/Steinmeier 2007), versuchte Platzeck, sich aus den eingefahrenen Konflikten zu lösen und eine eigene Agen- da aufzubauen. Bildungspolitik als gesellschaftspolitisches Großthema, „vorsor- gender“, „aktivierender“ Sozialstaat als neues Leitbild (von Müntefering abge- lehnt und intern bekämpft), Partei des sozialen Aufstiegs und der Lebenschancen für alle, Bürgerrechte und Ökologie – es waren neue Impulse, aber sie hatten zunächst mehr mit dem Neuen aus dem Osten als mit der alten Partei zu tun. Ein bisschen waren sie der Versuch, den Diskussionsprozess der Agenda 2010 nach- zuholen. Die Vielstimmigkeit der SPD wurde so eher verstärkt.

Platzeck kam mit einer neuen Mannschaft in die Parteizentrale, die mit Re- organisation², Vernetzung und Erfahrungsaufbau beschäftigt war, aber wenig Kapazitäten für eine Profilierung des neuen Vorsitzenden und eine strategische Linienführung hatte, selbst wenn sie es gewollt hätte. Kompensatorische Beiträ- ge konnten von hier nicht kommen und auch die Minister seiner Landesregierung hat er nicht in ein „System Platzeck“ eingebaut.

Bei den Strategieproblemen zeichneten sich keine neuen Akzente ab. Unter- stützung der Regierung (trotz anfänglichen Widerstrebens bei der Rente mit 67), keine Korrekturen bei der Agendapolitik, kein forciert er Mitbestimmungsan- spruch der Partei, scharfe Abgrenzung zur Linkspartei.

Platzeck blieb nur 147 Tage im Amt. Seine Gesundheit reichte, um Minis- terpräsident in Brandenburg zu bleiben, aber nicht, um weiterhin Vorsitzender der SPD zu sein.

2 Allerdings ohne die Zentrale, auch personell, umzukrempeln. Er brachte nur zwei Leute mit, Heil und Gorholt, beide loyal und kompetent, aber auch sie konnten den schwierigen Apparat des Willy- Brandt-Hauses nicht aus dem Stand heraus steuern.

2.3 Beck 2006-2008

Nach dem Rücktritt Platzecks war Kurt Beck – nach erfolgreich gewonnener Landtagswahl – diesmal abkömmlich. Er war zwar seit längerem auch bundespolitisch präsent, aber bislang keine bundespolitische Größe mit einem spezifischen Profil.

a) Strategiefähigkeit

Führung. Auch unter Kurt Beck gelang es nicht, ein Partei und Regierung übergreifendes Zentrum zu bilden und eine anerkannte Nr. 1 zu etablieren. Anders als Platzeck versuchte Beck allerdings, einen Machtanspruch anzumelden und von außen in die Regierung zu intervenieren.

Es war für Beck nie eine Frage, als Parteivorsitzender in die Regierung zu gehen, womit das strukturelle Defizit der Partei bestehen blieb, der Regierung hinterher zu laufen. Als Beck sich bei der Verlängerung des Arbeitslosengeldes I gegen Vizekanzler Müntefering durchsetzte, löste dieser den Konflikt durch Rückzug (um seiner schwer kranken Frau zu helfen). Es war aber nur ein Pyrrhus-Sieg, am Ende stürzte Müntefering Beck. Ohne starke persönliche Autorität oder personelle Verflechtung – über beides verfügte Beck nicht – bedeutet ein Primat der Partei wenig.

Das an sich nahe liegende Zentrum von Vizekanzler Müntefering (nach dessen Rücktritt im November 2007: Steinmeier), Parteivorsitzendem Beck und Fraktionsvorsitzendem Struck bildete sich nicht als separater, effektiver Arbeitszusammenhang heraus.³ Auch die an sich gute und gegen Widerstände 2007 durchgesetzte Idee, mit Nahles, Steinmeier und Steinbrück als Stellvertretern „die Kraftzentren der Partei an meiner Seite [zu] wissen“ (Beck 2008: 158), verpuffte, da daraus kein arbeitendes und kohärentes Zentrum gemacht wurde. Dagegen war eine zweite Ebene, ein Sub-Zentrum, lange Zeit voll arbeitsfähig.⁴

Richtung. Kurt Beck war vor allem gemäßigt: gemäßigter Modernisierer und gemäßigter Traditionalist. Er war, strömungsunabhängig, ein Mann der in-

3 Man traf sich montags von 9-10 Uhr vor den Präsidiumssitzungen (dabei auch Heil und Wasserhövel, später Tiemann), aber es war eine relativ unverbindliche Gesprächsrunde, in der nicht offen und ehrlich miteinander geredet wurde.

4 Hier trafen sich Freitag mittags (auch in Vorbereitung auf die Gremiensitzungen am Wochenbeginn) für die Partei Hubertus Heil und Martin Gorholt, für Beck der junge, in Berlin unerfahrene Chef der Mainzer Staatskanzlei Martin Stadelmaier, für die Fraktion Olaf Scholz, für die Regierung Kajo Wasserhövel. Auch diese Runde trug dazu bei, dass Becks Position innerhalb der Partei lange Zeit stärker war, als sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurde. Zu der entlastenden Wirkung einer solchen Steuerungsgruppe trug ein erfahrener und koordinationsfähiger Politiker wie Scholz erheblich bei. Auch so erklärt sich, warum Beck ihn bei seinem eigenen Abgang als Vorsitzenden vorgeschlagen hat.

nerparteilichen Mitte. Und er war Moderator, Vermittler, Integrator. Sein Ziel bestand darin, die SPD nach den Stress-Jahren der Agendapolitik wieder zusammenzuführen. Dabei hatte er mit Etikettierungen und Zuschreibungen zu kämpfen: jede Korrektur der Agendapolitik galt als Kurswechsel und Linksschwenk. Dies nicht nur in den Medien und der bürgerlichen Öffentlichkeit, sondern auch bei den innerparteilichen Anhängern der Agenda, die mit Argusaugen jeden Aufweichungsversuch verfolgten, allen voran Franz Müntefering. Die Parteirechte (Seeheimer) und die Mehrheit der Mitte (Netzwerker) waren gegen die Änderung. Weil vor allem die Linke ihn bei der Korrektur stützte, wurde Beck zum Linken – der er nie war. Die interne Polarisierung der Schröder-Jahre war zu tiefgreifend, die geschlagene Wunde wurde durch die Linkspartei offen gehalten – zu einem wirklichen Neuanfang war die Partei (noch) nicht in der Lage, die Führung zu schwach.

Nach fast zehnjährigen Versuchen, ein neues Grundsatzprogramm zu erarbeiten, fällt der Abschluss mit der Verabschiedung des *Hamburger Programms* (Oktober 2007) in die Zeit von Kurt Beck⁵. Es war weniger ein Neuanfang denn ein nachträglicher Erklärungsversuch für die Politik, die die SPD in der Regierung getrieben hatte, und es war ein Kompromiss zwischen den Strömungen nach besonders harten Auseinandersetzungen, dem am Schluss fast alle zustimmen konnten – die Linken zufriedener als die Vertreter mittlerer und rechter Positionen. Daraus entstand aber weder eine neue Politik noch eine neue Idee für die Partei. Die Kontroversen hinter den Kompromissen blieben.

Der Regierungslinie seit 1999 entsprachen unter anderem die Aufwertung des Marktprinzips (erstmal ein Bekenntnis zu „sozialer Marktwirtschaft“ in einem Grundsatzprogramm) und die neue Leitidee eines „vorsorgenden Sozialstaats“. An einer Reihe sozialer Korrekturen sollte aber das genuin Sozialdemokratische erkennbar sein, so der gesetzliche Mindestlohn, „Teilhabe“ (mit einer anspruchsvollen Aufladung), „gute Arbeit“, „gerechte Verteilung“, Mitbestimmung etc. Es war ein Konzept „sozialer Demokratie“ und „sozialer Marktwirtschaft“. Die Aufnahme einer Forderung nach „demokratischem Sozialismus“ (Konzession an die Parteilinke in letzter Minute) passte nicht zu Zielen und Instrumenten des Programms. Sie versorgte den Symbolhaushalt der Partei mit einer alten Metapher.⁶

Strategiekompetenz. Insgesamt zeigte sich eine schwache Strategiekompetenz, wo doch schon allein die für Beck ungünstige Ausgangssituation (Selbstausschluss aus der Regierung) den Strategiebedarf erhöhte.

Individuelles Strategieprofil: Kurt Beck war nicht das, was man einen „strategischen Kopf“ nennen würde. Es war aber nicht nur die persönliche Schwäche

5 Hier hat Müntefering nicht hineingeredet – Programmarbeit gehörte auch nicht zu seinen Stärken.

6 Zur Programmentwicklung und dem Hamburger Programm vgl. Nachtwey 2009.

unausgearbeiteter strategischer Denkweise und Praxis (das haben andere auch). Charakteristisch waren zusätzlich eine Naivität in den Strukturen (der Glaube, sich im Apparat ohne eigene Leute durchsetzen zu können; Fehlen eines Ausputzers für die unangenehmen Fragen; Fremdeln mit Berliner Medienstrukturen), die (nach eigener Aussage) „harmoniesüchtige“ Persönlichkeit, das Fehlen von Führungsdominanz, die intellektuelle Überforderung, der grundlegende Situationalismus als Habitus und Politiküberzeugung. Beck war ein „Durchwurschtler“. Seine Stärken lagen bei seiner intuitiven Intelligenz, seinem Instinkt für Stimmungen, auch beim Aushandeln sachpolitischer Kompromisse in Einzelfragen und seinem symbolischen Kapital als Repräsentant der „kleinen Leute“. Seinen Wunschtitel für sein eigenes Buch: „Ein Sozialdemokrat wie es viele gibt“ ließ ihm allerdings schon der Verlag nicht durchgehen (Beck 2008: 6).

Strategischer Apparat und Berater: Wie so viele letztlich versagende Spitzenleute wusste Beck nicht, was ihm fehlt. Wie sie konnte er es deshalb nicht ausgleichen. In seiner Umgebung war niemand, der versucht hätte, ein größeres strategisches Konzept für ihn zu entwickeln. Er hat solche Berater auch nicht gesucht. Seine persönliche Empfindlichkeit gegenüber Kritik sowie seine Unfähigkeit zur Selbst- und Fehlerkritik trugen zusätzlich dazu bei, dass sich bei ihm kein strategisches Beratungsklima entwickeln konnte.

b) Strategieprobleme

(1) Große Koalition.

Beck war ein Skeptiker der Großen Koalition, Anhänger sozial-liberaler Konstellationen. Er war dagegen – anders als der lange Zeit überidentifizierte Müntefering⁷ –, dass die SPD zu sehr in der Großen Koalition aufging, betrieb eine moderate Politik der Differenz und wollte, dass die SPD Perspektiven jenseits der Großen Koalition deutlich machte.

In Becks Zeit verstärkten sich Kritik und Distanz der Partei gegenüber der Großen Koalition, wodurch das Feld der Erfolgskommunikation für Merkel frei wurde. Die Unions-Anhänger waren regelmäßig mit der Arbeit der Großen Koalition zufriedener als die SPD-Anhänger. Nur ein selbstbewusster, entschlossener Akteur kann Erfolgskommunikation betreiben.

Erst 2009 rühmte die SPD sich der Erfolge der Krisenbekämpfung in der Regierung, aber da hatte sich die Distanz der SPD zur Großen Koalition der Öffentlichkeit und ihren Wählern schon eingeprägt. Es gab also keine Langfriststrategie „der“ SPD, sich die Erfolge der Großen Koalition offensiv anzueignen. Am 21. November 2007 trat Müntefering als Arbeitsminister und Vizekanzler zurück – dadurch wuchs die Macht von Merkel zusätzlich. Steinmeier behielt

⁷ Dessen Parole gegenüber der Partei hieß: „Haltet euch da raus.“ Vor allem in der Mindestlohnpolitik zogen Beck und Müntefering am gleichen Strang.

immer ein Staatssekretär-Bewusstsein: ausschließlich an vermeintlichen Sachgesichtspunkten orientiert, „Verantwortung“ übernehmen, im Interesse Deutschlands handeln – dies und nichts anderes. Auch in den Parteigremien war Steinmeier, wie ein Insider berichtete, nicht in der Lage, „Linien für die A-Länder in der Regierung darzulegen“.

(2) Agenda-Erbe.

Seine starke prinzipielle Zustimmung zur Agendapolitik verband Kurt Beck seit Oktober 2007 mit einer Strategie der begrenzten Teilkorrektur. Er forderte die Rücknahme der Kürzungen beim Arbeitslosengeld I. Arbeitsminister Müntefering und Experten wiesen darauf hin, dass die Arbeitsmarktreformen gerade zu wirken begonnen hätten (zudem war die Zahl der direkt Betroffenen mit ca. 50.000 relativ klein). Für Beck war aber wichtiger, dass die Herabstufung der „erworbenen“ Ansprüche älterer Arbeitnehmer in der SPD und den Gewerkschaften als ein Symbol besonderer Ungerechtigkeit galt und dass der Hamburger Parteitag bevorstand, bei dem dies beantragt war und Beck ein schlechtes Wahlergebnis drohte. Beck setzte sich durch, nicht nur in der Sache, sondern auch gegen seinen Dauerrivalen Müntefering, der kurz darauf zurücktrat. Aber die SPD blieb gespalten, nicht zuletzt die Bundestagsfraktion, große Teile der Seeheimer und Netzwerker und wichtige Vertreter der Führung waren gegen die Korrekturen.

(3) Mit oder ohne Partei.

Auch hier vertrat Beck gegenüber der autoritären, exklusiven Schröder/Müntefering-Linie eine Position der Korrektur. Er war der erste der drei Vorsitzenden seit 2005, der auf die Parteilinke zuing und ihre Interessen zu berücksichtigen suchte. Er organisierte zum neuen Grundsatzprogramm einen breiten Diskussions- und Beteiligungsprozess, der die gesamte Partei mit einbezog.

Dennoch war es kein kooperativer Politikstil, sondern häufig einer der einsamen Beschlüsse und der undurchdachten Nachgiebigkeit (z.B. Personalpolitik, Ypsilanti, Schwan), die nicht mit wirklicher Inklusion zu verwechseln ist.

Ein innerer Bruch war es für Kurt Beck, als Platzeck, Steinmeier und Steinbrück (2007) kurz vor dem Programmparteitag einen Sammelband mit 55 externen Beiträgen, dem offensiven Titel „Auf der Höhe der Zeit“, aber ohne Mitwirkung von Beck veröffentlichten. Das war für ihn wohl ein Symbol des Scheiterns seines innerparteilichen Integrationskurses, zugleich ein Zeichen von Autoritätsverlust.

Am Ende hatte Beck die Parteilinke besser integriert als Teile der Parteirechten (Müntefering, Steinbrück u.a.), die sich beim Hamburger Parteitag als Verlierer sahen. Die dominante Außenorientierung in der Phase Schröder wurde

unter Beck durch eine dominante Binnenorientierung ersetzt. Eine produktive Balance zwischen Binnen- und Außenorientierung wurde nie erreicht.

(4) *Mitte- oder Linkskonkurrenz.*

In der Frage einer Linkskoalition war ein Kurt Beck zu beobachten, der unberaten und völlig auf eigene Faust handelnd – sozusagen im Rohzustand seiner strategischen Fähigkeiten – einen Fehler nach dem anderen machte.

Es begann mit dem von ihm initiierten und der Partei dekretierten Ausschluss einer Koalition mit der Linkspartei in westlichen Bundesländern im Juli 2007.⁸ Absicht war, die Linkspartei, die bis dahin nur in der Bremer Bürgerschaft saß, aus den westdeutschen Landesparlamenten fern zu halten und dafür die Geschlossenheit der Partei herzustellen.⁹ Die Etablierung der Linkspartei war unter den Bedingungen der Großen Koalition wohl überhaupt nicht und so gewiss nicht aufzuhalten. Sie kippte die demokratische, vorteilhafte und bewährte Regel, dass Landesverbände in ihren Koalitionsfragen autonom entscheiden, und brachte die Bundespartei – die gegenüber eigenwilligen und entschlossenen Regionalakteuren ohne wirksame Sanktionsmittel ist – in eine kritische Lage: Anpassung oder Autoritätsverlust.

In Hessen hatte Ypsilanti vor der Wahl in starken Worten jede Zusammenarbeit mit der Linkspartei ausgeschlossen. Die Wahl am 27. Januar 2008 brachte ihr deutliche Stimmengewinne, aber ebenso wenig wie Roland Koch, der mit 3000 Stimmen Vorsprung endete, eine eigene Mehrheit. Ein umsichtiger und strategisch denkender Vorsitzender hätte die wahlkampfeuphorisierte Ypsilanti informell zu zweitbesten Optionen gedrängt: offensives, längeres, argumentatives Werben um die FDP und/oder das Angebot einer Großen Koalition ohne Roland Koch. Nach solchen intensiven Bemühungen hätten sich sowohl Neuwahlforderungen wie Übergangsformen der Zusammenarbeit mit der Linkspartei (z.B. Tolerierung) in anderem Licht dargestellt. Tatsächlich traf sich der unberatene Kurt Beck mit Andrea Ypsilanti am 11. Februar 2008 in seinem Berliner Büro, um ihr freie Hand für ein Zusammengehen mit der Linken zu geben.

Kurt Beck war für sich selbst zu der Einschätzung gekommen, dass seine Ausschlussregel an den Realitäten gescheitert war.¹⁰ Völlig unbekümmert um die

8 Es gab davor keine strategische Beratung in der Führung oder unter Hinzuziehung des Apparats im Willy-Brandt-Haus.

9 Tatsächlich hatten die Vorsitzenden der Bundesländer, in denen die nächsten Wahlen stattfanden, zugestimmt: Hessen (Ypsilanti!), Niedersachsen, Hamburg. Die Vorsitzenden, in deren Ländern die darauf folgenden westdeutschen Landtagswahlen stattfinden sollten, widersprachen: Heiko Maas für das Saarland, Hannelore Kraft für Nordrhein-Westfalen. Auch Müntefering hielt die einsame Entscheidung von Beck für falsch.

10 „Ich hatte fest geglaubt, durch eine klare Abgrenzungsstrategie den Einzug der Partei in den hessischen Landtag verhindern zu können“ (Beck 2008: 204).

Wortbruch-Debatte, die ihn, Ypsilanti und die gesamte SPD in eine tiefe Glaubwürdigkeitskrise führte, und ohne Rücksprache mit der übrigen Parteiführung verkündete er nun die (alte) Regel von der freien Hand der Landesverbände. In dieser Situation wirkte dies aber vor allem als nachträgliche Legitimation der Wortbruch-Politik von Ypsilanti und als Zustimmung zu einem Linksbündnis in Hessen (die sich aus der allgemeinen Regel ja nicht ableitete und als Segen der Bundespartei gar nicht erforderlich war).¹¹ Bedenkt man, dass Beck selbst ein eher prinzipieller Gegner der Linken und Anhänger der Ampel in Hessen war, dafür auch anfangs geworben hatte,¹² war dies ein erheblicher Grad strategischer Verwirrung und des Sich-Verlaufens im eigenen Labyrinth.

Zurück blieb ein Trümmerhaufen, ein strategisches Versagen auf der ganzen Linie. Seither lag die SPD bei Umfragen immer unter 30 Prozent, bei der Bundestagswahl, die auch dafür die Quittung gab, bei 23 Prozent. Mitte des Jahres wusste Kurt Beck in einem internen Gespräch: „Meine Autorität ist zerstört.“

Auch das Desaster mit der Kandidatur von Gesine Schwan zum Bundespräsidenten war selbst verschuldet. Beck hatte sich mit Steinmeier, Steinbrück und Struck darauf verständigt, die Wiederwahl von Köhler zu unterstützen. Wenn man den Zusammenhang zur Bundestagswahl herstellte, und das musste man bei einem Ereignis, das ein halbes Jahr davor stattfand, verbot sich eine eigene Kandidatur. War sie erfolgreich, musste sie als Vorspiel zu einem Machtwechsel mit Hilfe der Linkspartei erscheinen. Scheiterte sie (was wahrscheinlicher war), wirkte sie kurz vor der Bundestagswahl demobilisierend und war außerdem als Versuch eines Linksbündnisses angreifbar, wann immer sich auch nur die kleinste Chance dafür bot. Die SPD konnte mit einer eigenen Kandidatur also nur verlieren.

Nur Akteure, die keine Gesamtverantwortung trugen, an expressiven Gesten interessiert waren („die sozialdemokratische Kandidatin“) oder tatsächlich den Vorlauf zum Linksbündnis wollten (wie die Parteilinken), konnten eine eigene Kandidatin wollen. Ein schwacher Vorsitzender, der durch Druck leicht beeinflussbar war und über kein sicheres strategisches Urteil verfügte, gab nach. Eine Kandidatin, die damit begann, die Linke, von der sie jede Stimme brauchte, zu beschimpfen (um sich dann auch dort an das Einsammeln von Stimmen zu machen), die von der Parteiführung marginal unterstützt wurde und gegen die Schwäche der SPD keine eigene Melodie zustande brachte, machte das Unglück

11 Dass er seine „Kehrtwende“ (Beck 2008: 204) in der Woche vor der Hamburg-Wahl öffentlich machte, ist nicht die Ursache der Probleme, die er sich selbst und der Partei bereitet hatte, es kam nur erschwerend dazu. Es war auch kein Lapsus in einem Hintergrundgespräch, vielmehr hat er seine neue Position an jenem ominösen Montag eher offensiv und bei verschiedenen Terminen vertreten.

12 „Bis heute bin ich der Auffassung, dass Hessen wegen der vielen Risiken nicht der geeignete Ort ist, eine Zusammenarbeit mit der Linkspartei zu organisieren“ (Beck 2008: 11).

vollständig. Übrig blieben Demobilisierung plus Linksverdacht. Und ein zu strategischer Steuerung unfähiger Vorsitzender.

Charakteristisch für die Episode Beck war ein Mangel an Vordenken, Gestaltungswillen, Durchsetzungskraft in einer heterogenen, an sich zweifelnden Partei. Von den einen nicht ernst genommen, von den anderen instrumentalisiert, von den Medien verlacht, von den Wählern verlassen. Es war Ungerechtigkeit im Spiel, aber auch ein großes Missverständnis. Kurt Beck war ein hervorragender Ministerpräsident in seinem Land, aber dem Amt des Parteivorsitzenden der SPD war er nicht gewachsen.¹³ Beck verfolgte richtige Absichten. Aber in der Politik wie in der Kunst ist gut gemeint das Gegenteil von gut.

2.4 Müntefering II 2008-2009

Kam Franz Müntefering, als er wiederkehrte, durch einen Putsch in sein altes Amt zurück? Eher durch eine Zermürbungsstrategie, bei der man nicht sicher sagen konnte, ob und wann der entnervte amtierende Vorsitzende sein Amt verlassen würde. Dem Rücktritt von Beck am 7. September 2008 am Schwielowsee war kein „Putsch“ vorausgegangen. Auslöser war eine Intrige, wahrscheinlich aus dem Umkreis Steinmeiers, die die vorzeitige Veröffentlichung seiner Kanzlerkandidatur in einer (falschen) Version betraf, die Steinmeier als Drängenden und Beck als widerwillig Nachgebenden zeigte. Ursache war die schon länger anhaltende Zermürbung Becks, die einen letzten Dreh durch die Bildung eines „Kanzler-Teams“ aus Steinmeier, Beck und Müntefering erhielt, der er selbst, bei einem gemeinsamen Treffen drei Tage zuvor, zugestimmt hatte, die er aber offenkundig erst nachträglich – zu Recht – als seine Entmachtung verstand.¹⁴

Ein dreifacher Hochmut („Wir können Wahlkampf. Wir können Regierung. Wir können Partei.“¹⁵) ließ das Duo Steinmeier/Müntefering scheitern und führte zur Selbsterstörung der Legende Müntefering durch ihn selbst. „Die Führung unseres Landes ist weitgehend vakant“, hatte Müntefering im Mai 2008 ebenso Merkel wie Beck kritisiert (Sturm 2009: 397). Nach der vom Parteitag am 18.

13 Bis zu seinem Desaster vor und nach der Hamburg-Wahl am 24. Februar 2008 war Kurt Beck sogar noch fest entschlossen, Kanzlerkandidat der SPD zu werden.

14 Steinmeier traute Beck und der Parteizentrale nicht zu, erfolgreich für ihn als Spitzenkandidaten Wahlkampf zu führen. In den viereinhalb Stunden des Düsseldorfer Treffens drei Tage vor „Schwielowsee“, in dem Steinmeier gegen Becks Widerstreben Müntefering als Wahlkämpfer durchsetzte, war es zu einem neuen Machtdesign gekommen: es sollte ein „Kanzlerteam“ geben, Müntefering „Wahlkampfbeauftragter“ werden. In der Parteizentrale meinte man, Steinmeier müsse nicht nur „sozialdemokratisiert“, sondern auch „parteiopolitisiert“ werden.

15 Ausdrücklich sagte Müntefering „Wahlkampf – das können wir.“ (Sturm 2009: 401), Regierungs- und Parteikompetenz reklamierte er sowieso für sich.

Oktober 2008 abgesegneten Übernahme des SPD-Vorsitzes galt es nur noch für ihn.

a) Strategiefähigkeit

Führung. Die Erwartung, mit Müntefering und Steinmeier werde alles gut, war eine der großen Täuschungen der SPD in der Endphase der Großen Koalition.¹⁶ Überraschend zeigte sich die Unfähigkeit zur Bildung eines abgestimmten, handlungsfähigen strategischen Zentrums. Es gab keine Nr. 1, alle wollten Nr. 2 sein. Und wirkliche Abstimmung fand auch nicht statt.¹⁷

Als Parteivorsitzender hätte eigentlich Franz Müntefering entscheidende Vorgaben machen müssen. Das war die Erwartung Steinmeiers, als er Müntefering wieder mit ins Boot holte. Der aber vertrat die Ansicht, Steinmeier und die SPD-Minister müssten regieren, er mit der Partei komme erst beim Wahlkampf ins Spiel, und das sei eine Sache der letzten sechs Wochen vor der Wahl. Man erinnerte sich nun, dass Müntefering immer der 2. Mann war, abhängig von Vorgaben einer Nr. 1. Er war eben kein Herbert Wehner, der eigenständig Linien zog und verfolgte.¹⁸ So konnte er auch nicht das Führungsversagen des Kandidaten Steinmeier kompensieren.

Der werkelte in Eigenregie, mit einem sehr großen Beraterstab, in dem sich aber kein einziger strategischer Kopf befand. Dabei war Steinmeier auch von Müntefering enttäuscht: er erwartete und er wartete, dass der ihn in eine übergreifende SPD-Linie einfädele. Aber es kam nichts.

Steinbrück, der dritte Mann eines potentiellen strategischen Zentrums, war ein Solist mit wechselnden Einsätzen. Als ein Anhänger der Großen Koalition über die Wahl hinaus¹⁹ war er vor allem in der Finanzkrise Merkels wichtigster Mann. Er hatte ein Potential als Kritiker des Kasino-Kapitalismus, das aber an

16 Steinmeier hatte schon im Sommer 2008 gezeigt, dass er kein politischer Führer, sondern ein administrativer Koordinator war. Zudem ein großer Zauderer. Nach dem Machtverfall von Beck hatte er – obwohl alles auf seine Kandidatur zulief – nicht das Heft in die Hand genommen, kein Rahmenkonzept für Wahlkampf und Wahlprogramm vorgeschlagen, obwohl doch sein eigener Wahlerfolg wesentlich auch von der frühzeitigen Festlegung der personellen, organisatorischen und programmatischen Rahmenbedingungen abhing.

17 Dies im deutlichen Kontrast zum Hauptkonkurrenten CDU, in der eine Sechserrunde um Angela Merkel – Partei, Fraktion, Kanzleramt übergreifend – wahlbezogen die Funktionen eines strategischen Zentrums äußerst effektiv wahrnahm und eine hohe Beratungs-, Entscheidungs- und Steuerungsintensität erreichte.

18 Oder er war eben Wehner in der Schlussphase, dem das dann auch nicht mehr gelang.

19 Ende 2008 hatte er in einem internen Gespräch Steinmeier die Idee unterbreitet, einen Wahlkampf für die Große Koalition zu führen, wichtigster Streitpunkt: das Kanzleramt! Öffentlich aufgetischt hat er die Idee eines großkoalitionären Wahlkampfs dann zehn Tage vor der Wahl! Gleichzeitig hielt er am 9.9.2009 im Bundestag die vielleicht beste sozialdemokratische Anti-FDP-Rede – allerdings passte das auch wieder nicht zur Ampel-Option.

der Seite Merkels entschärft wurde. So spielte er auf der falschen Seite, statt in ein sozialdemokratisches Gesamtkonzept eingebaut zu werden.

Die Apparate von Steinmeier (Auswärtiges Amt), Müntefering (Parteivorstand) und Steinbrück (Finanzministerium), waren nicht verzahnt, im Gegenteil, jeder war eine eigene Trutzburg.

Richtung. Es gab eine unklare Position zwischen sozialdemokratisierter Merkel-CDU, unter Rot-Grün eingeschlagener marktliberaler Linie und dem egalitären Interventionismus der Parteilinken sowie der Linkspartei. Müntefering war kein Modernisierer, aber auch kein Traditionalist. Er verstand Teile von Modernisierung als Sachzwangspolitik und verband sie mit traditioneller Rhetorik.

Nach dem Kompromiss des Hamburger Programms gab es in der Partei eine richtungspolitische Stillhaltepolitik. Verabschiedet wurde ein Wahl- bzw. Regierungsprogramm, mit dem alle leben konnten. Es war primär nach innen gerichtet, ohne Impuls nach außen. Münteferings Ansage an die im Sommer 2009 (!) versammelte SPD-Führung war, sie fänden auf den Seiten 12-14 („Unsere Ziele“) alles, was sie für den SPD-Wahlkampf brauchten, sie müssten das nur auswendig lernen. Als nützlicher Hinweis gedacht, glich es mehr einer Bankrotterklärung.²⁰

Dem *Gefühl* des Oktober-Parteitags 2008, es gebe eine „sozialdemokratische Agenda“ (Verschiebung in Richtung auf Staat, öffentliche Investitionen, Kontrolle des Finanzsektors, Verteilungspolitik etc.), folgte keine sozialdemokratische Profilierung, die das nachvollziehbar gemacht hätte.

Strategiekompetenz. Dem Kandidaten Steinmeier fehlte das innere Verständnis für die Partei, öffentliche Kommunikation und den Wahlkampf, insgesamt für eine innenpolitische Strategie. Wenn die SPD bei seiner Nominierung als Kanzlerkandidat gehofft hatte, das könne man nachholen, hatte sie sich getäuscht. Der Kandidat selbst konnte im blinden Fleck seines Rückspiegels seine Schwächen als Strategie offensichtlich nicht erkennen, sonst hätte er für Rekrutierung in seinem großen Stab gesorgt. Interne Beratung und Coaching machen zwar aus einem exzellenten Administrator noch keinen politischen Führer, aber die Grade seiner Tauglichkeit dafür können sie schon erhöhen.

Steinmeier sah zwar schon Anfang 2009, „es läuft nicht richtig“, war enttäuscht und fühlte sich von Müntefering im Stich gelassen, wusste aber mit seinen Mitteln keine Abhilfe. Weil aus dem Willy-Brandt-Haus nichts kam, wollte Steinmeier zeitweise ein eigenes, mehrköpfiges Strategieberatungsgremium einrichten, scheiterte aber schon allein an den damit verbundenen Personalprob-

20 Dem Wahlprogramm hatten alle zugestimmt – also war die Verantwortung für einen schlechten Ausgang auf alle verteilt. Man unterschätze nicht den Aufwand, der in Parteien mit absehbaren Niederlagen betrieben wird, um hinterher nicht zu den Schuldigen gezählt zu werden.

lemen²¹. Interessant ist das nur als – vergebliche – Ersatzhandlung für ein nicht funktionsfähiges strategisches Zentrum und als untauglicher Versuch, sich quasi-formell Hilfe für das zu besorgen, was fehlt und häufig mit dem Deckbegriff „Strategie“ versehen wird.

Müntefering war nie der eigenständige Groß-Strategie, als den man ihn von außen lange Zeit sah. Beim Wahlsieg 1998 war Matthias Machnig der Spiritus Rector. 2002 kamen die Impulse von Gerhard Schröder. 2005 widerstand Müntefering Schröder nicht bei der Parlamentsauflösung und folgte ihm dann in den Wahlkampf. 2009 versteckte er sich hinter Steinmeier (und der sich hinter ihm).

Müntefering hatte seine beste Zeit wohl hinter sich, und er hatte der Partei geholfen. Ohne ihn wären die Enkel nicht so weit gekommen, wie sie kamen. 1998 hat er die Kampa gegen Partei und Kandidaten abgeschirmt – im Interesse der Kandidaten. Ohne ihn wäre Schröder noch früher am Ende gewesen. Irgendwann nach 2005 hat er selbst die Antennen verloren, die ein guter Vorsitzender für Gesellschaft und Partei braucht.

b) Strategieprobleme

(1) Große Koalition

Kaum jemand glaubte so stark an die Wirkung einer kontinuierlichen, geschlossenen Erfolgskommunikation der Regierungsarbeit wie Müntefering. Er wollte, dass die Partei für die von ihr durchgesetzten Reformen eintrete wie 1972 für die Ostpolitik von Willy Brandt („Wir haben gestanden“ – Müntefering 2008: 50)..Allerdings war vieles, was er für einen Erfolg hielt (Agenda 2010, Rente mit 67), für viele Wähler der Grund, sich von der SPD abzuwenden. Auch die Wiederholung der Gründe und das Selbstlob der Regierenden führten nicht zu Akzeptanz. Hinzu kommt, dass Wähler einer Regierung nicht dankbar für Zurückliegendes sind, sondern sie als Träger ihrer Zukunftserwartungen wählen. In der Zukunftskompetenz, die die Erwartungen bündelt, blieb die SPD aber deutlich hinter der Union zurück (September 2009 CDU/CSU 40%, SPD 23%, vgl. Infratest dimap 2009a: 40).

Eine Große Koalition wirkt gerade für die unteren Sozialschichten demobilisierend. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise erhielt die Große Koalition endlich positivere Werte – aber nicht die SPD. Trotz der Erfolge von Scholz (Kurzarbeit, Rentengarantie), Steinbrück (Finanzkrise) oder Steinmeier (Außenpolitik).

Verschenkt wurden Möglichkeiten personeller Identifikation, da kein relevanter Vertreter des linken Flügels in die Regierung aufgenommen wurde – dies war die Weichenstellung, die Müntefering selbst 2005 vorgenommen hatte.

21 Solchen unausgewiesener Kompetenz in Strategiefragen oder der Art „Wenn X dabei ist, werde ich nicht mitmachen.“

(2) Agenda-Erbe

Müntefering glaubte, dass eine Strategie der Teilkorrektur zur Forderung nach Gesamtkorrektur führen würde, zur bewussten Absetzung eines großen Teils der SPD, zu einem „Domino-Effekt“ (Müntefering 2008: 10), in letzter Konsequenz zum Verlust von Regierungsfähigkeit. Er dachte von der Regierung her, reduzierte sich immer mehr auf eine politisch-administrative Logik. Darin bestand seine strategische Intention. Er verstrickte sich in eine Dialektik von „Was gut ist für Deutschland, ist auch gut für die SPD“ – so blieben berechnete Interessen der SPD bzw. ihrer Wähler auf der Strecke.

An die Stelle der Beckschen Teilkorrektur traten zwei neue Strategieelemente: Historisierung der Agenda, deren Zieljahr 2010 schon fast erreicht war, sowie De-Thematisierung, die versuchte, die Frage von Erfolg oder schwerstem Fehler weg zu schieben. Beides wirkte innerparteilich begrenzt, bei den Wählern gar nicht.

Wolfgang Clement, der etwas aufgeregte Technokrat, bekennende Neoliberale und Sympathisant der FDP, ohne Verständnis für Parteizusammenhänge, diskreditierte durch sein kleines Paralleldrama um Parteistrafe, Ausschluss und Austritt – das zur besten Wahlkampfzeit spielte – zusätzlich diesen sozialdemokratischen Versuch einer Sozialstaatsreform. Er war – neben Schröder und Steinmeier – das Gesicht der Agenda-Reform und kämpfte nun gegen die eigene Partei.

(3) Mit oder ohne Partei

Der innerparteiliche Integrationskurs einer besonderen, sozusagen nachholenden Berücksichtigung der Parteilinken endete. Jetzt saßen wieder Leute von Mitte-Rechts-Positionen an der Spitze. Prompt ging die Parteilinke – wenn auch ohne Unterschriften ihrer Prominenz – mit einem Dissenspapier auf Distanz zur neuen Führung (vgl. Sturm 2009: 410). Die prominentere Parteilinke hielt still, wollte nicht Schuld an der Niederlage sein – das Trauma von 2005 wirkte nach.

Der autoritäre Führungsstil von Müntefering jedenfalls war keine Einladung zu verstärkter innerparteilicher Partizipation. Auch im Wahlkampf blieb die Partei desengagiert. Der anticharismatische Spitzenkandidat und die unentschlossene, richtungslose Kampagne waren ein auch nach innen wirksames Demobilisierungsprogramm.

(4) Mitte- oder Linkskonkurrenz

Weitgehend gelungen war die De-Thematisierung der Gretchenfrage Linkspartei allein schon dadurch, dass Repräsentanten des rechten Parteiflügels in Spitzenpositionen einrückten. Dennoch, einige Weichen waren noch mit Hilfe von Kurt Beck gestellt, Ereignisse mit Rückerinnerung an die Frage eines Linksbündnisses

und an den Wählerbetrug blieben: die Endphase des hessischen Abenteuers im Herbst 2008, die desaströse Hessen II-Wahl im Januar 2009, die Bundespräsidentenwahl mit der Kandidatur von Gesine Schwan, gleichzeitig mit Linksunterstützung und demobilisierender Niederlage.

Mit ihrem offenen (Ampel) und heimlichen Koalitionsziel (Große Koalition) steuerten Steinmeier/Müntefering zwei Varianten der politischen Mitte an. Steinmeier selbst adressierte sich auch erklärtermaßen an „die Mitte“. Wer „linker“ wählen wollte, musste sich an die Linkspartei halten oder zu Hause bleiben.

2008/2009 war der *Wahlkampf* ein zusätzliches, herausragendes Feld erforderlicher Strategiebildung und strategischer Steuerung. Müntefering war Gefangener seiner eigenen Wahlkampf-Strategie: Wahlkampf in den letzten sechs Wochen.²² Davor galt für ihn nur eins: Regieren lassen, ohne sich einzumischen! Dabei ist die erfolgreichste SPD-Kampagne des letzten Jahrzehnts, die von 1998, Jahre vorher entwickelt und aufgebaut worden (Machnig 1999). Es ist pathologisches Lernen, das ein- oder zweimal Richtige zum allein Richtigen zu erklären, und weiteres Lernen einzustellen. Die Last-minute-Kampagnen von 2002 und 2005 haben verdeckelt, dass es nach wie vor Wahlkämpfe gibt, bei denen es auf die längere Linienführung ankommt. Das galt sicherlich für die schwierige Situation von 2008/09: demoskopisches Dauertief, Große Koalition, Staubsaugerkanzlerin (die fast jede sozialdemokratische Andeutung einer Alternative übernahm), zusätzlich Finanz- und Wirtschaftskrise.

Die Strategieschwäche der SPD-Kampagne hatte viele Facetten:²³ Es fehlte an Themenprofil und einer Strategie für den Kandidaten, die Partei war orientierungslos im Fünfparteisystem, weder inhaltlich noch bündnispolitisch nachvollziehbar positioniert. Dazu gehört:

Fehlen eines zuspitzenden Themas für soziale Gerechtigkeit. Ohne ein solches Mobilisierungsthema, und das war das Schlimmste, konnte die SPD ihre Kernkompetenz nicht hinreichend demonstrieren. Mindestlohn war ein gutes Thema, aber es wurde verschenkt. Es wurde nicht eingebaut in eine neue Politik der Solidarität, bei der auch Teile der alten, eigenen Politik auf den Prüfstand gemusst hätten. Für eine Zuspitzung in der Finanzkrise galt Ähnliches (s.u.).

Personalisierungs-Strategie. Hier musste man der starken Merkel-Strategie etwas entgegensetzen, hätte einen Richtungskandidaten gebraucht, nicht eine Kopie der Kanzlerin. Steinmeier hatte zum Schluss hin gute Kompetenz- und Persönlichkeitswerte, aber die Figur und Position des Kanzlers war schon besetzt. Da Steinmeier zu keiner Zeit Kanzler werden konnte (und die Leute das

22 Im Juli 2009, als es angesichts der schlechten Lage hätte ernst werden müssen, waren alle wichtigen Leute im Urlaub.

23 Vgl. dazu Raschke/Tils 2010a, Machnig 2010 und insgesamt Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2010.

wussten), war nur über ein ausgewiesenes Richtungsprofil etwas zu holen. Dafür hätte der Kandidat einen für die SPD wichtigen inhaltlichen Konflikt durchstehen müssen (irgendwann in seinem Kandidatenjahr).

Selbstblockade durch die Koalitionsfrage. Man kann nicht vehement zugleich für und gegen die FDP sein. Das Fehlen einer begründbaren Machtoption war unvermeidbar. Es gehörte diesmal zur nicht behebbaren Schwäche der SPD. Man machte aber aus *einer* Schwäche gleich *zwei*: keine Machtoption plus das Verschenken eines Angriffsthemas. Es fehlte die Zuspitzung gegen Schwarz-Gelb über kontinuierliche, argumentative, harte Angriffe auf die FDP.²⁴

Das waren strategische Schwächen der SPD, die nicht hätten sein müssen. Die Misere der SPD war natürlich größer. Aber sie hätte auch unter diesen ungünstigen Rahmenbedingungen mehr holen können als 23 Prozent (geschätzt, auf der Grundlage der demoskopischen Vorwahlbefunde, etwas zwischen 25 und 27 Prozent).

An einigen Punkten war die Steuerungsschwäche der Partei, repräsentiert durch Müntefering, besonders markant:

Finanzkrise. Anfangs glaubte die SPD, sie sei durch die Finanzkrise gestärkt. Sie machte daraus aber keine gesellschaftspolitische Debatte, betrieb keine aktive Thematisierung. Die Finanzkrise als Gerechtigkeits thema fiel einer Selbstblockade der SPD zum Opfer: Sie hatte selbst Deregulierung betrieben, sich selbst an fragwürdigen Geschäften beteiligt (Landesbanken) und durch Minister Steinbrück selbst bei der administrativen Neuregulierung in Mini-Schritten mitgewirkt. Es fehlten Mut und Phantasie zu Selbstkritik plus Offensive. Die SPD hatte keine Kraft für eine Doppel-Strategie: im Amt und im Wahlkampf. Sie hatte im November 2008 einen breiten Forderungskatalog erarbeitet, diesen dann aber versteckt. So wäre beispielsweise eine Forderung nach Zerschlagung der Großbanken, das heißt der Herauslösung des Investmentbanking, auf breite Zustimmung gestoßen. Sie hätte die Polarisierung in der Sache geschaffen, die der SPD so sehr fehlte.

Opel. Natürlich musste die SPD Engagement bei der Krise von Opel und Arcandor zeigen. Die Bereitschaft, dabei zu helfen, Arbeitsplätze zu retten, war wichtig. Aber sie musste sich nicht auf eine der kontroversen Optionen bzw. Instrumente festlegen (staatliche Mittel für einen bestimmten Investor, mit Magna den vom Betriebsrat allein favorisierten). So lief sie in mehrere Fallen. Sie beteiligte sich an der falschen Reduktion einer komplexen, faktisch extern, von GM dominierten Entscheidungslage. Sie negierte die reale Vielfalt und wachsende Differenzierung von Arbeitnehmerinteressen (andere Unternehmen in

24 Steinmeier selbst bestand darauf, sich über die „(neue) Mitte“ zu definieren, ohne eine Dialektik von Links und Mitte entfalten zu können, wie es dann der neue Vorsitzende Gabriel im November 2009 tat.

derselben Branche, die unter Überkapazität leidet, Interessen anderer Branchen, Groß- vs. Klein-/Mittelunternehmen, Produzenten vs. Steuerzahler etc.), die bei konkreten Unternehmensentscheidungen nicht mehr nach einem schlichten Prinzip der Solidarität zu erreichen waren, vielmehr die SPD in einem Arbeitnehmer-Dilemma zeigte.²⁵ Schließlich verstärkte es so das wirtschaftliche Kompetenzdefizit und verwies auf das Defizit auch bei der Arbeitsplatzkompetenz.²⁶

Europawahl. Diese Wahl am 7. Juni 2009 war der falsche Anlass für das vorherige Ausrufen einer Trendwende. Angesichts der chronisch schlechten Ergebnisse der SPD bei Europawahlen war dies eine falsche Erwartungssteuerung. Tatsächlich war die Europawahl, mit dem für die SPD charakteristischen negativen Verstärkungsfaktor, die Vorwegnahme des Desasters bei der Bundestagswahl. Sie zeigte das ganze Ausmaß sozialdemokratischer Demobilisierung. Dazu war es ein halbherziger Vorlauf, der mit zum Teil aggressiven Plakaten ein halb-ernstes Negative Campaigning betrieb, ohne die Finanzkrise wirklich zu einem Großthema zu machen.

Aus anderen Gründen ging daneben, wenn der Kandidat Steinmeier selbst Regie führte, beim Deutschlandplan. Er ignorierte nicht nur, dass man mit einem Programm keine Wahlen gewinnen kann, sondern auch, dass es nach 11 Jahren Regierung ein bisschen spät kam. Mit den angekündigten vier Millionen Arbeitsplätzen schuf es die Glaubwürdigkeitsprobleme eines – weiteren – Großversprechens (Kohls „blühende Landschaften“, Schröders Drei-Millionen-Wahlversprechen von 1998 oder die „Halbierung der Arbeitslosenzahl“ im Anschluss an die Hartz-Kommission von 2002). Kaum jemand glaubte an eine Realisierung.

Das Signal sagte etwa: Wir können besser regieren – wir schreiben ein Programm. Also bestenfalls eine Nullwirkung. Und das trotz der vielen, investierten Arbeit. Aber so arbeiten Administrationen! Man hatte offensichtlich nie mit Leuten darüber gesprochen, die etwas von Wahlkampf verstehen.

Keine Linie, keine Botschaft, kein Gesicht – diesmal war die SPD-Kampagne ein Nicht-Ereignis. Alle anderen Parteien haben ihre Markierung gesetzt, von der SPD ist nichts hängen geblieben (vgl. Machnig 2010).

25 Vor der Europawahl waren nur 35% der Befragten für eine Bürgschaft, 59% für Insolvenz bei Opel. Vgl. Infratest dimap 2009: 41.

26 An den Opel-Standorten gab es besonders schlechte Wahlergebnisse der SPD. Enttäuschung und Resignation der Belegschaft, für die es ja doch nichts gebracht hatte, und Ärger von Ortsansässigen, für die es eine ungerechte Bevorzugung von Opel-Beschäftigten war, die in guten Zeiten ja eher privilegierte Arbeitnehmer waren, mögen zu den Gründen gehören.

3 Der Schröder-Zyklus

Schnell wird, zumal im Lichte der desaströsen Wahlniederlage vom 27. September 2009, von einem vermeintlich unaufhaltsamen Niedergang geredet. Ein dem zugrunde liegendes historisches Entwicklungsgesetz gibt es aber nicht. Niedergangsthese leiden an einem Überschuss an strukturellem Determinismus und an zu geringer Aufmerksamkeit für variierende Bedingungen im Systemvergleich einerseits und unterschiedliche Ergebnisse aufgrund von Akteursinterventionen andererseits. „Struktureller Stress“, lang anhaltende Schwächephasen, Abstürze sind etwas anderes als Aussagen über das Ende des „sozialdemokratischen Jahrhunderts“, das „Ende von Volksparteien“ oder gar das „Ende der Sozialdemokratie“.²⁷ Eingrenzend ist die Analyse im Zusammenhang eines Zyklus. Schröder als derjenige, der ihn am meisten geprägt hat, gibt ihm den Namen.

3.1 Zyklus-Ansatz

Es fehlt an Wissen über Regelmäßigkeiten des Auf und Ab, über Ablauf- und Phasenmuster, Zyklen des Auf- und Abstiegs etc. Aus der Strategieforschung ist das Phänomen von „Zyklen der Strategiefähigkeit“ bekannt (Raschke/Tils 2007: 276 ff.). Solche Aussagen können nicht auf biologischen Analogien beruhen (vgl. Schüttemeyer 1994), sie müssen sich auf sozialwissenschaftlich erklärbare Zusammenhänge unter anderem von Strukturen und Ressourcen, Zielen und Handlungspotentialen, Führungs- und Strategieversagen beziehen. Auch die Zyklen der Strategiefähigkeit stehen in Dauer und Endzustand („zerrüttet“ oder schon durch Führungswechsel behebbar etc.) nicht fest. Akteurshandeln kann den Zyklus beeinflussen, es kann ihn nur nicht aufheben.

Bei einer besseren Wahlstrategie hätte sich der Schröder-Zyklus in einer Großen Koalition – ob gut oder schlecht – möglicherweise bis 2013 verlängern lassen. Auch externe Einflussfaktoren wie zum Beispiel Parteienkonkurrenz spielen mit hinein. Ohne Merkels effizienten Wahlkampf könnte die SPD immer noch mitregieren. Früher gab es lange, „stabile“ Zyklen wie den Adenauer-Zyklus 1949-1969²⁸, den Brandt-Zyklus 1969-1982²⁹ oder den Kohl-Zyklus 1982-1998. Dem steht in jüngerer Zeit ein Typus des kürzeren, „prekären“ Zyklus gegenüber wie der Schröder-Zyklus 1998-2009 (Zerfallsphase 2005-2009).

27 Überzeugend zurückgewiesen von Merkel (1993).

28 Zerfallsphase 1963-1969.

29 Hier abkürzend so genannt, tatsächlich von Schmidt in der Nachfolge Brandt für die Zeit von 1974-1982 verlängert. Man könnte ihn auch den Wehner-Zyklus nennen, weil Herbert Wehner wesentliches zu seiner Grundlegung beigetragen hatte.

Wieweit dieser Unterschied auf Rahmenbedingungen oder individuelle und kollektive Akteure zurückzuführen ist, wäre weiter zu klären.

3.2 Ende des Schröder-Zyklus

In der Endphase eines Zyklus dominieren Zerfallsprozesse. „Seine“ Leute, Steinmeier und Müntefering, haben den Schröder-Zyklus auf den Tiefpunkt geführt. Radikal-Reformer Clement hat sie dabei als Farce begleitet. Schröders wichtigster innerparteilicher Konkurrent, Lafontaine, hat von außen die Talfahrt kräftig angeheizt. Gerhard Schröder, der wesentlich zur Begründung eines neuen sozialdemokratischen Zyklus beigetragen hatte, gab selbst – vor allem mit seiner Art, Agendapolitik zu betreiben – den wesentlichen Anstoß zum Absturz: Zu einem Zyklus-Ende, das 2009 in jeder Dimension (Länge, Qualität, Endzustand) vernichtender ausfiel als das Ende des Brandt-Zyklus 1982. Allein schon die Wahlergebnisse beim Finale zeigen die Unterschiede: 38,2% (1983) gegenüber 23,0% (2009).

Nicht ein Verfall sozialdemokratischer Werte und Ziele in der Gesellschaft ist die Ursache des Absturzes und Zyklus-Endes – darin ist die Unterstützung unverändert hoch.³⁰ Die Hauptursachen des Abwirtschafens sind *politischen Akteuren* zuzurechnen.³¹

Es war ein schwacher Zyklus, um nicht zu sagen: ein schwacher Jahrgang. Die Enkel-Generation hat nicht gehalten, was Willy Brandt von ihr erwartete oder doch erwarten wollte. Engholm und Scharping schieden durch individuelles Versagen aus, Schröder und Lafontaine scheiterten bei der Leitung der SPD, wobei auch sie ihre persönlichen Motive so eng mit dem sozialdemokratischen Kollektiv verbanden, Konflikte, Abspaltung, „Bruderkampf“ so sehr forcierten, dass übergreifend von einem Generationsversagen gesprochen werden könnte.³² Diese Fährte – eine Erklärung über Generationsschwächen – bleibt, aber sie ist nicht spezifisch genug, um die Erklärung zu tragen.

Eine parteinähere Erklärung kann auch die Eigentümlichkeiten von Zyklusprozessen besser erhellen, mit denen wir es immer wieder zu tun haben. Länge, Qualität und Endzustand des Zyklus hängen von drei Faktorenkomplexen ab:

30 Für die aktuellen Ziele vgl. Köcher 2009. Für die Wertedimension vgl. die schon etwas zurückliegende, aber mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Grundtendenz noch gültige Studie von Müller-Hilmer 2006, die eine rot-grüne Gesellschaft in einer schwarz-gelben Ökonomie zeigt. Den Produzenten der Daten und Analyse entwendet, aber so leichter zugänglich bei Neugebauer 2007.

31 Um das relative Gewicht der veränderten Rahmenbedingungen abzuschätzen, brauchte man eine größere Zahl von Fällen.

32 Die Frauen (Däubler-Gmelin, Simonis, Wieczorek-Zeul) blieben in den Grenzen von Ressort- und Landespolitik.

(1) *Typus von Strategiefähigkeit*: „Fragmentierte Strategiefähigkeit“ galt von Anfang an und war das übergreifende Muster in der Zeit 1998-2009. Sie steht im Gegensatz zum kohärenten Typus im Brandt-Zyklus (vgl. Raschke/Tils 2007: 443 ff.).

Immer ging es nach 1998 um Wechselwirkungen von Führungs- und Richtungskrise. Weil es keine Klärung in der Führungsfrage gab, kam auch keine Klarheit in der Richtungsfrage zustande (diese Unklarheit destabilisierte die Führung zusätzlich). Solide Strategiekompetenz konnte sich so nicht entfalten.

Führung: Die meiste Zeit des Schröder-Zyklus war die SPD außerstande, ein sowohl geordnetes wie stabiles strategisches Zentrum aufzubauen und eine anerkannte Nr. 1 zu etablieren.³³ Es war für Politik und Strategie der Partei folgenreich, dass es ihr nicht gelang, ihre Führungsfrage zu klären.

Bis zu Willy Brandt war das Amt des SPD-Vorsitzenden das höchste Gut, das die Partei zu vergeben hatte. Eine zwar weltliche, aber höhere Würde. Danach war es ein Gelegenheitsjob, den man ausschlagen konnte, wenn es gerade nicht passte (Lafontaine 1987 und 1990). Oder den man annehmen konnte, auch wenn man es gar nicht wollte (Engholm 1991). Oder den man sich auf eine etwas unsaubere Art bei den Mitgliedern holte (Scharping – vgl. Leif/Raschke 1994). Oder den man putschistisch einem Genossen entriss, weil man glaubte, er stehe einem prinzipiell zu und man jetzt dafür Zeit hatte (Lafontaine 1995).

Unordnung auf der Leitungsebene und Führungsversagen wurden seit den 1990er Jahren so normal, dass man sie zu einem Muster von Warlords systematisieren konnte (Mielke 2009). Freundlicher, aber wahrscheinlich zu harmonisch gesagt, war es ein Vorsitzendenkarussell ohne Stabilisierung eines strategischen Zentrums. Die Partei war auf der Führungsebene schon so verwildert, dass es auch die Vertreter einer älteren Schule (Müntefering, Steinmeier) nicht besser machten, als sie dran waren.

Richtung: Richtungskonflikte und Richtungsschwanken bestimmten die Partei seit 1998. Schon 2005 verlor sie Wähler in alle Richtungen zugleich. Nach 2005 kam die kontroverse Beurteilung der Regierung Schröder erschwerend hinzu. In Kernfragen blieb die Partei gespalten. Richtungsungewissheit hinsichtlich der SPD bewog am Ende die Wähler dazu, die Partei 2009 aus der Großen Koalition abzuwählen – mehr denn je liefen sie in alle Richtungen davon.

Das Duo Schröder/Lafontaine hatte 1998 einen Kompass mit auf den Weg bekommen: Innovation und Gerechtigkeit.³⁴ Es hat nicht verstanden, dass dies zwar eine spannungsreiche, aber notwendigerweise innere Einheit ist. Wenn man

33 Eine relativ stabile Phase lag zwischen 2000 und der 2003 beginnenden Agenda-Politik.

34 Wobei das Bedeutungsfeld von „Innovation“ zu dem Zeitpunkt noch breiter war als das von Gerechtigkeit. Es umfasste Wachstum, Wettbewerb, Erfindung, Zukunftsfähigkeit etc.

das Doppelziel schon wie 1998 (zu Wahlkampfzwecken³⁵ und wegen der mitgebrachten Schwerpunkte) in zwei Personen – Schröder und Lafontaine – symbolisierte, musste man anschließend alles daran setzen, bei jeder Entscheidung diese Einheit mit zwei Dimensionen zu verfolgen. Die tatsächliche Geschichte hieß nicht nur Auseinanderfallen, sondern Auseinanderdriften dieser beiden zentralen Bezugspunkte sozialdemokratischer Politik. Sie verfestigten sich personell, dann in der Rollenteilung (Regierung-Opposition), schließlich auch organisatorisch (WASG, Linkspartei vs. SPD). Mit dieser ideellen Aufspaltung, die sich in Personen, Organisationen und im Regierungs-Oppositions-Gegensatz verdichtete, war die Linke gespalten und blockiert. Die Linkspartei spezialisierte sich auf Gerechtigkeit, die SPD lavierte zwischen den Polen.

Sicherlich ist es schwer, Innovation und Gerechtigkeit in einem (dynamischen) Gleichgewicht zu halten, über Zeit, Themenfelder, Konflikte hinweg, und es schadet nicht von vornherein, wenn die Pole sich zu Flügeln verdichten, denen dieser Gegensatz zugrunde liegt. Zum Problem wird das erst, wenn die orientierende Einheit zerfällt. In diesem Sinne hatten wir es fast elf Jahre lang mit einer gespaltenen Sozialdemokratie zu tun. Das Schröder-Blair-Papier, die Agendapolitik, deren Fortsetzung in der Großen Koalition waren Ausdruck dieser Spaltung. Die Unfähigkeit, diese Einheit wenn schon nicht im Bewusstsein der führenden Köpfe, dann doch wenigstens durch die Berücksichtigung der Flügel herzustellen, prägte den Schröder-Zyklus. Erst an dessen Ende, auf dem Berliner Parteitag im November 2009, fand die Partei zu dieser Grundidee zurück und wählte einen Vorsitzenden, der diese innere Einheit wieder aufgenommen und argumentativ neu entwickelt hatte (gedanklich vorbereitet in: Gabriel 2007).³⁶

Eine andere Balance geriet den Akteuren aus den Fugen: Deutschland und SPD, Gesamt- und Partei-Interesse. „Verantwortung für das Ganze“, „im Interesse des Landes regieren“, mehr Mut fordern für das Motto „Erst das Land, dann die Partei.“ (Müntefering 2008: 147) – das war charakteristisch für viele Hauptakteure des Schröder-Zyklus. Alles Postulate, die sehr viel Beifall finden, nur mit dem Nachteil, dass dabei die Land-Partei-Dialektik verrutschen kann. Vom Land her zu denken, schließt die Gefahr ein, mit den Ideen anderer, die gerade en vogue sind, zu regieren und dabei die Interessen der eigenen Anhänger zu vernachlässigen. Wenn die Partei dagegen eine Verständnis von Gemeinwohl hat, bei dem ihre genuinen Vorstellungen das Land verbessern sollen und im Regie-

35 Später in der Kampagne wurden Schröder auch einige Farbtupfer sozialer Gerechtigkeit aufgetragen.

36 In der Literatur gibt es die Position, die auf den Gegensatz zwischen marktorientierter und egalitär-interventionistischer Sozialdemokratie abstellt (vgl. Nachtwey 2009). Damit wird vieles zutreffend erfasst, manches aber gerät – aus der hier vertretenen Sichtweise – schief, weil Markt und Gerechtigkeit nicht als komplementär, sondern als eher prinzipielle Gegensätze gedacht werden. In der zugrunde liegenden normativen Perspektive näher die Arbeiten von Egle 2006 und 2009.

rungsprozess auch gegnerische Vorstellungen berücksichtigt werden, erhöht sich die Chance, die Interessen der eigenen Partei in Balance zu den Interessen des Landes zu halten. Die Schwäche sozialdemokratischer Gerechtigkeitspolitik war auch Ausdruck übermäßiger Orientierung am neoliberalen Mainstream, dessen Forderungen eben auch regierende Sozialdemokraten zeitweise mit dem Staats- und Gesamtinteresse verwechselt haben.

Strategiekompetenz: Die Strategiekompetenz war geprägt von individuellen Schwächen der Spitzenakteure und einer Entprofessionalisierung des Apparats. Ohne Anbindung an geklärte Führung und Richtung war sie eher ein Glücksspiel als ein Strategiespiel von Profis. Strategiekompetenz selbst blieb fragmentiert und „haltlos“. Da es ja nicht an Versuchen strategischer Steuerung fehlte, war Vergeblichkeit das kennzeichnende Merkmal, wenn man versuchte, das Pferd vom Schwanz her zu zäumen.

Daraus resultierte eine Reihe ungelöster Strategieprobleme, von denen einige hier für die Schlussphase beschrieben wurden. Es rächte sich im Regierungsprozess, dass die Partei die oppositionellen 1990er Jahre nicht zur Richtungsklärung genutzt hatte. Die SPD erreichte 1998 die Regierung als bedingt strategiefähige Partei. Der nachholende Aufbau von Strategiefähigkeit in der Regierung war nur Stückwerk. Immer verlängerte Glück die Dauer des Zyklus, ja es half schon bei dessen Entstehung. 1998 war Kohl nach 16 Jahren politisch überlebt, die SPD kam aus der Unverbrauchtheit der Opposition. 2000, kurz nach Beginn schon fast am Ende, rettete Kohls Spendenaffäre die Schröder-Regierung. 2002 halfen ihr Flut und Irak. 2005 drehte Schröder den Wahlkampf überraschend so, als komme er aus der Opposition und sei Anwalt der kleinen Leute – es reichte, um die Partei in die Große Koalition zu „retten“. 2009 war es dann mit dem Glück zu Ende und ein Hasardeur stand nicht mehr zur Verfügung.³⁷

Der Höhepunkt an Strategiefähigkeit und gelungener Gesamtstrategie lag schon im Jahre 1998. Nur war das inszenierte Integrationsniveau Täuschung und Selbsttäuschung zugleich (vgl. Raschke/Tils 2007: 495 ff.). Danach passten die Elemente Führung, Richtung, Strategiekompetenz schon im Ansatz nicht mehr zueinander und nie mehr gab es eine gelungene Gesamtstrategie. Die größeren strategischen Entscheidungen (2003 Agenda/Hartz IV, 2005 Parlamentsauflösung, 2006 Rente mit 67, 2009 Wahlkampf) waren eher Gegenstand strategischer Kritik als gelungene Entwürfe, im Übrigen war gerade das Fehlen geklärter und gekonnter Strategien der kritische Tatbestand.³⁸

37 Die drei Wahlerfolge beruhten auch auf erfolgreichen Anti-Kampagnen: 1998 gegen Kohl, 2002 gegen Stoiber, 2005 gegen Kirchhof.

38 Die historische Spurensuche wird sicherlich einzelne Strategiebemühungen zu Tage fördern (vgl. Tils 2010), aber auch die gerühmten Interventionen zu Irakkrieg und Flut 2002 waren, parteipolitisch

(2) *Steuerungsleistungen bei Organisation und Konkurrenz*

Organisation und Konkurrenz sind die grundlegenden Steuerungsleistungen, Problemlösung und Öffentlichkeit kommen dazu oder sind doch sehr eng mit ihnen verbunden.

Die Organisation im weitesten Sinne ist die grundlegende operative Basis für strategisches Handeln. Die Berücksichtigung legitimer Gesichtspunkte ist der Parteiführung fast während des ganzen Zyklus nicht gelungen, weder mit noch ohne Strömungen. So kam es zur Vernachlässigung der Partei als Frühwarnsystem sowie als Beteiligungs-, Mitbestimmungs-, Gesellschafts- und Wahlkampfakteur. Als Störfaktor mit Negativausstrahlung blieb sie aber wirksam.

Im Wettbewerb waren andere erfolgreich. Konkurrenten besetzten wirksam das Terrain der SPD: CDU/CSU die Mitte, Linkspartei die Linke – da blieb nicht viel Raum für eine linke Mitte. Der SPD gelang es weder Prioritäten noch erfolgreiche Strategien verbindlich festzulegen und zu verfolgen. Auch dieses Lavieren war Ausdruck von Diskontinuitäten der Führung und Richtungsschwanken. Von den drei Mehrheiten³⁹ hatte die SPD 1998 drei auf ihrer Seite, 2002 und 2005 mit Einschränkungen zwei, 2009 noch eine halbe. Aber es lag nicht am Potential, sondern an dessen unzureichender Realisierung.

(3) *Verschleiß und Identitätskrise*

Nichts erhält sich auf gleichem Niveau, die objektive Dimension heißt Verschleiß, die subjektive Dimension Identitätskrise. Identitätsprobleme treten auch auf als Begleiterscheinung von Verschleiß. Es gibt unvermeidbaren, aber auch vermeidbaren Verschleiß. Unvermeidbar ist z.B. das Aufbrauchen von Ressourcen im Regierungsprozess, in Grenzen vermeidbar erscheint er z.B. durch Personalplanung, Kompetenzerneuerung, durch Verstärkung vernachlässigter Leadership etc.

Auch im Fokus von Verschleiß spielt politische Führung häufig eine zentrale Rolle. Schwächung und Zerfall des Kollektivakteurs breitet sich von der Führung aus.

Die Unvermeidbarkeit von Verschleiß als Grundtatsache steht über allem, dagegen ist die Vermeidbarkeit als begrenzt steuerbare Modalität an Führung und Leadership gebunden. Dass ein Zyklus endet, scheint fest zu stehen, wie er endet, liegt an der Ausprägung von Strategie- und Steuerungsfähigkeit.

gesehen, Geschenke des Himmels, nur dass Akteure in der Lage waren, ihnen situativ den richtigen Spin zu geben.

³⁹ Entsprechend dem Drei-Mehrheiten-Theorem kommt es darauf an, seine charakteristischen Stärken bei den divergierenden ökonomischen, sozialen und kulturellen Bevölkerungsmehrheiten auszuspielen (vgl. Raschke 2003).

Verschleiß meint die Abnutzung bzw. den Abbau von Ressourcen. Ressourcen kann man weiter oder enger fassen, unter anderem:

+ *Personell*: Das betrifft zunächst Führungsqualitäten, die Qualitäten eines strategischen Zentrums und das Führungsreservoir, aber auch Wähler, Mitglieder, Aktive. Wenn schon nachrangige regionale Führer, Administratoren oder bereits verabschiedete Führer mit ran müssen, wenn niemand mehr die Nr. 1 sein will oder kann, wenn die Aktiven sich zurückziehen und die Mitglieder davonlaufen, entsteht die High Noon-Stimmung für das letzte Aufgebot.

+ *Organisatorisch*: Die Entkernung der Organisation, die intellektuelle Ausdünnung, die Abschottung in Strömungen, das Übermaß an Binnenorientierung, der Verlust von Motivation, Organisationskraft und Kampagnenfähigkeit, die Verstreuung des strategischen Know-how, bis es sich bei allen und niemand findet – all dies hat auch den Niedergang der SPD im Schröder-Zyklus begleitet.

+ *Sozial*: Hier ist zu denken an den Verfall eines „sozialen Kapitals“, das als Beziehung zwischen Führung und Wählern meist über längere Zeit aufgebaut und dann aufgebraucht wird. Es erstreckt sich auf Bindungen, Vertrauen, investierte Leistungserwartungen etc. (Vester/Geiling 2009: 38 ff.). Die Indikatoren von Enttäuschung, Abwendung, Entfremdung, die Formen einer spezifisch sozialdemokratischen Politikverdrossenheit bei der Halbierung ihrer Wählerschaft von 1998 – sie erfassen den nachprüfbaren Beziehungsverleiß, der übrigens nicht nur Wähler, sondern auch Parteiaktive umfasst.

Von 1998 an konnten SPD-Wähler sich getäuscht fühlen durch soziale Angebote bzw. „Versprechen“, die kurz nach der Wahl von der SPD dementiert wurden. 1998 mochten sie auf Lafontaine als Gerechtigkeitsgaranten setzen – drei Monate nach der Wahl war er weg. 2002 hatte Schröder im Wahlkampf soziale Erwartungen geweckt – sechs Monate später verkündete er die Agenda und Hartz IV. 2005 machte die SPD eine Kampagne gegen die soziale Kälte der Union und den Heidelberger Professor – kurz danach drückte sie die Rente mit 67 durch. Auch diese jeweils prompte Enttäuschung war wohl ein Grund, die SPD nicht mehr zu wählen.

+ *Sachlich*: Die Abnutzung bestehender Kompetenzen der Problemlösung und die Auflösung des Kompetenzkerns sind charakteristisch für den Niedergang in einem Zyklus.⁴⁰ Bei der SPD war es vor allem die Unfähigkeit, überzeugend Gerechtigkeitserwartungen auf sich zu ziehen, und der Verschleiß zugerechneter Wirtschaftskompetenz. Die Gleichzeitigkeit ist für eine sozialdemokratische Partei ruinös.

40 Hierzu und zu anderen Dimensionen einer Längsschnittanalyse, die die gesamten elf Jahr als Bezugsgröße nimmt und die Fragilität des Schröder-Zyklus unterstreicht, vgl. die kompakte Analyse bei Hilmer 2010.

Identitätskrise ist die tiefer gehende Störung im Selbstverständnis, die auch eine Partei lähmen kann. Wer sind wir? Was wollen wir? Wer sind unsere Gegner? (Raschke 2001: 368 ff.) – ohne Klärung in diesen Fragen ist eine Partei nur eingeschränkt handlungsfähig. Fasst man kollektive Identität mit solchen Zentralfragen, ist der Brückenschlag zu Strategie unübersehbar. Es ließe sich an der SPD zeigen, dass die Unsicherheit der Selbstdefinition, der Verlust des gemeinsamen Wollens, die Uneinigkeit über „Freund und Feind“ sowohl die Identität stört wie das strategische Handeln lähmt.

Die SPD war auch zu Beginn des Schröder-Zyklus eine Identität suchende Partei, deren Schwierigkeiten 1998 durch gutes Marketing überdeckt waren. Im Regierungsprozess weiteten sie sich zur Identitätskrise aus. Wenn die Partei nicht mehr weiter weiß und die Wähler in alle Richtungen davonlaufen, ist das Ende eines Zyklus nahe.

Aufstieg und Niedergang innerhalb eines Zyklus zeigen spezifische Züge. Nur das Ende ist sicher. Immer geht es auch um jeweils vermeidbares strategisches Versagen: so 1998, 1999, 2003, 2005, 2009. Allerdings kumulieren die Fehler und Versäumnisse. So gibt es doch, jedenfalls in einem historischen und analytischen Sinne, „Verantwortliche“, die auch anders hätten handeln können. So kann die integrierende Sicht auf einen Zyklus zu einem bewussteren Umgang mit Geschichte führen. Nicht über irgendwelche „ehernen Gesetzen“ (in der Sprache von Robert Michels), aber in dem Sinne, dass klarer wird, womit man bei historischen Prozessen zu rechnen hat. Und worauf man sich vorbereiten kann.

Literatur

- Beck, Kurt, 2008: Ein Sozialdemokrat. Die Autobiografie. München.
- Egle, Christoph, 2006: Deutschland, in: Merkel, Wolfgang/ Egle, Christoph/ Henkes, Christian/ Ostheim, Tobias/ Petring, Alexander: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa. Wiesbaden, 154-196.
- Egle, Christoph, 2009: No Escape from the Long-Term Crisis? The Social Democrats' Failure to Devise a Promising Political Strategy, in: German Politics and Society 27: 9-27.
- Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 2010: Themenheft Bundestagswahl 2009, 23 (1).
- Gabriel, Sigmar, 2007: Links neu denken. Politik für die Mehrheit. München.
- Hilmer, Richard, 2010: Warum die SPD das Wahldebakel nicht abwenden konnte. Sechs Thesen zur Bundestagswahl 2009, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 23 (1).
- Infratest dimap, 2009: Wahl zum Europäischen Parlament 07. Juni 2009. Berlin.

- Infratest dimap*, 2009a: Bundestagswahl 27. September 2009. Berlin.
- Köcher, Renate*, 2009: Die Chancen der SPD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. Oktober 2009: 5.
- Machnig, Matthias*, 1999: Die Kampa als SPD-Wahlkampfzentrale der Bundestagswahl '98. Organisation, Kampagnenformen und Erfolgsfaktoren, in: Neue Soziale Bewegungen 12: 20-39.
- Machnig, Matthias*, 2010: Der endgültige Abschied von der Macht oder Der Wahlkampf der Illusionen, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 23 (1).
- Merkel, Wolfgang*, 1993: Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich. Frankfurt/New York.
- Mielke, Gerd*, 2009: Endspurt mit schweren Beinen. Zur innerparteilichen Lage der SPD, in: Machnig, Matthias/ Raschke, Joachim (Hrsg.): Wohin steuert Deutschland? Bundestagswahl 2009. Ein Blick hinter die Kulissen. Hamburg, 229-242.
- Müller-Hilmer, Rita*, 2006: Gesellschaft im Reformprozess, Studie von TNS Infratest Sozialforschung. Berlin.
- Müntefering, Franz (mit Bruns, Tissy)*, 2008: Macht Politik! Freiburg/Basel/Wien.
- Nachtwey, Oliver*, 2009: Marktsozialdemokratie. Die Transformation von SPD und Labour Party. Wiesbaden.
- Neugebauer, Gero*, 2007: Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Platzek, Matthias/ Steinmeier, Frank-Walter/ Steinbrück, Peer*, 2007: Auf der Höhe der Zeit. Soziale Demokratie und Fortschritt im 21. Jahrhundert. Berlin.
- Raschke, Joachim*, 2001: Die Zukunft der Grünen. „So kann man nicht regieren“, mit einem Beitrag von Achim Hurrelmann. Frankfurt/New York.
- Raschke, Joachim*, 2003: Zwei Lager, drei Mehrheiten und der regierende Zufall. Zur Einordnung der Bundestagswahl 2002, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16: 14-24.
- Raschke, Joachim/ Tils, Ralf*, 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden.
- Raschke, Joachim/ Tils, Ralf* (Hrsg.), 2010: Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. Wiesbaden.
- Raschke, Joachim/ Tils, Ralf*, 2010a: Die Qual der Wahl: Das Debakel der SPD und strategische Optionen in der Lagerstruktur des deutschen Parteiensystems, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 23 (1).
- Schreiner, Ottmar*, 2008: Die Gerechtigkeitslücke. Wie die Politik die Gesellschaft spaltet. Berlin.
- Schüttemeyer, Suzanne S.*, 1994: Zyklustheoretische Ansätze, in: Kriz, Jürgen/ Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden. München, 550-553.
- Sturm, Daniel*, 2009: Wohin geht die SPD? München.
- Tils, Ralf*, 2010: Strategische Steuerung im Party-Government. Schröder und Blair im Vergleich. Wiesbaden.
- Vester, Michael/ Geiling, Heiko*, 2009: Soziales Kapital und Wählerverhalten – Die Krise einer Volks- und Mitgliederpartei, in: Geiling, Heiko (Hrsg.): Die Krise der SPD. Autoritäre oder partizipatorische Demokratie. Münster, 25-52.

Christoph Egle

Im Schatten der Linkspartei. Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs während der 16. Legislaturperiode.

1 Einleitung

Mit dem Ergebnis der Bundestagswahl 2005 wurden mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet. Dies galt vor allem hinsichtlich des nicht eindeutig erkennbaren Auftrages zur Regierungsbildung.¹ Klar war nur, was die Wähler in ihrer Mehrheit *nicht* wollten: Weder eine Fortsetzung der rot-grünen Koalition mit Kanzler Schröder, noch eine konservativ-liberale Wende unter Führung von Angela Merkel, der Spitzenkandidatin der Unionsparteien. Auch ein Linksbündnis aus SPD, Grünen und Linkspartei/PDS, das über eine parlamentarische Mehrheit verfügt hätte, war nicht gewollt. Eine solche Regierung wurde nicht nur von den Parteien selbst, insbesondere der SPD, ausgeschlossen, sondern war auch seitens der Wähler die mit Abstand am wenigsten gewünschte Regierungskonstellation (Neu 2006: 100ff.). Nach einigen Spekulationen und erfolglosen Sondierungsgesprächen über die Bildung einer 3-Parteien-Koalition aus einer der beiden Volksparteien mit FDP und Grünen konnte die Frage nach der Regierungsbildung mit der Großen Koalition schließlich beantwortet werden. Aber auch nach deren Formierung blieb eine wichtige Frage offen, die in der politikwissenschaftlichen Fachliteratur und der Öffentlichkeit in der Folgezeit breit diskutiert wurde: Markiert die Bundestagswahl 2005 einen Wendepunkt in der Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems? Haben sich die Machtverteilung und die Wettbewerbssituation der Parteien mit der Wahl 2005 dauerhaft verändert? Auf den ersten Blick gingen mit dem Wahlergebnis von 2005 durchaus einige Veränderungen einher. Durch die gestiegene Anzahl der im Parlament in relevanter Größe vertretenen Parteien nahm erstens die Fragmentierung des Parteiensystems zu,

1 „Keine Macht für niemand“ betitelte der SPIEGEL sein Wahlsonderheft am Tag nach der Wahl (19.09.2005), während in der ZEIT wenige Tage später (22.09.2005, S. 6) ein nicht weniger treffendes Zitat zu finden war: „Das Volk hat 62 Millionen Stimmen, aber es spricht nicht.“

durch das Erstarken einer (linken) Flügelpartei zweitens dessen Polarisierung und schließlich wurde drittens die bisherige koalitionspolitische Segmentierung in die beiden Lager Schwarz-Gelb vs. Rot-Grün in Frage gestellt (vgl. Niedermayer 2008).

Der These eines Kontinuitätsbruches kann jedoch entgegengehalten werden, dass durch die Bundestagswahl 2005 keine Wende, sondern lediglich ein neuer Höhepunkt innerhalb eines lange bekannten Trends erreicht wurde. Zwar ging die Wahl 2005 mit neuen Rekordwerten bei der Wählervolatilität, der Kurzfristigkeit der Wahlentscheidung, des Stimmensplittings, der Erosion der Volksparteien und schließlich des Anteils an Nichtwählern einher (vgl. Hilmer/Müller-Hilmer 2006). Dieser Prozess der Ausdifferenzierung und Auflösung eines lange Zeit stabilen Parteiensystems setzte jedoch bereits in den späten 70er Jahren ein (vgl. Conradt 2006; Lees 2006). Da 2005 auch keine fundamentale Umorientierung großer Wählerschichten von einer Partei zu einer anderen zu verzeichnen war, kann die Bundestagswahl 2005 auch nicht als eine „kritische Wahl“ (vgl. Key 1955) bezeichnet werden.

Eine neue Situation trat jedoch hinsichtlich der Bedingungen der Regierungsbildung ein, da 2005 zum ersten Mal kein Zwei-Parteien-Bündnis jenseits einer Großen Koalition eine parlamentarische Mehrheit erlangen konnte. Folglich unterscheidet sich die zweite Große Koalition von derjenigen der Jahre 1966-69 darin, dass deren Bildung nicht eine bewusste Entscheidung der sie tragenden Parteien war, sondern durch das Wahlergebnis „erzwungen“ wurde (Jung/Wolf 2005). Da dieser Umstand vermutlich nicht ohne Auswirkungen auf den Parteienwettbewerb blieb, geht dieser Beitrag folgenden Fragen nach: Haben sich die nach der Wahl 2005 diagnostizierten oder zumindest vermuteten Veränderungen im Parteiensystem im Laufe der 16. Legislaturperiode erhärtet? Sind wir tatsächlich Zeugen eines nachhaltigen Wandels des Parteiensystems und damit der Funktionsweise des Parteienwettbewerbs?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden zunächst einige Besonderheiten der Struktur des Parteienwettbewerbes unter den Bedingungen einer Großen Koalition in theoretischer Hinsicht beleuchtet. In einem zweiten Schritt werden die in diesem Zuge formulierten Annahmen anhand des Agierens der Parteien, der Entwicklung des Meinungsklimas und der Ergebnisse der Landtagswahlen, die während der 16. Legislaturperiode stattgefunden haben, überprüft. Zum Schluss wird resümiert, dass zwar Veränderungen in der Logik des Parteienwettbewerbs identifiziert werden können, aber kein struktureller Wandel des Parteiensystems.

2 Die Besonderheiten des Parteienwettbewerbs unter den Bedingungen einer Großen Koalition

Ein Parteiensystem ist die Gesamtheit aller (relevanten) Parteien eines politischen Systems und deren Interaktionsmuster (vgl. Sartori 1976). Zentrale Parameter sind die Anzahl und die relative Größe der Parteien sowie deren ideologische Positionierung, also Fragmentierung und Polarisierung. Innerhalb dieses Rahmens interagieren Parteien in unterschiedlicher Form, denn nicht in jedem Land stehen Parteien in gleicher Weise untereinander im Wettbewerb (vgl. Bardi/Mair 2008). Somit kann ein mehr oder weniger stabiles „Setting“ der Parteien und das dynamische, interaktive Moment des Parteienwettbewerbs unterschieden werden. Der Parteienwettbewerb ist die Arena, in der das politische Angebot der Parteien und die Nachfrage der Wähler aufeinander treffen. Er kann also als ein Vorgang analysiert werden, bei dem Parteien politische Programme und Kandidaten für öffentliche Ämter anbieten, in der Hoffnung, dass diese von den Bürgern in Form von Wählerstimmen „gekauft“ würden (Downs 1968: 21-34). Die „Preisbildung“ manifestiert sich folglich insbesondere im Umfeld periodisch stattfindender Wahlen. Gleichwohl ist der (medial vermittelte) Parteienwettbewerb auch ein permanenter Wettstreit. Dabei halten Parteien ihr Angebot in der Regel nicht konstant, sondern passen sich an Veränderungen auf der Nachfrageseite an, wie sie z.B. in Form von Meinungsumfragen oder Wahlergebnissen auf regionaler Ebene sichtbar werden.² Auf diese Veränderungen des Angebots können Wähler in spezifischer Weise reagieren, was wiederum zu abermaligen Anpassungen auf der Angebotsseite führen kann usw. (vgl. Laver 2005).

Dieser idealtypisch skizzierte Prozess ist in ein konkretes politisch-institutionelles Umfeld eingebettet, das für verschiedene Parteien mit unterschiedlichen Handlungsrestriktionen und -möglichkeiten einhergeht. Von den zahlreichen Faktoren, die hier eine Rolle spielen (z.B. das Wahlsystem, der föderale Aufbau des Staates und der Parteien, regionale Disparitäten, die Rolle des Bundesrates, die Art der Parteienfinanzierung usw.), soll in diesem Beitrag nur derjenige Aspekt näher beleuchtet werden, bei dem sich mit der Wahl 2005 eine nennenswerte Veränderung ergeben hat. Inwiefern vermag also die spezifische Regierungskonstellation einer Großen Koalition die Dynamik des Parteienwettbewerbs zu beeinflussen?

2 Dabei können Parteien durchaus verschiedene Ziele verfolgen und unterschiedliche Prioritäten setzen, die man vereinfacht mit der bekannten Trias *vote-, office- und policy-seeking* benennen kann (vgl. Ström 1990). Da Parteien aber keine monolithischen Akteure sind, deren Kurs in der Regel also nicht allein von der Parteiführung bestimmt wird, müssen bei einer versuchten Anpassung an veränderte Nachfragebedingungen auch die Bedürfnisse und Wünsche der Parteimitglieder berücksichtigt werden (vgl. Harmel/Janda 1994).

Auf der Angebotsseite ist zunächst festzuhalten, dass die 2005 gebildete Große Koalition von Anfang an auf Nicht-Wiederholung angelegt und mit keiner erkennbaren politischen Agenda verknüpft war. Darin unterscheidet sie sich deutlich von der 1998 gebildeten rot-grünen Koalition bzw. einem von Unionsparteien und FDP im Jahr 2005 (und 2009) angestrebten schwarz-gelben Bündnis. Dieser Umstand einer „ungewollten“ Koalition ließ einen stark ausgeprägten Wettbewerb *zwischen* den Koalitionspartnern erwarten, da beide nicht mit dem Ziel der Wiederwahl dieser Regierung vor die Wähler treten wollten. Somit dürfte auch das Ziel eines „gemeinsamen Erfolges“ beider Koalitionspartner eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben, so dass sachlich suboptimale Kompromisse und Problemverschiebungen in die Zukunft zu erwarten waren. Diese auf das Policy-Profil der Großen Koalition bezogene Annahme ist jedoch nur am Rande Gegenstand dieses Beitrages (vgl. dazu die Politikfeldanalysen in diesem Band).

Von größerem Interesse ist an dieser Stelle die Annahme, dass der Parteienwettbewerb seit der Wahl 2005 nicht primär vom üblichen Dualismus Regierungs- vs. Oppositionsparteien geprägt war, sondern vielmehr von der Frage, welche der beiden Regierungsparteien mit welcher Oppositionspartei nach 2009 eine Regierung bilden können. Folglich konnte vermutet werden, dass die Parteien ihr programmatisches Angebot hinsichtlich einer Maximierung ihrer Koalitionsoptionen anpassen würden, so dass Versuche der (koalitionspolitischen) Annäherung zwischen Unionsparteien und Grünen sowie zwischen SPD und FDP zu erwarten waren. Wenn das Verhältnis der Regierungs- zu einer oder mehreren Oppositionsparteien für den Parteienwettbewerb somit deutlich wichtiger wurde als bisher, sollte dies in besonderem Maße für den Umgang mit der Linkspartei gelten, die mit der Wahl 2005 erstmals eine „relevante Partei“ mit Erpressungspotential im Sinne Sartoris (1976) wurde.³ Allein durch deren Existenz könnte sich das Angebot der anderen Parteien deutlich wandeln, wobei aufgrund der 2005 gemessenen Wählerwanderungen eine programmatische und koalitionsstrategische Anpassungsreaktion vor allem bei der SPD und bei Bündnis 90/Die Grünen zu erwarten war.⁴

Auf der Nachfrageseite war davon auszugehen, dass während der Amtszeit einer mit zentristischen Kompromissen einhergehenden Großen Koalition die Anreize zum „direktionalen Wählen“ steigen (Müller 2008: 508), d.h. Parteien

3 Zwar war die PDS bereits seit 1990 im Deutschen Bundestag vertreten und in den Jahren 1998 bis 2002 sogar in Fraktionsstärke, bis zur Wahl 2005 konnte sie aber keinen – auch negativen – Einfluss auf die Regierungsbildung nehmen.

4 Fast die Hälfte der Verluste der SPD an andere Parteien ging bei der Bundestagswahl 2005 an die Linkspartei (970.000 von 2.000.000 Wählern), bei den Grünen machten die Verluste an die Linke sogar über Dreiviertel (240.000 von 310.000) der Gesamtverluste an andere Parteien aus (Neu 2006: 18).

am Rande des ideologischen Spektrums elektoral gestärkt und die Mitteparteien geschwächt würden. Dies gilt besonders dann, wenn die (kleinen) Oppositionsparteien erkennbar andere Positionen als die Regierungsparteien vertreten. Dies war insbesondere bei wirtschafts- und sozialpolitischen Themen in Form der „Polparteien“ FDP und Linkspartei der Fall, im Bereich der Gesellschafts- und Umweltpolitik auch hinsichtlich der Grünen (zur Struktur des zweidimensionalen Parteienwettbewerbs in Deutschland vgl. Benoit/Laver 2006, Appendix B). Da der Parteienwettbewerb während der 16. Legislaturperiode von wirtschafts- und sozialpolitischen Themen dominiert wurde (vgl. Zohlnhöfer/Egle i.d.B.), sollten also insbesondere Linkspartei und FDP auf Kosten der Koalitionsparteien Stimmengewinne erzielt haben. Insgesamt war also zu vermuten, dass die Fragmentierung und Polarisierung des Parteiensystems weiter zunehmen würde, womit durch die Existenz der Großen Koalition genau derjenige Trend verstärkt würde, der bereits ein zentraler Grund dafür war, dass diese „ungewollte“ Regierung überhaupt gebildet wurde.

Außerdem war davon auszugehen, dass der Anteil der Nichtwähler ansteigen würde. Insbesondere mit der Arbeit der Großen Koalition unzufriedene Wähler könnten sich bei Landtagswahlen ihrer Stimme enthalten, da es kaum möglich war, die im Bund regierenden Parteien bei Landtagswahlen eindeutig abzustrafen (vgl. Haas 2007). Schließlich wird eine der beiden Regierungsparteien in jedem Bundesland weiterhin die führende Regierungspartei bleiben. Außerdem ist die Opposition auf Bundesebene in den dominanten wirtschafts- und sozialpolitischen Themen seit 2005 bilateral strukturiert, d.h. die (kleinen) Oppositionsparteien kritisierten die Regierung in der Regel aus zwei unterschiedlichen Richtungen und kamen damit nicht nur arithmetisch, sondern auch inhaltlich nicht als Alternative zur Regierungskoalition in Frage. Ein Gegengewicht zur amtierenden Bundesregierung konnte bei den Landtagswahlen seit 2005 jedenfalls nicht gewählt werden, mit eventuell negativen Folgen für die Wahlbereitschaft.

2.1 Analyse der Angebotsseite: der Schatten der Linkspartei

Zur Analyse der Angebotsseite soll in erster Linie danach gefragt werden, ob von der erstarkten Linkspartei ein Veränderungsdruck auf die inhaltliche Positionierung der anderen Parteien ausging. Dahinter steht die Überlegung, dass eine Partei auch dann, wenn sie von anderen Parteien (noch) nicht als eine (potentielle) Regierungspartei angesehen wird, gleichwohl Richtung und Logik des Parteienwettbewerbs beeinflussen kann. Eine solche Situation kann Sartori (1976) zufolge beispielsweise durch die Existenz einer Anti-System-Partei eintreten, durch die der Parteienwettbewerb eine zentrifugale Tendenz bekommen und die

Bildung einer Regierungskoalition aus Mitteparteien erzwungen werden kann. Selbst wenn die Linkspartei nicht als eine typische Anti-System-Partei bezeichnet werden kann, weil von ihr keine systemgefährdende Wirkung ausgeht, kann sie dennoch die einer Anti-System-Partei zugeschriebene Wirkung entfalten, solange sie von den anderen Parteien zumindest auf Bundesebene kategorisch von der Regierungsbildung ausgeschlossen wird. Wie also reagierten die anderen Parteien seit 2005 programmatisch auf das Angebot der Linkspartei?

Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst das Programmangebot der Linkspartei skizziert. Dieses ist durch eine gewisse Heterogenität und Widersprüchlichkeit gekennzeichnet, was u.a. auf die Konflikte im Zuge der Fusion von PDS und WASG zurückgeführt werden kann. Umstritten war und ist z.B. die Frage, ob die LINKE in erster Linie eine Interessenorganisation für Ostdeutsche und/oder Arbeitnehmer, Arbeitslose und Rentner sein sollte oder auch links-libertäre Themen eine wichtige Rolle spielen dürften (vgl. Neugebauer/Stöss 2008). Eher diffus ist die Partei auch hinsichtlich der Frage, in welchem Verhältnis eine bisweilen pragmatische Regierungspolitik auf der Länderebene zu der Forderung nach einer Überwindung des gesamten kapitalistischen „Systems“ steht. Von besonderem Interesse für diesen Beitrag sind jedoch die im Parteienwettbewerb hervorstechenden konkreten Forderungen der Linkspartei. Diese können auf Grundlage ihres Bundestagswahlprogramms 2005 und der im Zuge der Parteifusion beschlossenen „programmatischen Eckpunkte“ folgendermaßen umrissen werden (Die Linke 2005, 2007; vgl. auch Hartleb/Rode 2006): Ein zentrales Thema der Linkspartei war die Forderung nach einer Rücknahme der arbeitsmarktpolitischen Reformen der Regierung Schröder, insbesondere der Kürzungen von Lohnersatzleistungen.⁵ Auch die Forderung nach einem generellen gesetzlichen Mindestlohn war und ist ein hervorstechendes Thema der LINKEN. Weitere wichtige Positionen sind die Ablehnung der Erhöhung der Renten-Altersgrenze auf 67 Jahre (bzw. deren Absenkung auf 60 Jahre), das Streben nach mehr Umverteilung durch eine deutlich stärkere Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen, eine deutlich strengere Regulierung der internationalen Finanzmärkte, die Forderung nach einem Abzug der Bundeswehr von internationalen Einsätzen (v.a. in Afghanistan) und schließlich die Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages bzw. des Lissabonner Reformvertrages.

In Tabelle 1 ist zusammengestellt, inwiefern die anderen Parteien auf diese prominenten Forderungen der Linkspartei reagierten. Insgesamt kann durchaus eine gewisse Annäherung an die Linkspartei diagnostiziert werden, die umso stärker ausfällt, je näher eine Partei auf der sozioökonomisch definierten Links-Rechts-Achse der Linkspartei steht.

⁵ Schließlich entzündete sich an diesen Reformen ja erst die Gründung der WASG (Nachtwey 2007).

Am stärksten reagierte folglich die SPD auf den Angebotsdruck der Linkspartei. Nachdem auf maßgebliche Initiative des damaligen Vizekanzlers Muntefering mit der Erhöhung der Rentenaltersgrenze auf 67 Jahren noch ein letztes Mal dem Impetus der Agenda 2010 gefolgt wurde (vgl. Schmidt i.d.B.), nahm die SPD in der Folgezeit eine Kurskorrektur nach links vor (vgl. Egle 2009). Dieser Schwenk manifestierte sich unter anderem in der nun ostentativ erhobenen Forderung nach Einführung gesetzlicher Mindestlöhne,⁶ außerdem in der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I. Schließlich kam der damalige Parteivorsitzende Beck dem linken Parteiflügel bei der endgültigen Beschlussfassung über das neue SPD-Grundsatzprogramm in einigen zentralen Punkten entgegen, so dass die SPD beispielsweise weiterhin offiziell am Ziel des „demokratischen Sozialismus“ festhält (SPD 2007: 16).⁷ Auch mit der bereits im Koalitionsvertrag mit der Union vereinbarten Einführung der sog. „Reichensteuer“ signalisierte die SPD eine v.a. symbolische Distanzierung von ihrer Politik der vergangenen Jahre. Diese Linkskorrektur ging jedoch mit einem eigentümlich widersprüchlichen Verhalten gegenüber der Linkspartei einher: Eine potentielle Koalition oder zumindest Kooperation mit der Linkspartei wurde auf Landesebene (in den westlichen Bundesländern) zunächst kategorisch abgelehnt, später dann doch erlaubt, aber auf Bundesebene weiterhin ausgeschlossen. Für die Bundespräsidentenwahl, bei der die SPD-Kandidatin Gesine Schwan offensiv um die Stimmen der Linkspartei warb, galt Letzteres wiederum nicht. Die Annäherung an die Linkspartei im Sinne des policy-seeking und das gleichzeitig erklärte Ziel des office-seeking, nach der Bundestagswahl 2009 eine Koalition nicht mit der Linkspartei, sondern mit FDP und Grünen bilden zu wollen, waren jedoch in der Öffentlichkeit kaum vermittelbar.

Etwas geringer fiel die Linksanpassung bei den Grünen aus. Diese forderten zwar wiederholt eine Erhöhung des Regelsatzes der sozialen Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) auf 420 € und auch verstärkt die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne, vertraten bei der Verlängerung des Arbeitslosengeldes I und vor allem in der Rentenpolitik – im Gegensatz zur SPD – aber weiterhin den

6 Dass die SPD nicht schon zu Zeiten der Regierung Schröder offensiver für Mindestlöhne eingetreten war, liegt jedoch auch darin begründet, dass die Gewerkschaften diese Forderung selbst erst nach der Wahl 2005 erhoben, zuvor mit Verweis auf die Tarifautonomie aber zum Teil deutlich zurückgewiesen hatten (vgl. Schroeder 2008).

7 Die parteiinterne Auseinandersetzung um die Frage, ob der „demokratische Sozialismus“ weiterhin das Leitbild der SPD bleiben solle oder nicht, erinnert an die 12 Jahre zuvor geführte Diskussion in der britischen Labour Party über die Abschaffung des berühmten „Clause IV“ ihres Parteiprogramms, in dem ein Volkseigentum an Produktionsmitteln gefordert wurde. Beide Entscheidungen waren in erster Linie symbolischer Natur, die aber gerade dadurch anzeigen, dass die SPD immer noch deutlich stärker links-traditionalistisch geprägt ist als ihre britische Schwesterpartei (zur SPD im europäischen Vergleich vgl. Merkel et al. 2006).

Kurs der Regierung Schröder. Während sich der Angebotsdruck der Linkspartei im Falle der SPD nur in wirtschafts- und sozialpolitischen Themen niederschlug, waren bei den Grünen unter dem Eindruck eines zumindest verbalen Pazifismus der Linkspartei auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik Kurskorrekturen zu erkennen. Dies schlug sich beispielsweise in der von der grünen Bundestagsfraktion nicht eindeutig beantworteten Frage nach einem Einsatz deutscher Tornado-Flugzeuge in Afghanistan nieder, der zusammen mit einer Verlängerung des ISAF-Mandats von einem von der grünen Parteibasis dafür angestregten Sonderparteitag schließlich abgelehnt wurde (SZ, 17.09.2007). Mit Ausnahme dieses Vorfalls zeigten sich die Grünen wie auch die anderen Parteien in der Außen- und vor allem Europapolitik gegenüber den Forderungen der Linkspartei jedoch immun. In der Tat liegt in diesem Politikfeld der Hauptgrund, warum die Linkspartei auf Bundesebene bislang nicht als koalitionsfähig angesehen wird.

Auch bei den Unionsparteien kann nach der Wahl 2005 eine Linksbewegung diagnostiziert werden (vgl. Clemens 2007, 2009). Die bemerkenswert rasche Abkehr der CDU von ihrem wirtschaftsliberal geprägten Reformprogramm des Leipziger Parteitags von 2003 ist jedoch nicht in gleicher Weise auf den Angebotsdruck der Linkspartei zurückzuführen wie bei SPD und Grünen, da die Union mit der Linkspartei kaum Wähler austauscht. Gleichwohl standen auch die Unionsparteien im Schatten der Linkspartei, der von der SPD – um im Bild zu bleiben – in die Regierungsarbeit hinein verlängert wurde. Unter dem Druck einer unter linkem Konkurrenzdruck stehenden SPD und eingedenk des Scheiterns ihrer schwarz-gelben Reformagenda bei den Wahlen 2005 durchlief die Union in ihrem Regierungshandeln einen erstaunlichen Prozess der „Sozialdemokratisierung“. Zusammen mit der SPD beschloss sie die Verlängerung des Arbeitslosengeldes I – was sogar von der Union selbst angestoßen wurde –, weitete branchenspezifische Mindestlöhne weit über das im Koalitionsvertrag vorgesehene Maß aus und nahm eine für den Wahlkalender geschickt platzierte außerordentliche Erhöhung der Renten vor, was selbst von der Kanzlerin als „keine ordnungspolitische Meisterleistung“ bezeichnet wurde (Die Welt, 10.04. 2008). Im Zuge der Finanzkrise legte die Union schließlich – zusammen mit der SPD – nicht nur umfangreiche schuldenfinanzierte Ausgabenprogramme zur Stützung der Konjunktur auf, sondern schloss sogar die Verstaatlichung und Enteignung insolventer Banken und Industrieunternehmen nicht mehr aus (vgl. Herweg/Zohnhörer i.d.B.). Diese innerparteilich durchaus umstrittene Linksverschiebung schlug sich jedoch nicht wie bei der SPD auch auf programmatisch-deklamatorischer Ebene nieder, selbst wenn die CDU im Jahr 2007 ebenfalls ein neues Grundsatzprogramm beschloss. Dessen Erarbeitung kann jedoch eher als ein Beschäftigungs- und Beruhigungsprogramm für die von der Wahl 2005 ver-

störte Parteibasis interpretiert werden und ging – mit Ausnahme der Familienpolitik – mit keiner nennenswerten programmatischen Innovation einher (vgl. Zol-leis 2009).

Praktisch keine Anpassungen an die Themen und Forderungen der Linkspartei waren bei der FDP zu erkennen, die stabil am wirtschaftsliberalen Pol des deutschen Parteiensystems verharrete.

Tabelle 1: Annäherung der anderen Parteien an die Positionen der Linkspartei

	Forderung Linke	SPD	Grüne	CDU/CSU	FDP
Arbeitslo-sengeld I	Wiederherstellung der längeren Be-zugsdauer wie vor Hartz-Reformen	Verlängerung der Bezugsdauer beschlossen (2008)	Keine Änderung	Verlängerung der Bezugsdauer be-schlossen (2008)	Keine Änderung
Arbeitslo-sengeld II	Erhöhung auf 420 € (Ost und West), Lockerung der Zumutbarkeits-kriterien	Keine Änderung	Erhöhung auf 420 €, Lockerung der Zumutbar-keitskriterien	Keine Änderung	Keine Änderung
Mindest-lohn	Gesetzlicher Min-destlohn für alle Branchen (1400 €/mtl.)	Seit Wahlkampf 2005: gesetzlicher Mindestlohn, Höhe unbestimmt	seit 2004 für branchenspezifi-schen Mindest-lohn, 2009 für gesetzlichen	branchenspezifi-sche Mindestlöh-ne beschlossen (2008/09)	Gegen Mindestlohn
Rente	Rente mit 60, für Rentenerhöhung, Mindestrente 800 €	Rente mit 67, 2008/09 außeror-dentliche Renten-erhöhung	Rente mit 67, gegen außeror-dentliche Renten-erhöhung	Rente mit 67, 2008/09 außeror-dentliche Renten-erhöhung	Flexibler Renteneintritt, gegen außer-ordentliche Rentenerhö-hung
Steuern	Erhöhung Spit-zensteuersatz auf 53%	Einführung „Rei-chensteuer“	Erhöhung Spit-zensteuersatz auf 45%	Einführung „Reichensteuer“	Steuer-senkungen
	Anhebung bzw. Rückkehr zur alten Pendlerpauschale	Keine Änderung	Verringerung der Pendlerpau-schale	Wiedereinführung alte Pendlerpau-schale (CSU)	Wiedereinfüh-rung alte Pendlerpau-schale
Militärein-sätze	Abzug aller deut-scher Truppen aus Auslandseinsätzen (v.a. Afghanistan)	Keine Änderung	Gegen Tornado/ ISAF-Einsatz in Afghanistan	Keine Änderung	Keine Änderung
Außen-und Europapo-litik	Auflösung der NATO, Ablehnung Lissabon-Vertrag	Keine Änderung	Keine Änderung	Keine Änderung	Keine Änderung

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Wahlprogramme und sonstiger Beschlüsse der Parteien

Diese Bewegungen der Parteien sind nicht ausschließlich ein Reflex auf die Forderungen der Linkspartei. Das von der CDU vor dem Hintergrund der Agenda 2010 beschlossene Reformprogramm des Leipziger Parteitags stand auch ohne Linkspartei in Konflikt mit dem Identitätskern christdemokratischer Parteien. Diese sind im Gegensatz zu klassischen konservativen Parteien traditionell auf eine Korrektur des Marktes und ein hohes Maß an sozialem Ausgleich bedacht (vgl. Kersbergen 1995). Außerdem erwiesen sich die Positionen der Union bei der Wahl 2005 als ein elektoraler Misserfolg. Die militärpolitischen Korrekturen bei den Grünen können auch mit dem wieder gewonnenen Status einer Oppositionspartei erklärt werden, wenn man davon ausgeht, dass die Grünen die Kampfeinsätze der Bundeswehr im Kosovo und in Afghanistan nur unter dem Zwang der Regierungsbeteiligung akzeptiert hatten. Bei der SPD ließe sich schließlich anführen, dass diese in einer Großen Koalition in besonderem Maße dazu gezwungen war, ihre Differenzen zu den Unionsparteien zu markieren. Dies mag alles zutreffen, aber gleichwohl wurde die Wirkung dieser Faktoren durch die schiere Präsenz der Linkspartei und deren parlamentarisches Agieren deutlich verstärkt.⁸ Dies kann beispielhaft anhand der Themen Mindestlohn und Entfernungspauschale illustriert werden. Im ersten Fall brachte die Bundestagsfraktion der LINKEN einen Entschließungsantrag zur Einführung eines Mindestlohnes in den Bundestag ein, der bis aufs Wort einem öffentlichen Aufruf mit Unterschriftenliste der SPD zu diesem Thema glich (SZ, 14.06.2007). Aus Koalitionsdisziplin stimmte die SPD im Parlament also gegen ihren eigenen Aufruf. Nach diesem Vorfall gelang es ihr jedoch, die Unionsseite zu den bereits genannten Zugeständnissen beim Mindestlohn zu bewegen. Ein ähnliches Schauspiel wiederholte sich, als die Linkspartei drei Tage vor der bayerischen Landtagswahl im Bundestag über die Rücknahme der Kürzungen bei der Entfernungspauschale abstimmen ließ und damit v.a. die CSU-Abgeordneten unter Druck setzte, da die CSU mit genau der gleichen Forderung ihre absehbare Wahlniederlage in Bayern noch zu verhindern können glaubte (SZ, 24.09.2008).

Auch hinsichtlich der angenommenen koalitionspolitischen Anpassungen der Parteien übte die Linkspartei einen besonderen Druck auf die SPD aus, der es nicht gelang, eine klare und glaubwürdige Position gegenüber der LINKEN zu entwickeln. Erfolgreicher agierten in diesem Kontext die Grünen, die beim Ausschließen von Koalitionskonstellationen vorsichtiger waren, und einerseits in Hessen zu einer von der Linkspartei geduldeten rot-grünen Minderheitsregierung

8 In diesem Sinne auch die Einschätzung der Rolle der Linkspartei durch den Vorsitzenden deren Bundestagsfraktion, Gregor Gysi (2009): „Das Wichtige an unserer Wahl ist eben nicht eine Selbstbestätigung, sondern die Wirkung auf den Zeitgeist, auf die Medien, auf die Bevölkerung und auch auf die anderen Parteien, die mehr als durcheinander gebracht werden sollen, so dass sie sich durch unser gutes Wahlergebnis gezwungen sehen, ihre Politik zu verändern.“

bereit gewesen wären, in Hamburg aber auch das Novum einer schwarz-grünen und im Saarland das einer Jamaika-Koalition wagten (zu den vergleichsweise günstigen Koalitionsoptionen der Grünen vgl. Egle 2008). Damit konnte auch die CDU eine neue Koalitionsoption testen, ohne ihre grundsätzliche Präferenz für ein Bündnis mit der FDP in Frage zu stellen. Die FDP wiederum blieb an der Seite der Union, zumal sich die SPD im Zuge ihrer linken Kurskorrektur in der Wirtschafts- und Sozialpolitik wieder deutlich von der FDP entfernt hatte.

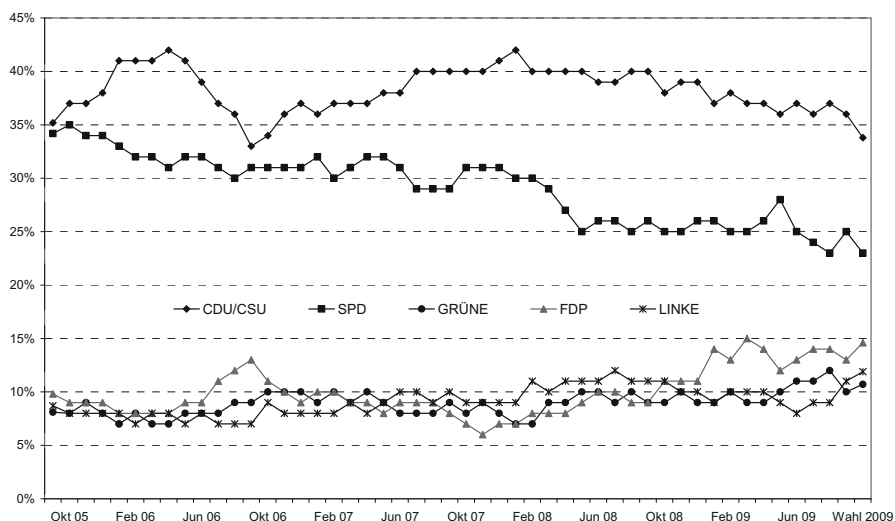
Für die Angebotsseite lässt sich also folgende Entwicklung resümieren: Die SPD sah sich gezwungen, inhaltlich auf die Linkspartei zuzugehen, in der Hoffnung, auf diese Weise verloren gegangene Stimmen zurück zu gewinnen. Damit schaffte sie in der Mitte jedoch Platz für die Union, die nach dem Scheitern ihrer Leipziger Reformagenda diesen Bewegungsspielraum konsequent nutzte und wieder die Position des Medianwählers besetzte, die die SPD nach den schmerzhaften Erfahrungen mit der Agenda 2010 aufgeben zu müssen glaubte. Durch diese Re-Sozialdemokratisierung der CDU wurde gleichzeitig der programmatische Abstand zur FDP vergrößert, die sich als einzige Partei dieser Linksbewegung widersetzte. Dies hätte zwei unterschiedliche Konsequenzen nach sich ziehen können: Entweder eine Marginalisierung der Liberalen, sollten diese für ihr Angebot keine Nachfrage in Form von Wählerstimmen mehr finden, oder aber vielmehr eine Stärkung der FDP, weil diese zum Auffangbecken bisheriger Unionswähler mit wirtschaftsliberalen Einstellungen geworden war. Damit sind die Entwicklungen auf der Nachfrageseite des Parteienwettbewerbs angesprochen.

3 Analyse der Nachfrageseite: zentrifugale Tendenzen

Eingangs wurde vermutet, dass Union und SPD insbesondere auf Kosten der Linkspartei und der FDP Stimmen verlieren werden und außerdem der Anteil an Nichtwählern steigen wird. Beide Annahmen wurden im Laufe der 16. Legislaturperiode bestätigt. Die drei Oppositionsparteien legten seit 2005 sowohl bei der Sonntagsfrage als auch bei fast allen Landtagswahlen kontinuierlich zu (dazu und im Folgenden: Schaubild 1, Tabelle 2 und 3). Demgegenüber mussten Union und SPD in fast allen Ländern Stimmenverluste hinnehmen, so dass eine weitere Erosion der Volksparteien zu beobachten war. Die These, dass mit der Wahl 2005 eine Rückkehr zur Dominanz der Volksparteien einherging (Lees 2006), kann daher nicht überzeugen. Bei der Sonntagsfrage für die Bundestagswahl verlor jedoch nur die SPD stetig an Zustimmung, weniger die Union. Eine Untersuchung der Wählerwanderungen zeigt auf, dass die Regierungsparteien Wählerstimmen tatsächlich in hohem Maße nach außen“ verloren, also die SPD primär an die

Linkspartei⁹ und die Union an die FDP. Der Stimmenaustausch zwischen Union und SPD hielt sich demgegenüber in engen Grenzen – mit Ausnahme der beiden Landtagswahlen in Hessen. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den Umfragedaten ab, bei denen sich die Werte für die Union und die FDP auf der einen und der SPD und der Linkspartei auf der anderen Seite meist gegenläufig entwickelten – sinkende Werte für die Union bzw. die SPD gingen mit steigenden für die FDP bzw. die Linkspartei einher. Bemerkenswert sind außerdem die Verluste beider Koalitionspartner an die steigende Zahl der Nichtwähler. Tatsächlich wurde bei fast jeder Landtagswahl die bislang niedrigste Wahlbeteiligung seit Gründung des jeweiligen Bundeslandes gemessen. Eine steigende Wahlbeteiligung gab es nur bei fünf von 16 Landtagswahlen, wobei die vergleichsweise hohe Beteiligung in Brandenburg und Schleswig-Holstein auf die am gleichen Tag durchgeführte Bundestagswahl zurückzuführen ist.

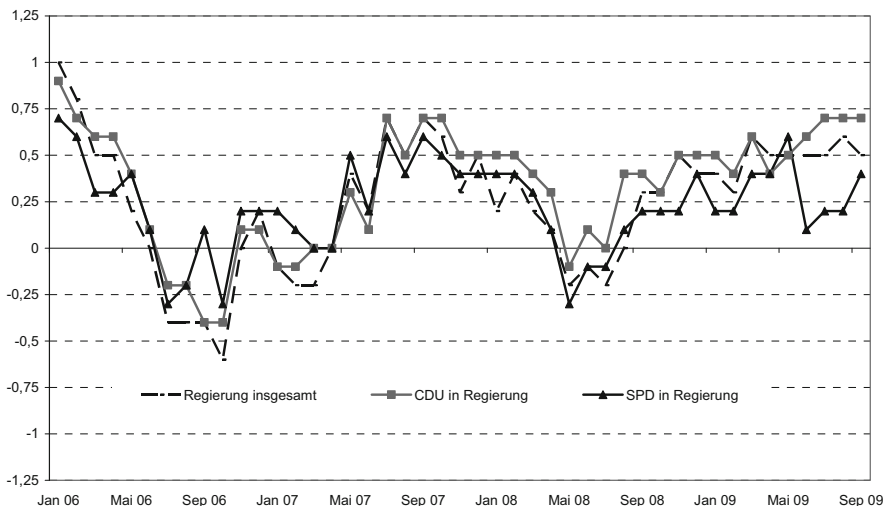
Schaubild 1: Wahlabsicht bei nächster Bundestagswahl (Projektion „Sonntagsfrage“)



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer

⁹ Nur bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg und der zweiten Wahl in Hessen im Januar 2009 verlor die SPD nennenswerte Stimmanteile auch an die Grünen.

Schaubild 2: Zufriedenheit mit Regierungsparteien und Amtsführung der Großen Koalition



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer. Skala auf Werten von +5 (zufrieden) bis -5 (nicht zufrieden)

Tabelle 2: Ergebnisse der SPD und der CDU/CSU bei Landtagswahlen und Wählerwanderungen

Landtagswahl	Wahlbeteiligung	SPD			CDU / CSU		
		Ergebnis	Differenz zur Vorwahl	Verluste an	Ergebnis	Differenz zur Vorwahl	Verluste an
Baden-Württemberg 26.03.2006	53,4 (-9,2)	25,2	-8,1	Nichtwähler, Grüne	44,2	-0,6	Kaum Veränderungen
Rheinland-Pfalz 26.03.2006	58,2 (- 3,9)	45,6	0,8	wenig Veränderungen	32,8	-2,5	FDP, Nichtwähler
Sachsen-Anhalt 26.03.2006	44,4 (-12,0)	21,4	1,4	wenig Veränderungen	36,2	-1,1	Nichtwähler
Meckl.-Vorp. 17.09.2006	59,1 (-11,5)	30,2	-10,4	Nichtwähler	28,8	-2,6	Nichtwähler, FDP
Berlin 17.09.2006	58,0 (-10,1)	30,8	1,1	Verluste an Nichtwähler, Gewinne von Linkspartei	21,3	-2,5	Nichtwähler
Bremen 13.05.2007	57,6 (-3,7)	36,7	-5,6	Nichtwähler, Linkspartei	25,7	-4,1	Nichtwähler

Niedersachsen 27.01.2008	57,1 (-9,9)	30,3	-3,1	Nichtwähler, Linkspartei	42,5	-5,8	Nichtwähler
Hessen 27.01.2008	64,3 (-0,3)	36,7	7,6	Gewinne von CDU, Nichtwähler, Grüne	36,8	-12,0	SPD, Nichtwähler, FDP
Hamburg 24.02.2008	63,5 (-5,2)	34,1	3,6	Gewinne von Grünen und Anderen, Verluste an Nichtwähler und Linke	42,6	-4,6	Nichtwähler, FDP
Bayern 28.09.2008	57,9 (+0,8)	18,6	-1,0	Linkspartei, Freie Wähler	43,4	-17,3	Freie Wähler, FDP, Nichtwähler
Hessen 18.01.09	61,0 (-3,3)	23,7	-13,0	Nichtwähler, Grüne	37,2	0,4	FDP, Gewinne von SPD
Saarland 30.08.2009	67,6 (+12,1)	24,5	-6,3	Linkspartei	34,5	-13,0	FDP, Linkspartei
Sachsen 30.08.2009	53,2 (-7,4)	10,4	0,6	Gewinne von Linke, Verluste an Nichtwähler	40,2	-0,9	Nichtwähler, FDP
Thüringen 30.08.2009	56,2 (+2,4)	18,5	4,0	Gewinne von CDU und Nichtwählern	31,2	-11,8	FDP, SPD
Brandenburg 27.09.2009	67,1 (+10,7)	33,0	1,1	wenig Veränderungen	19,8	0,4	Kaum Veränderungen
Schleswig-Holstein 27.09.2009	73,5 (+7,0)	25,4	-13,2	Grüne, Linkspartei	31,5	-8,6	FDP
Mittelwert	59,5 (-2,7)	27,8	-2,5		34,3	-5,4	

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnungen auf Grundlage der jeweiligen Wahlanalysen von infratest dimap

Anmerkung: in Spalte „Verluste an“ Nennung der Parteien bzw. Nichtwähler in der Reihenfolge des Umfangs der gemessenen Wählerströme

Tabelle 3: Ergebnisse der Oppositionsparteien bei Landtagswahlen

Landtagswahl	FDP		Linkspartei (PDS)		Bündnis 90/Die Grünen	
	Ergebnis	Differenz zur Vorwahl	Ergebnis	Differenz zur Vorwahl	Ergebnis	Differenz zur Vorwahl
Baden-Württemberg 26.03.2006	10,0	2,6	3,1 (WASG)	3,1	11,6	4,0
Rheinland-Pfalz 26.03.2006	8,0	0,2	2,7 (WASG)	2,7	4,6	-0,6
Sachsen-Anhalt 26.03.2006	6,7	-6,6	24,1	3,7	3,6	1,6
Mecklenburg-Vorpommern 17.09.2006	9,6	4,9	16,8	0,4	3,4	0,8
Berlin 17.09.2006	7,6	-2,3	13,4	-9,2	13,1	4,0
Bremen 13.05.2007	6,0	1,8	8,4	6,7	16,4	3,6
Niedersachsen 27.01.2008	8,2	0,1	7,1	6,6	8,0	0,4
Hessen 27.01.2008	9,4	1,5	5,1	5,1	7,5	-2,6
Hamburg 24.02.2008	4,8	2,0	6,4	6,4	9,6	-2,7
Bayern 28.09.2008	8,0	5,4	4,3	4,3	9,4	1,7
Hessen 18.01.09	16,2	6,8	5,4	0,3	13,7	6,2
Saarland 30.08.2009	9,2	4,0	21,3	19,0	5,9	0,3
Sachsen 30.08.2009	10,0	4,1	20,6	-3,0	6,4	1,3
Thüringen 30.08.2009	7,6	4,0	27,4	1,3	6,2	1,7
Brandenburg 27.09.2009	7,2	3,9	27,2	-0,8	5,6	2,0
Schleswig-Holstein 27.09.2009	14,9	8,3	6,0	5,2	12,4	6,2
Mittelwert	9,0	2,5	12,5	3,2	8,6	1,7

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnungen auf Grundlage der Daten der Statistischen Landesämter.

Die Betrachtung der Wahlergebnisse zeigt außerdem auf, dass der bereits auf der Angebotsseite erkannte „Schatten der Linkspartei“ auch auf der Nachfrageseite zu spüren war. Tatsächlich kann auf Grundlage von Umfragedaten gezeigt werden, dass die meisten Wähler eher wohlfahrtsstaatsfreundliche Präferenzen aufweisen und bei diesen Fragen mehrheitlich den Positionen der Linkspartei nahe stehen, v. a. hinsichtlich einer höheren Besteuerung hoher Einkommen, bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I und beim gesetzlichen Renteneintrittsalter (vgl. Schäfer 2007). Folgerichtig konnte die LINKE bei den während der 16. Legislaturperiode durchgeführten Landtagswahlen im Schnitt 3,2 Prozentpunkte

hinzugewinnen (die FDP 2,5 und die Grünen lediglich 1,7 Punkte, vgl. Tabelle 3). Einen nennenswerten Stimmenverlust erlitt die Linkspartei nur in Berlin, wo sie in Regierungsverantwortung steht. Dass die Linkspartei außerdem in vielen Bundesländern erstmals Parlamentssitze erringen konnte (in Bremen, Niedersachsen, Hessen, Hamburg und im Saarland), kann als eine Verfestigung des eingangs genannten Trends einer zunehmenden Fragmentierung und Polarisierung des deutschen Parteiensystems interpretiert werden.

Hinsichtlich des Abschneidens der Regierungsparteien ergibt sich ein differenziertes und zum Teil überraschendes Bild. Der starke Rückgang bei der Zufriedenheit mit der Regierung insgesamt und der sie tragenden Parteien bis zum Sommer 2006 (Schaubild 2) schlug sich bei der Sonntagsfrage zunächst nur bei der SPD negativ nieder. Die Union erzielte demgegenüber anfangs steigende Umfragewerte, die im April 2006 mit 42% ihren Höhepunkt erreicht hatten. Bis zum Herbst 2006 gingen die Zustimmungswerte der Union im Kontext der koalitionsinternen Konflikte um die weithin als missglückt bewertete Gesundheitsreform jedoch deutlich zurück¹⁰ und näherten sich dem knapp über dem 30%-Wert liegenden Niveau der SPD an. In der Folgezeit stieg die Zufriedenheit mit der Arbeit der Großen Koalition wieder an. Gleichzeitig vergrößerte sich der Abstand zwischen der Union und der SPD bei der Sonntagsfrage in wachsendem Umfang. Seit Sommer 2007 waren die Wähler mit der Regierungstätigkeit der SPD durchgängig weniger zufrieden als mit derjenigen der CDU/CSU. Dies kann vermutlich mit der besonderen Sichtbarkeit der Kanzlerin und deren allgemein als gut bewerteten außenpolitischen Performanz im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und des deutschen Vorsitzes der G 8-Gruppe im ersten Halbjahr 2007 erklärt werden. Nach der überraschenden Kehrtwende des SPD-Parteivorsitzenden Beck hinsichtlich einer möglichen Koalition mit der Linkspartei im Februar 2008 und dem darauf folgenden Bruch eines zentralen Wahlversprechens durch die hessische SPD stürzten die Umfragewerte der Sozialdemokraten bundesweit sogar auf etwa 25% ab, wo sie seither verharrten. Auch von der wieder gestiegenen Zufriedenheit mit der Großen Koalition insgesamt konnte die SPD in der Folgezeit nicht mehr profitieren.

Schnitt die Union bei den Umfragewerten durchgängig besser ab als die SPD, erlitt sie gleichwohl bei allen Landtagswahlen zum Teil herbe Niederlagen (Tabelle 2). Ihre durchschnittlichen Stimmenverluste waren mit über 5 Prozentpunkten sogar doppelt so hoch wie die der SPD. Diese Entwicklung ist jedoch dahingehend zu relativieren, dass die CDU/CSU in nahezu allen Ländern von einem deutlich höheren Stimmenniveau kam als die SPD, die bereits in den Jah-

10 Ab Mai 2006 wurde das Thema „Gesundheit und Pflege“ von den Wählern als das zweitwichtigste Problem (nach der Arbeitslosigkeit) angesehen (Forschungsgruppe Wahlen, monatliche Politbarometer-Umfragen).

ren 2002 bis 2005 bei fast allen Landtagswahlen erhebliche Stimmenverluste erlitten hatte (Zohlnhöfer 2007: 139). Außerdem konnten die Unionsparteien ihre Regierungsbeteiligungen auf Länderebene weitgehend halten,¹¹ was der SPD während der Amtszeit der rot-grünen Regierung nicht gelungen war.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass sich die Große Koalition für beide Regierungsparteien auf der Nachfrageseite deutlich negativ auswirkte, wobei die SPD – mit den genannten Qualifizierungen – schlechter abschnitt als die Union. Profitieren konnten hingegen die drei kleinen Oppositionsparteien, insbesondere die Polparteien in der dominierenden sozioökonomischen Konfliktdimension, also FDP und Linkspartei. Da diese Parteien auf Kosten der Union und SPD gestärkt wurden, kann eine zentrifugale Tendenz des Parteienwettbewerbs in der Amtszeit der Großen Koalition festgestellt werden.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Landtagswahlen war, dass trotz der zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems dennoch schwarz-gelbe Regierungsmehrheiten verteidigt oder gar neu errichtet wurden. Dies gelang der Union mit einem auf die politische Mitte zielenden Kurs besser als mit dem Versuch, klassische „konservative“ Themen (z.B. Kriminalität) ins Zentrum zu stellen. Dies wurde beispielhaft bei den zeitgleich durchgeführten Wahlen in Niedersachsen und Hessen deutlich (vgl. Tils/Saretzki 2008). Aus der Tatsache, dass Roland Koch mit seinem polarisierenden Wahlkampf und dem Thema Jugendkriminalität die Wählerschaft spaltete und seinen Amtsbonus verlor, wurde in der Wahlanalyse der CDU-nahen Konrad-Adenauer-Stiftung folgender Schluss gezogen: „An dem Wahlergebnis wird deutlich, dass Wahlen nicht mit Traditionswählern gewonnen werden können“ (Neu 2008: 4). Der massive Stimmenverlust der Linkspartei in Berlin zeigte wiederum auf, dass diese als Regierungspartei in der Wahlarena bei weitem nicht so erfolgreich ist wie als Oppositionspartei, die vieles verspricht und nichts halten muss (Niedermayer/Stöss 2007). Bemerkenswert an der Berliner Wahl war außerdem, dass der regierende Bürgermeister Wowereit die Koalition mit der Linkspartei fortsetzte, obwohl die SPD auch mit den Grünen über eine parlamentarische Mehrheit verfügt hätte. Damit wurde bewusst ein Signal für ein Linksbündnis gesetzt, womit sich der dem linken Parteiflügel zuzurechnende Wowereit gleichzeitig als möglicher Kanzlerkandidat der SPD für ein eventuelles rot-rot-grünes Bündnis nach der Bundestagswahl 2013 empfahl. Tatsächlich ist vor allem die SPD von der wachsenden Fragmentierung des Parteiensystems negativ betroffen, solange sie die Linkspartei nicht ohne Glaubwürdigkeitsverlust als Regierungspartner nutzen kann. Dies zu erreichen wird für die Sozialdemokraten in Zukunft umso wichtiger werden, je mehr es Union und Grünen gelingen sollte, ihre in Hamburg (Schwarz-grün) und im

11 Einen Regierungsverlust musste die CDU nur in Bremen und in Brandenburg hinnehmen. Dafür konnte sie in Mecklenburg-Vorpommern die Linkspartei als Koalitionspartner der SPD ersetzen.

Saarland (Jamaika) begonnene strategische Erweiterung von Koalitionsoptionen auf andere Länder oder gar die Bundesebene auszudehnen.

4 **Fazit: Vom moderaten zum polarisierten oder fragmentierten Pluralismus?**

In diesem Beitrag wurde der Frage nachgegangen, ob die Bundestagswahl 2005 einen Wendepunkt in der Entwicklung des deutschen Parteiensystems und in der Funktionsweise des Parteienwettbewerbs markiert und ob sich diese vermuteten Veränderungen während der Amtszeit der Großen Koalition verfestigen konnten.

Der erste Teil dieser Frage ist dahingehend zu beantworten, dass trotz des beschriebenen Trends einer wachsenden Fragmentierung und Polarisierung noch kein tief greifender struktureller Wandel des Parteiensystems identifiziert werden kann. Tatsächlich liegt die Bundesrepublik in beiden Dimensionen im internationalen Vergleich nach wie vor im Mittelfeld (vgl. Dalton 2008). Außerdem beschränkte sich die Zunahme der Polarisierung im Wesentlichen auf die Nachfrageseite (da FDP und Linkspartei auf Kosten der Mitteparteien Stimmen gewannen), während sie auf der Angebotsseite kaum zunahm, da sich der ideologische

Tabelle 4: Merkmale des moderaten und polarisierten Pluralismus

	Moderater Pluralismus	Polarisierter Pluralismus
Relevante Anti-System-Partei(en)	Nicht vorhanden	Vorhanden
Struktur der Opposition	Oppositionsparteien kommen zusammen als Regierungskoalition in Frage	Bilateral (rechts und links der Regierungsparteien); kommen zusammen nicht als Regierungskoalition in Frage
	Oppositionsparteien sind potentielle Regierungsparteien	Vorhandensein „unverantwortlicher“ Oppositionsparteien
Zentrum des Parteiensystems	Von keiner Partei besetzt	Von einer oder mehreren Parteien besetzt
Richtung des Parteienwettbewerbes	Zentripetal	Zentrifugal
Polarisierung und Fragmentierung	Gering	Hoch
Lagerbildung	Moderat	Unüberbrückbare politische Lager

Quelle: Sartori (1976), eigene Zusammenstellung und Modifizierung

Abstand zwischen Linkspartei und FDP nicht erkennbar vergrößerte. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass sich mit der Stärkung der Linkspartei und der Bil-

derung der Großen Koalition die Richtung des Parteienwettbewerbs veränderte, der nach 2005 zentrifugal statt wie bisher zentripetal verlief. Somit könnte ein Wandel vom moderaten zum polarisierten Pluralismus im Sinne der Typologie Sartoris (1976) vermutet werden. In Tabelle 4 sind – mit leichten Modifikationen – die von Sartori genannten Kriterien beider Typen aufgeführt. Es wird deutlich, dass nach 2005 zwar viele, aber nicht alle Kriterien eines polarisierten Pluralismus erfüllt wurden.

Das gewichtigste Argument gegen den Übergang zum polarisierten Pluralismus liegt darin, dass die Linkspartei nicht als eine Anti-System-Partei charakterisiert werden kann. Zwar wies der Parteivorsitzende Bisky gelegentlich darauf hin, dass die Linkspartei durchaus „die Systemfrage“ stelle (Bisky 2007). Aus diesem Grund wird sie auch vom Verfassungsschutz beobachtet. Dieser kam gleichwohl zu der Auffassung, dass „in der parlamentarischen Praxis sowie bei Regierungsbeteiligungen [...] Ansätze für eine Umsetzung des programmatischen Ziels der Überwindung der herrschenden Staats- und Gesellschaftsordnung nicht zu erkennen [waren]; vielmehr scheint die Partei darauf zu setzen, als reformorientierte, neue linke Kraft wahrgenommen zu werden“ (BMI 2008: 151). Dennoch wurde die Linkspartei auf Bundesebene bislang wie eine Anti-System-Partei behandelt, was u. a. zur Bildung der Großen Koalition führte, womit das Kriterium der bilateralen Opposition erfüllt war. Dass die Linkspartei bisweilen als „unverantwortliche“ Opposition agierte, die vieles fordert, aber nichts halten muss, war durchaus zu beobachten, wobei dieses Muster auch anderen Oppositionsparteien nicht immer fremd war. Typisch für den polarisierten Pluralismus ist weiterhin, dass das ideologische Zentrum des Parteienwettbewerbs von einer oder mehreren Parteien besetzt wurde: Auf der sozioökonomisch definierten Konfliktdimension stehen die Grünen in der Mitte zwischen Linkspartei und SPD auf der einen und CDU/CSU und FDP auf der anderen Seite, in Fragen der Gesellschaftspolitik steht die SPD zwischen der Union und den Grünen. Dass der Parteienwettbewerb nach 2005 primär zu den Rändern hin, also zentrifugal verlief, wurde bereits dargelegt. Die mit der Bundestagswahl 2005 zunächst (nur) auf Bundesebene gestiegene Fragmentierung und Polarisierung schlug sich in den Folgejahren auch bei zahlreichen Landtagswahlen nieder, so dass auch hier eher dem Kriterium des polarisierten Pluralismus entsprochen wird. Ein Merkmal gegen den polarisierten Pluralismus ist wiederum, dass es in der Bundesrepublik keine unüberbrückbaren Lagergrenzen gibt, wie durch die schwarz-grüne Koalition in Hamburg und das Jamaika-Bündnis im Saarland illustriert wird.

Wenn nun zwar ein Trend vom moderaten zum polarisierten Pluralismus festgestellt wurde, die Grenze zwischen beiden Typen aber noch nicht überschritten ist, wie können die in diesen Beitrag analysierten Veränderungen dann typologisch gefasst werden? Aufgrund der Erosion der Volksparteien wurde in

diesem Zusammenhang jüngst ein Übergang vom „Typ mit Zweiparteiendominanz“ zu einem „pluralistischen Typ“ konstatiert (Niedermayer 2008: 14). Differenzierter argumentiert Grande (2008), der auf Grundlage einer breit angelegten Studie über die Veränderung politischer Räume in Westeuropa vier verschiedene Typen pluralistischer Parteiensysteme unterscheidet (Tabelle 5). Demnach unterliegt die Bundesrepublik einem Trend vom moderaten zum fragmentierten Pluralismus, der sich durch eine gestiegene Fragmentierung, aber eine weiterhin moderate Polarisierung auszeichnet (Grande 2008: 343).

Tabelle 5: Typologie pluralistischer Parteiensysteme

	schwache Polarisierung	starke Polarisierung
schwache Fragmentierung	moderater Pluralismus	polarisierter Pluralismus
starke Fragmentierung	fragmentierter Pluralismus	extremer Pluralismus

Quelle: Grande 2008: 342

Aber auch in dieser Typologie kann die Bundesrepublik nicht problemlos einem Typ zugeordnet werden. Tatsächlich wurde bereits zu einem früheren Zeitpunkt darauf hingewiesen, dass sich das deutsche Parteiensystem in einer eigentümlichen Schwebelage zwischen einer dualistischen, pluralistischen und polarisierenden Wettbewerbslogik befinde (Grande 2003). Typisch für die dualistische Logik war das Zwei-Parteigruppen-System (SPD/Grüne vs. CDU-CSU/FDP) seit den 80er Jahren, auf deren Grundlage nach der Bundestagswahl 2005 aber erstmals keine Regierungsbildung mehr möglich war. Eine pluralistische Logik liegt vor, wenn alle Parteien untereinander koalitionsfähig sind und über die Regierungsbildung erst nach einer Wahl entscheiden, anstatt diese durch explizite Koalitionsaussagen vorwegzunehmen. Dieses Muster war in den vergangenen Jahren auf Landesebene zunehmend zu beobachten, hat sich auf Bundesebene aber bislang nicht durchgesetzt. Einer polarisierenden Logik folgt ein Parteiensystem, wenn extreme Parteien vorhanden sind, die nicht als regierungsfähig angesehen werden, was dazu führen kann, dass Parteien in der Mitte zu Koalition gezwungen sind – womit die Situation von 2005 beschrieben wäre.

Die Schwierigkeiten, Veränderungen im bundesdeutschen Parteiensystem und Parteienwettbewerb typologisch zu fassen, führen schließlich zu der Erkenntnis, dass es „das“ deutsche Parteiensystem vielleicht gar nicht gibt, sondern dass ein Parteiensystem regional und funktional unterschiedlich sein kann (vgl. Bardi/Mair 2008). So dominierte in den alten Bundesländern auch nach der Deutschen Einheit lange Zeit noch das alte Zwei-Gruppen-System, in den neuen Ländern hingegen ein 3-Parteiensystem aus Union, SPD und PDS. In dieser regionalen Differenzierung lag ein großer Teil des genannten „Schwebezustan-

des“ begründet. Durch den Einzug der Linkspartei in viele westdeutsche Parlamente und die bessere Verankerung der FDP und der Grünen in Ostdeutschland haben sich die regionalen Parteiensysteme in den letzten Jahren jedoch der 5-Parteien-Struktur auf Bundesebene angenähert, womit insgesamt die pluralistische Logik gestärkt und die dualistische geschwächt wurde. Auf Bundesebene galt bislang auch die polarisierende Logik, weil die Linkspartei von den anderen Parteien von der Regierungsbildung ausgeklammert wurde. Auf Ebene der Länder, wo die einer Regierungsbeteiligung der Linkspartei besonders im Wege stehende Außen- und Europapolitik keine Rolle spielt, kann die Linkspartei hingegen um Regierungsbeteiligung konkurrieren, womit auf dieser Ebene die pluralistische Logik überwiegt.

Aufgrund des Ergebnisses der Bundestagswahl 2009 und der Bildung einer schwarz-gelben Regierung ist anzunehmen, dass dieses ungeordnet wirkende Bild des deutschen Parteiensystems und -wettbewerbs in Zukunft wieder an Klarheit gewinnen wird. Auf Bundesebene stehen sich nun wieder zwei Parteigruppen gegenüber (wie dies auch im Falle einer rot-rot-grünen Koalition der Fall gewesen wäre), womit der Parteienwettbewerb wieder stärker um die Mitte geführt werden wird. Außerdem ist zu vermuten, dass durch die Wiederherstellung dieser Wettbewerbsstruktur die ohnehin zu erwartende koalitionspolitische Annäherung von SPD und Linkspartei katalysiert wird. Wäre jedoch die Große Koalition fortgesetzt worden, wäre eine Verfestigung des Trends zum polarisierten Pluralismus bzw. zur polarisierenden Logik wahrscheinlich gewesen. Das gleiche gilt, wenn es zur Bildung einer Ampel-Koalition gekommen wäre, weil dann ebenfalls eine bilaterale Opposition vorhanden gewesen wäre (CDU/CSU und Linkspartei), die gemeinsam nicht als Regierungsalternative in Frage kommt. Spannend wäre die Bildung einer Jamaika-Koalition gewesen, weil hier einerseits kein homogenes Regierungslager vorhanden gewesen wäre, wohl aber eine unilaterale Opposition. Für dieses Experiment waren aber weder die Parteien noch die Wähler bereit.

Literatur

- Bardi, Luciano/ Mair, Peter, 2008: The Parameters of Party Systems, in: *Party Politics* 14 (2): 147-166.
- Benoit, Kenneth/ Laver, Michael, 2006: *Party Policy in Modern Democracies*. London.
- Bisky, Lothar, 2007: Wir sind gekommen, um zu bleiben. Rede auf dem Parteitag der Linkspartei am 15. Juni 2007, abgedruckt in: *Disput Juni/2007*: 52-56.
- Bundesministerium des Innern (BMI), 2008: *Verfassungsschutzbericht 2007*. Berlin.
- Clemens, Clay M., 2007: Two Steps Forward, One Step Back: Merkel's CDU/CSU and the Politics of Welfare State Reform, in: *German Politics* 16 (2): 222-246.

- Clemens, Clay*, 2009: Modernisation or Disorientation? Policy Change in Merkel's CDU, in: *German Politics* 18 (2): 121-139.
- Conradt, David P.*, 2006: The Tipping Point: The 2005 Election and the De-consolidation of the German Party System?, in: *German Politics & Society* 24 (1): 11-26.
- Dalton, Russell J.*, 2008: The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, its Measurement, and its Consequences, in: *Comparative Political Studies* 41 (7): 899-920.
- Die Linke*, 2005: Für eine neue soziale Idee. Wahlprogramm zu den Bundestagswahlen 2005. Berlin.
- Die Linke*, 2007: Programmatische Eckpunkte. Programmatisches Gründungsdokument der Partei DIE LINKE. Berlin.
- Downs, Anthony*, 1968: Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen.
- Egle, Christoph*, 2007: Le Parti social-démocrate allemand entre crise et nouveau départ, Note du Cerfa No 49. Paris, <www.ifri.org/files/Cerfa/NdC_49.pdf>.
- Egle, Christoph*, 2008: Doppelte Öffnung oder ewige Opposition. Die strategischen Koalitionsoptionen der Grünen im Fünf-Parteien-System, in: *Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 47 (3): 111-121.
- Egle, Christoph*, 2009: No Escape from the Long-term Crisis? The Social Democrats' Failure to Devise a Promising Political Strategy, in: *German Politics & Society* 27 (2): 9-27.
- Grande, Edgar*, 2003: Stabilität, Flexibilität, Strukturbruch oder Krise? Zustand und Entwicklungsperspektiven des deutschen Parteiensystems, in: Dornheim, Andreas/ Greiffenhaberg, Sylvia (Hrsg.): *Identität und politische Kultur*. Stuttgart, 288-304.
- Grande, Edgar*, 2008: Globalizing West European politics: the change of cleavage structures, parties and party systems in comparative perspective, in: Kriesi, Hanspeter/ Grande, Edgar/ Lachat, Romain/ Dolezal, Martin/ Bornschie, Simon/ Frey, Timotheos (Hrsg.): *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge, 320-344.
- Gysi, Gregor*, 2009: Je stärker die Linke, desto sozialer das Land! Rede auf dem Bundestagswahlparteitag am 20.06.2009 in Berlin, <http://die-linke.de/partei/organe/parteitage/bundestagswahlparteitag_2009/reden/je_staerker_die_linke_desto_sozialer_das_land/>.
- Haas, Melanie*, 2007: Auswirkungen der Großen Koalition auf das Parteiensystem, in: *APuZ* 35-36: 18-26.
- Harmel, Robert/ Janda, Kenneth*, 1994: An Integrated Theory of Party Goals and Party Change, in: *Journal of Theoretical Politics* 6 (3): 259-287.
- Hartleb, Florian/ Rode, Franz Egon*, 2006: Populismus und Kleinparteien. Das Beispiel der Linkspartei.PDS und der WASG vor dem Hintergrund der Bundestagswahl 2005, in: Jun, Uwe/ Kreikenbom, Henry/ Neu, Viola (Hrsg.): *Kleine Parteien im Aufwind*. Frankfurt/M., 161-178.
- Hilmer, Richard/ Müller-Hilmer, Rita*, 2006: Die Bundestagswahl vom 18. September 2005: Votum für Wechsel in Kontinuität, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37 (1): 183-218.
- Kersbergen, Kees van*, 1995: *Social Capitalism: A study of Christian democracy and the Welfare State*. London.

- Key, V. O., 1955: A Theory of Critical Elections, in: *Journal of Politics* 17: 3-18.
- Laver, Michael, 2005: Policy and the dynamics of political competition, in: *American Political Science Review* 99 (2): 263-281.
- Lees, Charles, 2006: The German Party System(s) in 2005: A Return to Volkspartei Dominance, in: *German Politics* 15 (4): 361-375.
- Merkel, Wolfgang/ Egle, Christoph/ Henkes, Christian/ Ostheim, Tobias/ Petring, Alexander 2006: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa. Wiesbaden.
- Müller, Wolfgang C., 2008: Warum große Koalitionen? Antworten aus koalitionstheoretischer Sicht, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 6 (3): 499-523.
- Nachtwey, Oliver, 2007: Im Westen was Neues – die Genese der Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit, in: Spier, Tim/ Butzlaff, Felix/ Micus, Matthias/ Walter, Franz (Hrsg.): *Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?* Wiesbaden, 155-184.
- Neu, Viola, 2006: Analyse der Bundestagswahl 2005, KAS-Arbeitspapier Nr. 157/2006. Sankt Augustin/Berlin.
- Neu, Viola, 2008: Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen am 27. Januar 2008, Wahlanalyse. Berlin.
- Neugebauer, Gero/ Stöss, Richard, 2008: Die Partei DIE LINKE. Nach der Gründung in des Kaisers neuen Kleidern?, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*. Wiesbaden, 151-199.
- Niedermayer, Oskar, 2008: Das fluide Fünfparteiensystem nach der Bundestagswahl 2005, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*. Wiesbaden, 9-35.
- Niedermayer, Oskar/ Stöss, Richard, 2007: Die Berliner Abgeordnetenhauswahl vom 17. September 2006: Ein „Weiter so“ trotz herber Verluste des Koalitionspartners, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (1): 84-100.
- Sartori, Giovanni, <1976> 1990: A Typology of Party Systems, in: Mair, Peter (Hrsg.): *The West European Party System*. Oxford, 316-349.
- Schäfer, Armin, 2007: Die Reform des Sozialstaats und das deutsche Parteiensystem: Abschied von den Volksparteien?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (3): 648-666.
- SPD, 2007: Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen auf dem Hamburger Parteitag am 28. Oktober 2007.
- Schroeder, Wolfgang, 2008: Gewerkschaften mögen keine staatlichen Mindestlöhne, in: *WSI Mitteilungen* 4/2008: 174.
- Strøm, Kaare, 1990: A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, in: *American Journal of Political Science* 34 (2): 565-598.
- Tils, Ralf/ Saretzki, Thomas, 2008: Die niedersächsische Landtagswahl vom 27. Januar 2008: Popularität, Wahlstrategie und Oppositionsschwäche sichern Ministerpräsident Christian Wulff die schwarz-gelbe Mehrheit, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39 (2): 282-299.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2007: Zwischen Kooperation und Verweigerung: Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs 2002-2005, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut

(Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden, 124-150.

Zolleis, Udo, 2009: Indeterminacy in the Political Centre Ground: Perspectives for the Christian Democratic Party in 2009, in: *German Politics & Society* 27 (2): 28-44.

Political Leadership in der Großen Koalition. Führungsressourcen und -stile von Bundeskanzlerin Merkel

1 Einleitung: Untersuchungsgegenstand und Fragestellung

Die strukturellen und politisch-kulturellen Voraussetzungen politischer Führung im deutschen Regierungssystem sind im internationalen Vergleich als restriktiv einzuschätzen (u.a. Elgie 1995). Zwar weist das grundgesetzlich verankerte Kanzlerprinzip selbigem die Führungsrolle innerhalb der Bundesregierung zu. Gleichzeitig setzen die Strukturprinzipien der Kabinettsregierung und der Ressortverantwortlichkeit dem Führungsanspruch des Kanzlers jedoch deutliche Grenzen. Seine Richtlinienkompetenz ist nicht nur an Koalitionsvereinbarungen geknüpft, sondern auch abhängig von den Mehrheitsverhältnissen in Bund und Ländern (vgl. Hennis 1964). In der „verhandelnden Wettbewerbsdemokratie“ (Korte/Fröhlich 2004) oder „Koordinationsdemokratie“ verfügt der Bundeskanzler somit lediglich über eine „virtuelle Prärogative“ (Murswieck 1990). Insgesamt erzeugen die institutionellen Arrangements und Vetostrukturen des „semi-souveränen Staates“ (Katzenstein 1987; Schmidt 2007) vielfältigen Einigungszwang im Machtdreieck von Regierung, Fraktion und Partei.

Eine Große Koalition impliziert neben einigen ermöglichenden Faktoren vor allem zusätzliche Restriktionen der Regierungsführung. Die Machtfragmentierung mag in dieser Konstellation geringer sein (vgl. Stoiber 2008), einer Machtzentralisierung beim Bundeskanzler sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Zwar verfügt die Regierung über eine komfortable parlamentarische Mehrheit, doch steigen andererseits die Koalitionskosten. Dies gilt zum einen für die Ämterteilung zwischen den Koalitionspartnern, die gleichgewichtig zu erfolgen hat. Aufgrund der ideologischen Heterogenität steigen zudem die Kosten bei der Aushandlung sachpolitischer Kompromisse. Lagerübergreifende Koalitionen besitzen daher lediglich eine geringe Kohäsion. Der gegenseitigen Absicherung dient der Koalitionsvertrag, der den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ des Regierungsprogramms definiert und Konfliktregelungsmechanismen vorsieht, doch

bleiben die konfligierenden Interessen in der machstrategischen Dimension des Parteienwettbewerbs bestehen.

Im hier untersuchten Fall – der Großen Koalition unter Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel – ist somit davon auszugehen, dass beide Koalitionspartner, CDU/CSU und SPD, eine eigene Mehrheit anstrebten – ohne eine Neuauflage des Regierungsbündnisses ausschließen zu können. Koalitionslogik und Parteilogik standen in einem Spannungsverhältnis, da sich letztlich die Frage stellte, welche der Regierungsparteien bei der Bundestagswahl 2009 von der gemeinsamen Leistungsbilanz profitieren würde. Das „klassische Problem“ von Koalitionen – wonach sich die Anreiz- und Kostenstruktur zeitabhängig verändert (vgl. Müller/Strøm 2000) – gilt auch hier: Mit dem Näherrücken des nächsten Wahltermins nahm der Nutzen der Großen Koalition ab.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es zu untersuchen, wie Bundeskanzlerin Merkel ihre Führungsrolle unter den Bedingungen der Großen Koalition wahrnahm.¹ Der Beitrag folgt einem interaktionistischen Verständnis politischer Führung: „Political leadership is the product of the *interaction between leaders and the leadership environment* with which they are faced [...] Leaders are able to shape their environment, but the environment will also shape their ambitions and behaviour” (Elgie 1995, S. 23; Hervorh. M. G.). Elgie zufolge erzeugt das komplexe Zusammenwirken institutioneller Faktoren regelhafte Politikmuster, die zur Ausprägung spezifischer Führungsstile in bestimmten Regierungssystemen führen: „Leaders are obliged to behave in ways which are appropriate to these institutional rules. [...] They create *relative stable patterns of political leadership*” (Elgie 1995, S. 205; Hervorh. M.G.). Für Deutschland – wo das auf Stabilität ausgerichtete Regierungssystem eher stabile denn machtvollen Regierungen produziert – konstatiert er ein „dispersed leadership“.

Der hier verfolgte Untersuchungsansatz lehnt sich des Weiteren an Elcock (2001) an, der drei komplementäre Funktionsbereiche politischer Führung unterscheidet, die sich sowohl auf das „core executive“ als auch das „public leadership“ erstrecken (vgl. Glaab 2007b). (1) Zum Anforderungsprofil im Kernbereich der Regierungsführung („governing roles“) zählen demnach nicht nur die Definition der Regierungsagenda, sondern auch die effiziente Steuerung und Koordination des Regierungsapparats sowie die Wahrnehmung von Amtsautorität. (2) Die „governance roles“ politischer Führung beinhalten das Informations- und Interdependenzmanagement in Netzwerken und Beziehungen zu Entscheidungsträgern anderer Ebenen wie auch zu nicht-staatlichen Akteuren. (3) Von

¹ Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Phase der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl vom 18. September 2005 bis zur Bundestagswahl vom 27. September 2009, mit punktuellen Bezügen zu früheren Ereignissen.

zentraler Bedeutung sind schließlich die „allegiance roles“, die auf den Mehrheitserhalt und die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung abzielen.

Im Regierungsprozess haben politische Führungsakteure somit multiple Rollen in verschiedenen Politikarenen und Akteurskonstellationen zu erfüllen. Daraus folgert Edinger: „[...] one of the principal tasks of the person in the top political position is to manage a *balance between various role demands with an appropriate leadership style* for different relationships” (Edinger 1990: 518f; Hervorh. M. G.). Individuelle Führungsstile sind demzufolge keineswegs als statisch zu betrachten, sondern passen sich der jeweiligen Handlungskonstellation – abhängig von der Verfügbarkeit formaler wie informaler Machtressourcen – an, um Handlungskorridore möglichst zu erweitern. Elgie kennzeichnet darüber hinaus den Fokus und die Reichweite der Ambitionen eines Führungsakteurs als einen wesentlichen Bestimmungsfaktor seines Führungsstils (vgl. Elgie 1995).

Die empirische Analyse fokussiert auf Bundeskanzlerin Merkel als Führungsakteur der Großen Koalition. Hierzu soll nicht ein weiteres Psychogramm Merkels – in der Tradition personenzentrierter Ansätze der Leadership-Forschung (vgl. Helms 2000) – entworfen werden, um ihre charakterlichen Führungsqualitäten zu bestimmen. Ihr politischer Werdegang ist von Biographen und Kommentatoren vielfältig beschrieben worden (u.a. Langguth 2005/2007, Roll 2005, Kurbjuweit 2009). Die Charakterisierungen reichen von „Kohls Mädchen“², über „Angela Unbekannt“³ oder „Die Fremde“⁴ bis hin zur „Physikerin der Macht“ (Langguth 2007: 2). Einigkeit herrscht darüber, dass Merkel bei ihrem parteiinternen Aufstieg davon profitieren konnte, als Frau aus dem Osten, ohne eigene Hausmacht in der Union, von politischen Weggefährten wie auch Gegnern unterschätzt worden zu sein. Dabei demonstrierte sie auf ihrem Weg an die Parteispitze sowie ins höchste Regierungsamt mehrfach Entschlossenheit, machtpolitische Gelegenheitsfenster zu nutzen (vgl. Willarty 2008). Individuelle Lernfähigkeit und unideologischer Pragmatismus werden ihr allenthalben bescheinigt.

Dieser Beitrag vertritt die These, dass die Bundeskanzlerin aufgrund der Kontextbedingungen der Großen Koalition keinen machtzentriert-hierarchischen, sondern einen adaptiv-moderierenden Führungsstil pflegte. Dazu wird zunächst die Ausgangskonstellation bei Übernahme der Regierungsverantwortung erörtert, aus der sich bereits wesentliche Restriktionen ihrer Führungsrolle ableiten lassen

2 Variationen dieser landläufigen Bezeichnung im Spiegel-Dossier: „Das eiserne Mädchen“, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,379002,00.html>.

3 Jens Schneider: „Angela Unbekannt“, SZ v. 31.05.05.

4 Matthias Geyer, „Die Fremde“, in: Spiegel-Spezial, 4/2005, S. 28ff; sowie Christoph Schwennicke: „Die Fremde“, in: SZ-Jahresrückblick 2006, S. 48-50.

(Kap. 2.1). Das Untersuchungsinteresse konzentriert sich im Folgenden auf Merkmals Regierungsführung im Machtdreieck von Partei, Fraktion und Regierung (Kap. 2.2). Das Public Leadership Merkels ist schließlich hinsichtlich ihrer Fähigkeit zur Mobilisierung öffentlicher Unterstützung zu untersuchen (Kap. 2.3).

2 Empirischer Teil: Merkels Leadership in der Analyse

2.1 Die Führungsfrage

Grundlegend stellt sich die Führungsfrage in zweierlei Hinsicht: Wer ist die Nummer eins? Und wohin soll es gehen?⁵ Ein erster wesentlicher Indikator hierfür ist das Wählermandat, mit dem eine neue Regierung – und damit auch der Kanzler – ins Amt gelangt.⁶ Die Ausgangslage war im vorliegenden Fall für bundesrepublikanische Verhältnisse ungewohnt schwierig: Führungsauswahl und Richtungsbestimmung ließen sich keineswegs unmittelbar aus dem Wahlergebnis ableiten.

Der Ausgang der Bundestagswahl vom 18. September 2005 war denkbar knapp und ließ die Koalitionsfrage zunächst offen. Gerhard Schröder reklamierte die Kanzlerschaft in der legendären „Elefantenrunde“ am Wahlabend lautstark für sich (vgl. Hippler 2009); auch die SPD-Führung legte sich zunächst auf diese Linie fest. Erst nachdem die CDU Anfang Oktober 2005 eine Nachwahl um das Direktmandat Dresden I gewonnen hatte, deutete Schröder seine Bereitschaft an, auf eine weitere Amtszeit zu verzichten. Erschwerend kam hinzu, dass CDU/CSU und SPD einen polarisierten Lagerwahlkampf gegeneinander geführt hatten. Von beiden Seiten war die Bundestagswahl 2005 zur Richtungswahl erklärt worden. Absehbar war daher, dass die Koalitionsverhandlungen den Kombattanten erhebliche politisch-programmatische Kompromisse abverlangen würden. Dennoch wurden angesichts der Pattsituation schon drei Tage nach der Wahl erste Sondierungsgespräche zwischen Union und SPD aufgenommen.⁷ Im Folgenden soll der Fokus darauf gerichtet werden, inwieweit Merkel die Führungsfrage in dieser Ausgangskonstellation für sich entscheiden konnte.

5 Raschke und Tils (2007: 281ff) sehen Führung und Richtung als Grundvoraussetzung von Strategiefähigkeit.

6 In präsidentiellen Systemen wie den USA gilt das Wählermandat als zentrale Ressource des „presidential leadership“, wohingegen der Wähler in parlamentarischen Systemen nicht direkt über den Premierminister oder Kanzler entscheidet; dementsprechend bildet die Parlamentsmehrheit den eigentlichen legitimatorischen Rückhalt des Kanzlers; vgl. Elgie 1995; Stoiber 2008: 36.

7 Neuwahlen wurden ebenso wie rechnerisch mögliche Dreierkoalitionen (Rot-rot-grüne, Jamaika- oder Ampelkoalition) frühzeitig ausgeschlossen; vgl. Hartmann et al. 2008: 7.

2.1.1 Führungsauswahl: Wer ist die Nummer eins?

Ihren Führungsanspruch verfolgte Angela Merkel nach der Bundestagswahl konsequent. Bereits am Dienstag nach der Wahl stellte sie sich – durchaus risikofreudig – in der CDU/CSU-Fraktion in geheimer Abstimmung zur Wahl als Fraktionsvorsitzende und gewann diese mit 98,6 Prozent der Stimmen. Nur drei Abgeordnete stimmten nicht für sie. Damit übten CDU und CSU nach den Attacken Schröders am Wahlabend demonstrativ den Schulterschluss. Dies verbesserte nicht nur die Ausgangslage der Union für die bevorstehenden Sondierungsgespräche, auch wurde Merkels Führungsanspruch nach innen wie nach außen gefestigt: Zum einen war damit innerparteilichen Gegenspieler der Boden entzogen, sich gegen Merkel zu formieren und sie für die Wahlniederlage verantwortlich zu machen. Zum anderen erhielt sie dadurch „einen öffentlich sichtbaren Nachweis ihrer Autorität“ (Langguth 2007: 316).

Mit der Wahl Angela Merkels zur Bundeskanzlerin am 22. November 2005 wurde die Führungsauswahl formal eindeutig geklärt. Sie erhielt 397 von 612 Stimmen der Mitglieder des Deutschen Bundestags und erreichte damit – auch im historischen Vergleich mit der ersten Großen Koalition⁸ – eine respektable Zustimmung (89 Prozent der Stimmen von CDU/CSU und SPD).

Dennoch ist die Führungsfrage mit der Kanzlerwahl keineswegs hinreichend beantwortet. Zwar standen Merkels Führungsanspruch und ihr unbedingter Wille zur Macht außer Zweifel. Dennoch wurde über ihre Führungsqualitäten weiter öffentlich spekuliert. Hinzu kommt, dass ihr eine aus der Amtsautorität resultierende, eigenständige Führungskapazität nicht automatisch zugestanden wurde. Dies belegen die – noch vor Aufnahme der offiziellen Koalitionsverhandlungen – öffentlich geäußerten Zweifel an ihrer Richtlinienkompetenz⁹. Franz Müntefering, Verhandlungsführer der SPD, äußerte im ZDF, die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs sei in der gegebenen Konstellation „nicht lebenswirklich“. Der damalige CDU-Generalsekretär Volker Kauder mühte sich, Zweifel an der Richtlinienkompetenz der designierten Kanzlerin zu zerstreuen. Als solche habe Merkel „durchaus eine Führungsfunktion, die sie auch ausüben wird.“ Aber selbst aus den Reihen der Union wurde diese in Frage gestellt, am deutlichsten vom CSU-Vorsitzenden Stoiber: In einem Bündnis von zwei fast gleich großen Partnern gebe es kein „klassisches Direktions- und Weisungsrecht“, vielmehr würden wichtige Entscheidungen im Koalitionsausschuss von

⁸ Bundeskanzler Kiesinger war lediglich von 78 Prozent der Mitglieder der CDU/CSU- sowie SPD-Fraktion gewählt worden; vgl. Helms 2006: 57.

⁹ Dies bot erneut Anlass zu einer politikwissenschaftlichen Kontroverse über den praktisch-politischen Stellenwert dieser grundgesetzlich verankerten Norm; vgl. Schuett-Wetschky 2008 contra Holtmann 2008.

den Partei- und Fraktionsvorsitzenden getroffen.¹⁰ Die Amtsautorität der Kanzlerin ist somit a priori als eher schwach einzuschätzen bzw. stand ihr nur eingeschränkt als eigenständige Führungsressource zur Verfügung.

2.1.2 Richtungsbestimmung: Wohin soll es gehen?

Im Blick auf die Regierungsführung ist zudem die Frage: „Wohin soll es gehen?“ von zentraler strategischer Relevanz. Den Ausgangspunkt bildet hier wiederum die vom Wahlergebnis diktierte Richtungskorrektur, die die Parteien, allen voran aber Angela Merkel zu vollziehen hatte. Denn Merkels Image als Reformerin, begründet durch eine Rede im Deutschen Historischen Museum anlässlich des 13. Jahrestags der deutschen Einheit und wenig später öffentlichkeitswirksam zelebriert durch den Leipziger Parteitag der CDU vom 1./2. Dezember 2003, war kaum mehr aufrechtzuerhalten. Hatte sie dort noch die „zweiten Gründerjahre“ der Bundesrepublik ausgerufen und eine konsequente Reformpolitik gefordert¹¹, so verlangte ein Koalitionsvertrag mit der SPD erhebliche Kompromisse. Geschwächt wurde Merkels Linie noch dadurch, dass die Niederlage bei der Bundestagswahl 2005 nicht zuletzt auf die Vernachlässigung der sozialen Gerechtigkeit im neo-liberal ausgerichteten Wahlprogramm der Union und eine kalte Wahlkampfretorik der Kanzlerkandidatin zurückgeführt wurde (vgl. u.a. Hilmer/Müller-Hilmer 2005; Jung/Wolf 2005).

Dabei war die Richtungsbestimmung durch das Wählervotum durchaus ambivalent ausgefallen: Einerseits konnten weder Union noch SPD die deklarierte Richtungswahl klar für sich entscheiden. Vielmehr erhielten die beiden Volksparteien jeweils nur etwa 35 Prozent der Wählerstimmen; zusammen vertraten sie damit lediglich 53,2 Prozent der Wahlberechtigten. Andererseits lässt sich dieses Ergebnis geradezu als Vertrauensbekundung der Wähler für den Erhalt der bundesrepublikanischen Staatsräson, mit ihrer Kombination von rheinischem Kapitalismus und Sozialstaatlichkeit, deuten (vgl. Korte 2005: 16; Thaysen 2005: 587).

Die Führungsfrage im Sinne einer expliziten Richtungsbestimmung konnte von Merkel somit nur unter Vorbehalt beantwortet werden. Macht- und Gestaltungsziele waren in der „Koalition auf Zeit“ nur vorläufig auszutarieren. Übergeordnetes Strategieziel blieb der Machterhalt der Kanzlerin (individuelles Akteursinteresse) sowie der Union (kollektives Akteursinteresse), wozu bei der

10 Alle Zitate in diesem Abschnitt nach Spiegel-Online v. 11.10.2005, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,379143,00.html>.

11 Vgl. „Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands und Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag Dr. Angela Merkel“; abrufbar unter: http://www.cdu.de/pt-leipzig-03/download/rede_pv_leipzig_01122003_2.pdf

Bundestagswahl 2009 eine „kleine Koalition“ mit der FDP angestrebt werden sollte. Sachpolitische Gegensätze zum Koalitionspartner SPD mussten daher erkennbar bleiben. Der Erhalt und die Funktionsfähigkeit der Großen Koalition samt einer soliden Regierungsbilanz in der 16. Legislaturperiode bildeten gleichzeitig die Voraussetzung dafür, dass Merkel einen Kanzlerbonus für die Union würde einfahren können. Zumindest für die Dauer der Großen Koalition musste sie daher die Union wieder stärker in die Mitte des politischen Spektrums führen, um genügend Schnittmengen mit dem Koalitionspartner SPD sicherzustellen. Merkels Leadership stand somit a priori vor der Herausforderung, die Richtungsbestimmung strategisch so vorzunehmen, dass die Koalitionslogik nicht der Parteilogik zuwiderlief.

2.1.3 Zwischenfazit: Rollen Anpassung zur Führungssicherung

Aus dieser Ausgangskonstellation lassen sich – dem interaktionistischen Ansatz politischer Führung folgend – bereits einige Rückschlüsse auf Merkels Führungsstil ziehen. Grundlegend ist dabei die Annahme, dass eine Rollen Anpassung mit dem Ziel der Führungssicherung erfolgt.

1. Fokus und Reichweite der Führungsambitionen der Kanzlerin mussten reduziert werden. Ein „Durchregieren“ war in der Konstellation der Großen Koalition unmöglich. Merkel betrieb daher von Anfang an ein entsprechendes Erwartungsmanagement. Symbolhaft hierfür steht ihre Antrittsrede vor dem Deutschen Bundestag, die eine „Politik der kleinen Schritte“ (vgl. Kap. 2.2.1) ankündigte.
2. Richtlinienkompetenz und Rücktrittsdrohung standen Merkel als Führungsinstrument nicht zur Verfügung. Ein machtzentriert-hierarchischer Führungsstil wäre in der administrativen wie auch legislativen Arena demzufolge dysfunktional gewesen. Symptomatisch hierfür ist, dass sie sogenannte „Machtworte“ vermied.
3. Als Bundeskanzlerin musste Merkel ein kooperatives Verhältnis zum Koalitionspartner SPD pflegen, ohne das Profilierungsbedürfnis der eigenen Partei zu vernachlässigen. Die Regierungsführung war daher gekennzeichnet durch praktizierte Kompromissbereitschaft und inszenierte Differenzen. Merkel vermied Angriffe auf die SPD bzw. führte diese im Regelfall nicht selbst aus. Oftmals übernahm dies CDU-Generalsekretär Pofalla, aber auch andere Vertreter der Führungsriege der Union profilierten sich als Kritiker der Sozialdemokraten. Prekär blieb dabei stets die Frage, inwiefern diese Stimmen mit Rückendeckung Merkels erhoben wurden oder gegen ihre Regierungsführung gerichtet waren.

4. Da es sich bei der Großen Koalition um eine „Koalition auf Zeit“ handelte, erfolgte eine Richtungsbestimmung unter der Prämisse „alle Optionen offen halten“. Politikziele, die in der Großen Koalition nicht durchsetzbar waren, wurden zurückgestellt. Als ein Grundzug von Merkels Führungsstil erscheint die Neigung, sich in Sachfragen erst dann festzulegen, wenn sich ein mehrheitsfähiger Kompromiss abzeichnete. Ihr Führungsstil war daher eher von der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner bestimmt als von einer konsequenten politischen Richtungsbestimmung.

Die Bundeskanzlerin bewegte sich somit auf einem schmalen Grat zwischen den Imperativen der Koalitionslogik und der Parteilogik, was ihr insgesamt einen hochgradig adaptiven Führungsstil abverlangte. In der Regierungspraxis zeitigte dies – soviel sei bereits angemerkt – ambivalente Konsequenzen. Einerseits entsprach dieser – auch in Sprachgebrauch und Gestus zurückhaltende – Führungsstil der Machtkonstellation in der Großen Koalition und schonte Merkels Autorität als Regierungschefin. Wenn sich die Bundeskanzlerin einmal offensiv in Kontroversen einschaltete, dann hatte ihr Wort entsprechendes Gewicht. Einige Beobachter werteten dies als ein strategisches Kalkül: Laufende Debatten würden auf diese Weise von der Bundeskanzlerin „dimensioniert“. Es werde so verdeutlicht, wenn etwas „eine Nummer zu klein“ für eine Intervention aus dem Kanzleramt sei.¹² Andererseits wurde ihr im Verlauf der Amtszeit aufgrund dieser Zurückhaltung immer wieder Führungsschwäche attestiert und der Ruf nach Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz laut.¹³

2.2 Regierungsführung im Machtdreieck von Partei – Fraktion – Regierung

Je geringer die Machtzentralisierung, desto größer ist der Koordinierungsbedarf in der Kernexekutive. Zur horizontalen Koordination der Ministerien, in der Abstimmung zwischen den Koalitionspartnern sowie mit Fraktion und Partei bedarf es kontinuierlicher kooperativ-moderierender Prozesse, wenn Politikvorhaben erfolgreich implementiert werden sollen. Hinzu kommen vertikale Koordinierungserfordernisse, hier v.a. mit den Landesregierungen. Im Folgenden soll zugespitzt auf die Führungsfrage untersucht werden, wie Richtungsnavigation,

12 Evelyn Roll zit. nach Der Tagesspiegel v. 24.09.07; abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/Merkel-Fuehrungsstaerke;art122,2385810>.

13 Einen vorläufigen Höhepunkt erlebte diese vielfältig zu belegende Debatte anlässlich der Veröffentlichung von Gerhard Schröders Memoiren und seinem darob erhobenen Vorwurf, Angela Merkel mangelte es an politischer Führung. Selbst die ausländische Presse machte dies zum Thema, vgl. die Presseschau: „Nur Häme und Spott für Merkel“, in: Spiegel-Online v. 23.10.2006, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,444067,00.html>.

Führungssicherung und Entscheidungsdurchsetzung unter diesen Voraussetzungen von Angela Merkel bewältigt wurden.

2.2.1 Die Regierungsagenda: „Politik der kleinen Schritte“

Die Regierungsagenda der Großen Koalition trug eindeutig transaktionale, nicht transformative Züge (vgl. Burns 1978). Anstelle eines gemeinsamen, zukunftsweisenden Regierungsprojekts formulierte der Koalitionsvertrag einen ungewöhnlich detaillierten Regierungsfahrplan für eine Legislaturperiode (vgl. Thyssen 2006). Das Dokument ist somit auch Ausdruck des Vertrauensdefizits zwischen Koalitionspartnern, die nicht durch gemeinsame politische Ziele zusammengeschmiedet wurden, sondern nach einem polarisierten Lagerwahlkampf ein Zweckbündnis auf Zeit eingingen. Entsprechend bestand ein hoher Bedarf an einer wechselseitigen, verbindlichen ex ante Verpflichtung (vgl. Müller/Ström 2000). Von daher kann es auch nicht überraschen, dass die Regierungsagenda weniger das Produkt politischer Führung – im Sinne einer Richtungsbestimmung – der Bundeskanzlerin war, als das Ergebnis von Aushandlungsprozessen und von Tauschgeschäften der Koalitionäre. Helms gelangt zu der Einschätzung, dass Merkels Manövrierraum hierbei kleiner war als bei allen Amtsvorgängern (Helms 2006: 52).

Bei ihrer Antrittsrede im Deutschen Bundestag verzichtete die Bundeskanzlerin auf den Versuch, der Regierungsagenda einen visionär-charismatischen Anstrich zu geben (zum Charismabegriff vgl. Gast 2008). Hinsichtlich der Orientierungsleistung politischer Führung ist ein weiterer Aspekt relevant: Ein neuer Regierungschef hat bei seinem Amtsantritt die Chance, seine Profilierungskompetenz aktiv wahrzunehmen. Hier zeigt sich Leadership, wenn mit der Regierungsagenda ein Neuanfang signalisiert und eine Richtungsbestimmung vermittelt wird. Zwar orientiert sich die erste Regierungserklärung üblicherweise stark an den zuvor getroffenen Koalitionsvereinbarungen, doch kann der Regierungschef durchaus eigene Akzente setzen und so gewissermaßen seiner Richtlinienkompetenz öffentlich Ausdruck verleihen (vgl. Stüwe 2004). Vom „Zauber des Neuanfangs“ war am 30. November 2005 indes wenig zu spüren (vgl. Glaab 2006). Allenfalls die geschickt an die Traditionslinien beider Lager appellierende, mit Bezügen zur eigenen Biographie untermauerte Formel: "Lassen Sie uns mehr Freiheit wagen"¹⁴ ließ einen Hauch von Pathos durch den Plenarsaal wehen. Mit ihrer Regierungserklärung setzte die Bundeskanzlerin für die „Koalition der neuen Möglichkeiten“¹⁵ vielmehr ein sorgfältig abgewogenes Startsignal,

14 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 30. November 2005 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 93-1 v. 30.11.2005, 6

15 Ebenda: 3.

vornehmlich in zwei Richtungen: (1) Mit sicherem Gespür für die Stimmung im Land wie auch das im Bündnis mit den Sozialdemokraten Erreichbare erklärte Merkel: „Viele werden sagen: Diese Koalition, die geht ja viele kleine Schritte und nicht den einen großen. Ich erwidere ihnen: Ja, genau so machen wir das.“¹⁶ Konkrete Reformaufgaben wurden benannt, doch anstatt eine wie auch immer geartete Radikalkur zu fordern¹⁷, hob sie mehrfach die Sorge für die Schwachen in der Gesellschaft hervor. (2) Erkennbar ist auch die Selbstverpflichtung der Großen Koalition auf die gemeinsam festgelegte Regierungsagenda, um zur internen wie externen Vertrauensbildung beizutragen: „Verlässlichkeit soll das Markenzeichen dieser Bundesregierung sein.“¹⁸

Für die Regierungsführung blieb der Koalitionsvertrag das maßgebliche Dokument, gewissermaßen die Geschäftsgrundlage für die Richtungsnavigation. Indem der zwischen CDU/CSU und SPD abgeschlossene Vertrag auch die unvereinbaren Positionen festhielt, steckte er den sachpolitischen Aktionsradius der Großen Koalition ab und definierte zugleich die Eskalationspunkte, die zum Koalitionsbruch hätten führen können. Der Bundeskanzlerin ließ dies einerseits nur einen geringen Spielraum für ein eigenständiges Agenda-Setting. Andererseits stellte der Koalitionsvertrag aber auch ein wirksames Instrument der Agendakontrolle dar. Daraus lassen sich weitere Elemente von Merkels Führungsstil ableiten (vgl. auch Langguth 2007): Dazu zählten (1) das systematische Abarbeiten des Regierungsfahrplans, (2) die Vermeidung von Abweichungen, um der SPD keine Ausstiegsbegründungen zu liefern, (3) der Verweis auf die Restriktionen des Koalitionsvertrags („Ich bin vertragstreu“; zit. nach FAZ, 11.01.2007), um Differenzen zum Koalitionspartner dennoch deutlich zu machen.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass es frühzeitig Vorstöße von Unionsministern, aber auch aus der Unionsfraktion gab, über die Bestimmungen des Koalitionsvertrags hinaus zu gehen bzw. eine Präzisierung offener Bestimmungen im eigenen (ressort- bzw. parteipolitischen) Interesse zu verfolgen (vgl. Langguth 2007: 351; Rudzio 2008: 16). Die Union nutzte auf diese Weise Profilierungsmöglichkeiten gegenüber der SPD, ohne dass die Bundeskanzlerin unmittelbar intervenierte. So gelang es, Themen für und durch die CDU zu besetzen, etwa auf dem Gebiet der inneren Sicherheit oder der Familienpolitik. In diesen und anderen Fällen konnte den Sozialdemokraten Terrain streitig gemacht werden.¹⁹ Insbesondere gelang es unter Federführung von Ursu-

16 Ebenda: 35f.

17 Eine rhetorische Reminiszenz an Merkels ursprüngliche Linie lässt sich immerhin finden, da sie den Begriff der „zweiten Gründerjahre“ auch einmal verwendete; ebenda, S. 3.

18 Ebenda: 7.

19 Aufschlussreich dazu vgl. das Interview mit Peter Struck: „Nötig, den Hammer rauszuholen“, in: Der Spiegel, 18/2007, S. 30.

la von der Leyen, das familienpolitische Kompetenzprofil der Union – mit Rückendeckung der Bundeskanzlerin gegen Widerstände aus den eigenen Reihen – zu modernisieren, indem man sich sozialdemokratischen Positionen annäherte (Henninger/von Wahl i.d.B.). Einschränkend ist im Hinblick auf das Agenda-Setting allerdings hinzuzufügen, dass kaum ein „Projekt“ erkennbar ist, das sich mit der Bundeskanzlerin persönlich assoziieren ließe. Mit den Themen Umwelt, Generationengerechtigkeit und Haushaltssanierung konnte sie sich innenpolitisch eine gewisse Kontur geben. Am deutlichsten ist der Klimaschutz als Thema der Kanzlerin zu identifizieren, da Merkels Aktivitäten in diesem Politikfeld auf der nationalen wie internationalen Bühne medienwirksam (und zu Lasten des Umweltministers) inszeniert wurden (vgl. weiter Kap. 2.3).

2.2.2 Die kollegiale Kanzlerin: Führungsressourcen und –restriktionen in der Kernexekutive

Zur Führungsleistung des Kanzlers im Kernbereich der „governing roles“ zählen die effektive Organisation des Regierungsapparats sowie die effiziente Regierungssteuerung und -koordination. Welche formalen und informalen Instrumente der Regierungsführung standen Angela Merkel zur Verfügung? Welche Führungsstile wendete sie in der Kernexekutive an?

Geschwächtes Kanzlerprinzip

Das grundgesetzlich verankerte Kanzlerprinzip begründet den Führungsanspruch des Bundeskanzlers, unterliegt in Koalitionsregierungen jedoch Einschränkungen. Im hier untersuchten Fall wurde nicht nur die Richtlinienkompetenz offen in Frage gestellt, auch erwies sich Merkels Entscheidungsspielraum bei der Regierungsbildung als höchst begrenzt. Die Ämtervergabe – klassischerweise eine Führungsaufgabe – konnte sie kaum nennenswert beeinflussen.

Noch vor Aufnahme der eigentlichen Koalitionsverhandlungen, bei einem Vierertreffen von Angela Merkel und Edmund Stoiber mit Gerhard Schröder und Franz Müntefering am 9. Oktober 2005, wurde die Ämterteilung der Großen Koalition vereinbart. Die Union sollte demnach die Bundeskanzlerin sowie sieben Minister, die SPD acht Minister einschließlich des Vizekanzlers stellen. Schon hiermit wurde demonstriert, dass „Partner auf Augenhöhe“ die Regierungsbildung übernahmen. Sowohl die Schwesterpartei CSU, als auch der Koalitionspartner SPD trafen anschließend ihre Personalauswahl unabhängig von der designierten Bundeskanzlerin. Da die Kanzlerwahl noch ausstand, agierte Merkel – auch bei der Besetzung von Positionen in der zweiten Reihe – mit großer Zurückhaltung.

Die personelle Machtarchitektur der Großen Koalition sollte ursprünglich darauf basieren, dass alle drei Parteivorsitzenden am Kabinettsstisch versammelt werden. Franz Müntefering, der wenig später (31. Oktober 2005) allerdings den SPD-Parteivorsitz niederlegte, bezeichnete dies als „Zeichen der Zuverlässigkeit und der Machtkontrolle nach innen wie nach außen, gegenüber Merkel [sic!] und für die eigene Partei“.²⁰ Eine besonders problematische Rolle spielte indessen CSU-Chef Edmund Stoiber, der anfangs das Amt des „Super-Wirtschaftsministers“ (einschließlich der Zuständigkeit für Europafragen sowie der Luft- und Raumfahrttechnologie) für sich reklamierte. Das Schlüsselressort Finanzen fiel damit der SPD zu. Nach dem Rücktritt Münteferings verkündete Stoiber am 1. November 2005 jedoch überraschend seinen Rückzug und Verbleib in München. Damit hatte die Union nicht nur unnötig ressortpolitisches Terrain preisgegeben, die Führungskonstellation im Kabinett veränderte sich auch zuungunsten der Bundeskanzlerin. Merkel musste in der Folge Regierungsbeschlüsse mit zwei externen Parteivorsitzenden abstimmen.

Wie begrenzt Merkels Einfluss auf die Personalauswahl war, zeigt sich aber vor allem daran, dass lediglich zwei Kabinettsmitglieder aus den Reihen der Union explizit als ihre persönliche Wahl galten, nämlich die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Annette Schavan, sowie der Bundesminister und Chef des Kanzleramts, Thomas de Maizière. Insgesamt konnte die SPD als Vorteil für sich verbuchen, dass sie die Mehrzahl der großen Ressorts erhielt und zudem Minister mit Kabinetts Erfahrung auf Bundesebene (neben Kanzleramtschef Steinmeier die Bundesminister Müntefering, Schmidt, Steinmeier, Wiczorek-Zeul, Zypries) aufbieten konnte. Auf Seiten der Union hatten zumindest die Bundeskanzlerin selbst sowie die Minister Schäuble und Seehofer der Regierung Kohl angehört.²¹

Personalfragen entzogen sich auch im weiteren Verlauf Merkels Zugriff. Anders als ihr Vorgänger Schröder konnte sie zur Führungssicherung nicht auf das Instrument der Kabinettsumbildung zurückgreifen. Nicht nur der ausgehandelte Ressortzuschnitt²², auch das Personaltableau der Großen Koalition blieben im Wesentlichen erhalten. Die wenigen Personalwechsel im Kabinett erfolgten nicht auf Initiative der Bundeskanzlerin, sondern gingen auf Erosionstendenzen

20 Franz Müntefering zit. nach Spiegel-Online v. 11.10.2005, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,379135,00.html>; Anlass für Münteferings Rücktritt war ein Konflikt innerhalb des SPD-Präsidiums, das die Wahl des von ihm präferierten Generalsekretärs verweigerte.

21 Gerade letzteren hätte Merkel aber lieber nicht im Kabinett gesehen; ausführlicher zum Personaltableau vgl. Langguth 2007: 329-334.

22 Hierzu ist im Koalitionsvertrag explizit festgehalten: „Dem Bundeskanzler obliegt die Organisationsgewalt. Größere Änderungen des Ressortzuschnitts innerhalb der Wahlperiode werden zwischen den Koalitionspartnern einvernehmlich geregelt“; „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD“ (Langfassung v. 11.11.2005), S. 165.

der Koalitionspartner zurück. Unter Führungsgesichtspunkten erscheinen alle drei Fälle symptomatisch:

- Die Verlagerung des „Vizekanzleramts“ in das von Steinmeier geführte Außenministerium entschied die SPD nach dem Rücktritt von Arbeitsminister Müntefering im November 2007 binnen weniger Stunden.²³ Dies veränderte die Führungskonstellation in relevanter Weise: Denn anders als Müntefering, der immer als einer der Stabilitätsanker der Großen Koalition gegolten hatte, konnten Steinmeier Ambitionen auf die Kanzlerkandidatur unterstellt werden.
- Als problematisch ist auch das Ausscheiden Seehofers aus dem Kabinett Ende Oktober 2008 zu bewerten. Dabei war weniger die Ablösung Horst Seehofers durch Ilse Aigner an der Spitze des Landwirtschaftsministeriums das Problem, als vielmehr der hierfür ursächliche Führungswechsel in Bayern. Seehofer übernahm neben dem Amt des bayerischen Ministerpräsidenten auch den Parteivorsitz der schwer angeschlagenen Schwesterpartei – womit prompt ein konfrontativer Kurs der CSU gegenüber der CDU eingeleitet wurde.
- Für Aufsehen sorgte schließlich die Rücktrittsankündigung von Wirtschaftsminister Glos mitten in der Finanzkrise, die er seinem Parteivorsitzenden Seehofer postalisch²⁴, zugleich aber auch den Medien mitteilte, ohne dass er die Bundeskanzlerin bereits offiziell um seine Entlassung ersucht hatte. Während die Nachrichtenlage zur Haltung Merkels zunächst unklar blieb²⁵, regelte die CSU-Parteiführung in einer Krisensitzung in München die Nachfolge im BMWi durch Karl-Theodor zu Guttenberg.

Das Kanzleramt als „strategisches Zentrum“?

Seit den Tagen Konrad Adenauers gilt das Bundeskanzleramt als wichtige institutionelle Führungsressource des Kanzlers. Im Rahmen seiner „Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung“ steht es ihm frei – sofern die notwendi-

23 Müntefering informierte Bundeskanzlerin Merkel über seine Rücktrittsentscheidung nach eigener Auskunft erst am Morgen nach der Koalitionsrunde vom 12.11.2007, in der bis in die Nacht um den Mindestlohn gestritten worden war; dem SPD-Vorsitzenden Beck u.a. hingegen hatte er dies schon kurz vor der Sitzung mitgeteilt; zum Ablauf im Einzelnen vgl. „Müntefering tritt zurück – Scholz rückt nach“, in: FAZ v. 14.11.2007.

24 Den Abdruck des an Seehofers Privatadresse verschickten Briefs im Wortlaut vgl. „'Andere Lebensplanung': Glos' Brief an Seehofer“, in: FAZ v. 09.02.2009.

25 U.a. berichtete die Bild am Sonntag, Merkel habe Glos' Rücktritt abgelehnt; wenig später wurde von einem sonntäglichen Telefonat der Kanzlerin mit dem Wirtschaftsminister berichtet, in dem man zu der „gemeinsamen Überzeugung“ gelangt sei, dessen Nachfolge müsse schnell geregelt werden; vgl. FAZ.Net v. 08.02.2009 sowie 09.02.2009.

gen Haushaltsmittel durch den Gesetzgeber bewilligt sind –, nach eigenem Ermessen über die Einrichtung, Ausstattung und funktionale Organisation des Bundeskanzleramts zu entscheiden (vgl. Böckenförde 1964). Angela Merkel gelang es, anders als ihrem Amtsvorgänger, nach dem Regierungswechsel im November 2005 einen reibungslosen Übergang in der Regierungszentrale zu organisieren. Dies ist als eigenständige Führungsleistung zu werten.

An die Spitze des Hauses rückte Bundesminister Thomas de Maizière, ein langjähriger Vertrauter Merkels mit anerkannter administrativer Erfahrung.²⁶ Die Organisationsstruktur des Bundeskanzleramts mit insgesamt sechs Abteilungen blieb im Wesentlichen unverändert, doch wurden die jeweiligen Leitungspositionen neu besetzt. Neu geschaffen wurde von Merkel das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, bekleidet von Maria Böhmer im Range einer Staatsministerin, womit sie neben „Kultur und Medien“ ein zusätzliches Politikfeld in der Leitungsebene des Kanzleramts verankerte.

Das Bundeskanzleramt hat eine Doppelrolle als Beratungsorgan des Kanzlers und Koordinationsinstanz der Bundesregierung zu erfüllen (vgl. Knoll 2004; Busse 2005), verfügt aber nur über begrenzte personelle Kapazitäten zur politisch-strategischen Regierungssteuerung (vgl. Glaab 2007b; Sturm/Pehle 2007). Operative Funktionen übernahm in diesem Bereich der „Stab politische Planung, Grundsatzfragen, Sonderaufgaben“, welcher unter Leitung von Matthias Graf von Kielmansegg der Bundeskanzlerin wie auch dem Chef des Bundeskanzleramts gemeinsam unterstellt wurde. Eine wichtige interne Beratungsfunktion erfüllte außerdem die sogenannte „Morgenlage“, bei der die Ereignislage täglich analysiert und die weitere Vorgehensweise vereinbart wurde. Neben dem Kanzleramtschef und dem Planungsstabschef zählten die Büroleiterin der Kanzlerin, Bärbel Baumann, der Regierungssprecher Ulrich Wilhelm, sowie die für die Koordinierung mit den Bundesländern zuständige Staatsministerin im Kanzleramt, Hildegard Müller (später abgelöst durch Hermann Gröhe), und CDU-Generalsekretär Ronald Pofalla zu den regelmäßigen Teilnehmern.

Dass das Bundeskanzleramt aufgrund struktureller Restriktionen nur bedingt als „strategisches Zentrum“ funktionsfähig ist, gilt weithin als gesichert (vgl. Glaab 2007a; Raschke/Tils 2007; Sturm/Pehle 2007). Sowohl die Strukturprinzipien der Bundesregierung (v.a. das Ressortprinzip) als auch die Organisationsstruktur des Hauses (Spiegelreferatsystem) stehen dem entgegen. Einschränkend kommt für die Regierungsführung Angela Merkels noch hinzu, dass der Koalitionspartner SPD ein „Nebenzkanzleramt“ installierte. Zunächst war es angesiedelt bei Vizekanzler Franz Müntefering im Bundesministerium für Arbeit

26 De Maizière war u.a. Leiter der sächsischen Staatskanzlei und bekleidete mehrere Ministerämter auf Landesebene; vgl. FAZ v. 18.10.2005.

und Soziales; nach dessen Rücktritt bei Vizekanzler Frank-Walter Steinmeier im Auswärtigen Amt. In der Zuständigkeit des eigens hierfür bewilligten dritten Staatssekretärs lagen die Koordinierung der Arbeit der SPD-Ministerien (Staatssekretärsrunde), Verhandlungen mit dem Bundeskanzleramt (Ansprechpartner für den Kanzleramtsminister) sowie mit dem Bundesrat, hier vor allem mit den von der SPD regierten Ländern. Der Vizekanzler selbst leitete die Runde der SPD-Minister, die sich mittwochs vor den Kabinettsitzungen traf.²⁷

Unter Merkels Führung gelang zwar ein geräuschloser Betrieb des Bundeskanzleramts, aber dennoch kam es zu Reibungsverlusten bei der koordinierenden Steuerung der Regierungstätigkeit. Um dem Koordinationsbedarf in der Großen Koalition und den gestiegenen Anforderungen an die Regierungskommunikation Rechnung zu tragen, wurde Anfang 2006 als formales Steuerungsinstrument das System der Vorhabenplanung im Bundeskanzleramt eingeführt.²⁸ Dennoch blieb die Rolle der Regierungszentrale – allen voran die des Chefs des Bundeskanzleramtes – in der Großen Koalition schwierig. Einerseits bestand ein gesteigerter Koordinationsbedarf der „Partner auf Augenhöhe“, andererseits liefen Absprachen der Koalitionäre – soweit ersichtlich – über informelle Abstimmungskanäle, an denen de Maizière nicht durchweg beteiligt war (z.B. galt dies für die unmittelbar vor den Kabinettsitzungen üblichen Absprachen zwischen Merkel und Müntefering).²⁹ Dies schränkte den Kanzleramtsminister bei der Wahrnehmung seiner Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben mindestens in zweierlei Hinsicht ein: Es beraubte ihn nicht nur der Möglichkeit, „Zwischentöne des Gesagten zur späteren Kompromißsuche zu nutzen“³⁰, sondern schwächte auch seine Autorität gegenüber den Ministerien in den jeweiligen Aushandlungsprozessen.

Kabinett und Koalitionsausschuss

Das Kabinett erfuhr unter Merkels Führung eine Aufwertung. Der offenere Stil der Sitzungsleitung wurde von Kabinettsmitgliedern positiv gewürdigt. Eigener

27 Die personelle Ausstattung des sogenannten Nebenzkanzleramts reichte bei weitem nicht an die des Bundeskanzleramts, mit seiner gleichwohl überschaubaren Zahl von Stabsstellen, heran; es handelte sich um circa zehn Mitarbeiter; allerdings war die Gewährung eines dritten Staatssekretärs im BMAS (Karl-Josef Wasserhövel) bzw. AA (Heinrich Tiemann) höchst ungewöhnlich; vgl. FAS v. 18.11.2007 sowie FAZ v. 15.11.2007.

28 Dieses Planungsinstrument umfasste die Ablaufplanung prioritärer Vorhaben der Bundesregierung über ein Viertel- bis Dreivierteljahr, wie auch eine Grobplanung für die Legislaturperiode bezüglich der im Koalitionsvertrag verabredeten Vorhaben. Die „Vorhabenplanung“ wurde vom Bundeskanzleramt entworfen, abgefragt, intern bewertet und vom Kanzleramtschef im Abstand von circa zwei bis drei Monaten mit den Staatssekretären der Fachressorts („Vorhabenplanungsrunde“) besprochen; ausführlicher vgl. Glaab 2007a.

29 Bei diesen Besprechungen wurde mitunter auch die Tagesordnung des Kabinetts noch verändert; vgl. FAZ v. 13.03.2006.

30 Günter Bannas, „Kein Mitglied der kleinen Runden“, in: FAZ v. 17.07.06.

Sachverstand und Detailkenntnis wurden der Bundeskanzlerin ebenfalls attestiert.³¹ Merkel selbst beschrieb ihren Führungsstil einmal mit den Worten: „Diskutieren, beleuchten und dann zu einer Entscheidung kommen.“ Es tue dem Kabinett gut, dass dort unter ihrer Führung kontroverse Positionen ausgetauscht werden könnten. Ihr Ziel sei es dabei, „sachliche Übereinstimmung auf dem Wege des Kompromisses zu finden“.³² Schließlich sah der Koalitionsvertrag vor, dass im Kabinett „in Fragen, die für einen Koalitionspartner von grundsätzlicher Bedeutung sind, keine Seite überstimmt“³³ wird.

Das Entscheidungszentrum bildete jedoch nicht das Kabinett, sondern der Koalitionsausschuss (vgl. ausführlich Rudzio 2008), dessen Einrichtung bereits im Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien vereinbart worden war: „Er berät Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die zwischen den Koalitionspartnern abgestimmt werden müssen, und führt in Konfliktfällen Konsens herbei.“³⁴ Der Koalitionsausschuss tagte in wechselnder Zusammensetzung, mitunter auch *itio in partes*, doch zählten folgende Führungsakteure zur Kernbesetzung: Neben Bundeskanzlerin Merkel waren dies Vizekanzler Müntefering (gefolgt von Steinmeier), die Parteivorsitzenden der SPD (Platzek, Beck, Müntefering) und der CSU (Stoiber, Huber, Seehofer), die Fraktionsvorsitzenden Struck (SPD) und Kauder (CDU/CSU) sowie der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Union und CSU-Landesgruppenchef Ramsauer.³⁵

Im Koalitionsmanagement nahm der Koalitionsausschuss insofern eine Schlüsselstellung ein, als er ein breites Spektrum gewichtiger Vorhaben verhandelte und für das Kabinett beschlussfähige Vorentscheidungen herbeiführte (vgl. Rudzio 2008: 16). Allerdings bestätigte sich wiederum – wie schon bei seinen Vorläufern – die Tendenz einer allmählichen Überdehnung des Gremiums. Zeitweise wurde auch auf kleinere, nicht formal vereinbarte Verhandlungsformate (wie z.B. die „Vierer-Gruppe“ aus Merkel, Müntefering, Beck und Stoiber) ausgewichen. Im Regelfall tagte jedoch die „Siebenergruppe“ (Kanzlerin, Vizekanz-

31 So z.B. Interviewaussagen des Chefs des Bundeskanzleramts; vgl. „Eine große Koalition enthält auch Gefahren“, in: FAS v. 23.04.2006; vgl. außerdem SZ v. 07.02.2006.

32 Angela Merkel, zit. nach rp-online: „Merkel: Führung so wie ich sie mir vorstelle“; abrufbar unter: <http://www.rp-online.de/public/article/politik/deutschland/459685/Merkel-Fuehrung-so-wie-ich-sie-mir-vorstelle.html>

33 Koalitionsvertrag 2005: 164.

34 Koalitionsvertrag 2005: 164; der Koalitionsausschuss sollte mindestens einmal im Monat sowie auf Wunsch eines Partners zusammentreten; faktisch tagte er seltener, je nach Bedarf.

35 Zur Zusammensetzung heißt es im Koalitionsvertrag: „Ihm gehören Kanzler, Vizekanzler, Fraktionsvorsitzende (bei der CDU, CSU-Fraktion auch der erste stellvertretende Fraktionsvorsitzende) und, soweit darunter nicht die Parteivorsitzenden sind, die Parteivorsitzenden an“; Koalitionsvertrag 2005: 164.

ler, Partei- und Fraktionsvorsitzende), zu der häufig der Finanzminister und der Kanzleramtschef hinzugezogen wurden.³⁶

Zu Merkels Kabinettsstil gehörte auch, dass sie „Machtworte“ vermied und auftretende Konflikte zwischen den Kabinettsmitgliedern eher zu moderieren versuchte.³⁷ Ob diesen bzw. den von ihnen geleiteten Ressorts eine eigenständigere Rolle als gewöhnlich zukam, erscheint fraglich. Es lassen sich zumindest zahlreiche Beispiele für Alleingänge der Minister finden, die auf Defizite in der koordinierenden Steuerung durch das Kanzleramt schließen lassen (vgl. Sturm/Pehle 2007). Hierdurch wurde das Erscheinungsbild der Koalition in der Öffentlichkeit – konkret: ihre Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit – und damit auch die Führungsstärke der Kanzlerin wiederholt in Frage gestellt.

2.2.3 „Führen und Sammeln“: Merkels Doppelrolle als Bundeskanzlerin und Parteivorsitzende

In der parlamentarischen Demokratie stellt die Partei die eigentliche Machtbasis des Kanzlers dar. Daher erschloss Merkel der CDU-Parteivorsitz, den sie seit dem 10. April 2000 innehat, zusätzliche parteipolitische Führungsressourcen. Nachdem ihr Aufstieg an die Parteispitze durchaus nicht vorgezeichnet war, blieb ihr Führungsanspruch in der Union im Untersuchungszeitraum weitestgehend unangefochten. Im Gegensatz dazu wurden die Parteivorsitzenden von SPD (Müntefering, Platzeck, Beck, Müntefering) wie auch CSU (Stoiber, Huber, Seehofer) nach der Bundestagswahl 2005 mehrfach ausgewechselt. Als (demonstrative) Rückendeckung der Partei für das Wahljahr 2009 ist Merkels Wiederwahl als CDU-Vorsitzende auf dem Stuttgarter Parteitag Anfang Dezember 2008 mit 94,83 Prozent bzw. 844 von 890 gültigen Delegiertenstimmen zu interpretieren.³⁸ Die Personalunion erlaubte eine enge strategische Verschaltung zwischen Kanzleramt und Konrad-Adenauer-Haus. Eine Schlüsselrolle kam dabei Ronald Pofalla zu, Merkels Wunschkandidat für das Amt des Generalsekretärs, der in ständigem Kontakt mit der Bundeskanzlerin stand.

Gleichwohl ergaben sich gerade aus dem Parteienwettbewerb relevante Restriktionen. Parteilogik und Koalitionslogik waren – wie eingangs bereits darge-

36 Zur Entscheidungsvorbereitung tagten zudem Koalitionsarbeitsgruppen, an denen Bundesregierung, Bundestag und Landesebene je nach Sachgebiet in wechselnder Besetzung mitwirkten; vgl. Rudzio 2008: 14f.

37 Zur Verärgerung der eigenen Reihen stärkte die Kanzlerin der SPD-Ministerriege (v.a. Finanzminister Steinbrück) wiederholt den Rücken.

38 Es gab 46 Nein-Stimmen und 16 Enthaltungen; die stellvertretenden Bundesvorsitzenden wurden – nach ihrer Abstrafung auf dem Dresdner Parteitag von 2006 – ebenfalls mit guten Ergebnissen bestätigt; vgl. Zeit-Online v. 1.12.2008; abrufbar unter: <http://www.zeit.de/online/2008/49/cdu-parteitag-rede-merkel>.

legt – keineswegs deckungsgleich. Im Kern handelte es sich um das Spannungsverhältnis zwischen den Imperativen der parteipolitischen Profilierung einerseits und der effizienten Regierungszusammenarbeit andererseits. Merkel hatte in ihrer Doppelrolle als Parteivorsitzende und Bundeskanzlerin somit Anforderungsprofile zu erfüllen, die nicht vollends kompatibel waren. So geht es bei der Führung einer Volkspartei zentral darum, sich im Parteienwettbewerb zu positionieren, breite Wählerschichten anzusprechen und zugleich unterschiedliche Strömungen der Partei zu integrieren (vgl. Forkmann/Schlieben 2005). Hingegen ist die Kanzlerin einer Großen Koalition fortwährend auf Kompromissuche mit dem politischen Hauptkonkurrenten – nicht zufällig war bereits Kurt Georg Kiesinger, Kanzler der ersten Großen Koalition, als „wandelnder Vermittlungsausschuss“³⁹ bezeichnet worden. Die Polarisierung zwischen Regierungs- und Oppositionslager – mithin eine klassische politische Führungsressource des Kanzlers (vgl. Niclaß 2004; 2008) – wird in dieser Konstellation weitgehend neutralisiert.

Dementsprechend wurde auch die Führungsrolle der Bundeskanzlerin – je nach Perspektive des Beobachters – gegenteilig eingeschätzt: Während ihr Amtsverständnis aus den Reihen der SPD immer wieder als einseitig parteipolitisiert kritisiert wurde, kam aus den Reihen der Union die Klage, sie trete zu wenig als Parteivorsitzende auf und mache der SPD zu viele Zugeständnisse. Innerhalb des Unionslagers waren folgende Vetopotenziale zu berücksichtigen:

- *Die Fraktionierung der CDU:* Am 3. Dezember 2007 verabschiedete der 21. Bundesparteitag in Hannover das neue Grundsatzprogramm der CDU, mit dem sie sich als „Volkspartei der Mitte“ definierte (vgl. Zolleis i.d.B.). Dennoch gab es weiterhin programmatische Differenzen innerhalb der Union; exemplarisch hierfür der Gegensatz zwischen der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung (MIT) und der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA). Relevante Teile der Partei sahen das Profil der Christdemokraten durch eine schleichende „Sozialdemokratisierung“ in der Großen Koalition bedroht.⁴⁰ Die Abkehr von den Leitsätzen des Leipziger Parteitags wurde keineswegs geschlossen befürwortet. Hinzu kamen Differenzen bezüglich der konservativen Wertefundamente der Union (z.B. in Fragen der Familienpolitik, des Vertriebenen zentrums oder der Papstkritik). Im Untersuchungszeitraum sind somit politisch-programmatische Entfremdungstendenzen zu konstatieren, die Merkels Rückhalt in der Partei latent gefährdeten.

39 So der damalige Regierungssprecher Conrad Ahlers; zit. nach Niclaß 2008: 4.

40 Vgl. u.a. Wulf Schmiese, „Der Frust der Reformer“, in: FAZ v. 01.04.2008.

- *Die „Landesfürsten“:* Eine Vetospielerposition nahmen die CDU-Ministerpräsidenten ein, „[...] die mit eigenen politischen Ambitionen die einheitliche Linie der Bundespartei des Öfteren aufbrechen und selbst in Zeiten einer Regierungsmehrheit im Bundesrat für einen Unsicherheitsfaktor sorgen“ (Stoiber 2008: 51). Vor allem galt dies für die Regierungschefs der großen Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und – als weiterer Sonderfall – Bayern.⁴¹ Merkel scheute im Einzelfall zwar nicht den offenen Konflikt (z.B. mit Günter Oettinger nach dessen Äußerungen bei der Begräbnisfeier des ehemaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Filbinger), doch wurde der Manövrierraum der Bundeskanzlerin in der legislativen Arena (vgl. Kap. 2.2.4) durch die „Landesfürsten“ erheblich eingeschränkt. Einerseits ließ ihr deren Vetopotenzial wenig Spielraum für (unabgestimmte) Zugeständnisse gegenüber dem Koalitionspartner. So stellten sich die Ministerpräsidenten z.B. gegen Merkels Zusage einer steuerfinanzierten großen Gesundheitsreform, wodurch sie sich prompt den Vorwurf der Führungsschwäche einhandelte. Andererseits hätte ein offensives Spiel „über Bande“, d.h. die nachträgliche Korrektur von Koalitionsbeschlüssen durch CDU-Positionen im Bundesrat, das Koalitionsklima gefährdet (vgl. Rudzio 2008: 16).
- *Die Schwesterpartei:* Das ebenso vielschichtige wie dynamische Spannungsverhältnis zur Schwesterpartei CSU (vgl. Deiß 2003) stellt einen weiteren restriktiven Faktor dar. Sichtbar wurde dies bereits in der Phase der Regierungsbildung (vgl. Kap. 2.2). Zum einen konnte die CSU in der Großen Koalition nicht – wie einst unter Kanzler Kohl mithilfe der FDP – durch die Konfliktlinie zum kleinen Koalitionspartner ausbalanciert werden. Zum anderen nutzte Stoiber seine Doppelrolle als Parteivorsitzender und Ministerpräsident dazu, (bayerische) Länderinteressen im Bund geltend zu machen und Bündnisse in die CDU hinein zu schmieden. Schließlich erlebte die CSU ab dem Jahreswechsel 2006/07 einen dramatischen Niedergang, der auch mit der Ablösung Stoibers durch die Doppelspitze Beckstein und Huber nicht aufgehalten werden konnte. Vielmehr gipfelte der Abwärtstrend im Verlust der absoluten Mehrheit bei den bayerischen Landtagswahlen im September 2008. Die Führungskrise der CSU katapultierte Horst Seehofer im Oktober 2008 in das Amt des Parteivorsitzenden wie auch Ministerpräsidenten, der eine schwarz-gelbe Koalition in Bayern anführt. Die Schwäche der Schwesterpartei vergrößerte Merkels Handlungsspielraum allerdings nicht. Vielmehr bestätigte sich die Erwartung, dass die CSU eigene

41 Nur zwei Ministerpräsidenten, Ole von Beust (Hamburg) und Dieter Althaus (Thüringen), wurden dem näheren Umfeld Merkels zugerechnet; vgl. Langguth 2007: 357.

Schwächen durch einen konfrontativeren Kurs im Bund zu kompensieren suchte.

Was folgt daraus im Hinblick auf die Regierungsführung? Zur Führungssicherung bzw. zum Erhalt ihrer parteipolitischen Machtbasis musste Merkel in den eigenen Reihen permanent „führen und sammeln“⁴². Prioritär ging es um die Aufgabe, im Unionslager Mehrheiten zu organisieren. Bei der Richtungsnavigation waren parteiinterne Strömungen zu berücksichtigen, mehrheitsfähige Positionen auszuloten, Bündnisse zu schmieden und parteipolitische Geschlossenheit möglichst sicherzustellen. Tendenziell ließ sich wiederum ein adaptiver, parteipolitische Handlungsspielräume taktisch abtastender Führungsstil Merkels beobachten. Einerseits wurden z.B. mit ihrer Billigung Korrekturen an den arbeitsmarktpolitischen Reformen der Vorgängerregierung vorgenommen. Die Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I wurde dabei nicht zuletzt auf Druck aus Unionsreihen, allen voran von Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Rüttgers, veranlasst. Andererseits suchte Merkel dem Vorwurf der „Sozialdemokratisierung“ entgegenzusteuern, wie z. B. bei den Auseinandersetzungen um das Entsendegesetz und die Einführung von Mindestlöhnen. Das überraschende Nein der Bundeskanzlerin zur – wenig später doch vereinbarten – Einführung eines Mindestlohns für Briefzusteller im November 2007 dürfte nicht zuletzt ein Signal an die eigene Klientel gewesen sein, dass sie die Grenzen der Zumutbarkeit im Blick hatte.⁴³ Der Vorwurf, ihre Regierungsführung folge parteitaktischen Kalkülen, resultierte nicht zuletzt aus solchen Manövern. Schließlich ist davon auszugehen, dass sich die Anforderungen an Merkels Doppelrolle mit dem näher rückenden Wahltermin stetig verschärften.

2.2.4 Die Moderatorin: Entscheidungsdurchsetzung und Führungsstile in der legislativen Arena

Politische Führung bemisst sich letztlich am substanziellen Politikergebnis. In diesem Sinne wäre zu fragen: Was hat die Große Koalition unter Führung Angela Merkels erreicht? An dieser Stelle kann weder das gesamte Spektrum der Regierungspolitik umfassend bilanziert werden (vgl. die Einzelbeiträge in diesem Band), noch lässt sich die Führungsleistung der Bundeskanzlerin in den einzelnen Politikfeldern präzise ermitteln. Um dennoch zu einer Einschätzung ihres Führungsstils in der „Entscheidungspolitik“ (Korte/Hirscher 2000) zu gelangen, ist zunächst der Handlungskorridor der Großen Koalition in der legislati-

42 Günter Bannas, „Vom Führen und Sammeln“, in: FAZ v. 23.6.2007.

43 Vgl. Günter Bannas, „Herbststürme in Berlin“, in: FAZ.NET v. 14.11.2007; um die Aufnahme weiterer Branchen in das Entsendegesetz wurde weiter gerungen.

ven Arena näher zu bestimmen. Vor diesem Hintergrund soll danach gefragt werden, wie die Bundeskanzlerin ihre Führungsrolle bei der Entscheidungsdurchsetzung wahrnahm.

Die Entscheidungsdurchsetzung wurde der Großen Koalition erleichtert durch die übergroße Mehrheit der Regierungsfaktionen im 16. Deutschen Bundestag. Die Opposition hatte zwar die notwendige Mandatsstärke zur Wahrnehmung parlamentarischer Minderheitsrechte erreicht, erwies sich aber als ideologisch stark fragmentiert (vgl. Helms 2006: 56). Weniger komfortabel stellten sich – aufgrund der Pluralisierung der Parteienlandschaft und der Vervielfältigung der Koalitionskonstellationen auf Landesebene – die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat dar. Die Kräfteverhältnisse verschoben sich in der 16. Legislaturperiode nach Landtagswahlen mehrfach (vgl. Stüwe 2008). Zwar konnte die Große Koalition für einen kurzen Zeitraum (September 2006 bis Mai 2007) sogar auf eine Zweidrittelmehrheit in der Länderkammer bauen. Nach der Ablösung der Alleinregierungen Roland Kochs in Hessen sowie Becksteins in Bayern durch CDU/FDP-Koalitionen kamen die „R-Länder“ (Unions- bzw. SPD-Alleinregierungen oder große Koalitionen) im Bundesrat jedoch nur noch auf 30 Stimmen, verfügten also nicht mehr über die erforderliche absolute Mehrheit.

Mehrheitssicherung in den Regierungsfaktionen

Angesicht der Mehrheitsverhältnisse waren Abstimmungsniederlagen im Bundestag wenig wahrscheinlich, so dass abweichendes Stimmverhalten von CDU/CSU- bzw. SPD-Abgeordneten bis zu einem gewissen Grad toleriert werden konnte. Rudzio (2008) sieht die Widerstände aus den Fraktionen sogar eher als Profilierungsmöglichkeit der Regierungsparteien, welche die Durchsetzungsfähigkeit der Regierung – konkret der im Koalitionsausschuss ausgehandelten Beschlüsse – nicht gefährdeten. Darüber hinaus enthielt der Koalitionsvertrag Regelungen, die zur Disziplinierung der Regierungsfaktionen beitrugen.⁴⁴

Nicht zu unterschätzen sind in diesem Zusammenhang die intra- sowie inter-fraktionellen Frühwarnsysteme der Fraktionsführungen. Eine tragende Rolle spielte die „Achse Kauder-Struck“, die permanent vermittelnd tätig war (u.a. wurde hierzu ein gemeinsames wöchentliches Frühstück am Dienstagmorgen etabliert, an dem auch Ramsauer teilnahm). Die Fraktionsführungen hatten dafür zu sorgen, dass mögliche Konflikte innerhalb und zwischen den Regierungsfaktionen in geordnete Bahnen gelenkt wurden (dies betrifft v.a. die Fraktions- und Koalitionsarbeitsgruppen). Gegenüber der Bundesregierung übernahmen sie eine wichtige Sprachrohrfunktion. Nötigenfalls erfüllten sie auch eine „Trouble Shoo-

44 Wechselnde Mehrheiten waren demnach ausgeschlossen. Anträge, Gesetzesinitiativen und Anfragen waren im Bundestag nur gemeinsam oder im Einvernehmen einzubringen; vgl. Koalitionsvertrag 2005: 164.

ter“-Funktion. Ein markantes Beispiel hierfür war der gemeinsame Brief des Unions-Fraktionsvorsitzenden Kauder, des stellvertretenden Unions-Fraktionsvorsitzenden und CSU-Landesgruppenchef Ramsauer sowie des SPD-Fraktionsvorsitzenden Struck an die Abgeordneten der drei Parteien vom 18. Dezember 2007. Aufgrund sich häufender Kontroversen im zurückliegenden Jahr wurde darin versichert, dass die Große Koalition bis zur nächsten regulären Bundestagswahl 2009 fortgesetzt werde. Die Zusammenarbeit der die Regierung tragenden Fraktionen sei

„in den letzten beiden Jahren bei allen Schwierigkeiten verlässlich geworden [...]. Aber zu den Erfahrungen gehört auch, dass wir uns nicht überfordern dürfen. Denn wir haben im täglichen Miteinander gelernt, dass die Positionen der Volksparteien tatsächlich sehr unterschiedlich sind, unterschiedlich bleiben und bleiben sollen“ (zit. nach FAZ, 28.12.2007).

Beide angesprochene Punkte – die übergroße Mehrheit wie auch das intra- bzw. inter-fraktionelle Frühwarnsystem – entschärften das Problem der Fraktionalisierung innerhalb des Regierungslagers. Trotz der geringeren Abstimmungskohäsion (vgl. Gast/Kranenpohl 2008) erlitt die Große Koalition keine Abstimmungsniederlage bei Gesetzesbeschlüssen. Dennoch verweist mangelnde Geschlossenheit auf ein Führungsproblem. Denn die „Opposition in der Regierung“ beeinträchtigte das öffentliche Erscheinungsbild der Großen Koalition im Allgemeinen und der Führungsstärke der Bundeskanzlerin im Besonderen. Zudem trat die parteipolitische Polarisierung mit dem Näherrücken des Bundestagswahlkampfes immer schärfer hervor. Dies zeigte sich z.B. bei den Auseinandersetzungen um Steuerleichterungen im Rahmen des Konjunkturpakts Ende 2008. Im Frühjahr 2009 bestätigte sich, dass die Unionsfraktion immer weniger bereit war, Kompromisse mit dem Koalitionspartner einzugehen. Die Ablehnung des zwischen Bundesarbeits- und Sozialminister Scholz und den Ländern ausgehandelten Entwurfs zur Reform der sogenannten Jobcenter machte dies überdeutlich.⁴⁵ Die Relevanz funktionierender Frühwarnsysteme für die Entscheidungsdurchsetzung wie auch die Führungssicherung der Kanzlerin ist umso höher einzuschätzen.

Mehrheitssicherung im Bundesrat

Als die eigentlichen Vetospieler in der legislativen Arena sind nicht die Regierungsfractionen, sondern die Unions-Ministerpräsidenten zu identifizieren. Die

⁴⁵ Besondere Brisanz erhielt dies dadurch, dass Merkel letztlich mit der Fraktionsmehrheit gegen den Entwurf stimmte; vgl. Nico Fried, „Kanzlerin stimmt fürs Scheitern“, in: SZ v. 19.03.2009.

notorische Schwäche der SPD auf Landesebene⁴⁶ ließ für Obstruktionspolitik im Bundesrat wenig Spielraum. Hingegen dominierten die „Landesfürsten“ aus CDU/CSU über weite Phasen die Länderkammer. Zwar verweigerte der Bundesrat in der 16. Legislaturperiode keinem Zustimmungsgesetz die Unterstützung.⁴⁷ Auch wurde lediglich 18 Mal der Vermittlungsausschuss angerufen.⁴⁸ Stüwe argumentiert angesichts dessen, der Bundesrat habe in der Konstellation der Großen Koalition im Bund „eindeutig als Sachwalter von Länderinteressen“ agiert (Stüwe 2008: 28). Dies entthob Bundeskanzlerin Merkel jedoch nicht der Notwendigkeit, die Abstimmung mit den Länderchefs zu suchen.

Dem waren die vielfältigen formalen und informalen Verhandlungssysteme zuträglich, die frühzeitig Länderakteure einbanden.⁴⁹ Der Koalitionsausschuss erwies sich hierbei allerdings als weniger effektive Clearingstelle, da die Ministerpräsidenten – mit Ausnahme der CSU-Vorsitzenden Stoiber bzw. Seehofer und des SPD-Vorsitzenden Beck – hieran nicht beteiligt und an dessen Beschlüsse nicht gebunden waren. Die Kanzlerin selbst pflegte wie ihre Amtsvorgänger daher regelmäßige Treffen mit den Ministerpräsidenten. Darüber hinaus suchte sie gesondert die Abstimmung mit den Länderchefs der Union vor Sitzungen des Bundesrats.⁵⁰ Verstöße gegen die Parteidisziplin waren dennoch wiederholt zu verzeichnen (vgl. Rudzio 2008: 15f).

Es bleibt somit festzuhalten, dass der Bundesrat in der Phase der Großen Koalition als parteipolitisches Blockadeinstrument an Bedeutung verlor. Dies bedeutet aber nicht, dass Länderinteressen bei der Entscheidungsdurchsetzung vernachlässigbar gewesen wären. Vielmehr verfolgte die Bundesregierung in den Aushandlungsprozessen mit den Ländern eine „Strategie der Zugeständnisse und des Ausklammerns hoch konflikträchtiger Themen“ (Stüwe 2008: 31). Merckels

46 Neben der Alleinregierung von Kurt Beck in Rheinland-Pfalz gab es zuletzt noch vier SPD-geführte Landesregierungen (Berlin: SPD-Linke; Brandenburg: SPD-CDU, Bremen: SPD-Grüne; Mecklenburg-Vorpommern: SPD-CDU).

47 Am 28.11.2008 versagte der Bundesrat dem „Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ die Zustimmung; der vom Vermittlungsausschuss vorgelegte Einigungsvorschlag wurde am 19.12.2008 von der Länderkammer jedoch angenommen; vgl. BR-Drucksache 971/08(B).

48 In der Tendenz stieg der Vermittlungsbedarf allerdings an: So wurde der Vermittlungsausschuss seit Beginn des Jahres 2008 zu sieben Sitzungen einberufen, in denen er sich mit 16 Gesetzesvorhaben befaste; vgl. http://www.bundesrat.de/cln_099/nn_8962/DE/br-dbt/va/to-ergebnisse/to-ergebnisse-node.html?__nnn=true.

49 Zu nennen wären beispielsweise die Kommissionen von Bundestag und Bundesrat zur Neuordnung der föderalen Ordnung (vgl. Renzsch i.d.B.), aber auch diverse Koalitionsarbeitsgruppen zu einzelnen Sachthemen, an denen Ländervertreter beteiligt waren.

50 So erreichte sie Anfang Dezember 2008 offenbar auch, dass das umstrittene Konjunkturpaket ebenso wie die Erbschaftssteuerreform die Länderkammer ohne Anrufung des Vermittlungsausschusses passieren konnten; vgl. DW-World, „Bundesrat stimmt Konjunkturpaket zu“, v. 05.12.2008; abrufbar unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3851740,00.html>

Führungsstil zielte folglich darauf ab, auf Zeit zu spielen und bei kontroversen Themen mehrheitsfähige Positionen eher abzuwarten als zu forcieren (vgl. Langguth 2008: 343ff).

Routinepolitik versus Krisenmanagement?

Generell bestätigte sich im Regierungsalltag, was sich schon in den Koalitionsverhandlungen hatte beobachten lassen: Über Paketlösungen, Side-Payments und Tauschgeschäfte gelangten CDU/CSU und SPD zu Einigungen. Für die Regierungsführung waren dies wirksame Instrumente der Entscheidungsdurchsetzung (vgl. Stoiber 2008). Dass im Ergebnis oftmals hoch komplexe, intransparente Regelwerke beschlossen wurden, erzeugte allerdings auch den Eindruck mangelnder Entschlossenheit der Großen Koalition – wie auch eines mangelnden Führungswillens der Bundeskanzlerin selbst.

Im Hinblick auf die Führungsrolle Merkels wäre darüber hinaus untersuchungsrelevant, inwieweit sie unmittelbar in die Politikformulierung intervenierte. Die Gesundheitsreform – eines der zentralen und zugleich konflikträchtigen Vorhaben der Großen Koalition – zählt zu den wenigen Beispielen einer proaktiven Führung der Bundeskanzlerin. Zwar kann hier weder die hochkomplexe Materie noch die vielschichtige Interessenkonstellation der beteiligten Akteure detailliert erläutert werden (weiterführend vgl. Bandelow/Schade 2008), dennoch ist festzuhalten, dass sich Merkel mit der Festlegung auf den Gesundheitsfonds frühzeitig positionierte, also eine dezidierte Richtungsbestimmung vornahm⁵¹, und sich auch an der Aushandlung konkreter Bestimmungen beteiligte. Unter Führungsgesichtspunkten erscheinen v.a. zwei Aspekte relevant: Zum einen zeigte sich beim Reformpaket zur Gesundheitspolitik das Grundmuster des „vorläufigen Kompromisses“, das auch in anderen Bereichen die Entscheidungsdurchsetzung erleichterte. So wurde die vom Koalitionsvertrag geforderte Problemlösung frühzeitig erreicht, aber die Option offengehalten, nachträgliche Präzisierungen bzw. Korrekturen vorzunehmen (vgl. Hartmann i.d.B.). Zum anderen scheint die Erfahrung der Gesundheitsreform stilprägend für Merkel gewesen zu sein, insofern als sie frühzeitige Festlegungen bei weiteren Reformvorhaben und in vielen Fragen der Tagespolitik in der Folgezeit vermied. Statt „inhaltliche Vorgaben von oben zu machen“, beschränkte sie sich vielmehr auf die „Rolle einer Moderatorin“ (Langguth 2005: 350).

Bemerkenswert ist, dass Merkel diese Linie auch während der internationalen Finanzkrise, die sich absehbar zu einer Krise der Realwirtschaft ausweitete, beibehielt. Auch im Krisenmanagement verlegte sie sich nicht auf Alleingänge. Die von den Koalitionsspitzen ausgehandelten Maßnahmen (u.a. Finanzmarkt-

51 Dabei hatte sie 2003 im parteiinternen Streit um das Prämienmodell einen Richtungsentscheid herbeigeführt und die Union auf die „Kopfpauschale“ eingeschworen; vgl. Bandelow/Schade 2008.

stabilisierungsgesetz vom Oktober 2008, Konjunkturpakete I und II vom November 2008/Januar 2009) konnten zwar letztlich zügig in Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden, doch geriet die Regierungsführung Merkels zusehends unter Rechtfertigungsdruck. Die Kritik richtete sich nicht nur auf den zögerlichen Führungsstil der Bundeskanzlerin⁵², sondern betraf auch grundsatzpolitische Fragen (v.a. hinsichtlich der Staatsinterventionen). Die Maßnahmen zur Krisenbekämpfung waren nicht nur zwischen den Koalitionären, sondern auch im Unionslager umstritten – stand doch die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftskompetenz von CDU und CSU zur Disposition.⁵³ Ohne dass eine abschließende Bewertung des Krisenmanagements an dieser Stelle vorgenommen werden kann, so ist doch festzustellen, dass Merkel in dieser Phase vor allem darauf setzte, die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in der Krise mit Blick auf die bevorstehende Bundestagswahl zu bewahren.

2.3 Public Leadership: Die Medienkanzlerin

Die Führungsrolle der Bundeskanzlerin beschränkt sich nicht auf die administrative und legislative Arena, sondern wird auch ganz wesentlich bestimmt durch die mediale Selbstdarstellung ihrer Regierungsführung. Im letzten Abschnitt fokussiert der Beitrag daher auf das Public Leadership, das auf die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung zur Führungssicherung abzielt. Zu berücksichtigen ist, dass Führungsakteure ihr mediales Erscheinungsbild zwar beeinflussen, jedoch nicht vollends kontrollieren können. Zudem geht es hierbei nicht allein um das individuelle Talent im Umgang mit den Medien. Vielmehr ist kommunikative Kompetenz das Ergebnis eines professionellen Medienmanagements der Regierung (vgl. Mertes 2007).

Regierungskommunikation als Führungsressource

Dass Merkel die Regierungskommunikation als Führungsressource erkannte, ist bereits am Personaltableau ablesbar. So holte sie Ulrich Wilhelm von München nach Berlin, um die Position des Regierungssprechers und Chefs des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (BPA) zu besetzen. Er war im Untersuchungszeitraum ebenso zum engeren Beraterkreis der Bundeskanzlerin zu rechnen wie Eva Christiansen, ehemals Pressesprecherin, seit Mai 2007 Kommunika-

52 Vgl. u.a. Nico Fried: „Drei unter Druck“, in: SZ v. 12.12.2008.

53 In aller Deutlichkeit zeigte sich dies bei der so genannten „Opel-Rettung“ Ende Mai 2009, als die von Merkel geleiteten Spitzenverhandlungen im Bundeskanzleramt beinahe mit einem Eklat endeten; vgl. SZ v. 02.06.2009.

tionsberaterin Merkels⁵⁴. Darüber hinaus unterhielt sie enge Kontakte zu Berliner Kommunikationsagenturen (vgl. Rosumek 2007).

Der Bundeskanzlerin ist ein zunehmend professioneller Umgang mit den Medien zu bescheinigen. Nicht nur der nachweisbare Wandel von Erscheinungsbild und Auftreten (vgl. Klormann/Udelhoven 2008), auch ihr Medieneinsatz sorgte für anerkennende Berichterstattung; hier v.a. ihr Faible für SMS sowie der mit einigem Erfolg etablierte Kanzlerinnen-Podcast. Die (anfängliche) Schwäche der medialen Selbstinszenierung wurde umgedeutet in eine Stärke Merkels, die sich durch einen betont sachlichen Politikstil von ihrem Vorgänger Schröder abhebe. Offensives „Going Public“, Alleingänge in der Medienarena zur Mobilisierung öffentlicher Unterstützung, seien weniger ihr Stil, als vielmehr sparsame Zurückhaltung mit Wortmeldungen zur Tagespolitik. Die „Inszenierung der Nichtinszenierung“ wurde so zu einem Markenzeichen Merkels erklärt (vgl. u.a. Rosumek 2007).

Tatsächlich nutzte sie von Anfang an das Inszenierungspotenzial des Amtes, zunächst vor allem auf der außenpolitischen Bühne. Langguth (2007: 361) stellt dazu fest: „Diese Symbolik [der roten Teppiche; M.G.] machte sie im Empfinden der deutschen Bevölkerung schnell zur Kanzlerin“. Nicht unerwähnt darf bleiben, dass Merkel von einem – auf den ersten Blick unpolitischen – internationalen Großereignis profitieren konnte: der Fußball-WM 2006. Zudem verschafften ihr die EU-Ratspräsidentschaft sowie der G8-Gipfel in Heiligendamm im Jahr 2007 einen Popularitätsschub. Allgemein wurde ihre Professionalität bei internationalen Gipfeltreffen und Auslandsbesuchen positiv gewürdigt.⁵⁵ Diese präsidial anmutenden Auftritte prägten ihr Bild in der deutschen Öffentlichkeit. Es fanden aber auch einige explizite außenpolitische Akzentsetzungen der Bundeskanzlerin Anklang, wie z.B. ihre Äußerungen gegen das US-Gefangenenlager Guantánamo und für die Beachtung der Menschenrechte.

Doch auch in der Innenpolitik wusste sich Merkel in ihrer Führungsrolle zu präsentieren. Hervorzuheben sind die Klausurtagungen der Bundesregierung, die durchaus Merkmale von Pseudoereignissen erfüllen. So diente die erste Kabinettsklausur der Großen Koalition in Genshagen am 9/10. Januar 2006 zwar vor allem dem Zweck, anstehende Regierungsaufgaben zu planen und den Koalitionsvertrag zu präzisieren; sie bot aber auch einen Rahmen für die Selbstdarstellung des kollegialen Führungsstils der Bundeskanzlerin und der ergebnisorientierten Zusammenarbeit der Koalitionspartner. Stilistisch hob man sich dabei von den

54 Vgl. Angar Graw: „Die Rückkehr der Merkel-Flüsterin“, in: Welt-Online v. 14.05.2007, abrufbar unter: http://www.welt.de/politik/deutschland/article871438/Die_Rueckkehr_der_Merkel_Fluesterin.html.

55 Das US-Magazin FORBES kürte Merkel sogar vier Mal in Folge – erstmals im September 2006 – zur „mächtigsten Frau der Welt“.

Klausurtagungen der Vorgängerregierung ab, da auf aufwändige Inszenierungen verzichtet⁵⁶ und der Arbeitscharakter durch die vereinbarte Vertraulichkeit der Gesprächsrunden noch unterstrichen wurde. Ähnliches gilt für die Koalitionsklausur in Meseberg vom 23. bis 24. August 2007, auf der gemeinsame Eckpunkte der Koalition für die zweite Hälfte ihrer Amtszeit verabschiedet wurden.

Ein weiteres Beispiel für die öffentlichkeitswirksame Demonstration der Führungsrolle der Bundeskanzlerin im Rahmen von Spitzenbegegnungen sind die Anfang April und Oktober 2006 sowie im Juli 2007 im Kanzleramt veranstalteten Energiegipfel. Hier – wie auch bei den Integrationsgipfeln im Kanzleramt⁵⁷ – ging es darum, Themen zu besetzen und den „programmatischen Anspruch“⁵⁸ der Union zu dokumentieren. Das Ziel dieses strategischen Themenmanagements bestand also nicht zuletzt darin, dem Koalitionspartner – und Konkurrenten in der elektoralen Arena – Deutungsmacht streitig zu machen. Im erwähnten Fall betraf dies vorrangig Fragen der Energiesicherheit sowie des Klimaschutzes, die den grundlegenden Dissens der Koalitionspartner zum Atomausstieg berührten. Anders als bei der Vorgängerregierung (vgl. Siefken 2006) ging es bei den von Merkel initiierten Gipfeltreffen offenbar weniger darum, Widerstände in den eigenen Reihen durch die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an der Erarbeitung gemeinsamer Positionen zu umgehen, als vielmehr darum, den Koalitionspartner argumentativ in die Defensive zu bringen und so längerfristig zu Kompromissen zu bewegen. Ein Governance-Element politischer Führung wird hier sichtbar.

Die Presseresonanz zeigt aber auch, dass es mittlerweile zum professionellen Spiel gehört, die Inszenierung derartiger „Großereignisse“ zu dechiffrieren. Zum Problem wird dies dann, wenn substanzielle Ergebnisse auf längere Sicht ausbleiben oder widersprüchliche Entscheidungen die Glaubwürdigkeit beschädigen. Problematisieren lässt sich dies anhand der – zunächst durchaus erfolgreichen – Inszenierung als „Klimakanzlerin“. Dazu wurde in den Jahren 2006/07 ein konsequentes Agenda-Setting betrieben (u.a. durch die Energiegipfel im Kanzleramt, G8-Klimaziele, Klimapakete der Bundesregierung). Den symbolischen Höhepunkt setzte im August 2007 die Grönlandreise der Bundeskanzlerin in Begleitung von Umweltminister Gabriel. Merkel machte die Klimapolitik zur Chefsache und vertrat die Linie: „Ein Weiter-so kann es nicht geben“⁵⁹. Auf ihr Drängen hatte beispielsweise die EU im Frühjahr 2007 ehrgeizige Klimaziele

56 So wurde beispielsweise die Pressekonferenz aufgrund der beengten Raumsituation in Genshagen schlicht in den Saal der Berliner Bundespressekonferenz verlegt; vgl. SZ, 09.01.06; SZ v. 11.01.2006

57 Es fanden drei Integrationsgipfel im Kanzleramt statt; der erste am 14.07.2006, ein zweiter am 12.07.2007 und zuletzt am 06.11.2008.

58 So Norbert Röttgen, Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion; zit. nach Johannes Leithäuser: „Von Gipfel zu Gipfel. Der Anspruch der Union, in: FAZ v. 05.04.2006.

59 Zit. nach Michael Bauchmüller/Jeanne Rubner, „Merkels Wende“, in: SZ v. 09.12.2008.

formuliert. Zuletzt jedoch wurde das Bild beschädigt durch die „Realpolitik“ der Bundesregierung unter dem Druck der internationalen Finanzkrise. Verwiesen sei hier nur auf die Rückzugsmanöver bei den Abschlussverhandlungen zum EU-Klimapaket zur Reduzierung der CO₂-Emissionen im Dezember 2008 sowie das Scheitern des Umweltgesetzbuchs im Februar 2009 (vgl. Jänicke i.d.B.).⁶⁰

Öffentliche Unterstützung und Führungssicherung

Die Berichterstattung über die Bundeskanzlerin oszillierte im Untersuchungszeitraum zwischen bewundernder Anerkennung und scharfer Kritik. Dabei fokussierten die Medien immer wieder auf Merkels Führungsrolle und bescheinigten ihr übereinstimmend den Willen zur Macht, stellten aber zunehmend ihre Führungsqualitäten in Frage, nicht zuletzt im Verlauf der Finanzkrise 2008/09. Demoskopische Momentaufnahmen zur wahrgenommenen Führungsstärke der Bundeskanzlerin zeichnen ein uneinheitliches Bild, was die Vermutung nahelegt, dass derartige Einschätzungen oftmals tagesaktuelle Stimmungslagen widerspiegeln (vgl. Tenscher/Batt 2008). Auffallend ist dennoch, dass die Bundeskanzlerin nicht nur die Beliebtheitsskala der Regierungspolitiker anführte, sondern sich auch hinsichtlich ihrer Führungseigenschaften gegenüber ihren (potenziellen) Herausforderern, Kurt Beck und Frank Walter Steinmeier, positiv profilieren konnte. Zudem wurde die Leistung der Bundeskanzlerin durchweg deutlich besser beurteilt als die der Bundesregierung insgesamt. Den Erhebungen der Forschungsgruppe Wahlen zufolge lag die Zufriedenheit mit der Arbeit der Bundeskanzlerin – nachdem das vorübergehende Stimmungstief während der Auseinandersetzungen um die Gesundheitsreform überwunden war – seit dem Spätherbst 2006 durchgängig über der 70-Prozentmarke.⁶¹

Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob und inwiefern Merkel ihren Popularitätsvorsprung zugunsten des Mehrheitserhalts der Union nutzen konnte. Nach der Datenlage profitierte die Union im Untersuchungszeitraum kaum von einem Kanzlerinnen-Bonus. Dies deuten nicht nur die demoskopischen Stimmungstests („Sonntagsfrage“) an, nach denen die CDU/CSU zwar phasenweise zulegte, sich aber trotz der erheblichen Zustimmungsverluste der SPD nicht nachhaltig von dem bei der Bundestagswahl 2005 erreichten Niveau absetzen konnte. Als zuverlässigere Stimmungstests lassen sich des Weiteren die Landtagswahlen der Jahre 2006 bis 2009 heranziehen. Zwar sind zu-

60 Bemerkenswerterweise trat Merkel im Konflikt zwischen den Koalitionspartnern SPD und CSU nicht als Vermittlerin auf; vgl. „Das Projekt Umweltgesetzbuch endet in Schuldzuweisungen“, in: Welt Online v. 02.02.2009; abrufbar unter: http://www.welt.de/welt_print/article3130923/Das-Projekt-Umweltgesetzbuch-endet-in-Schuldzuweisungen.html.

61 Vgl. hierzu sowie im Folgenden die Politbarometer-Erhebungen der Forschungsgruppe Wahlen, 2005-2009.

rückliegende Landtagswahlentscheidungen (zuletzt u.a. Bayern 2008, Hessen 2008/09, Saarland 2009) als vornehmlich landespolitisch motiviert einzustufen, doch setzten die teils erheblichen Stimmenverluste die Unionsführung – und damit auch die Bundeskanzlerin – erkennbar unter Druck.

Unter Führungsgesichtspunkten ist ein weiterer Aspekt relevant: Nicht nur die Wählerrends sorgten – insbesondere angesichts der nahenden Bundestagswahl vom 27. September 2009 – für Verunsicherung im Unionslager. Hinzu trat eine längerfristig sich entwickelnde programmatisch-politische Verunsicherung in der Partei, aber auch ein sich abzeichnendes Orientierungsdefizit in der Anhängererschaft. Durch ihren hochgradig adaptiven Führungsstil riskierte Merkel, dass sich in der Öffentlichkeit der Eindruck „programmatischer Beliebigkeit“ verfestigte. Wenn aber der Wertebezug politischer Entscheidungen mit dem notwendigen Pragmatismus politischer Weichenstellungen in einen Gegensatz gerät, dann ist die politische Glaubwürdigkeit gefährdet. Es erodiert damit auch die Möglichkeit, die Meinungsführerschaft zu den relevanten politischen Fragen zu behaupten. In letzter Konsequenz droht der Vertrauensentzug durch den Wähler wie auch die eigene Partei. Die Allegiance-Funktion politischer Führung erfüllte Angela Merkel somit nur bedingt – trotz des am 27. September 2009 errungenen Wahlsiegs.

3 Fazit: Der Führungsstil-Mix

Der Führungsstil von Bundeskanzlerin Angela Merkel ist in der interaktionistischen Perspektive als Produkt institutioneller Rahmenbedingungen, der politischen Kräfteverhältnisse und situativer Herausforderungen, wie auch akteursspezifischer Voraussetzungen zu betrachten. Den innenpolitischen Restriktionen begegnete Merkel einerseits mit einem Führungsstil, der als adaptiv-moderierend, d.h. Handlungsspielräume vorsichtig auslotend und Mehrheiten sichernd, zu beschreiben ist. Andererseits setzte sie auf öffentlichkeitswirksame, mediale Inszenierungen, die ihr individuelles Profil als Führungsakteur kontextgerecht – mithin nicht als „Basta“-Kanzlerin, sondern eher als „kollegiale Sachwalterin des Übergangs“ – akzentuierten, um hierdurch mittelfristig Handlungsspielräume zu wahren. Offensiv pflegte sie hingegen das außenpolitische Parkett, um sich als „Staatsfrau“ präsidial zu profilieren und sich parteipolitischer Querelen zu entheben.

Was die einen als „opportunitätsgesteuerten Führungsstil“ (Raschke/Tils 2007: 119) klassifizieren, ließe sich mit Joseph S. Nye (2008) auch als „smart power“ bezeichnen. Demnach liegt Merkels Stärke in der Fähigkeit, den institutionellen wie auch politischen Kontext zu analysieren, Konstellationen und deren

Veränderungen zu erkennen und sich hierauf einzustellen. Richtungsnavigation, Führungssicherung wie auch Entscheidungsdurchsetzung sind ihr auf diese Weise über weite Strecken gelungen. Oder wie es in einer Halbzeitbilanz der Großen Koalition treffend formuliert wurde: „Sie schaut zu und sammelt Mehrheiten [...] Sie begibt sich nicht mehr in Auseinandersetzungen, die sie nicht gewinnen kann oder die zu gewinnen nutzlos wäre.“⁶²

Eine „Achillesferse“ dieses adaptiv-moderierenden Führungsstils könnte jedoch darin bestehen, dass ihre Anpassungsfähigkeit die Erwartungen und Bedürfnisse der eigenen Anhängerschaft – vor allem der Kernklientel der Unionsparteien – nach politischer Orientierung vernachlässigte. Die Konstellation der Großen Koalition, die beständig Kompromisse erforderte und – je näher die Wahl rückte – die Kompromissbereitschaft der Koalitionäre auch zu überdehnen drohte, ließ zweifelsohne wenig Raum für Visionen. Das Festhalten an langfristigen Gestaltungszielen ist aber unverzichtbarer Bestandteil der Orientierungsleistung politischer Führung. Hier ist ein Allegiance-Defizit zu konstatieren, das sich in der Finanzkrise in unvorhergesehener Weise verschärfte, entstand dadurch doch eine erhebliche Verunsicherung über den Kurs der Politik. Zugleich wurde überdeutlich, dass Leadership in hohem Maße durch die Erwartungshaltung der Gefolgschaft – sei es in der eigenen Partei oder der breiten Bevölkerung – bestimmt wird. Die Finanzkrise stellte somit nicht nur das substanzielle Politikergebnis der Großen Koalition in Frage (z.B. das beinahe schon erreichte Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts), sondern konfrontierte auch die Bundeskanzlerin mit neuen Anforderungen. Denn in der Krise wächst auch dramatisch der Bedarf an politischer Führung, ungeachtet der beschränkten Handlungsspielräume.

Was ein einzelner Führungsakteur realistischerweise zu leisten vermag und was Angela Merkel in ihrer ersten Amtszeit geleistet hat, wird erst mit wachsendem zeitlichem Abstand abschließend zu bilanzieren sein. Darüber hinaus bleibt zu prüfen, ob und inwieweit sich ihr Führungsstil unter den Bedingungen der schwarz-gelben Koalition – angesichts eines zumindest partiell veränderten „leadership environment“ – wandeln wird. Ablesbar ist bereits, dass die Anforderungen an Merkels Führungsrolle eher noch gestiegen sind; herrscht in den eigenen Reihen doch die Erwartung vor, dass die Bundeskanzlerin der Regierungspolitik wieder stärker die Handschrift der Union verleiht.

62 Günter Bannas, „Die Konsenskanzlerin“, in: FAZ v. 19.07.07

Literatur

- Bandelow, Nils C./ Schade, Mathieu*, 2008: Die Gesundheitsreform der Großen Koalition: Strategische Erfolge im Schatten des Scheiterns, in: Fischer, Thomas et al. (Hrsg.): Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele. Gütersloh, 85-144.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 1964: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin (2. Aufl. 1998).
- Burns, James MacGregor*, 1978: Leadership. New York.
- Busse, Volke*, 2005: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben – Organisation – Arbeitsweise. Heidelberg.
- Deiß, Matthias*, 2003: Die Führungsfrage. CDU und CSU im zwischenparteilichen Machtkampf (Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland, Bd.14). München.
- Edinger, Lewis J.*, 1990: Approaches to the Comparative Analysis of Political Leadership, in: Review of Politics 52: 509-523.
- Elcock, Howard*, 2001: Political Leadership. Cheltenham, Northampton.
- Elgie, Robert*, 1995: Political Leadership in Liberal Democracies. Houndsmills et al.
- Forkmann, Daniela/ Schlieben, Michael* (Hrsg.), 2005: Die Parteivorsitzenden in der Bundesrepublik Deutschland 1949-2005. Wiesbaden.
- Gast, Henrik*, 2008: Wann und warum wirken Regierungschefs charismatisch? Eine Übertragung der Ergebnisse der interdisziplinären Charisma-Forschung mit arenenspezifischen Differenzierungen, in: Zeitschrift für Politik 55 (2): 147-174.
- Gast, Henrik/ Kranenpohl, Uwe*, 2008: Große Koalition – schwacher Bundestag?, in: APuZ 16: 18-23.
- Glaab, Manuela*, 2006: Die Inszenierung des Neuanfangs: Hundert Tage Große Koalition, <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2006/hundert-tage.php>.
- Glaab, Manuela*, 2007a: Strategie und Politik: Das Fallbeispiel Deutschland, in: Fischer, Thomas et al. (Hrsg.): Die Strategie der Politik. Ergebnisse einer vergleichenden Studie. Gütersloh, 67-115.
- Glaab, Manuela*, 2007b: Politische Führung als strategischer Faktor, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2: 303-332.
- Hartmann, Patrick u.a.*, 2008: Zwischen Wahlkampf und Regierungsverantwortung – Die Rolle der Koalitionsverhandlungen im Prozess der Machtwechsel 1983, 1998 und 2005. C·A·P Working Paper, Januar, <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2008/wp-2008-01.php>.
- Hippler, Florian*, 2009: Politische Kommunikation am Wahlabend. Die „Bonner / Berliner Runden“. C·A·P Working Paper, September, <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2009/hippler.php>.
- Helms, Ludger*, 2000: „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: Politische Vierteljahresschrift 41 (3): 411-434.
- Helms, Ludger*, 2006: The Grand Coalition. Precedents and Prospects, in: German Politics and Society 24 (1): 47-66.
- Hennis, Wilhelm*, 1964: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik. Tübingen.

- Hilmer, Richard/ Müller-Hilmer, Rita*, 2005: Die Bundestagswahl vom 18. September 2005: Votum für Wechsel in Kontinuität, in: ZParl 1: 183-218.
- Holtmann, Everhard*, 2008: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – kein Phantom?, in: Holtmann, Everhard/ Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns. Wiesbaden, 74-84.
- Jung, Matthias/ Wolf, Andrea*, 2005: Der Wählerwille erzwingt die große Koalition, in: APuZ 51-51: 3-12.
- Katzenstein, Peter J.*, 1987: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia.
- Knoll, Thomas*, 2004: Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949 – 1999. Wiesbaden.
- Korte, Karl-Rudolf*, 2005: Was entschied die Bundestagswahl 2005?, in: APuZ 51-52: 12-18.
- Korte, Karl-Rudolf/ Fröhlich, Manuel*, 2004: Politik und Regieren in Deutschland. Paderborn.
- Korte, Karl-Rudolf/ Hirscher, Gerhard* (Hrsg.), 2000: Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien. München.
- Kurbjuweit, Dirk*, 2009: Angela Merkel: die Kanzlerin für alle? München.
- Langguth, Gerd*, 2007: Angela Merkel. Aufstieg zur Macht. München (zuerst München 2005).
- Mertes, Michael*, 2007: Regierungskommunikation in Deutschland: komplexe Strukturen, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik. Gütersloh, 17-35.
- Müller, Wolfgang/ Strøm, Kaare*, 2000: Coalition Governments in Western Europe. New York.
- Murswiek, Axel*, 1990: Die Bundesrepublik Deutschland – Kanzlerdemokratie, Koordinationsdemokratie oder was sonst?, in: Hartwich, Hans-Hermann/ Göttrik, Wewer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik, Bd. 1. Opladen, 151-169.
- Niclaß, Karlheinz*, 2004: Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder. Paderborn et al.
- Niclaß, Karlheinz*, 2008: Kiesinger und Merkel in der Großen Koalition, in: APuZ 16: 3-10.
- Nye, Joseph S.*, 2008: The Powers to Lead. Oxford, New York.
- Raschke, Joachim/ Tils, Ralf*, 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden.
- Rudzio, Wolfgang*, 2008: Informelles Regieren – das Koalitionsmanagement der Regierung Merkel, in: APuZ 16: 11-17.
- Roll, Evelyn*, 2005: Die Erste. Angela Merkels Weg zur Macht. Reinbek bei Hamburg.
- Rosumek, Lars A.*, 2007: Die Kanzler und die Medien. Acht Portraits von Adenauer bis Merkel. Frankfurt a.M.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007: Das politische System Deutschlands. München.
- Schuetz-Wetschky, Eberhard*, 2008: Richtlinienkompetenz (hierarchische Führung) oder demokratische politische Führung? Antwort an Everhard Holtmann, in: Holtmann, Everhard/ Patzelt, Werner J. (Hrsg.) 2008: Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns. Wiesbaden, 85-97.

- Siefken, Sven T.*, 2006: Regieren per Expertenkommission? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierung 1998 bis 2005, in: ZParl 3: 559-581.
- Stoiber, Michael*, 2008: Politische Führung und Vetospieler: Einschränkungen exekutiver Regierungsmacht, in: Holtmann, Everhard/ Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns. Wiesbaden, 35-57.
- Stiwe, Klaus*, 2004: Die Inszenierung des Neubeginns. Antrittsreden von Regierungschefs in Großbritannien, den USA, Frankreich und Deutschland. Wiesbaden.
- Stiwe, Klaus*, 2008: Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen, in: APuZ 16: 24-31.
- Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich*, 2007: Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale, in: Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 1. Gütersloh, 56-106.
- Tenscher, Jens/ Batt, Helge* (Hrsg.), 2008: 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition. Wiesbaden.
- Thaysen, Uwe*, 2005: Regierungsbildung 2005: Merkel, Merkel I, Merkel II?, in: ZParl 37 (3): 582-610.
- Thaysen, Uwe*, 2006: Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland: Daten zum Start der Regierung Merkel 2005/2006, in: ZParl 37 (3): 470-480.
- Wiliarty, Sarah E.*, 2008: Angela Merkel's Path to Power: The Role of Internal Party Dynamics and Leadership, in: German Politics 17 (1): 81-96.

Koalitionsmechanismen in einer Großen Koalition: Das Beispiel der Regierung Merkel

Nicht erst seit [den mühseligen Beratungen zur Gesundheitsreform] haben die Spitzen von CDU, CSU und SPD das Gefühl, dass die Entscheidungsmechanismen der Koalition dringend verbessert werden müssen. Schon vorher hatten sie erlebt, wie sich Streit breit machte und Fehler einschlichen, weil die Größe der Runden und die Terminierung nicht stimmten – und man sich, was künftig vermieden werden soll, künstlich unter Zeitdruck setzte. (Süddeutsche Zeitung, 26. Juli 2006: 5)

Kaum ein Jahr nach Beginn der Amtszeit der zweiten Großen Koalition in Deutschland hatte also in den Augen der Beteiligten das Konfliktmanagement versagt. Dennoch erreichte es sein vielleicht wichtigstes Ziel: Die Regierung unter Angela Merkel überstand die gesamte Legislaturperiode, obwohl die Koalition viele schmerzhaft Entscheidungen treffen musste.

Die zweite Große Koalition war im Gegensatz zur ersten keine Wunschlösung der Beteiligten. Vielmehr entstand sie als Notlösung aufgrund der fehlenden Bereitschaft der anderen Parteien zur Mitarbeit in alternativen Koalitionen. Dennoch gab es eine lange Liste von Erwartungen an die Große Koalition, welche aufgrund ihrer großen Mehrheit als besonders durchsetzungsstark angesehen wurde. Diese Erwartungen waren auch Erwartungen an die Leistungsfähigkeit des Koalitionsmanagements. Dieser Beitrag untersucht, wie das Koalitionsmanagement der zweiten Großen Koalition strukturiert war und in der Praxis funktionierte. Gerade bei einer Großen Koalition ist dies von besonderem Interesse, weil ein solches Bündnis mit einer Reihe von Strukturproblemen behaftet ist, aus denen sich besondere Anforderungen für das Koalitionsmanagement ergeben.

Aber was ist nun eine „Große Koalition“? Was im räumlichen und zeitlichen Kontext selbstverständlich erscheint – das Bündnis aus CDU/CSU und SPD in Deutschland oder jenes aus ÖVP und SPÖ in Österreich – wird zum Problem, wenn man den Begriff *analytisch* verstehen will (Müller 2008). Gemein ist diesen konkreten Großen Koalitionen, dass sie mit einem Minimum an beteiligten Parteien auskommen, damit aber weit über das Gewinn-Kriterium (50% + 1 Sitz

in der ersten Parlamentskammer) hinausgehen und die Hauptpole des Parteiensystems einbinden.

1 Strukturprobleme Großer Koalitionen

Große Koalitionen sind mit drei Strukturproblemen konfrontiert, die sich auf die drei zentralen Ziele von politischen Parteien beziehen: den Erwerb politischer Ämter (*office*), die Durchsetzung von Politikinhalten (*policy*) und den Gewinn von Wählerstimmen (*votes*) (Müller/Strøm 1999).

1.1 Ämter

Eines der am besten abgesicherten Gesetze der sozialwissenschaftlichen Koalitionsforschung ist die Proportionalitätsnorm. Sie besagt, dass die Ämterverteilung in Regierungsbündnissen weitestgehend proportional zum Kapital an Parlamentssitzen der Regierungsparteien erfolgt (Gamson 1961; Laver/Schofield 1990: 193; Warwick/Druckman 2001; Verzhichelli 2008). Große Koalitionen verlangen den Partnern – im Vergleich zu *minimal-winning* oder anderen „kleinen“ Koalitionen – aber ein hohes Maß an Ämterverzicht ab. Das macht solche Bündnisse für die beteiligten Parteien und Politiker unattraktiv. Außerdem wäre dem „Juniorpartner“ einer Großen Koalition in einer anderen Regierungskonstellation wahrscheinlich sogar der „Hauptpreis“, das Amt des Regierungschefs, zugefallen. Solche „Einbußen“ sollten immer für jene Partei leichter zu ertragen sein, die neben der Großen Koalition keine weitere Option auf Regierungsteilnahme gehabt hätte. Freilich ist den Akteuren nicht immer klar, wie die Koalitionsschancen verteilt sind. Ämterverzicht ist in einer Situation der Ungewissheit und bei risikoaversen Parteien eher zu erwarten als bei vollständig informierten bzw. risikofreudigen Akteuren. Zusätzliche Information der Akteure über alternative Koalitionsmöglichkeiten kann auf Große Koalitionen besonders destabilisierend wirken, da beide Partner in anderen Konstellationen mehr Ämter für sich in Anspruch nehmen könnten.

Auch wenn die Partner eine Große Koalition an sich nicht in Frage stellen wollen, birgt die Ämterverteilung einen permanenten Anreiz zum Wettbewerb innerhalb des Regierungslagers, also zur Stärkung des Gegeneinanders auf Kosten des Miteinanders. Das beinhaltet etwa gegenseitige Schuldzuweisung für unpopuläre Maßnahmen der Regierung oder einseitige Beanspruchung der Verdienste um populäre Entscheidungen. Maßnahmen, die in der Öffentlichkeit eindeutig als Erfolg *einer* Regierungspartei gewertet würden, laufen Gefahr blockiert zu werden. Die Parteien handeln dabei in Antizipation der nächsten Wahl

und ihrer Konsequenzen, möglicherweise aber auch aufgrund der Befürchtung, durch gravierende Verschiebung ihrer (vermuteten oder in Umfragen erhobenen) Wählerunterstützung bereits während der Regierungszeit durch vorzeitige Wahlen erpressbar zu werden (Lupia/Ström 1995). Zwar würde die Proportionalnorm nahelegen, dass das in *allen* Koalitionen der Fall ist, denn mehr Sitze im Parlament sollten auch zu einem größeren Anteil an Kabinettsitzen führen. Zwei Aspekte machen jedoch Große Koalitionen besonders anfällig für derartiges Konkurrenzverhalten in der Regierung: Erstens sind „kleine“ Koalitionen häufig von vornherein durch Abweichungen von der Proportionalnorm zu Gunsten des kleineren Partners gekennzeichnet (*small party bias*, Warwick/Druckman 2001); es ist daher nicht klar, dass Verschiebungen in der relativen Stärke der Koalitionsparteien durch Wahlen auch zu einer Veränderung der Ämterverteilung führen würden. Mithin besteht weniger Anreiz für beide Parteien, auf Ämtergewinn zu setzen. Zweitens bedeutet das ähnliche Gewicht der Partner in Großen Koalitionen, dass der zweite auch erster sein könnte und umgekehrt. Während bei „kleinen“ Koalitionen die Rollen von Senior- und Juniorpartner klar verteilt sind und Wahlen in aller Regel an den grundsätzlichen Kräfteverhältnissen zwischen ihnen nichts ändern werden, konkurrieren die Parteien in Großen Koalitionen um das Amt des Regierungschefs. Daraus ergibt sich für den Juniorpartner der Anreiz, wann immer möglich, die Autorität des Regierungschefs in Frage zu stellen und personelle Alternativen zu ihm ins Spiel zu bringen. Ziel der schwächeren Partei bei Wahlen muss jeweils sein, das Amt des Premierministers durch Umkehr der Kräfteverhältnisse für sich zu gewinnen. Dem größeren Partner bleibt diese Logik natürlich nicht verborgen, er versucht sich darauf einzustellen und einer Bedrohung der Seniorposition vorzubeugen. Also ist selbst eine auf Fortbestand angelegte Große Koalition auf Grund des Wettbewerbs um das Amt des Regierungschefs größeren internen Belastungen ausgesetzt als ein „kleines“ Bündnis. Zudem sind Große Koalitionen zumeist von vornherein nicht als ein Modell für längere Zeit gedacht, was erneut die Konkurrenz zwischen den Regierungsparteien anfachen sollte.

1.2 Politikinhalte

Parteien müssen bei der Bildung von Koalitionen auch oder vor allem die zukünftige Regierungspolitik und die Durchsetzungschancen bestimmter Inhalte (*policy*) im Auge haben. Aus den *policy*-Zielen von Parteien wurden einige spezifische Koalitionstheorien abgeleitet. Eine Theorie erwartet, dass Koalitionen „verbunden“ (*connected*) sind, d. h. dass sie aus Parteien gebildet werden, die auf der entscheidenden Politikdimension benachbart sind (Axelrod 1970). Eine andere Theorie besagt, dass jenes Regierungsbündnis realisiert wird, bei dem die

geringste Politikdistanz (*minimal distance*) zwischen den beteiligten Parteien besteht (de Swaan 1973). Weitere Theorien gehen von den einzelnen Parteien und ihrer Verhandlungsmacht aus und sagen die Bildung von Koalitionen um jene Partei voraus, die im räumlichen Politikmodell die Mitte (den Median-Abgeordneten) stellt (etwa Laver/Schofield 1990: 110-119; van Deemen 1991). Trotz der Bemühungen, Inhalte umzusetzen, die „möglichst nahe“ an den eigenen Zielen liegen, kann es zu gravierenden Abweichungen vom Programm einzelner Parteien kommen. Daher argumentiert eine neuere Theorie, dass einzelne Parteien bestimmte „*policy*-Horizonte“ haben, also *absolute* Grenzen der Kompromissbereitschaft im Hinblick auf die von der Koalition zu realisierenden Politikinhalte (Warwick 2000).

Bereits eine oberflächliche Charakterisierung des deutschen Parteiensystems führt zum Schluss, dass eine Große Koalition nicht unbedingt die aus *policy*-Gründen erwartete Regierung ist: Entweder sind es andere Bündnisse, die den spezifischen Erwartungen der Theorien entsprechen, oder Große Koalitionen sind lediglich eine unter mehreren theoretisch ableitbaren Koalitionen. Für die Parteien ist es in Großen Koalitionen meist schwieriger, sich mit dem Regierungspartner zu einigen als in Bündnissen mit einer kleineren Partei. Entweder sind nur Kompromisse möglich, die für jedenfalls einen Partner (weit) hinter dem zurückbleiben, was erstrebenswert wäre, oder es wird die Rechnung auf Kosten Dritter gemacht – etwa des Budgets oder von Bereichen, die keine mächtigen Fürsprecher in der Regierung haben. Für das Koalitionsmanagement ergibt sich so die Erwartung, dass bei deutlichen Differenzen auch das Scheitern der Kompromissfindung für die Parteien eine attraktive Option sein kann (Gilmour 1995).

1.3 Wählerstimmen

Als große Parteien haben die Partner in einer Großen Koalition viel zu verlieren und verhältnismäßig wenig zu gewinnen. Unter günstigen Umständen kann die Auseinandersetzung zwischen den Regierungsparteien eine Wahldynamik erzeugen, die beiden hilft, weil sie die Wahl auf die Frage zuspitzt, welche Großpartei als die stärkere hervorgeht und damit den Anspruch erheben kann, den Regierungschef zu stellen. Das war in Österreich von 1949 bis 1966 der Fall, als die Wahlunterstützung für ÖVP und SPÖ zwar zyklischen Schwankungen unterlag, diese Parteien gemeinsam aber immer stärker wurden und die Opposition marginalisierten. Das Wahlergebnis 1969, nach der ersten Großen Koalition in Deutschland, mit geringen CDU/CSU-Verlusten, die durch die SPD-Gewinne deutlich übertroffen wurden, entspricht der in Österreich beobachteten Entwicklung. Diese Dynamik aber wiederholte sich in den SPÖ-ÖVP-Koalitionen der

1980er und 1990er Jahre nicht und beide Regierungsparteien büßten erheblich an Wählerunterstützung ein. Nach einer weiteren Periode Großer Koalition erlitten SPÖ und ÖVP bei den Nationalratswahlen 2008 schwere Verluste und erreichten historische Tiefststände an Stimmenanteilen. Ähnliche Signale gingen von den seit der Bildung der Großen Koalition 2005 in Deutschland abgehaltenen Wahlen zu den Landesparlamenten aus (Egle i.d.B., Tabelle 2).

Wenn die Entscheidungen Großer Koalitionen Kompromisslösungen zwischen den großen Parteien sind, dann geben sie Anreize zum *direktionalen* Wählen. Schon Wähler, die nur leichte Präferenzen für etwas weniger zentristische Lösungen haben, können sich für Oppositionsparteien entscheiden, wenn diese im Hinblick auf entsprechende *issues* klare Standpunkte einnehmen und sich diesen stark verpflichten – ohne aber extrem zu wirken (Hinich/Munger 1997; Merrill/Grofman 1999).

2 Koalitionsmechanismen

Parteien in Koalitionen stehen in einem permanenten Verhandlungsspiel und in Großen Koalitionen sind die „Spieleinsätze“ tendenziell höher. Um die damit verbundenen Unsicherheiten zu begrenzen (Lupia/Strøm 2008), einigen sie sich auf eine Reihe von Mechanismen des Koalitionsmanagements (Müller/Meyer 2010). Eine Übersicht über solche Mechanismen ist die Basis für die im Anschluss folgende Analyse ihres Einsatzes in der zweiten Großen Koalition.

Ein zentraler Mechanismus ist der Koalitionsvertrag (Müller/Strøm 2008), der verschiedene Festlegungen enthalten kann: materielle *policy*-Vereinbarungen, Aufteilung von Ämtern, Mechanismen des Koalitionsmanagements und zur Lösung von *policy*-Konflikten. Koalitionen mit schriftlichen Koalitionsabkommen haben eine größere Überlebenswahrscheinlichkeit (Saalfeld 2007). Je mehr von der Agenda der Koalition schon im Koalitionsabkommen festgeschrieben ist und je präziser diese Festlegungen sind, desto mehr „Stolpersteine“ sind aus dem Weg geschafft (Timmermans 2003). Die erste rot-grüne Regierung z.B. hatte sich ein umfangreiches Koalitionsabkommen gegeben und setzte 73% der dort angekündigten Vorhaben auch um (Leirbukt 2004: 117). Die Umsetzung eines Koalitionsvertrags ist abhängig davon, ob die darin vereinbarten Kompromisse impliziter oder expliziter Natur sind (Timmermans 2003). In Fragen, die Konsens zulassen, legen Parteien sich zumeist auf *explizite* Kompromisse fest. Hingegen wird ein Koalitionsvertrag bei Themen von prinzipieller Bedeutung für mindestens eine Partei oft nicht über *implizite* Kompromisse – wie beispielsweise Vereinbarungen zu Verfahrensfragen oder Absichtsbekundungen – hinausge-

hen (Timmermans 2003: 138). Letztere Kompromisse erfordern Nachverhandlungen und lassen sich damit nicht direkt umsetzen.

Neben dem Koalitionsvertrag existieren weitere Mechanismen des Koalitionsmanagements. Im Rahmen des „Kreuzstichverfahren“ kontrollieren Koalitionspartner sich vor der Einbringung eines Gesetzesentwurfes gegenseitig durch Staatssekretäre. Ein Staatssekretär überwacht dabei im Auftrag seiner Partei den Minister aus der Partei des Koalitionspartners (Thies 2001; für Deutschland: Grimm 1983; Manow 1996). Zwei weitere Mechanismen sind zum einen Verzögerungstaktiken durch die Fraktionen (Martin/Vanberg 2004) sowie zum anderen Kontrolle durch Ausschüsse (Martin/Vanberg 2005). Über Ausschüsse haben die Parteien die Möglichkeit, Änderungsanträge einzubringen oder den Text eines Entwurfs umzuschreiben (Martin/Vanberg 2004). Zusätzlich, so argumentieren Kim und Loewenberg (2005) würden Ausschussvorsitzende – in einer Art Adaption des Kreuzstichverfahrens – eingesetzt, um die Minister, deren Ressort in den Zuständigkeitsbereich ihres Ausschusses fällt, zu kontrollieren.

Was aber passiert in Fällen, in denen die Umsetzung der Koalitionsabsprachen zu ernststen Konflikten führt oder sich bei Kontrollen herausstellt, dass ein Partner von Koalitionsvertrag abgewichen ist? Für solche Fälle werden in Koalitionsverträgen Arenen für die Konfliktlösung etabliert (Müller/Strøm 2000: 18). Dabei lassen sich drei Typen von Arenen unterscheiden (Andeweg/Timmermans 2008). Interne Arenen sind demnach solche, an denen nur Kabinettsmitglieder beteiligt sind, z.B. ein Inneres Kabinett als stabile Gruppe eines Teils der Regierungsmitglieder. Gemischte Arenen binden Repräsentanten der Koalitionsparteien ein, die selbst keinen Sitz im Kabinett haben. Koalitionsausschüsse sind ein Beispiel für eine gemischte Arena. Schließlich erfolgt Konfliktlösung in externen Arenen ohne Beteiligung von Regierungsvertretern. Dies sind zum Beispiel Treffen der (Mehrheits-) Fraktionsspitzen. Gemischte Arenen bieten somit eine Arena in der Akteure mit eingebunden sind, die innerhalb der Koalitionsparteien wichtige Rollen einnehmen, aber nicht unbedingt im Kabinett sitzen (z.B. Andeweg 2000: 384; De Winter/Timmermans/Dumont 2000). Dieses wichtige Funktionsprinzip von Koalitionsausschüssen betont auch Rudzio (u.a. 1971). Nach Timmermans und Moury (2006: 400) sind gemischte Arenen dort besonders nützlich, wo das Koalitionsabkommen unpräzise war. Koalitionsausschüsse sind also ein Mechanismus zur Umsetzung von Koalitionsvereinbarungen. Sie zentralisieren den politischen Entscheidungsprozess und erleichtern so die Durchsetzung einmal getroffener Absprachen (Timmermans 2003: 28, 153), die häufig ein Junktim zwischen verschiedenen Themen darstellen (Rudzio 1971: 102).

3 Strukturprobleme und Mechanismen des Koalitionsmanagements in der zweiten Großen Koalition

Damit sind die Strukturprobleme von Großen Koalitionen benannt und ihr Repertoire an Managementmechanismen vorgestellt. Erfolgreiches Koalitionsmanagement sichert minimal das Überleben der Regierung. Für sich genommen ist das kein ambitioniertes Ziel (vgl. Sartori 1997). Koalitionsmanagement soll weiters interne Konflikte vermeiden oder die Sichtbarkeit ihrer Austragung begrenzen. Die Formulierung alternativer politischer Problemdefinitionen und -lösungen ist zwar die Essenz von Demokratie, gleichzeitig aber behindert sie die Formulierung und Umsetzung von Regierungspolitik. Effektives Koalitionsmanagement vermeidet erstens Kosten, die aus der Austragung von Konflikten vor Publikum entstehen und sorgt zweitens dafür, dass Entscheidungen innerhalb eines angemessenen Zeitraums zustande kommen. Drittens sollen die Entscheidungen selbst dem Problem angemessen sein, d.h. die Problemlösung soll nicht mit unangemessenen Kosten (für das Budget und/oder zukünftige Generationen) einhergehen und nicht ausschließlich einer politischen Logik folgen, wie sie der „kleinste gemeinsamen Nenner“ zwischen den Koalitionsparteien repräsentiert. Es versteht sich, dass diese drei Anforderungen an effektives Koalitionsmanagement (von erstens bis drittens) sowohl zunehmend schwierig zu meistern als auch zunehmend interpretationsfähig sind. D.h. es ist leichter politische Kosten aus dem Agieren vor Publikum (*audience costs*) zu vermeiden und als solche zu erkennen, als innerhalb eines der Komplexität des Problems entsprechenden und politisch „verträglichen“ Zeithorizonts zu entscheiden und diesen zu bestimmen. Besonders schwierig ist schließlich sowohl die Erarbeitung guter Problemlösungen als auch die qualitative Bewertung einmal getroffener Entscheidungen. Abhängig von der Perspektive des Betrachters und dem angelegten Zeithorizont ist hier immer mit konkurrierenden Interpretationen zu rechnen.

3.1 Strukturprobleme

Die zweite Große Koalition war nach der Wahl 2005 nicht die einzig arithmetisch mögliche Lösung. Diskutiert wurden auch eine „Ampel“-Koalition aus SPD, FDP und den Grünen sowie die so genannte Jamaika-Koalition aus CDU/CSU, den Grünen und der FDP. Die Große Koalition resultierte schließlich aus der Weigerung jener Parteien, die eine „Außenseiterposition“ im jeweiligen Bündnis gehabt hätte – der FDP im Falle der Ampel- und den Grünen im Falle der Jamaika-Koalition – sowie aus Zweifeln an der Stabilität dieser Alternativen.

Mit 445 von 612 Abgeordneten hatte die Koalition eine Mehrheit von 72,7 % der Sitze im Bundestag. Die beiden Partner waren dabei nahezu gleich stark.

Die CDU/CSU stellte anfangs vier, zuletzt nur noch einen Abgeordneten mehr als die SPD. Im Bundesrat verfügte die Koalition zu Beginn der Legislaturperiode über eine knappe Mehrheit von 52 % der Sitze.¹ Nachdem diese Mehrheit anfangs ausgebaut werden konnte, schrumpfte der Sitzanteil der Großen Koalition nach den Wahlen in Bayern im Herbst 2008 und in Hessen im Frühjahr 2009 auf lediglich 43% (Leunig 2006).² Die zweite Große Koalition musste daher bei zustimmungspflichtigen Gesetzen nicht nur die Schwierigkeiten der internen Kompromissfindung meistern, sondern auch die Zustimmung anderer Parteien gewinnen.³ Die dafür nötigen Zugeständnisse bargen zusätzliche Belastungen.⁴

Auch wenn – in Sitzanteilen gemessen – die Partner in der zweiten Großen Koalition nahezu gleich stark waren, veränderte sich diese Parität – an Umfragen gemessen – direkt nach der Wahl. Der Umfragerückstand der SPD verstetigte sich und die Partei lag im Mittel 4,2% hinter den Unionsparteien.⁵ Somit konnte sich die SPD nur bedingte Chancen ausrechnen, die CDU/CSU als stärkste Partei abzulösen.

Neben diesen Besonderheiten allerdings lassen sich auch für diese Große Koalition die oben genannten Strukturprobleme identifizieren. Die zwei gleich starken Parteien mussten auf Ressorts verzichten, die ihnen eine inhaltliche Profilierung ermöglichen hätten. Rein numerisch wurde die SPD für den Verzicht auf die Kanzlerschaft mit 8 von 14 Fachressorts kompensiert. Betrachtet man allerdings das Kabinett als Ganzes, dem zusätzlich die Kanzlerin und der Kanzleramtsminister angehören, so ergibt sich ein Verhältnis von 1:1 zwischen den Parteien – für beide Partner ein klarer Nachteil gegenüber möglichen Alternativen.

Die Herausforderungen, die sich aus der beschränkten Zahl der Ämter für jede Partei ergeben, spiegeln sich in den inhaltlichen Zugeständnissen wider, die bei der Kompromissfindung notwendig wurden. Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition II ist der bislang längste in der Geschichte der Bundesrepublik. Die Koalitionspartner versuchten darin, eine Reihe substantieller Differenzen zu überbrücken und dabei nicht als diejenige Partei dazustehen, die zu stark von der

1 Die erste Große Koalition konnte relativ bald nach Ihrem Amtsantritt durch Wahlen in Hessen im Januar 1967 eine Bundesratsmehrheit von 53% erlangen, die dann auch bis 1969 Bestand hatte.

2 Die Übersicht basiert auf den Angaben aus: http://www.foederalismus.uni-jena.de/foederalismus/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=66. Aufgerufen am 20.2.2009.

3 Zur Mehrheit werden hier alle Länder gezählt, die entweder von CDU, CSU oder SPD Alleinregierungen oder einer Koalition der Regierungsparteien im Bund regiert wird (Leunig 2006).

4 Allerdings hatte der Bundesrat durch die Föderalismusreform seltener Mitspracherechte als dies in vergangenen Legislaturen der Fall war. Dennoch musste die Große Koalition bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen substantielle Zugeständnisse machen. Wie Zohlnhöfer (2009: 10-11) außerdem dokumentiert, nahm die Zahl der Vermittlungsverfahren nach der Wahl in Hessen deutlich zu.

5 Basis sind die Daten der Sonntagsfrage der Forschungsgruppe Wahlen ohne zusätzliche Gewichtung durch „längerfristige Überzeugungen und auch taktische Überlegungen“ (<http://www.wahlrecht.de/umfragen/politbarometer.htm>, Zugriff am 20.2.2009).

ursprünglichen Position abgewichen ist. Dies wurde beispielsweise bei den langwierigen Verhandlungen zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns deutlich oder bei den Streitigkeiten um die ‚Herdprämie‘ (offiziell Betreuungsgeld) – der Frage, ob auch Hausfrauen, welche die Kindererziehung zuhause übernehmen, staatliche Unterstützung erhalten sollen, um sie jenen Familien gleichzustellen, die für die Nutzung von Betreuungseinrichtungen staatliche Hilfe bekommen. Ebenso kontrovers wurde das Allgemeine Gleichstellungsgesetz – die deutsche Umsetzung der Anti-Diskriminierungsrichtlinie der EU – diskutiert.

Auch mit Blick auf das Streben von Parteien nach Wählerstimmen verlangte die Beteiligung an der Großen Koalition vor allem der SPD einiges ab. In einem Zeitraum, in dem Die Linke begann, auch im Westen Deutschlands erste Erfolge zu feiern (so die Wahl in Hessen 2008), war die SPD in der Koalition nur bedingt in der Lage durch inhaltliche Positionierungen auf diesen Angriff auf ihr Wählerpotential zu reagieren. Ein Teil der internen Differenzen in der SPD über den richtigen Umgang mit der Linkspartei rührte daher, dass die SPD als Regierungspartei nur eingeschränkt mit *policies* reagieren konnte und programmatische Schwenks nach links nur das Spannungsverhältnis zwischen Programm und Realität vergrößert und die Koalition in Frage gestellt hätten.

3.2 Mechanismen des Koalitionsmanagements

Während die erste Große Koalition ganz auf einen Koalitionsvertrag verzichtet hatte (Saalfeld 2000: Tabelle 2.5), ging der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD mit 44.000 Worten weit über den Rahmen des bis dahin üblichen Umfangs an Ex-ante-Festlegungen hinaus.⁶ Auch wenn es international einen Trend zu immer längeren Koalitionsabkommen gibt (Müller/Strøm 2008), ist ein Sprung von nahezu 40% gegenüber der Vereinbarung der zweiten rot-grünen Koalition bemerkenswert. 96% des Abkommens sind teilweise sehr detaillierten inhaltlichen Vereinbarungen gewidmet, 4% entfallen auf eine allgemeine Einleitung und Regeln über die Zusammenarbeit in der Koalition.

Trotz der Ausführlichkeit des Koalitionsvertrages antizipierten die politischen Akteure dessen Defizite oder Unzulänglichkeiten und definierten Konfliktlösungsmechanismen. Konkret vereinbarten die Koalitionspartner gemeinsames Abstimmungsverhalten im Bundestag und schlossen das gegenseitige Überstimmen der Koalitionsparteien mit Hilfe der Opposition aus. Ferner wurde verein-

⁶ Zählung ohne den Anhang zur Föderalismusreform. Die Grundlage für den entsprechenden Kompromiss zur Föderalismusreform waren Gespräche zwischen Franz Müntefering (SPD) und dem damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (CSU). Mit Anhang umfasst der Koalitionsvertrag 52.800 Wörter.

bart, sich bei Gesetzesinitiativen und Anträgen abzusprechen. Damit legt der Koalitionsvertrag strikte Koalitionsdisziplin fest. Diese galt laut Vereinbarung auch für Fragen, „die nicht Gegenstand der vereinbarten Politik sind“ (CDU/CSU/SPD 2005: 141).

Aus diesen Vereinbarungen ergibt sich der Bedarf, alle Angelegenheiten „von grundsätzlicher Bedeutung“ zu koordinieren. Zu diesem Zweck etabliert der Koalitionsvertrag den Koalitionsausschuss.⁷ Nach den beiden rot-grünen Regierungen ist dies das dritte Koalitionsabkommen, das diese informelle Arena zum Management von Koalitionskonflikten festschreibt.⁸ Dieses Bekenntnis zu einem Koalitionsausschuss steht in klarem Kontrast zur ersten Großen Koalition in Deutschland, die zunächst ohne einen Koalitionsausschuss nach österreichischem Vorbild – so sah man das seinerzeit – auskommen wollte (Schönhoven 2004: 185-186).

Auch in Kabinettsausschüssen sollen die Regierungsparteien laut Koalitionsvertrag jeweils gleich stark vertreten sein. Darüber hinaus vereinbarten die Parteien, Entscheidungen in den EU-Gremien abzustimmen. Weiterhin war festgelegt, im Kabinett keine Entscheidung gegen den Widerstand eines Koalitionspartners zu treffen. Damit hat jede Koalitionspartei die Rolle eines Vetospielers. Gleichzeitig formalisierte der Vertrag damit den Status quo aller bisherigen Koalitionsregierungen in Deutschland, in denen die Richtlinienkompetenz des Kanzlers *de facto* außer Kraft gesetzt war.

Auch auf einem weiteren Feld machte der Koalitionsvertrag weit reichende Festlegungen für das Koalitionsmanagement. Das „Kreuzstichverfahren“ kam nicht zur Anwendung, vielmehr wurde den Ministern das Vorschlagsrecht für die jeweiligen parlamentarischen Staatssekretäre und Staatsminister zugebilligt. Tatsächlich hatte kein einziges Ministerium einen parlamentarischen Staatssekretär, welcher der Regierungspartei angehörte, die nicht den Minister stellte. Dieses Muster bestätigte sich bei den beamteten Staatssekretären und entspricht auch dem Vorgehen in der ersten Großen Koalition (Saalfeld 2000). Auch ist dies für Deutschland insgesamt keine auffällige Entscheidung: das Kreuzstichverfahren wird hierzulande fast nie eingesetzt (Thies 2001).

Erwartungen darüber, ob und wie das Zusammenspiel zwischen Ministerien und den sie kontrollierenden Parlamentsausschüssen ausgestaltet wird, lassen sich auf Basis des Koalitionsvertrages nicht formulieren. Empirisch aber findet

7 Im Abkommen 2005 wurde sogar die Zusammensetzung des Koalitionsausschusses festgelegt. Ihm gehörten zunächst die Kanzlerin, der Vizekanzler, die Fraktionsvorsitzenden und, soweit nicht bereits darunter, die Parteivorsitzenden der Regierungsparteien an.

8 Erstmals hatte der Koalitionsvertrag von 1961 explizit einen „Koalitionsausschuss“ etabliert – dieser unterschied sich aber von den Koalitionsausschüssen jüngerer Zeit darin, dass er ausschließlich aus Vertretern der Parlamentsfraktionen der Koalitionsparteien bestand (Rudzio 1972).

sich ein Muster, wonach die Ausschussvorsitze zur Überwachung der Minister eingesetzt werden (Kim/Loewenberg 2005). Betrachtet man die Ausschüsse, die direkt einem Ministerium zugeordnet sind und die von einer Regierungspartei kontrolliert werden, so findet man in der Tat in 10 von 11 Fällen einen Abgeordneten des Koalitionspartners als Vorsitzenden.⁹

Tabelle 1: Einsatz von Mechanismen des Koalitionsmanagements in der zweiten Großen Koalition

<i>Mechanismus zum Koalitionsmanagement</i>	<i>Einsatz in der zweiten Großen Koalition</i>
Existenz eines öffentl. Koalitionsvertrages	Ja
Umfangreiche inhaltliche Vereinbarungen	Ja (96% des Koalitionsvertrages)
Koalitionsdisziplin bei Gesetzen	Ja
Koalitionsdisziplin bei anderen parl. Vorgängen	Immer
Regelung zu Neuwahlen bei Scheitern	Nein
Konfliktmanagementmechanismus	Koalitionsausschuss
Unilaterale Besetzung von Ämtern	Nein (Vorschlagsrecht)
Einigung über Staatssekretäre	Nein (Vorschlagsrecht bei Ministern)
Einigung über Posten außerhalb des Kabinetts	Unklar (Abstimmung der Fraktionen)
Einsetzung des Kreuzstichverfahrens	Nein [†]
Überwachung durch Ausschussvorsitzende	Ja (10 / 11 Fachausschüssen unter Kontrolle der Regierungsparteien)

[†] Gilt sowohl für parlamentarische als auch für beamtete Staatssekretäre.

Quellen: CDU/CSU/SPD 2005; Rudzio 2008; Internetpräsenzen der Ministerien; bundestag.de; munzinger.de und Wikipedia für Parteizugehörigkeiten.

4 Konflikte in der Großen Koalition und Koalitionsmanagement

Im Folgenden präsentieren wir Übersichtsdaten sowie qualitative Beispiele zum Einsatz der verschiedenen Koalitionsmanagementmechanismen.

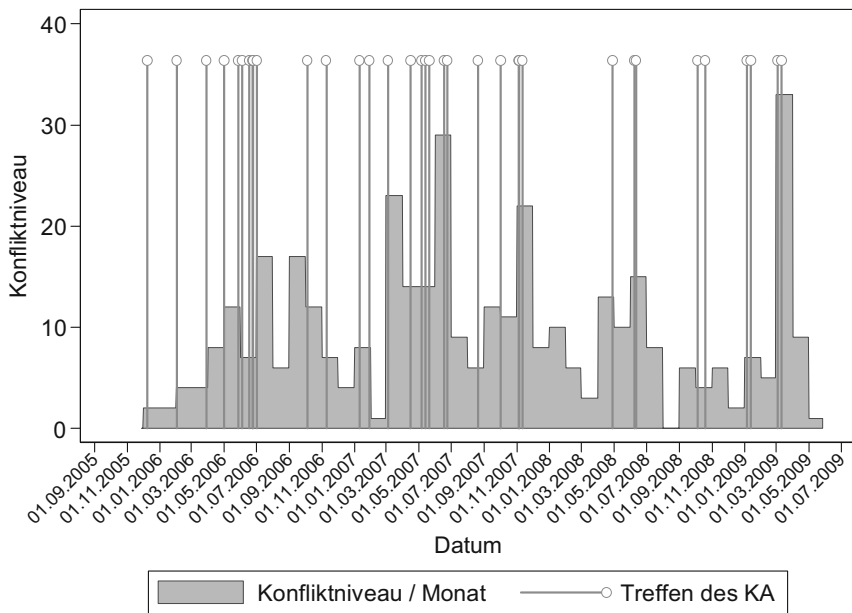
Um den Einsatz der Mechanismen des Koalitionsmanagements beurteilen zu können, ist zunächst ein valides und reliables Maß für das Auftreten von Konflikten wünschenswert (Miller 2007), das in der Lage ist, den „Bedarf“ an solchen Instrumenten abzubilden. In der Literatur zu Koalitionen wird in der Regel nicht tatsächlicher Konflikt, sondern vielmehr das *Konfliktpotential* erfasst.¹⁰ Für die Große Koalition in Deutschland existiert glücklicherweise ein direkteres Maß. Die Süddeutsche Zeitung [SZ] kategorisiert für ihr Online-Archiv ein-

9 Einzig dem SPD-geführten Umweltministerium stand ein Ausschuss gegenüber, dessen Vorsitz ebenfalls der SPD zufiel. Drei weitere Ausschüsse hatten Vorsitzende aus den Oppositionsparteien.

10 Als Indikator dient z.B. die ideologische Distanz zwischen den Parteien (z.B. Martin 2004).

schlägige Beiträge in der Rubrik „Regierung Merkel: Konflikte der großen Koalition“.¹¹ Diese Klassifikation durch Dritte ist unbeeinflusst von politikwissenschaftlichen Überlegungen (King/Keohane/Verba 1994) und kann über die Anzahl der Konflikt-Artikel einen Eindruck vom tatsächlichen Konfliktniveau vermitteln.

Abbildung 1: Konfliktphasen der zweiten Großen Koalition (vom Amtsantritt bis Ende Mai 2009)



Quelle: Eigene Erhebungen

Abbildung 1 zeigt, dass das Koalitionsmanagement der Großen Koalition zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedlich gefordert war.¹² Nach einer ruhigeren Anfangsphase nahmen die Konflikte in der Koalition in der ersten Hälfte

11 Vom Beginn der Regierungszeit bis Ende Mai 2009 finden sich hier 398 Artikel (<http://librarynet.sszarchiv.de>, Zugang nicht öffentlich). Der Median der pro Monat erschienenen Artikel liegt bei 7.

12 Unser Betrachtungszeitraum endet vier Monate vor dem Wahltag, also am 27. Mai 2009. Spätestens zu diesem Zeitpunkt ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass aufgrund des Wahlkampfes und der abgearbeiteten Vorhaben aus der Legislaturperiode die Partner keinerlei Anreize mehr haben, die Geschicke der Koalition zu managen.

des Jahres 2006 deutlich zu. Hierzu zählen Auseinandersetzungen zum Elterngeld und die erste Runde der Beratungen zur Gesundheitsreform. Das Jahr 2007 und die erste Jahreshälfte 2008 stellten das Koalitionsmanagement vor noch härtere Proben. In diesem Zeitraum gipfelte die Debatte über die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne und wurde die Pflegeversicherungsreform diskutiert. Zwar gab es auch in dieser Zeit Einigungen in der Koalition, zumeist gingen diesen aber heftige wechselseitige Attacken der Regierungsparteien voran.¹³ Über das Jahr 2008 nahmen diese Konflikte merklich ab. Als im Frühjahr 2009 die Beschlüsse zu den Konjunkturpaketen als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise anstanden, erreichte das Konfliktniveau ein neues Hoch.

4.1 Fallstudien

Die folgenden Fallstudien betrachten das Koalitionsmanagement der zweiten Großen Koalition etwas detaillierter. Um eine Einschätzung davon bekommen zu können, welchen Beitrag zu einer möglichen Konfliktlösung unterschiedliche Mechanismen leisten, wählen wir die Fälle danach aus, wie detailliert die Partner den Kompromiss im Koalitionsabkommen festgelegt haben. Ceteris paribus steht zu vermuten, dass die Anforderung an das Koalitionsmanagement während der Regierungsperiode mit mehr Detailregelungen im Koalitionsvertrag abnehmen. In den Kategorien von Timmermans (2003) handelt es sich bei Materien mit einem hohen Regelungsgehalt im Koalitionsvertrag um „explizite Kompromisse“, bei Materien deren Regelungsgehalt nur leerformelhaft umschrieben ist, um „implizite Kompromisse“. In der Tendenz sollten implizite Kompromisse ein höheres Konfliktpotential in sich bergen.

Dabei steht Ausführlichkeit nicht immer auch für Detailgenauigkeit. Knapp und präzise ist beispielsweise die Vereinbarung, *stalking* unter Strafe zu stellen. In 25 Worten legt die Koalition fest, hierzu einen eigenen Straftatbestand einzuführen (CDU/CSU/SPD 2005: 120). Ebenso explizit ist die Vereinbarung, die Lohnzusatzkosten zu senken. In 94 Worten legen sich die Koalitionspartner auf eine Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um 2% fest (CDU/CSU/SPD 2005: 21). Im Kontrast dazu sind die Festlegungen zur Bahnreform mit 219 Worten relativ umfangreich. Im Kern jedoch enthält der Koalitionsvertrag keine ausgearbeitete gemeinsame Position (CDU/CSU/SPD 2005: 48). Ein Beispiel für eine klar implizite Vereinbarung ist hingegen der Einsatz der Bundeswehr im Inneren. In gerade einmal 41 Worten verankert der Koalitionsvertrag eine Prüfung des Themas nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Luftsicherheitsgesetz. Im Folgenden werden mit dem Einsatz der Bundeswehr im Inne-

¹³ So attackiert der damalige SPD-Parteichef Beck die Union zeitgleich zu einer Einigung bei der Pflegeversicherung als neoliberal und unsozial (SZ, 11.6.2007: 1).

ren und der Bahnreform zwei Kompromisse näher betrachtet, die unterschiedlich ausführlich formuliert sind, bei denen der Koalitionsvertrag aber eher implizite Regelungen trifft und damit zu erwarten war, dass das Koalitionsmanagement gefragt sein würde. In jedem Fall waren innerhalb der Regierung zwei Minister fachlich zuständig, die jeweils derselben Partei angehörten. Diese Fallauswahl hat den Vorzug, dass wir so die Vermischung von Parteikonflikten und Ressortkonflikten vermeiden.¹⁴

4.1.1 Koalitionsmanagement am Beispiel des Bundeswehreinsatzes im Inneren

Die Frage, ob angesichts der als zunehmend relevant wahrgenommenen Bedrohung der Bundesrepublik durch terroristische Aktivitäten die Bundeswehr auch klassisch polizeiliche Aufgaben im Inneren übernehmen sollte, kam in der Amtszeit der zweiten Großen Koalition mehrfach prominent in die öffentliche Diskussion. So rückten die Fußballweltmeisterschaft 2006 und die Sicherungsmaßnahmen zum Schutz des G8 Gipfels im Juni 2007 in Heiligendamm das Thema ins Zentrum des öffentlichen Interesses.¹⁵

Bereits zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht im Februar 2006 das Luftsicherheitsgesetz, welches im Fall von Terroranschlägen den Abschuss von Passagierflugzeugen ermöglicht hätte, für grundgesetzwidrig erklärt. Damit waren entsprechende Vorhaben, die von der CDU und CSU angestrebt, von der SPD aber abgelehnt wurden, nur mehr auf dem Wege einer Grundgesetzänderung zu erreichen. Nur in Bereichen, in denen die Bundeswehr den Polizeikräften deutlich überlegen sei, so insbesondere die SPD-Fraktion, sei ihre Einbindung in die innere Sicherheit sinnvoll (FAZ, 17.2.2006: 4).

Auf Kabinettsebene wurden erfolgreich Einigungsmöglichkeiten identifiziert. So schloss sich Justizministerin Brigitte Zypries (SPD) zumindest teilweise Forderungen der Union für eine Grundgesetzänderung an, verwahrte sich allerdings gegen den Einsatz der Bundeswehr zur Verbrechensbekämpfung (FAZ, 27.5.2006: 1). Ein Kompromissversuch zwischen den Ministerien im Dezember (FAZ, 29.12.2006: 4) scheiterte allerdings an der SPD-Fraktion. Diese Einwände ließen sich auch nicht in einem Treffen des Koalitionsausschusses Ende Mai 2006 ausräumen (SZ, 6.6.2006: 3). Gegen spätere Kompromissvorschläge gab es zusätzlich Einwände aus der CDU/CSU-Fraktion (FAZ, 14.4.2007: 2). Im Sep-

14 Im Falle des Bundeswehreinsatzes sind die sachlich zuständigen Regierungsmitglieder Innenminister Wolfgang Schäuble (CDU) und Verteidigungsminister Franz Josef Jung (CDU), im Falle der Bahnreform Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee (SPD) und Finanzminister Peer Steinbrück (SPD).

15 Nach dem Gipfel wurde bekannt, dass die Bundeswehr Luftaufklärung zu den Aktivitäten der Gipfelgegner um Heiligendamm herum durchgeführt hatte, ohne dass es dafür eine gesetzliche Grundlage gegeben hätte.

tember 2007 eskalieren die Auseinandersetzungen als Verteidigungsminister Jung (CDU) argumentierte, notfalls könnten Flugzeuge, die mit Terroristen besetzt sind, auch unter Maßgabe des „übergesetzlichen Notstands“ abgedrängt oder abgeschossen werden. In einer aktuellen Stunde des Bundestages wurde er für diese Aussagen von der SPD scharf angegriffen. Nachdem die Unionsfraktion in einem Papier zur Sicherheitsstrategie in Deutschland (CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2008) die Luftsicherheit ausblendete, zeichnete sich ein Weg zu einem Kompromiss ab. Am 5. Oktober 2008 war das Thema erneut Gegenstand von Beratungen im Koalitionsausschuss. Der Kompromiss sah den Einsatz im „besonders schweren Unglücksfall“ vor, ohne diesen allerdings näher zu definieren, und war Teil eines mehrere Themen umfassenden Handels in dieser Sitzung des Koalitionsausschusses (SZ, 10.10.2008: 5). Die SPD-Fraktion lehnte den Kompromiss allerdings als zu weitgehend ab und bezeichnete das Vorhaben als „mausetot“ (SZ, 15.10.2008: 6). Der Grund, so vermuten politische Beobachter, dürfte die äußerst ungenaue Formulierung im Kompromiss gewesen sein, der es beiden Parteien ermöglicht hatte, sich darin wieder zu finden – sich damit aber gleichzeitig nicht als Grundlage für ein gemeinsames Vorgehen eignete (FAZ, 16.10.2008: 2). Mit dem Verlust der Mehrheit der Großen Koalition im Bundesrat trat die FDP als zusätzlicher Vetospieler hinzu, der seine Opposition gegen das Vorhaben deutlich machte (FAZ, 8.10.2008: 5). Die Suche nach koalitionsinternen Kompromissen endete.

Der Themenkomplex „Bundeswehreinsatz im Inneren“ zeichnet sich zwar durch intensive Auseinandersetzungen, aber kaum durch den Einsatz von Mechanismen des Koalitionsmanagements aus. Diese wären auf Grund des Umstandes, dass der Koalitionsvertrag nur einen impliziten Kompromiss enthielt, besonders gefordert gewesen. Tatsächlich aber war der Koalitionsausschuss, soweit sich das nachvollziehen lässt, nur zwei Mal mit dem Thema befasst. Er einigte sich zwar auf einen Kompromiss, dieser kam aber zu einem Zeitpunkt zustande, in dem die Koalition sich schon keine Hoffnungen mehr auf eine Mehrheit im Bundesrat machen konnte – und wurde zudem kurz darauf von der SPD wieder aufgekündigt. Die zentrale Instanz des Koalitionsmanagements der zweiten Großen Koalition konnte diesen Konflikt also weder lösen noch öffentliche Auseinandersetzung darüber zwischen den Regierungsparteien verhindern.

4.1.2 Koalitionsmanagement am Beispiel der Bahnreform

Am Anfang des langwierigen Streits der Großen Koalition um die Privatisierung der Bahn stand weitgehende Einigkeit (vgl. zur Bahnprivatisierung ausführlicher Herweg/Zohnhoyer i.d.B.). Nach Expertengutachten diskutierten die beteiligten Ministerien im August 2006 zwei Reformvorschläge: 1.) das Eigentumsmodell,

nach dem das Netz aus dem Konzern herausgelöst und die anderen Teile sukzessiv privatisiert werden könnten und 2.) das Integrationsmodell, nach dem die Bahn mit dem Schienennetz an die Börse gebracht werden sollte, der Bund aber als Mehrheitsaktionär beteiligt bleiben sollte. Gemein war beiden Vorhaben, dass für ihre Umsetzung ein Gesetzgebungsverfahren notwendig war. Sowohl das Wirtschaftsministerium (Glos, CSU) als auch das Verkehrsministerium (Tiefensee, SPD) befürworteten Varianten des Eigentumsmodells (FAZ, 25.8.2006: 12). Von diesem Zeitpunkt an entwickelte sich aber eine Reihe von Konflikten – sowohl innerparteilich zwischen Kabinettsvertretern und Parlamentariern, v.a. in der SPD –, aber auch zwischen den Parteien. Für die Unionsparteien stand die Frage im Vordergrund, inwieweit nach einer Reform der Staat in der Lage sein würde, seinem Infrastrukturgewährleistungsauftrag nach zu kommen.¹⁶ Für die SPD war der Verlust staatlichen Einflusses zu Gunsten gewinnorientierter Großinvestoren die Hauptsorge. Dennoch einigten sich Arbeitsgruppen von Regierung und Parlament erstmals am 8. November 2006 darauf, die Deutsche Bahn bis spätestens 2009 in Teilen zu privatisieren. Tags darauf billigte der Koalitionsausschuss diesen Kompromiss, der allerdings die Zukunft des Schienennetzes ausklammerte (SZ, 10.11.2006: 19). Entsprechend konnte der Konflikt, in dem das Schienennetz als Kern der Infrastruktur eine zentrale Rolle spielte, nicht beendet werden. Der Gesetzesvorschlag passierte am 24. Juli 2007 das Kabinett (FAZ, 25.7.2007: 42), allerdings ohne vorherige Konsultationen des Parlaments, was bei beiden Fraktionen Kritik am Entwurf auslöste, zumal der Koalitionsvertrag eine Beteiligung des Bundestages festschrieb (CDU/CSU/SPD 2005: 48).

Innerparteilicher Protest aus der SPD gegen die Vorlagen aus den Ministerien blockierte die zwischenparteilichen Koordinationsbemühungen. Kurz davor, eine Privatisierung qua Beschluss ganz zu unterbinden, votierte der SPD-Parteitag im Oktober 2007 nahezu einstimmig für ein Modell nach dem nur knapp ein Viertel der Bahn über Volksaktien mit limitierten Beteiligungsrechten privatisiert werden sollte (FAZ, 29.10.2007: 1) – ein Vorschlag, den die Union ablehnte (FAZ, 29.10.2007: 11).

Das als Lösung in die Diskussion aufgenommene Holdingmodell, nach dem das Netz unter vollständiger staatlicher Kontrolle bleiben und der Rest der Bahn zu 49,9% privatisiert werden sollte, hatte den Vorzug, dass es keiner parlamentarischen Zustimmung bedurfte. Diese ist nach dem Grundgesetz nur bei einer Privatisierung des Schienennetzes notwendig (FAZ, 10.12.2007: 13). Über eine Initiative auf Kabinettsstufe war somit die Reichweite des Konflikts deutlich reduziert worden. Ein Veto eines Koalitionspartners war nicht mehr zu befürchten. Jedoch war die SPD durch den Beschluss des Parteitages in ihrem Hand-

¹⁶ In den Augen einiger Beobachter war dies bis zum Ende eine verfassungsrechtliche Schwachstelle des Gesetzes (FAZ, 11.4.2007: 11)

lungsspielraum beschränkt. Anfang März 2008 befasste sich der Koalitionsausschuss nochmals mit der Bahnreform. Nach diesem und einem weiteren Treffen am 28. April formulierte die SPD in einer Arbeitsgruppe eine Position, die das Holdingmodell im Grundsatz akzeptierte, den zu privatisierenden Teil der Bahn mit 24,9 anstelle von 49,9% an die auf dem SPD Parteitag festgeschriebene Grenze annäherte.¹⁷ Diese Kompromisslinie fand am 1. Mai 2008 ihren Weg ins Kabinett (FAZ, 2.5.2008: 4). Dank der ungünstigen Situation auf den Kapitalmärkten jedoch wurde der Börsengang der Bahn auf frühestens 2010 verschoben und die Materie damit in die Hände der Nachfolgeregierung übergeben.

Diese zweite Fallstudie zeigt, dass Koalitionsmanagement keineswegs nur mit zwischenparteilichen Konflikten und Auseinandersetzungen zwischen Ministerien, sondern auch mit innerparteilichen Spannungen zu kämpfen hat. Mehrfach bemühten sich Arbeitsgruppen der Koalitionsparteien und die Ministerien um Kompromissfindung. Sie trafen allerdings immer wieder auf Widerstand der Parlamentarier oder später des SPD-Parteitages. Auch der Koalitionsvertrag wirkte in dieser Episode wenig Konflikt reduzierend. Die im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarung war zwar im Vergleich zum Bundeswehreinsetzung im Inneren detaillierter, wurde aber dadurch konterkariert, dass ein Mitentscheidungsrecht des Parlamentes explizit vereinbart worden war. In diesem Fall spielte der Koalitionsausschuss eine zentrale Rolle – auch dann, als die Kompromissgrundlage ein Gesetzgebungsverfahren unnötig machte. Ohne die Weltwirtschaftskrise hätte man die Bahnreform wohl als ein Beispiel zwar langwierigen, aber erfolgreichen Koalitionsmanagements bezeichnen können.

4.2 Koalitionsmanagement über Zeit: Der Koalitionsausschuss

In den beiden dargestellten Episoden spielte der Koalitionsausschuss eine mehr oder minder prominente Rolle. Den Koalitionsausschuss näher zu betrachten verspricht aussagekräftige Einblicke in das Koalitionsmanagement, denn er „berät Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die zwischen den Koalitionspartnern abgestimmt werden müssen, und führt in Konfliktfällen Konsens herbei“ (CDU/CSU/SPD 2005: 141). Abbildung 1 zeigte bereits die Treffen des Koalitionsausschusses von Beginn der Großen Koalition bis Ende Mai 2009.

17 In einer ambitionierten Variante von *deck stacking* (McCubbins/Noll/Weingast 1987) – also dem Versuch, Veränderungen an einem erzielten Kompromiss in der Zukunft zu verhindern – wurden als Teil des Kompromisses der DB Tochter vertragliche Rechte eingeräumt, die Änderungsvorhaben des Bundes als Alleineigentümer der DB-Holding zu behindern ermöglichen sollten. Die Opposition kündigte an, eine Klage vor dem Verfassungsgericht zu prüfen (FAZ, 7.6.2008: 19).

Diese wurden anhand einer Volltextsuche in der FAZ zusammengestellt und punktuell durch Angaben aus der SZ ergänzt.¹⁸

Wie die Darstellung erkennen lässt, fanden die Treffen des Koalitionsausschusses keineswegs mit der Regelmäßigkeit statt, die im Koalitionsvertrag angelegt ist. Dies mag in Einzelfällen ein Ergebnis der Erhebungsmethode sein. In der langen Pause zwischen dem 12. November 2007 und dem 28. April 2008 allerdings tagte der Koalitionsausschuss tatsächlich nicht, wie die FAZ (28.4.2008: 1) explizit bestätigt.

Der Koalitionsausschuss traf sich zumeist am Donnerstag oder Montag abends, später auch häufig am Sonntag. Die Bemühungen, zu einer Einigung zu kommen, zogen sich oft bis in die frühen Morgenstunden hin. Die Teilnehmer-schaft des Koalitionsausschuss veränderte sich über die Legislaturperiode mehrfach – bedingt durch die Wechsel an der Spitze der SPD und der CSU. Die Teilnehmerzahlen waren im Herbst 2006 auf ca. 20 Personen angewachsen (Rudzio 2008: 14) dabei hatten wichtige Ressortminister, wie zunächst auch Finanzminister Steinbrück, keinen Sitz in der Runde.

Die Große Koalition hat, auch das zeigt Abbildung 1 deutlich, keineswegs *immer*, wenn Konflikte zu bearbeiten waren, den Koalitionsausschuss einberufen. In Phasen heftigerer Auseinandersetzung, wie beispielsweise im Frühjahr und Sommer 2007, stieg allerdings die Sitzungsfrequenz des Koalitionsausschuss stark an.¹⁹ Es gibt aber zahlreiche qualitative Hinweise darauf, dass Treffen des Koalitionsausschusses angesetzt wurden, um Konflikte in der Koalition zu besprechen. Umgekehrt wurden Sitzungen abgesagt, wenn Konflikte bereits auf anderem Wege beigelegt werden konnten (z.B. der Konflikt über das Arbeitslosengeld im Dezember 2007, FAZ, 1.12.2007: 4).

Dieser Befund bestätigt sich auch im Rahmen einer statistischen Analyse (Tabelle 2): Da es unser Ziel ist, zu verstehen, warum die Koalitionspolitiker *an einem spezifischen Tag* eine Sitzung des Koalitionsausschusses einberufen, modellieren wir die Wahrscheinlichkeit des Zusammentretens des Koalitionsausschusses mithilfe einer logistischen Regression für jeden Tag während des Untersuchungszeitraums. Insgesamt präsentieren wir ein Basismodell und zwei Modelle mit Kontrollvariablen. Im Zentrum des Interesses steht dabei die Frage, ob die Konfliktintensität – gemessen an der Berichterstattung über Koalitions-konflikte in der SZ (Abbildung 1) – einen Erklärungsbeitrag dazu leisten kann,

18 Pionierarbeit bei der empirischen Erforschung des deutschen Koalitionsausschusses durch Medienquellen leistet Rudzio (2005).

19 Da die Daten aus den Medien stammen, ließe sich vermuten, dass die Konfliktberichte teilweise eine Folge von Treffen des Koalitionsausschusses sein könnten. Jedoch ist dies nicht der Fall. Zwischen der Zahl der Berichte zum Koalitionsausschuss und den Konfliktberichte in der SZ besteht jeweils pro Woche nur ein sehr schwacher Zusammenhang von $r = 0,14$.

wann der Koalitionsausschuss zusammen tritt. Konkret verwenden wir die Summe der Artikel in den fünf jeweils gerade vergangenen Tagen. Auf diese Weise sollten sich die potentiell auslösenden Konflikte im Vorfeld eines solchen Treffens erfassen lassen.²⁰ Der Koalitionsvertrag legt fest, dass Treffen des Koalitionsausschusses mindestens einmal monatlich stattfinden sollten (CDU/CSU/SPD 2005: 141). Gegeben diese Vorgabe kontrollieren Modelle 2 und 3 dafür, ob ein Treffen 20-30 Tage nach dem vorangegangenen Treffen stattfindet.²¹ Da in den Sommermonaten keine Treffen des Koalitionsausschusses stattfinden können, weil die Akteure größtenteils nicht in Berlin sind, berücksichtigen die erweiterten Modelle auch die parlamentarische Sommerpause. Schließlich berücksichtigen wir einen Kontrolldummy für das Jahr 2006. In diesem Jahr bestanden, wie auch das diesen Beitrag einleitende Zitat zeigt, aufgrund der noch großen Zahl offener legislativer Vorhaben zu Beginn der Koalition, sehr viel mehr Anlässe zur Konfliktlösung als in späteren Phasen. Um schließlich auszuschließen, dass es Berichte *über die Tätigkeit des Koalitionsausschusses* sind, die das Ergebnis der Analysen beeinflussen, kontrolliert Modell 3 noch für die Intensität der Berichterstattung über den Koalitionsausschuss in der FAZ, ebenfalls über die vergangenen fünf Tage (s. Fn. 20). Das finale Modell sagt 97,5 % der Beobachtungen korrekt vorher.

Wie Tabelle 2 zeigt, spielen Konflikte für den Einsatz des Koalitionsausschusses eine große Rolle: In den Tagen vor einem Treffen des Koalitionsausschusses ist ein signifikant höheres Konfliktniveau zu beobachten als an sonstigen Tagen. Es zeigt sich, dass sich über die Regelmäßigkeitsvorgabe aus dem Koalitionsvertrag die tatsächliche Sitzungshäufigkeit *nicht* erklären lässt. Die Erwartung, ungefähr alle vier Wochen ein Treffen des Koalitionsausschusses zu beobachten, vermag keinen signifikanten Erklärungsbeitrag zu leisten und hat in der Regression sogar ein negatives Vorzeichen. Dies gilt auch dann, wenn man dafür kontrolliert, dass natürlich auch Artikel erscheinen, die im Vorfeld über den Koalitionsausschuss und die dort zu behandelnden Konflikte berichten (Modell 3).

20 Es macht keinen Unterschied, wenn beispielsweise mit drei Tagen gerechnet wird. Längere Zeiträume anzusetzen, ist nicht sinnvoll, da sich dann Überschneidungen mit der Nach-Berichterstattung vorangegangener Sitzungen des Koalitionsausschusses ergeben können.

21 Auch weniger großzügige Operationalisierungen, z.B. mit 27-29 Tagen bleiben statistisch insignifikant. Im Durchschnitt vergehen zwischen zwei Sitzungen des Koalitionsausschusses 45 Tage. Im Minimum sind es nur zwei Tage.

Tabelle 2: Treffen des Koalitionsausschusses (Logistische Regression)

	(1)	(2)	(3)
	Wahrscheinlichkeit eines Treffens des Koalitionsausschusses		
Konfliktniveau, verg. 5 Tage (SZ)	0,0959*** (0,0255)	0,0910*** (0,0259)	0,0813*** (0,0264)
Regelmäßiges Treffen des KA	-	-0,831 (0,739)	-0,586 (0,748)
Parlamentarische Sommerpause	-	-1,261* (0,736)	-1,037 (0,743)
Jahr 2006	-	0,389 (0,376)	0,514 (0,382)
Berichte über KA, verg. 5 Tage (FAZ)	-	-	0,214*** (0,0664)
Konstante	-3,887*** (0,195)	-3,782*** (0,245)	-4,120*** (0,286)
Nagelkerke R ²	0,034	0,0028	0,055
N (Tage im Untersuchungszeitraum)	1401	1401	1401

Standardfehler in Klammern, * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Betrachtet man die Gesamtdauer der Großen Koalition, so sind Treffen des Koalitionsausschuss relativ rar. Gerade vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass die Wahrscheinlichkeit eines Treffens sich mehr als verdoppelt, wenn in beliebigen fünf Tagen anstelle von keinem Artikel über Konflikte in der Koalition zehn entsprechende Beiträge erscheinen.²² Je intensiver also die Konflikte (gemessen an ihrer publizistischen Resonanz), desto eher haben die Akteure der zweiten Großen Koalition nach diesem Befund auf den Koalitionsausschuss zurückgegriffen, um zu versuchen, Lösungen für das gemeinsame Regieren zu finden.

5 Fazit

Auch wenn die 2005 angetretene zweite Große Koalition keine „Wunschpartnerschaft“ war, einigte sie sich darauf, wichtige Reformprojekte in Angriff zu nehmen. Ob Föderalismus-, Gesundheits- oder Bahnreform: die Vorstellungen der

²² Sie liegt bei 0 Berichten binnen fünf Tagen bei 2% und steigt bei 10 Konfliktberichten binnen fünf Tagen auf 4,5% an. Diese Angaben basieren auf der Annahme, dass die Treffen außerhalb der Sommerpause stattfinden und alle anderen Variablen bei ihrem Mittelwert angesiedelt sind. Basis für diese Berechnungen ist Modell 3.

Koalitionsparteien lagen oft weit auseinander. Ab Herbst 2008 wurde die Große Koalition zudem mit der Weltwirtschaftskrise konfrontiert und musste Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung entwickeln, was angesichts der sachlichen Komplexität und der interessenpolitischen Konsequenzen der Entscheidungen eine weitere große Herausforderung darstellte. Dieser Beitrag hat das Koalitionsmanagement der Großen Koalition betrachtet und damit die Mechanismen, die dazu eingesetzt wurden, Konflikte zwischen den Koalitionspartnern beizulegen.

Der Koalitionsvertrag war umfangreicher als alle früheren Koalitionsabkommen, was sich in einer Reihe detailliert formulierter Kompromisse niederschlug. Gleichzeitig regelte er eine Vielzahl an Verfahrensfragen. Trotz weitgehendem Koalitionsmanagement im Koalitionsvertrag verzichtete die Große Koalition allerdings an anderer Stelle auf Mechanismen zur Überwachung des Koalitionspartners wie beispielsweise das Kreuzstichverfahren. Zentrale Bedeutung hingegen kam dem Koalitionsausschuss zu, der im Koalitionsvertrag und in der öffentlichen Wahrnehmung die Schaltzentrale der Koalition war.

Dieser Beitrag konnte zeigen, dass die Regierungsparteien den Koalitionsausschuss dann einberiefen, wenn die Koalition besonders von Konflikten geplagt wurde. Gleichzeitig jedoch kann diese Arena nur eine gemischte Bilanz vorweisen. Keineswegs für alle Konflikte, die die Koalition im Koalitionsausschuss beschäftigten, konnte eine Lösung gefunden werden. Dies mag auch daran liegen, dass dieser Koalitionsausschuss im Vergleich z.B. zum Kressbronner Kreis sehr viel öffentliche Aufmerksamkeit erfahren hat. Auch deckt sich der Befund mit unserer Erwartung, dass in Großen Koalitionen die Positionen häufig zu unterschiedlich sind, um Kompromisse zu erzielen. Wunder also hat der Koalitionsausschuss in der Tat nicht vollbracht (Rudzio 2008: 16).

Gemessen daran, dass mancher die Große Koalition schon nach kurzer Zeit am Ende gesehen hatte (SZ, 9.10.2006: 4), kann das Koalitionsmanagement aber als Erfolg gewertet werden. Auf der anderen Seite jedoch belegt dieser Beitrag, dass die Konflikte der Koalition in der Öffentlichkeit gut sichtbar waren. Wenn es das Ziel der Großen Koalition war, die unterschiedlichen Parteipositionen gegenüber der Öffentlichkeit zu dokumentieren, so ist das gelungen. Wenn es aber das Ziel war, gegensätzliche Positionen der Regierungsparteien und Konflikte zwischen ihnen gegenüber den erzielten (Kompromiss-) Lösungen zurücktreten zu lassen, dann hat das Koalitionsmanagement der zweiten Großen Koalition seine Aufgabenstellung nicht vollständig bewältigt.

Literatur und Quellen

- Andeweg, Rudy B.*, 2000: Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Cabinet and Ministers, in: *European Journal of Political Research* 37 (3): 377-394.
- Andeweg, Rudy B./ Timmermans, Arco*, 2008: Conflict Management in Coalition Government." In: Strøm, Kaare/ Müller, Wolfgang C./ Bergman, Torbjörn (Hrsg.): *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford, 269-300.
- Axelrod, Robert*, 1970: *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals With Applications to Politics*. Chicago.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion*, 2008: Sicherheitsstrategie für Deutschland. 06.05.2008.
- CDU/CSU/SPD*, 2005: *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. Berlin, 11.11.2005.
- de Swaan, Abram*, 1973: *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam.
- De Winter, Lieven/ Timmermans, Arco/ Dumont, Patrick*, 2000: Belgium. On Government Agreements, Evangelists, Followers und Heretics, in: Müller, Wolfgang C./ Strøm, Kaare (Hrsg.): *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford, 300-355.
- Gamson, William A.*, 1961: A Theory of Coalition Formation, in: *American Sociological Review* 26 (3): 373-382.
- Gilmour, John B.*, 1995: *Strategic Disagreement*. Pittsburgh, PA.
- Grimm, Dieter*, 1983: Die politischen Parteien, in: Benda, Ernst/ Maihofer, Werner/ Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin, 599-656.
- Hinich, Melvin J./ Munger, Michael C., 1997: *Analytical Politics*. Cambridge.
- Kim, Dong-Hun/ Loewenberg, Gerhard*, 2005: The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments – Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag, in: *Comparative Political Studies* 38 (9): 1104-1129.
- King, Gary/ Keohane, Robert O./ Verba, Sidney*, 1994: *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ.
- Laver, Michael/ Schofield, Norman*, 1990: *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford.
- Leirbukt, Otto*, 2004: *Mehrheitsbeschaffer oder Reform-Motor? A Conceptionalization of Junior Party Policy Influence Applied to the German Greens 1998-2002*. Bergen, Master Thesis.
- Leunig, Sven*, 2006: AB(C) oder ROM? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37 (2): 402-420.
- Lupia, Arthur/ Strøm, Kaare*, 1995. Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections, in: *American Political Science Review* 89 (3): 648-665.
- Lupia, Arthur/ Strøm, Kaare*, 2008: Bargaining, Transaction Costs, and Coalition Governance, in: Strøm, Kaare / Müller, Wolfgang C./ Bergman, Torbjörn (Hrsg.): *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford, 51-84.

- Manow, Philip*, 1996: Informalisierung und Parteipolitisierung: Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27 (1): 96-107.
- Martin, Lanny W.*, 2004: The Government Agenda in Parliamentary Democracies, in: American Journal of Political Science 48 (3): 445-461.
- Martin, Lanny W./ Vanberg, Georg*, 2004: Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny, in: American Journal of Political Science 48 (1): 13-27.
- Martin, Lanny W./ Vanberg, Georg*, 2005: Coalition Policymaking and Legislative Review, in: American Political Science Review 99 (1): 93-106.
- McCubbins, Matthew D./ Noll, Roger G./ Weingast, Barry R.*, 1987: Administrative Procedures as an Instrument of Political Control, in: Journal of Law, Economics & Organization 3 (2): 243-277.
- Merrill, Samuel/ Grofman, Bernard*, 1999: A Unified Theory of Voting: Directional and Proximity Spatial Models. Cambridge.
- Miller, Bernhard*, 2007: Making Measures Capture Concepts: Tools for Securing Correspondence Between Theoretical Ideas and Observations, in: Gschwend, Thomas/ Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): Research Design in Political Science: How to Practice What They Preach. New York, 83-102.
- Müller, Wolfgang C.*, 2008: Warum Große Koalitionen? Antworten aus koalitionstheoretischer Sicht, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6 (3): 499-523.
- Müller, Wolfgang C./ Strøm, Kaare* (Hrsg.), 1999: Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions. Cambridge.
- Müller, Wolfgang C./ Strøm, Kaare*, 2000: Coalition Governance in Western Europe: An Introduction, in: Müller, Wolfgang C./ Strøm, Kaare (Hrsg.): Coalition Governments in Western Europe. Oxford, 1-31.
- Müller, Wolfgang C./ Strøm, Kaare*, 2008: Coalition Agreements and Cabinet Governance, in: Strøm, Kaare/ Müller, Wolfgang C./ Bergman, Torbjörn (Hrsg.): Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe. Oxford, 159-200.
- Müller, Wolfgang C./ Meyer, Thomas M.*, 2010, i.E.: Meeting the Challenges of Representation and Accountability in Multi-Party Governments, in: West European Politics 33 (5).
- Rudzio, Wolfgang*, 1971: Entscheidungszentrum Koalitionsausschuss – Zur Realverfassung Österreichs unter der Großen Koalition, in: Politische Vierteljahresschrift 12 (1): 87-118.
- Rudzio, Wolfgang*, 1972: Die Regierung der informellen Gremien: Zum Bonner Koalitionsmanagement der sechziger Jahre, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik 3: 339-366.
- Rudzio, Wolfgang*, 2005: Informelles Regieren: Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen. Wiesbaden.
- Rudzio, Wolfgang*, 2008: Informelles Regieren: Koalitionsmanagement der Regierung Merkel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16: 11-17.
- Saalfeld, Thomas*, 2000: Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement, in: Müller, Wolfgang C./ Strøm, Kaare (Hrsg.): Coalition Governments in Western Europe. Oxford, 32-85.

- Saalfeld, Thomas*, 2007. Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien von 1945-1999: Transaktionskosten und Koalitionsmanagement, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (1): 180-206.
- Sartori, Giovanni*, 1997: Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes. 2. Auflage. New York, N.Y.
- Schönhoven, Klaus*, 2004: Wendejahre: die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966-1969. Bonn.
- Thies, Michael F.*, 2001: Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments, in: American Journal of Political Science 45 (3): 580-598.
- Timmermans, Arco*, 2003: High Politics in the Low Countries: An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and the Netherlands. Aldershot.
- Timmermans, Arco/ Moury, Catherine*, 2006: Coalition Governance in Belgium and The Netherlands: Rising Government Stability Against All Electoral Odds, in: Acta Politica 41 (4): 389-407.
- van Deemen, Adrianus M.*, 1991: Coalition Formation in Centralized Policy Games, in: Journal of Theoretical Politics 3 (2): 139-161.
- Verzichelli, Luca*, 2008: Portfolio Allocation, in: Strøm, Kaare/ Müller, Wolfgang C./ Bergman, Torbjörn (Hrsg.): Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe. Oxford, 237-268.
- Warwick, Paul V.*, 2000. Policy Horizons in Western European Parliamentary Systems, in: European Journal of Political Research 38 (1): 37-61.
- Warwick, Paul V./ Druckman, James N.*, 2001: Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments, in: British Journal of Political Science 31 (4): 627-649.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009: Große Koalition: Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2009 (38): 9-14.

Große Koalition und Sozialpartnerschaft: Von der Konfrontation über die Normalisierung hin zur wechselseitigen Stützung in der Weltwirtschaftskrise¹

1 Einleitung

In diesem Beitrag geht es um den Einfluss der Großen Koalition auf die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland. Im Zentrum steht dabei die Frage, inwiefern die Arbeitsbeziehungen im Sinne der Tarifautonomie eine Welt für sich waren, die unabhängig von der Regierungspolitik zu sehen ist, oder ob es nachvollziehbare Wechselbeziehungen gab – und wenn ja: welche? Drei arbeitsmarktpolitisch relevante Konstellationen bildeten für die Jahre 2005 bis 2009 den Rahmen für unser Thema: Erstens ein bis zur Krise 2009 starkes Wirtschaftswachstum und ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit. Zweitens ein trotz dieser guten Wirtschaftslage nur geringer Anstieg der Reallöhne bei gleichzeitig wachsendem Fachkräftemangel, vor allem im Gesundheits- und Pflegesektor, aber auch in einzelnen Bereichen der Industrie (v.a. Ingenieure). Drittens die Weltwirtschaftskrise, die den exportorientierten Sektor besonders stark traf, ohne dass sich die Wucht dieser Krise bis zum Jahr 2009 in befürchteter Form auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hätte.

Das deutsche Modell industrieller Beziehungen basiert auf mitgliederstarken und verpflichtungsfähigen Verbänden sowie einem flankierungswilligen und -fähigen Staat. Auch wenn diese Konfiguration in der Bundesrepublik eine vergleichsweise hohe Kontinuität rechtlicher und organisatorischer Ressourcen aufweist, findet doch ein permanenter Wandel statt. So scheint die Vorstellung einheitlich verankerter Arbeitsbeziehungen nicht die Realität abzubilden; treffender ist das Bild von den „drei Welten“² strukturell divergenter Akteursbedin-

1 Besonders bedanken möchte ich mich für die Unterstützung von Hannu Turba und Simon Vaut sowie bei der Otto Brenner Stiftung für die Hilfe bei der Datenerhebung.

2 Annäherungsweise lassen sich die drei Welten wie folgt skizzieren: Erstens der großbetriebliche, exportorientierte Sektor sowie starke Bastionen des öffentlichen Sektors. Während die Gewerkschaften in der ersten Welt strukturell stark verankert sind, also auch jenseits von politischen und ökonomischen

gungen (vgl. Schroeder/Keudel 2008). Gleichwohl – und dies stellt einen Teil des Problems dar – gibt es einen einheitlichen organisatorischen und gesetzlichen Rahmen.

Es lassen sich drei zentrale wandlungsbeschleunigende Kräfte für die deutschen Arbeitsbeziehungen identifizieren: Erstens der gesellschaftliche und ökonomische Strukturwandel, der insbesondere die Rekrutierungs-, Steuerungs- und Verpflichtungsfähigkeit der handelnden Kollektivakteure tangiert. Zentrale Indikatoren des Wandels sind Mitgliederrückgänge und Loyalitätsdefizite; mithin sind die individuellen Akteure auf dieser Ebene die entscheidenden Kräfte. Die zweite Dimension betrifft die strategische Entscheidungsfähigkeit der verbandlichen Akteure, die aufgrund der größer gewordenen Interessenunterschiede in der Mitgliedschaft schwieriger geworden ist. Und schließlich geht es drittens um die Interaktion innerhalb des politischen Systems; genauer gesagt, um Handlungsspielräume und Einfluss insbesondere der Regierungen auf die Handlungsmöglichkeiten der zentralen Akteure der industriellen Beziehungen und umgekehrt. Im Verhältnis zwischen Verbänden, Parteien und Regierungen können Synergieeffekte erzeugt werden, die bei der Bearbeitung gesellschaftlich relevanter Probleme hilfreich sind. Genauso können sich dort aber Blockaden entwickeln, die einer Problembearbeitung eher im Wege stehen.

Im Folgenden werden die beteiligten Akteure, die Herausforderungen, denen sie sich gegenübersehen, und die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Verbänden in den Arbeitsbeziehungen für den Zeitraum der Legislaturperiode der Großen Koalition untersucht. Der Fokus liegt dabei auf zwei sich gegenseitig bedingenden Fragen: Inwieweit hatte die politische Konstellation der Regierung Merkel Rückwirkungen auf die zentralen Akteure der industriellen Beziehungen? Und welche Möglichkeiten und Strategien hatten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ihrerseits, ihre Interessen in die politische Entscheidungsfindung der Großen Koalition einzubringen?

2 Ausgangslage: Rot-Grün, Wahlkampf und Regierungsbildung 2005

Zur Ausgangslage, welche das Verhältnis zwischen Großer Koalition und den zentralen Kollektivakteuren der Arbeitsbeziehungen prägte, gehören das Scheitern des Bündnisses für Arbeit und die sich daran anschließende „Reformpolitik

mischen Konjunkturen eine relativ starke Verhandlungsposition besitzen, ist diese in der zweiten Welt stärker von Konjunkturen und aktuellen Konstellationen abhängig. In der dritten Welt sind die Gewerkschaften kaum präsent; also vor allen in neu gegründeten Betrieben, in Niedriglohn- und in Hochlohnbereichen und vor allem in der Welt der kleinen Betriebe.

von oben“. Die rot-grüne Regierung unter Schröder nutzte das Scheitern des Bündnisses im März 2003, um die Verbände öffentlich als Verursacher des von ihr identifizierten Reformstaus herauszustellen. Um diese Sichtweise zu unterstreichen, verzichtete Rot-Grün fortan auf eine offizielle Einbindung der Verbände in die Reformpolitik. Stattdessen kommunizierten Regierungsvertreter ausdrücklich nur mit ausgewählten Akteuren, wie beispielsweise einflussreichen Unternehmern, Betriebsräten und einzelnen Gewerkschaftsvertretern. Mit der beschleunigten Veränderung der sozialen Sicherungssysteme, vor allem der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV), der Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, dem Abbau eines lebensstandardsichernden, gesetzlichen Rentenniveaus sowie der angedrohten Lockerung des Kündigungsschutzes und der Drohung mit gesetzlich festgeschriebenen Öffnungsklauseln verschoben sich sukzessive die Gewichte zwischen den Sozialpartnern: Während die Arbeitgeber diese Schritte begrüßten, verstanden die Gewerkschaften dies als eine Kampfansage. Somit entwickelten sich binnen weniger Jahre Spannungen und Risse im traditionell guten Verhältnis zwischen den Sozialpartnern einerseits wie zwischen Gewerkschaften und SPD andererseits. Mit dem Schwenk der Schröder-SPD hin zur Agenda 2010 sowie den Leipziger Beschlüssen der CDU vom Dezember 2003, die den Kurs der Schröder-Regierung noch überboten, erhielt die Konfrontation zwischen Gewerkschaften und Volksparteien auch eine programmatische Note. Diese Ereignisse bedeuteten eine Zäsur in den Beziehungen zwischen Gewerkschaften und SPD sowie zur Union, die zugleich die darauf folgende Westausdehnung der PDS zur Linkspartei begünstigte.

Im Bundestagswahlkampf 2005 bedienten sich die beiden großen Volksparteien sehr unterschiedlicher Strategien hinsichtlich der zukünftigen Weiterentwicklung der Arbeitsbeziehungen: Die CDU wollte den bereits unter der Regierung Schröder eingeschlagenen Kurs fortführen und propagierte eine Politik, die sich unter dem Kürzel „Weniger Staat – mehr Eigeninitiative“ zusammenfassen lässt. Mit dem Ziel noch weiter reichender Einschnitte bei den Sozialversicherungen, bei der Mitbestimmung und einer größeren Flexibilität in der Tarifpolitik trat die CDU in eine Art Überbietungskonkurrenz zur Agenda 2010-Politik ein. Die CDU forcierte einen umfassenden Umbau des Sozialstaates und eine weitere Stärkung der Arbeitgeberpositionen. Dagegen schlüpfte die SPD im Bundestagswahlkampf 2005 wieder in ihr traditionelles Gewand und präsentierte sich als Gralshüterin des Sozialstaats, um sich deutlich von CDU und FDP abzugrenzen und weitere Wählerverluste am linken Rand zu verhindern.

Mit der Bildung der alternativlosen Großen Koalition mussten beide Volksparteien ihre programmatischen Forderungen gezwungenermaßen relativieren. Rot-Grün hatte bereits wesentliche sozialpolitische Veränderungen vor allem in

der Arbeitsmarktpolitik auf den Weg gebracht. Der sozialpolitische Markstein der Großen Koalition sollte die Anhebung der Regelaltersgrenze in der Rentenversicherung auf 67 Jahre sein. In ihrer Regierungserklärung deutete Merkel dies als Antwort auf den Erhalt der solidarischen Altersversorgung. Dabei wiederholte sich das Muster der Reaktion auf die Agenda 2010: von den Arbeitgeberverbänden wurde dieses Ziel begrüßt, von den Gewerkschaften indes entschieden kritisiert. Ein anderes großes Thema, das sich durch die vier Jahre zog, war die Debatte über eine flächendeckende, staatlich verantwortete Mindestlohnpolitik für den Niedriglohnsektor.

3 Zustand der Hauptakteure

Um Kontinuität und Wandel der industriellen Beziehungen während der Großen Koalition erfassen zu können, müssen die historisch gewachsenen Strukturen der Hauptakteure in den Arbeitsbeziehungen mit berücksichtigt werden. Das Feld der Tarifautonomie wird durch mitgliederstarke, bürokratisierte und professionalisierte Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände gestaltet, die für ihre Klientel ein Interessen- und Vermittlungsmonopol anstreben. Ihr Repräsentationsanspruch war in der Vergangenheit deshalb so umfassend, weil es den Arbeitgeberverbänden gelang, hinreichend viele Betriebe, unterschiedliche Betriebsgrößen, Regionen und Branchen verbindlich zu erfassen, während die Gewerkschaften als Einheits- und Industriegewerkschaften über die politischen und beruflichen Fragmentierungsmerkmale der Beschäftigten hinweg alle Arbeitnehmergruppen organisierten.

Die Struktur des deutschen Modells – mit seiner starken Fixierung auf mitgliederstarke und verpflichtungsfähige intermediäre Verbände – zwingt die Tarifparteien aus finanziellen Überlegungen sowie aus Repräsentations- und Einflussgründen, einen hohen Mitgliederstand zu organisieren. Demgegenüber spielt beispielsweise in Frankreich die Mitgliederstärke nur eine untergeordnete Rolle. In Deutschland scheint der drastische Mitgliederrückgang hingegen mit einem Bedeutungsverlust für beide Sozialpartner einherzugehen und stellt damit eine Gefahr für den Bestand des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen dar.

3.1 Arbeitgeberverbände

Die Arbeitgeberverbände sind seit einigen Jahren mit zwei grundlegenden Problemen konfrontiert. Zum einen sehen sie sich in Konfliktsituationen mit den Gewerkschaften nicht mehr in der Lage, eine ausreichende innerverbandliche Solidarität im Sinne einer verbindlichen Tarifpolitik sicher zu stellen. Ursächlich

dafür sind vor allem die heterogener gewordenen Interessen der Verbandsmitglieder. Insbesondere die klein- und mittelständischen Unternehmen sind kaum noch für eine großbetrieblich orientierte Verbandspolitik zu gewinnen. So haben die Arbeitgeberverbände in den letzten Jahren auch nicht mehr das Instrument der Aussperrung genutzt, weil sich der dafür notwendige innerverbandliche Konsens nicht mehr herstellen ließ. Ein zweites Problemfeld besteht in einer rapide gesunkenen Mitgliederzahl in den verbindlichen Tarifrägerorganisationen. Dabei sind die Arbeitgeberverbände nicht nur allgemein von Verbandsaustritten betroffen, sondern sie stehen insbesondere einer zunehmenden Verbandsabstinnenz kleinerer und neu gegründeter Betriebe gegenüber.³ Ausgehend von dieser Mitgliederschwäche wurde der bereits in den 1990er Jahren begonnene Kurs einer nichttarifgebundenen Mitgliedschaft weiterentwickelt. Zu diesem Zweck wurden entweder eigene OT-Verbände („ohne Tarifbindung“) gegründet (Sparierungsmodell) oder die Mitgliedschaft des Verbands um einen neuen Mitgliedertypus ohne Tarifbindung erweitert (Schichtungsmodell). Durch diese Organisationsanpassung sollten vor allem klein- und mittelständische Unternehmen wieder für die Verbände gewonnen werden.⁴ Während die Arbeitgeberverbände über dieses Instrument ihre Mitgliederentwicklung stabilisieren konnten, schwächt diese die Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft langfristig.

3.2 Gewerkschaften

Der Organisationsgrad der Gewerkschaften hat mittlerweile das niedrigste Niveau seit Gründung der Bundesrepublik erreicht. Seit Ende der achtziger Jahre ist ein (nur kurz durch den Sondereffekt der Wiedervereinigung 1990 durchbrochener) permanenter Rückgang der Mitgliederzahlen festzustellen. Darin spiegelt sich wider, dass es den Gewerkschaften nur unzureichend gelingt, ihre Mitglieder an die veränderte Arbeitsmarktstruktur, v.a. den Wandel der Erwerbssituati-

3 So hat sich der Mitgliederorganisationsgrad in der Metall- und Elektroindustrie in Westdeutschland seit der Wiedervereinigung von etwa 42 % auf fast 20 % reduziert – im Osten der Republik ist der Rückgang (von 55 auf 7 %) noch weitaus dramatischer. (Datenquelle: www.gesamtmittel.de). Der Beschäftigtenorganisationsgrad ging zwar genauso dramatisch zurück wie der Mitgliederorganisationsgrad, rangiert insgesamt aber auf einem höheren Niveau, da vor allem große Unternehmen mit vielen Beschäftigten weiterhin in den Arbeitgeberverbänden verbleiben, da für sie die Friedens- und Wettbewerbsfunktion der von den Arbeitgeberverbänden abgeschlossenen Flächentarifverträge von größerer Bedeutung ist als für kleine Unternehmen. Nichtsdestotrotz nimmt die Flächentarifbindung beständig ab.

4 Genaue Zahlen hinsichtlich der neuen Mitgliedschaftsmodelle liegen nicht vor. Das Beispiel Gesamtmetall zeigt aber, dass die Strategie aufgeht, denn seit der flächendeckenden Existenz der OT-Verbände im Jahr 2005 stiegen die Mitgliederzahlen wieder (von 1990 bis 2004 ging die Zahl der Mitgliedsfirmen von 9400 auf 4800 zurück, mit den OT-Verbänden konnte sie bis zum Jahr 2008 wieder auf 6366 gesteigert werden) (Datenquelle: www.gesamtmittel.de).

onen und veränderte Lebenslagen der Beschäftigten anzupassen. Insbesondere bei den hochqualifizierten Arbeitnehmern und den prekär Beschäftigten bestehen für die DGB-Gewerkschaften große Mobilisierungsdefizite. Außerdem reagierten die Gewerkschaften zu spät auf neue Strategien der Arbeitgeber (Dezentralisierung, OT-Verbände etc.). Seit den 1990er Jahren suchten die Arbeitgeber nach neuen Wegen, unabhängiger von den Gewerkschaften agieren zu können und konnten im Zuge diverser Krisen der deutschen Wirtschaft und des Wandels des Arbeitsmarktes strukturelle Veränderungen der Tarifpolitik durchsetzen. So fiel in kaum einem anderen europäischen Land die Lohnsteigerung in den letzten Jahren so schwach aus wie in Deutschland.

Die Gewerkschaften haben aber nicht nur mit sinkenden Mitgliederzahlen zu kämpfen. Auch ihre Integration in und ihre Bindung an die Parteien lässt nach – insbesondere mit Blick auf die SPD (Schroeder 2008). So hat die Zahl der gewerkschaftlich organisierten Bundestagsabgeordneten bei der SPD von fast 98 % in den 1980er Jahren auf aktuell 78 % abgenommen (Verwaltung des Deutschen Bundestages 2000/2005). Der relative Rückgang fällt noch stärker bei einflussreichen Funktionsträgern aus. Symbolisch für diese Entwicklung steht der Wechsel vom Gewerkschafter und Arbeitsminister Riester zum „Superminister“ Clement im Jahr 2002. Unter allen Bundestagsabgeordneten gab es während der Großen Koalition nur noch 221 Gewerkschafter; das entspricht 36 % der Mandatsträger. Damit liegt ein Rückgang auf das Niveau der 1960er Jahre vor (vgl. Hönigsberger 2006). Ähnlich rückläufig entwickelt sich auch die Parteimitgliedschaft von Gewerkschaftern. Mit der abnehmenden personellen Verschränkung von Gewerkschaften und politischen Parteien gestaltet sich nicht nur die Durchsetzung gewerkschaftlicher Positionen innerhalb der Parteien schwieriger, sondern auch die Entwicklung gemeinsamer Anliegen (Hassel 2006: 192).

Wie die Arbeitgeberverbände haben auch die Gewerkschaften erkannt, dass sie neue Strategien einsetzen müssen, um dem Mitgliederschwund Einhalt zu gebieten. Nachdem die Mitgliederentwicklung viele Jahre eher stiefmütterlich behandelt wurde, erklärten die Gewerkschaften die hier verbuchten Verluste während der Großen Koalition nicht nur rhetorisch, sondern auch konzeptionell und organisatorisch zur zentralen Herausforderung. Mit dem Aufgreifen neuer Strategien der Mitgliedergewinnung und -mobilisierung – unter Berücksichtigung der vor allem in den USA entwickelten „Organizing-Ansätze“⁵ – versuchen die DGB-Gewerkschaften seitdem, den rückläufigen Trend mit großem Aufwand aufzuhalten. Es ist ihnen zwar bisher noch keine Trendwende gelungen; dennoch zeigen die Daten der letzten drei Jahre ein deutliches Abflachen der negativen

5 Ressourcenintensive Kampagnen, um in gewerkschaftlich bisher nicht erschlossenen Betrieben Mitglieder, Betriebsräte und Einfluss zu gewinnen. Das besondere Moment dieser Kampagnen besteht darin, dass sie sich auf der Basis einer professionalisierten Mitgliederwerbung stattfindet.

Entwicklung. Mit der GEW konnte 2008 sogar eine Gewerkschaft erstmals wieder leicht steigende Mitgliederzahlen vermelden.⁶

Positiv hat sich auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Gewerkschaften entwickelt.⁷ Dieser Vertrauenszuwachs korreliert mit der in den letzten Jahren gesamtgesellschaftlich geführten Gerechtigkeitsdebatte. Die Gewerkschaften versuchen sich – nicht zuletzt mit ihren Kampagnen zum Mindestlohn – auch wieder verstärkt als Vorkämpfer für Gerechtigkeit und Sozialstaat darzustellen. Damit möchten sie auch deutlich machen, dass sie nicht nur für die „Stammbelegschaften“, sondern auch für die „Randbelegschaften“ verantwortlich sein wollen.

In den Jahren von 2005 bis 2008 pluralisierte sich die Gewerkschaftslandschaft in einigen Sektoren. Dies führte einerseits zu einem Über- und andererseits zu einem Unterbietungswettbewerb.⁸ Ausgangspunkt des Überbietungswettbewerbs war die vergleichsweise moderate Lohnentwicklung infolge der seit den 1990er Jahren praktizierten Sanierungs- und Beschäftigungssicherungspolitik der DGB-Gewerkschaften. Die Taktik der DGB-Gewerkschaften erzürnte insbesondere die verhandlungsstarken Gruppen der Ärzte, Piloten und Lokführer. Deshalb suchten sie nach eigenen Wegen – jenseits des DGB – um ihre Interessen durchzusetzen. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch eine spezifische Gelegenheitsstruktur, die aus dem Umbau der Gewerkschaftslandschaft (mit der Gründung von ver.di und der damit einhergehenden Heterogeni-

6 Datenquelle: www.dgb.de

7 Während das Vertrauen in die Gewerkschaften zwischen 2003 bis 2006 auf einem historischen Tief von 26 % verharrte, haben sich die Werte seither im positiven Sinne gewandelt. Seit 1998 war es kontinuierlich abgesunken (von 43 auf 26 %), um in den darauf folgenden Jahren bis Anfang 2009 wieder auf 39 % anzusteigen. Die Arbeitgeberverbände dagegen, die sich von 1998 bis 2001 sogar von 29 auf 38 % steigern konnten, liegen in der Folgezeit nur noch bei 25 % – unterboten wird dieser Vertrauensmangel lediglich von dem noch geringeren Glauben an politische Parteien (Datenquelle: Infratest dimap – DeutschlandTREND 1998-2008).

8 Die Piloten etablierten sich bereits 2001 mit ihrer Vereinigung Cockpit (VC) als eigenständiger Tarifpartner und setzten bis zu 30%ige Lohnerhöhungen für die eigene Berufsgruppe durch. 2005/6 folgten die Ärzte, die nach der Trennung des Marburger Bunds von ver.di ebenfalls erhebliche Lohnzuwächse für die Mediziner durchboxten und 2007/8 erkämpfte sich die Gewerkschaft der Lokführer (GDL) ihre tarifpolitische Eigenständigkeit. Der Gewerkschaftskonflikt im Bahnsektor zeigt, dass die Tarifparteien auch in neuen und schwierigen Situationen in der Lage waren, eine akzeptable Lösung zu finden – auch wenn es im konkreten Fall fast ein Jahr gedauert hat und sich der Verkehrsminister der Bundesregierung letztendlich doch noch, zum Missfallen des Bahnvorstands und der DGB-Gewerkschaft im Bahnsektor (Transnet), in die Debatte eingeschaltet und die Entscheidungsfindung beeinflusst hat. Er drängte den Bahnvorstand, auf die im Gegenzug zur Gewährung eines Lokführertarifvertrags eingeforderte Selbstverpflichtung der GDL zur gemeinsamen Verhandlungsführung mit den anderen Bahngewerkschaften zu verzichten, nachdem die GDL weitere Streiks angedroht hatte. Bahnvorstand und Transnet akzeptierten diese politische Vorgabe nur widerwillig, da sie nicht daran glaubten, dass die GDL einen weiteren Streik überstehen würde und es notfalls auf diese Konfrontation ankommen lassen wollten (vgl. Hoffmann/Schmidt 2008).

sierung der Mitgliedschaft) bei einem sich gleichzeitig vollziehenden Branchenwandel entstand, der seinerseits auf Prozessen von Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung fußte (vgl. Schroeder/Greef 2008; Schroeder/Kalass/Greef 2008; Bispinck/Dribbusch 2008). Der Streik der Ärzte (2006) und der Lokomotivführer (2007) setzte neue Maßstäbe und ließ auch außerhalb der DGB-Gewerkschaften die Befürchtung aufkommen, dass nunmehr das Ende des deutschen Gewerkschaftsmodells bevorstehe. Auffallend war, dass die Bundeskanzlerin allen Versuchungen widerstand, im Konflikt zwischen Bahnführung und Lokführergewerkschaft zugunsten der Unternehmensleitung einzugreifen. So konnten die Tarifparteien zeigen, dass sie zur eigenständigen Einigung fähig waren – auch wenn sich der Streit lange hinzog.

Auch wenn die Abkopplung ganzer Berufsgruppen in tarifpolitisch nunmehr eigenständigen Konkurrenzorganisationen nicht nur Auswirkungen auf die Repräsentativität und Kampfkraft der DGB-Gewerkschaften hat, sondern auch eine Veränderung des Tarifsystems beförderte, ist damit noch kein Ende des deutschen Gewerkschaftsmodells erkennbar. Gleichwohl erhöht sich der Veränderungsdruck: Ähnlich wirkt der während der letzten Jahre erkennbar zugenommene Unterbietungsdruck, der vor allem im Handwerksbereich und in der Zeitarbeit das Feld beherrscht. Dort sind es die so genannten Christlichen Gewerkschaften, die die Tarifabschlüsse der DGB-Gewerkschaften in diesen Bereichen unterlaufen.

Da die Verbände darum wissen, dass rückläufige Organisationsgrade nicht nur Einflussverlust bedeuten können, sondern damit auch ihre Rolle in den Arbeitsbeziehungen untergraben werden kann, standen die Mitgliederfragen in den letzten vier Jahren sowohl bei den Arbeitgeberverbänden wie auch bei den Gewerkschaften im Vordergrund. Mithilfe traditioneller Strategien der externen und internen Organisationssicherung konnte der Mitgliederschwund bislang jedoch nicht aufgehalten werden. Rekrutierungsprobleme, die besonders drastisch in den neuen „Branchen“ der industriellen Dienstleistungen auffallen und sich vor allem auf klein- und mittelständische Unternehmen in Ostdeutschland konzentrieren, sind nicht einfach auf einen linearen Prozess des sozialen Wandels zurückzuführen, sondern auch auf das sich wandelnde Verhalten der individuellen Akteure. Die organisationspolitische Entwicklung der Sozialpartner hat einerseits Auswirkungen auf die Tarifpolitik und andererseits auf ihr Verhältnis zum Staat. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände haben mit neuen Initiativen reagiert; nicht zuletzt, um Antworten auf die Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen geben zu können.

4 Agenda der Verbände

Zu welchen Politikfeldern haben sich die Sozialpartner zwischen November 2005 und September 2009 überhaupt öffentlich geäußert? Welche der 636 Gesetze, die während der Großen Koalition verabschiedet wurden, waren für sie besonders bedeutungsvoll? Dazu gehört nicht nur die Frage, wie sie das Regierungshandeln bewerteten, sondern auch, an wen sie ihre zentralen Forderungen richteten. Objekte der Analyse sind die Verbände BDA und Gesamtmetall auf Arbeitgeberseite sowie DGB und IG Metall auf Gewerkschaftsseite. Sämtliche Pressemitteilungen dieser Verbände, die sie während der Großen Koalition veröffentlichten, wurden entlang standardisierter Kriterien systematisch ausgewertet.⁹ Zunächst wurde erhoben, an welche Adressaten sich die Pressemitteilungen richteten.¹⁰ Wie Tabelle 1 zeigt, waren über die Hälfte aller Pressemitteilungen direkt an die Bundesregierung adressiert, wozu vor allem die erwartungsgemäß hohen Werten der Dachverbände DGB (60,2 %) und BDA (55,2 %) beigetragen haben. Dagegen richteten die Branchenakteure ihre Anliegen entschieden seltener an die Bundesregierung: So adressierte die IG Metall in diesem Zeitraum etwa ein Drittel ihrer Pressemitteilungen an die Bundesregierung; bei Gesamtmetall waren es sogar nur 21,5 %.

9 Ein ähnlicher Forschungsansatz findet sich bei Weßels 2007: 155ff. mit Bezug auf die rot-grüne Regierung unter Schröder. Dabei wurde die Beurteilung der Politik der Agenda 2010 durch verschiedene Verbände mithilfe einer 5-stufigen Skala erfasst. Für die hier vorliegende Analyse wurden insgesamt 1570 Pressemeldungen aus dem Zeitraum 31.10.2005–24.09.2009 ausgewertet. Der DGB zeigte mit 773 veröffentlichten Pressemitteilungen bei weitem das aktivste Kommunikationsverhalten, gefolgt von der BDA mit 370 Meldungen und der Einzelgewerkschaft IG Metall mit 302 Meldungen. Weniger aktiv in diesem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit war der Dachverband der Metall- und Elektroindustrie Gesamtmetall, der lediglich 125 Pressemitteilungen verfasste.

10 Während sich alle Pressemitteilungen zunächst allgemein an die Öffentlichkeit richten, werden in vielen Fällen direkt bestimmte Akteure angesprochen oder zum Handeln aufgefordert. Dies war insgesamt bei 62,3% der vorliegenden Pressemitteilungen der Fall. Besonders gering war dieser Anteil bei Gesamtmetall mit 26,4 %. Der Verband befasste sich in seinen Pressemitteilungen zu 35,7 % überdurchschnittlich häufig mit internen, selbstreferentiellen Aktivitäten (z.B. verbandsinternen Personalien), was bei den anderen Verbänden nur zu 6–12 % der Fall war. Von den seltenen direkten Ansprachen bestimmter Akteure durch Gesamtmetall richteten sich 60,6 % an die Gewerkschaften und 21,2 % an die Bundesregierung. Pressemitteilungen, die keinem spezifischen Adressaten zuzuordnen waren, wurden unter einer entsprechenden Kategorie „Andere/kein spezifischer Adressat“ verbucht.

Tabelle 1: Adressaten der Pressemitteilungen in %

	IG Metall	DGB	BDA	Gesamtmetall	Gesamt*
Bundesregierung	32,8	60,2	55,2	21,2	52,7 (515)
Arbeitgeberverbände/Gewerkschaften**	31,6	5,0	6,8	60,6	12,2 (119)
Parteien/Abgeordnete/Parlament	6,8	11,4	11,6	9,1	10,5 (103)
Europa	4,5	10,2	12,4	-	9,4 (92)
Unternehmer/Unternehmen	21,5	6,0	5,6	9,1	8,8 (86)
Landesregierungen; Bundesagentur für Arbeit/Krankenkassen; Gerichte	2,8	7,2	8,4	-	6,4 (63)
Gültige N (ohne „kein spezifischer Adressat“)	177	518	250	33	978

* in Klammern: absolute Zahlen

** In aller Regel wird hier der jeweilige Opponent angesprochen.

Quelle: eigene Auswertung

Um herauszufinden, welche Gesetze für die Verbände besonders bedeutsam waren, wurden alle Pressemitteilungen erfasst, die sich mit einem Gesetz oder einem Gesetzesentwurf der Großen Koalition beschäftigten. Tabelle 2 zeigt die Anzahl der genannten Gesetze differenziert nach verschiedenen Politikfeldern.¹¹ Insgesamt dominierte das Politikfeld „Steuer-, Finanz- und Wirtschaftspolitik“. Dabei fielen insbesondere die beiden infolge der Finanzkrise verabschiedeten Konjunkturpakete und das Finanzmarktstabilisierungsgesetz sowie ferner die Unternehmenssteuerreform und das Jahressteuergesetz 2007 (Mehrwertsteuer) ins Gewicht. Vor allem die Gewerkschaften thematisierten diese Gesetze intensiv, während die BDA das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz am häufigsten erwähnte, das mit 38 Nennungen auch insgesamt das am meisten genannte Gesetz war. Während die starke Ausprägung des Sektors „Arbeitsmarkt und Ausbildung“ auf eine Vielzahl angesprochener Gesetze zurückzuführen ist, fällt ins Auge, dass das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (mit 37 Nennungen Platz 2 der wichtigsten Gesetze insgesamt) und damit die Kategorie „Mindestlohn“ einen ausgesprochen hohen Stellenwert einnimmt, was vor allem auf die starke Fokussierung des DGB auf den Mindestlohn zurückzuführen ist. Auf dem dritten Platz (25 Nennungen insgesamt) findet sich das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz („Rente mit 67“), das für den DGB besonders bedeutsam war, während es für die BDA eher eine nachrangige Bedeutung besaß.

11 Ferner wurden die konkret angesprochenen Gesetze gezählt: Von den 636 eingebrachten Gesetzesentwürfen und verabschiedeten Gesetzen der Großen Koalition wurden insgesamt 54 in den Pressemitteilungen der vier untersuchten Verbände erwähnt – die meistgenannten Gesetze entfallen in die Zuständigkeitsbereiche der Bundesministerien für Arbeit und Soziales (32,4 % der Nennungen), der Finanzen (27,2 %) und für Gesundheit (16,5 %).

Tabelle 2: Prozentuale Verteilung der Gesetze auf Politikfelder

	IG Metall	DGB	BDA	Gesamt- metall	Gesamt*
Steuer-, Finanz-, Wirtschaftspolitik	22,8	30,6	17,2	25,0	26,0 (65)
Arbeitsmarkt/Ausbildung	20,0	13,6	21,9	25,0	16,8 (42)
Gesundheit	14,3	12,2	23,4	-	15,2 (38)
Mindestlohn	11,4	11,6	14,1	25,0	12,4 (31)
Rente	14,3	11,6	6,2	25,0	10,8 (27)
Familie	2,9	3,4	4,7	-	3,6 (9)
Bildung	-	2,0	3,1	-	2,0 (5)
Sonstiges	14,3	15,0	9,4	-	13,2 (33)
Gültige N	35	147	64	4	250

* in Klammern: absolute Zahlen

Quelle: eigene Auswertung

Für eine separate Auszählung der Pressemitteilungen nach ihrem Bezug auf Politikfelder (auch ohne Bezug auf konkrete Gesetze) wurde das Kategoriensystem um den Bereich „Tarifpolitik“ ergänzt. Demnach bezogen sich die Pressemitteilungen insgesamt vorrangig auf den Bereich „Arbeitsmarkt/Ausbildung“ (30,1 %), der von DGB und BDA am meisten thematisiert wurde. Gesamtmetall und IG Metall bezogen sich dagegen zu 50% respektive 44 % am häufigsten auf tarifpolitische Fragen. Der DGB legte mit 22,2 % einen weiteren Schwerpunkt auf die Steuer-, Finanz- und Wirtschaftspolitik, während für die BDA (17,4 %) und Gesamtmetall (12,9 %) der Sektor „Bildung“ besonders wichtig war.

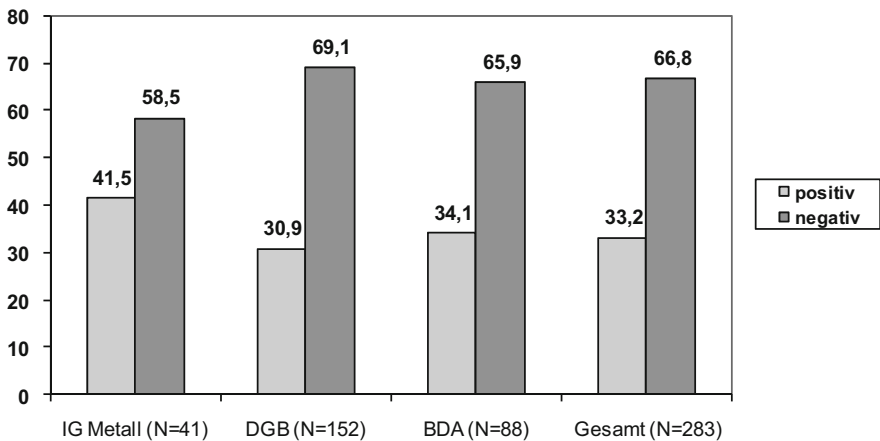
Schließlich galt es zu erfassen, ob Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände das Regierungshandeln der Großen Koalition in den Pressemitteilungen eher positiv oder eher negativ bewerteten.¹² Abbildung 1 illustriert, dass die Bewertung der Regierung durch die Verbände insgesamt zu etwa zwei Dritteln negativ ausfiel, wobei die IG Metall mit 41,5 % noch das positivste, der DGB dagegen mit 30,9 % das negativste Gesamturteil abgab.¹³ Während Weßels (2007: 156)

12 Zu diesem Zweck wurden nur diejenigen Fälle gezählt, bei denen explizit eine Bewertung des Regierungshandelns zum Ausdruck gebracht, d.h. wenn die Regierung für ein bestimmtes Handeln (oder Nicht-Handeln) ausdrücklich gelobt oder kritisiert wurde. Erwartungsgemäß gaben die Dachverbände DGB (19,7 %) und BDA (23,8 %) in ihren Pressemeldungen häufiger explizite Bewertungen der Regierung ab als die Einzelgewerkschaft IG Metall (13,6 %). Gesamtmetall schließlich verzichtete fast völlig auf eine Bewertung des Regierungshandelns und äußerte sich in 125 Pressemitteilungen lediglich zweimal dementsprechend (1,6 %) – jeweils negativ. Um den Betrachter nicht in die Irre zu führen, wurde daher im folgenden Schaubild auf die Darstellung von Gesamtmetall verzichtet.

13 Bei dieser Auswertung gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass das eher negative Gesamtbild möglicherweise auf die Eigenheiten der Pressemitteilung als spezifisches Kommunikationsmedium zurückzuführen ist – wenn man davon ausgeht, dass derjenige, der sich mit einem politischen Anliegen

bei seiner Auswertung von Pressemitteilungen für die Zeit der rot-grünen Regierung eine weitaus negativere Bewertung des Regierungshandelns durch die Gewerkschaften als durch die Arbeitgeberverbände feststellte, glichen sich die Bewertung des Regierungshandelns der Großen Koalition durch die beiden Verbände zwischen 2005 und 2009 an, was darauf hinweist, dass das Verhältnis zwischen Regierung und Gewerkschaften während der Zeit der Großen Koalition im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode eher von Deeskalation und Entspannung geprägt war.

Abbildung 1: Bewertung des Regierungshandelns (Angabe in %)



Quelle: eigene Auswertung

5 Mindestlohn, „Rente mit 67“, Mitbestimmung und Wirtschaftskrise

In der großen Großen Koalition wurden keine neuen Initiativen ergriffen, die in grundsätzlicher Form die Strukturen der Arbeitsbeziehungen verändern sollten. Vielmehr wurden bereits unter Rot-Grün begonnene Projekte fortgeführt. Kein anderes Einzelthema wurde von den Sozialparteien dabei so häufig und intensiv

gen an die Öffentlichkeit wendet, zumeist etwas zu kritisieren hat oder etwas verändern will (wobei die Bedeutung positiv-affirmativer Äußerungen hier nicht generell bestritten werden soll). Vor dem Hintergrund dieser Überlegung muss die Bedeutung der Daten teilweise relativiert werden und das Gesamtbild erscheint in einem weniger negativen Licht, als es sich auf den ersten Blick darstellen mag.

bearbeitet wie die Mindestlohnproblematik. Auch in den Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien bildete dieses Thema einen roten Faden, der während der gesamten Legislaturperiode erkennbar blieb. Dagegen war die Problematik der „Rente mit 67“ nur phasenweise virulent; die Debatte über die Zukunft der Mitbestimmungsgesetzgebung blieb gar ein randständiges Thema.

5.1 Mindestlohndebatte

Durch das Institut der Tarifaufonomie steht der Staat außerhalb der Politik der Lohnfestsetzung. Dennoch besitzt er Instrumente und Möglichkeiten, mit denen er Einfluss auf die Tarifpolitik und deren Aushandlungsarenen nehmen kann. Angesichts eines in den letzten Jahren zunehmend größer gewordenen Niedriglohnsektors sowie einer zurückgehenden tarifpolitischen Gestaltungskraft der Verbände ist dies zu einer Option geworden, die jedoch zwischen den Regierungsparteien sehr kontrovers bewertet wurde. Neben der Allgemeinverbindlichkeitserklärung – die eine Zustimmung der Tarifvertragsparteien erfordert – kann der Staat mit dem seit 1996 geltenden Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf ein zweites Instrument zurückgreifen, um arbeitsbezogene Mindeststandards zu setzen. Bislang wurden lediglich im Bauhauptgewerbe, im Dachdeckerhandwerk, im Maler- und Lackiererhandwerk, im Bereich der Briefdienstleistungen, der Gebäudereinigung und dem Elektrohandwerk, also in Branchen mit einem eher unterdurchschnittlichen Lohn- und Gehaltsniveau, staatliche Mindestlöhne festgesetzt.¹⁴ In die Zeit der Großen Koalition fällt eine Debatte darüber, ob weitere Branchen unter Rückgriff auf staatliche Einflussnahme mittels Allgemeinverbindlichkeit und Entsendegesetz vor Lohndumping geschützt werden sollten. In Erweiterung dieses Diskurses wurde auch die Möglichkeit eines allgemeinen, gesetzlich geregelten Mindestlohns diskutiert. Ausgangspunkt der Mindestlohndebatte war die dramatische Entwicklung des Niedriglohnsektors in Deutschland.¹⁵ Bereits im Koalitionsvertrag der Großen Koalition wurde auf die Problematik von Niedriglöhnen hingewiesen und mögliche Reaktionen thematisiert:

14 Die branchenbezogenen Mindestlöhne erfassten 2008 gemäß Tarifvertragsgesetz 570.000 Beschäftigte und gemäß Entsendegesetz weitere 1,3 Mio. Arbeitnehmer (WSI-Tarifarchiv). Ihre Höhe lag zwischen 7,15 Euro und 12,50 Euro.

15 Als Niedriglohn wird nach OECD Konvention ein Verdienst bezeichnet, der weniger als zwei Drittel des mittleren (Median-)Lohns aller Beschäftigten beträgt (2007: weniger als 9,62 Euro in der Stunde im Westen bzw. 7,18 Euro in Ostdeutschland). 1995 lag der Anteil der Niedriglohnempfänger bereits bei 15 % aller Beschäftigten. Bis zum Jahr 2006 ist dieser Wert auf 22,2 % angewachsen – damit gehen mittlerweile 6,6 Mio. Beschäftigte einer Tätigkeit nach, für die sie nur unzureichend entlohnt werden. Die bisherigen branchenbezogenen Mindestlöhne galten 2008 dagegen gerade einmal für 1,9 Mio. Beschäftigte (WSI Tarifarchiv). Hinzu kommt, dass Deutschland mit der Begrenzung auf branchenbezogene Mindestlöhne zur Minderheit in Europa zählt: 20 von 27 EU Ländern

„Die Koalitionsparteien sind sich darüber einig, dass der so genannte Niedriglohnsektor an sich und seine Zusammenhänge mit der Gesamthöhe von Sozialtransfers an Bedarfsgemeinschaften einer Neuregelung bedürfen. Wir wollen einerseits sicher stellen, dass Löhne nicht in den Bereich der Sittenwidrigkeit heruntergedrückt werden können, aber andererseits Menschen mehr als bisher die Möglichkeit auch zur Beschäftigung mit niedrigen Einkommen anbieten. Trotz der sehr unterschiedlichen Programme der Parteien besteht Einigkeit, dass die große Koalition diese Fehlentwicklung beenden muss.

Wir werden deshalb die Einführung eines Kombi-Lohn-Modells prüfen, das sowohl die Aufnahme einfacher Arbeiten durch eine ausgewogene Kombination aus Arbeitslohn und Sozialleistung lohnend macht, als auch die Möglichkeit für zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten neu schafft“ (Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD 2005: 32).

Durch die Formulierung „prüfen“ wird deutlich, dass sich die Vertragsparteien zum Zeitpunkt des Koalitionsvertrages über ein einheitliches Vorgehen in Sachen Mindestlohn uneinig waren: Die SPD orientierte sich in ihrem Vorgehen stark an den Gewerkschaften, die sie in einer Arbeitsgruppe einbezog, um mit ihnen eine abgestimmte Position zu entwickeln. Dabei war das Thema Mindestlohn auch innerhalb der Gewerkschaften umstritten. Während sich ver.di und NGG, die insbesondere den Dienstleistungsbereich organisieren, dezidiert für einen Mindestlohn aussprachen, wurde er von anderen Gewerkschaften, insbesondere der IGM und der IG BCE eher ambivalent bis ablehnend beurteilt. Die CDU hingegen sprach sich von Anfang an gegen einen gesetzlich fixierten Mindestlohn aus, da dieser zu einem Verlust von niedrig entlohnenden Arbeitsplätzen führen würde und durch die Einmischung des Staates die etablierte Tarifautonomie gefährdet sei. Mit dieser Position orientierte sich die Union eng an der Mehrheitsposition im Arbeitgeberlager: Die BDA sprach sich vehement gegen einen gesetzlichen Mindestlohn aus, wohingegen einzelne Arbeitgeber diesem Instrumentarium durchaus aufgeschlossener gegenüber standen. Motiviert war diese Einstellung teilweise durch die Furcht vor einer Unterbietungskonkurrenz durch andere Wettbewerber, bei der das eigene Unternehmen aufgrund der Existenz starker Gewerkschaften nicht mithalten könnte, wie z.B. bei der Deutschen Post.

Auf Drängen des DGB, der Linkspartei, Teilen der Grünen und aus der SPD forderte die SPD im Juni 2007 eine Entscheidung über den Mindestlohn in der Koalitionsrunde. In den Debatten des Koalitionsausschusses, bei denen die Standpunkte der beiden Parteien unversöhnlich aufeinander trafen, zeigte sich, dass ein flächendeckender Mindestlohn in der Koalition nicht durchsetzbar war (vgl. Müller-Jentsch 2007: 79). Schlussendlich wurde ein Kompromiss verein-

bart und nach den Worten des SPD-Generalsekretärs Hubertus Heil mithilfe einer Ausweitung des Entsendegesetzes „zumindest die Tür in Richtung Mindestlohn aufgestoßen“. Nach dieser Übereinkunft wurden dann im September 2007 nach langem Ringen als erstes die Briefzusteller in das Entsendegesetz neu aufgenommen. Einzelne CDU-Mitglieder wie auch Vertreter der Arbeitgeberverbände kritisierten diese Entscheidung in teilweise sehr harschem Ton. BDA-Präsident Dieter Hundt sprach von einem „staatlichen Lohndiktat“, das nicht mit den eigentlichen Zielen des Entsendegesetzes vereinbar sei.¹⁶

Anders als in manchen europäischen Ländern gab es in Deutschland aufgrund der Stärke der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nie eine Option für einen einheitlichen staatlichen Mindestlohn. Stattdessen ging es seit 1996 zunächst vor allem um die Einbindung zusätzlicher Branchen in die Entsenderichtlinie. Einen Schritt nach vorne sahen die Befürworter einer umfassenderen Mindestlohnpolitik darin, das bereits seit 1952 existierende Mindestarbeitsbedingungsgesetz 2009 aktualisiert wurde, um so tarifschwache Bereiche, die bisher wegen ihres tariflosen Zustands nicht über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung abgedeckt werden konnten, zu integrieren (vgl. Dümig i.d.B.).

Mitte September 2009, also kurz vor den Wahlen, wurde durch den Arbeitsminister eine siebenköpfige Mindestlohnkommission einberufen, die aus Vertretern der Sozialpartner und aus Politikern und Wissenschaftlern bestand. In diese Kommission waren auch Kritiker der Mindestlohnpolitik eingebunden, wie z.B. Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt, der bereits in der ersten Kommissionsitzung deutlich machte, dass er die Revision des Mindestarbeitsbedingungsgesetz für falsch halte: „Es hat in den fünfziger Jahren keine konkrete Bedeutung gehabt und wird auch in Zukunft keine Rolle spielen.“ Als Mitglied des Hauptausschusses werde er Anträge auf Mindestlöhne sorgfältig daraufhin prüfen, ob es soziale Verwerfungen gebe und auch darauf achten, dass „sie den Grundzügen der Tarifautonomie entsprechen“. Er sehe nicht, dass einzelne Branchen nach dem Mindestarbeitsbedingungsgesetz behandelt werden müssten. Die bisherige Praxis der Tarifautonomie sei besser als staatliche Eingriffe. Durch das Gesetz werde die Lohnfestlegung „zu einem Spielball der Politik“ (alle Zitate nach Spiegel Online 15.09.09). So blieb der Mindestlohn auch in der Großen Koalition ein strittiges Thema. Zugleich wurde in dieser Zeit der Staat substanziell stärker in die lohnpolitische Verantwortung genommen, ohne die Tarifautonomie selbst mit einem allgemeinen staatlichen Mindestlohn herauszufordern.

16 Schwierigkeiten ergaben sich auch aus rechtlichen Überlegungen: Mitte Dezember 2008 erklärte das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in zweiter Instanz den Post-Mindestlohn für rechtswidrig, da der Gesetzgeber damit seine rechtlichen Kompetenzen überschritten habe und die Regelung nur für nicht tarifgebundene Arbeitnehmer und Arbeitgeber gelten dürfe.

5.2 „Rente mit 67“

Das Ziel, das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre heraufzusetzen, war einer der sozialpolitischen Kernpunkte des Koalitionsvertrags vom November 2010:

„Die steigende Lebenserwartung geht mit einem längeren Rentenbezug einher. Dies führt zu einer Veränderung des Verhältnisses von aktiver Erwerbsphase und Rentenlaufzeit. Zur langfristigen Stabilisierung und Einhaltung der genannten Ziele ist daher neben den bisherigen, erfolgreichen und fortzusetzenden Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters eine schrittweise, langfristige Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters erforderlich. [...] Wir werden im Jahr 2007 die gesetzlichen Regelungen für eine 2012 beginnende Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre treffen“ (Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD 2005: 96f.)

Die Gewerkschaften waren von Beginn an gegen die „Rente mit 67“, da aus ihrer Sicht ältere Arbeitnehmer ohnehin schon große Schwierigkeiten hätten, sich auf dem Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Erhöhung des Renteneintrittsalters bedeute deshalb langfristig eine Rentenkürzung (Schabedoth 2006) und bedrohe die Arbeitsplätze der Jüngeren. Zudem sei fraglich, ob die Masse der Arbeitnehmer, insbesondere unter der Prämisse eines erhöhten Leistungsdrucks, überhaupt bis zum bisher regulären Eintrittsalter von 65 Jahren durchhalten könne (vgl. ver.di 2007). In der SPD wurden daraufhin, nicht nur wegen des Gegenwinds aus den Gewerkschaften, sondern auch aufgrund vermehrter Kritik aus den eigenen Reihen, abmildernde Formen des flexiblen Renteneinstiegs diskutiert. Dazu gehörten beispielsweise Ideen wie eine Ausweitung der Erwerbsminderungsrente oder einen Ausgleich der Abschläge wegen eines vorzeitigen Renteneintritts durch frühzeitige Zusatzbeiträge (vgl. Ankenbrand 2008). Schließlich ergriff der damalige Arbeits- und Sozialminister Müntefering bereits im Frühjahr 2006 die Initiative für einen Kabinettsbeschluss, der gegen den erklärten Willen der Gewerkschaften eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre ab dem Jahr 2012 vorsah (vgl. Schmidt i.d.B.). Eine Ausnahme wurde für die kleine Gruppe derjenigen geschaffen, die 45 Beitragsjahre nachweisen können. Diese sollten bereits mit 65 Jahren abzugsfrei in Rente gehen können. Dass sich die SPD mit dem Thema nicht leicht tat, zeigte sich an der – auch nach Beschlussfassung – immer wieder aufflackernden Diskussion um flexible Übergänge und eine Abfederung der „Rente mit 67“ (vgl. z.B. sueddeutsche.de: „Krach um Rente mit 67“, 30.06.2008). Für die Arbeitgeber war das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz „ein richtiger und notwendiger Schritt zur langfristigen Beitragssatzstabilisierung“ (BDA kompakt 11/2008). Gleichwohl kritisierten sie die eingebrachte Ausnahmeregelung, da diese „die beitragsentlastende Wirkung der Altersgrenzenanhebung deutlich reduziere“ (BDA kompakt 11/2008).

Mit der Anhebung des Renteneintrittsalters wurde zugleich die Agenda der Gewerkschaften potentiell verändert. Denn damit nahm die Dringlichkeit zu, den Beschäftigungsgrad älterer Arbeitnehmer zu erhöhen, und eine altersdifferenzierte Betriebs-, Beschäftigungs- und Tarifpolitik zu fördern.

5.3 Mitbestimmungspolitik

Ein Kernelement des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen sind institutionalisierte Mitbestimmungsrechte und eigens dafür vorgesehene Institutionen. Grundlegende Veränderungen, wie die Etablierung einer europäischen Aktiengesellschaft ab 2004, sowie eine allenthalben formulierte Kritik der Arbeitgeber waren maßgeblich dafür, dass noch unter der rot-grünen Bundesregierung im Sommer 2005 eine Kommission einberufen wurde, die sich mit dem Um- und Ausbau der Unternehmensmitbestimmungsrechte beschäftigen sollte. Vorgestellt wurden deren Ergebnisse jedoch erst im Dezember 2006. Die Aufgabe der Kommission, die unter dem Vorsitz des ehemaligen sächsischen Ministerpräsidenten Kurt Biedenkopf mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie Wissenschaftlern besetzt wurde, bestand darin, „ausgehend vom geltenden Recht bis Ende 2006 Vorschläge für eine moderne und europataugliche Weiterentwicklung der deutschen Unternehmensmitbestimmung zu erarbeiten“ (Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD 2005: 38). Aufgrund der kontroversen Vorstellungen innerhalb der Kommission gelang ihr jedoch keine konsensuale Empfehlung an die Bundesregierung. Ursächlich für das Scheitern der Kommission waren jene Arbeitgebervertreter, die darauf hinwirkten, die Mitbestimmung – entgegen den Vorgaben der Arbeitsgrundlage – nicht weiterzuentwickeln, sondern einzuschränken. Sie forderten eine Reduzierung der paritätischen Mitbestimmungsrechte auf eine Drittelbeteiligung. So kam eine gemeinsame Beschlussfassung auch deshalb nicht zustande, weil die Arbeitgebervertreter vorzeitig die Kommission verließen und mit diesem Schritt die Formulierung der Empfehlung im Wesentlichen den wissenschaftlichen Vertretern überließen. Diese hielten „eine grundsätzliche Korrektur der bestehenden Gesetzeslage nicht für erforderlich und den durch die bestehenden Regelungen bewirkten Schutz von Arbeitnehmerbelangen weiterhin für geboten“ (Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung 2006: 20). Die Gewerkschaften beurteilten den Bericht skeptisch. Begrüßt wurde die Vereinfachung der Aufsichtsratswahlen und die Bereinigung des bestehenden Mitbestimmungssystems. Kritisiert wurde hingegen von den Gewerkschaften, dass die Funktion des Arbeitsdirektors nicht gestärkt wurde und dass es keine Ergänzung des Kriteriums Mitarbeiter-schwellenwert für die paritätische Aufsichtsratsbesetzung gab. Die Arbeitgeber lehnten den Bericht in seiner Gesamtheit ab. Auch wenn in der Kommission kein

Konsens herbeigeführt werden konnte und die Ausstrahlungskraft des Berichtes insgesamt begrenzt blieb, erteilte er den Gegnern der Unternehmensmitbestimmung dennoch eine klare Absage (vgl. Höpner 2007; Hans-Böckler-Stiftung 2007).

5.4 Wirtschaftskrise

Das letzte Viertel der Legislaturperiode der Großen Koalition war durch Aktivitäten zur Eindämmung der Folgen der Weltwirtschaftskrise geprägt. Zu diesem Zweck wurde zwar seitens des Kanzleramtes kein der „Konzertierten Aktion“ oder dem „Bündnis für Arbeit“ verwandtes Gesprächsforum gebildet, gleichwohl suchte die Regierung in dieser Konstellation die enge informelle Zusammenarbeit mit den Spitzen der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. Vor allem die Vertreter der exportorientierten Branchen trafen mit ihren Forderungen und Aktivitäten auf eine offene Haltung der Regierung. So kann es auch nicht wundern, dass die Konjunkturprogramme I und II in den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bereichen die Handschrift der Sozialpartner aus den exportorientierten Branchen abbildeten. Im Zentrum standen die Abwrackprämie und ein umfangreiches Kurzarbeitsprogramm. Allein mit dem Instrument der Kurzarbeit, von dem in der Spitze 1,4 Millionen Beschäftigte und im Jahresschnitt etwa 500.000 betroffen waren, gelang es im Jahr 2009, die amtliche Arbeitslosenzahl um etwa 300.000 zu drücken (Handelsblatt 06.01.10). Zugleich setzten die Sozialpartner selbst geschaffene Instrumente ein, wie z.B. Arbeitszeitkonten und andere Beschäftigungssicherungsinstrumente, um die Krise abzupuffern. Zudem zeigte sich einmal mehr, dass diese Politik primär den Stammebelegschaften zugute kommt, denn die Leiharbeiter waren die ersten, die ihren Arbeitsplatz verloren. Da der Arbeitsplatzabbau insgesamt weit hinter dem Auftrags- und Umsatzeinbruch zurückblieb und sich die Sozialpartner als konstruktive Mitstreiter einbrachten, die sich zudem vordergründig kaum in den Wahlkampf 2009 einschalteten, gab es vor allem von Seiten der Union viel Lob für ihre Aktivitäten. An vorderster Stelle stand dabei das Lob der Kanzlerin für die Rolle der Gewerkschaften: „Ich möchte an dieser Stelle mich bedanken bei den Gewerkschaften, sie sind ein wesentlicher Teil der Erfolgsgeschichte auch unseres Konjunkturprogramms“. Die Gewerkschaften hätten „viel Verantwortung in einer schweren Zeit“ geschultert. Die CDU-Politikerin warnte davor, die Wirtschaftskrise bereits als beendet anzusehen. Regierung und Gewerkschaften müssten gemeinsam daran arbeiten, „dass wir da wieder ankommen, wo wir vor der Krise waren und diesen Wachstumspfad miteinander gestalten“(Die Welt 28.08.2009).

6 Fazit

Während der Großen Koalition gab es keine Zäsur im System der Arbeitsbeziehungen. Im Gegenteil: das Verhältnis zwischen den beteiligten Akteuren des staatlichen und verbandlichen Sektors war durch eine gewisse Entspanntheit geprägt. Drohungen, durch staatliche Maßnahmen in die Tarifhoheit der Sozialpartner einzugreifen – wie sie von der SPD in der Agenda 2010 noch formuliert worden waren – ließen sich in der Zeit der Großen Koalition nicht beobachten. Auffallend war, dass es die CDU/CSU sogar unterließ, ihre Politik der Dezentralisierung zu Lasten der Gewerkschaften fortzuführen. Statt dessen vollzog sich eine gewisse Normalisierung des Verhältnisses zwischen Union und den Gewerkschaften; ähnliches lässt sich auch im Verhältnis zwischen SPD und Gewerkschaften beobachten, wenngleich dies nicht dazu führte, dass sich die Gewerkschaften im Wahlkampf 2009 besonders für die SPD engagiert hätten.

Auf der Debatten- und Entscheidungsebene der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dominierte das Thema Mindestlohn. Eine gewisse Unruhe für das eingespielte sozialpartnerschaftliche Arrangement ging von den Berufsverbänden (Ärzte, Lokführer) aus, die sich auf den Weg gemacht hatten, eigenständige Tarifaakteure zu werden. Sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgeberverbänden dominierte in der Zeit der Großen Koalition die so genannte Mitgliederlogik, also das Bemühen, die Bindung an die eigene Mitgliederbasis und deren Präferenzen zu verbessern. Durch neue Konzepte der Mitgliedererwerbung und -bindung trugen beide dieser Konstellation Rechnung.

Tabelle 3 zeigt die Rolle des Staates (Legislative und Judikative) im Hinblick auf die industriellen Beziehungen seit 1949. Offensichtlich ist dabei die hohe Kontinuität des deutschen Systems industrieller Beziehungen. Änderungen der Rahmenbedingungen durch staatliches Handeln vollzogen sich in der Regel als evolutionäre Ausdifferenzierung bestehender Gesetze oder Rechtsprechungen. Zwischen 2005 und 2009 konzentrierten sich diese Veränderungen auf die Mindestlohngesetzgebung. Insgesamt lassen sich die Entwicklungen in den industriellen Beziehungen zur Zeit der Großen Koalition mit Blick auf die wechselseitigen Wirkungen und Einflüsse zwischen Tarifparteien und Regierung in vier Punkten zusammenfassen:

Tabelle 3: Rolle des Staates im zeitlichen Wandel der industriellen Beziehungen der Bundesrepublik (1949-2009)

	Gesetzliche Initiativen	Streikrecht /Rechtsprechung	Flankierende staatliche Maßnahmen
1949-1966	1949 Tarifvertragsgesetz 1951 Montanmitbestimmung 1952 BetrVG	BAG-Beschluss 1955: Ultima-Ratio-Prinzip beim Streik; Verbot spontaner und politischer Streiks und Anerkennung der Aussperrung/Tarifeinheit	ab 1963: Sachverständigenrat
1967-1982	1967 Stabilitätsgesetz 1972 Reform des BetrVG 1976 Reform des MitbstG	BAG-Beschluss 1971: Einschränkung der lösenden Aussperrung	Konzertierte Aktion (1967-1977)
1983-1989	1985 Beschäftigungsförderungsgesetz 1988 Änderung des BetrVG	Änderung des § 116 AFG (1986)	Deregulierungskommission (1988-1991)
1990-1998	1996 Entsenderichtlinie		Aufbau Ost/ Deutsche Einheit Beginn: Umbau öffentlicher Unternehmen (Post, Bahn, Krankenhäuser, Luftverkehr etc.)
1998-2002	2001 Reform des BetrVG 2002 Reform des AÜG		Bündnis für Arbeit
2003-2005	Agenda 2010		Direktkommunikation mit ausgewählten Akteuren
Seit 2005	2006 ff. Ausweitung des Entsendegesetzes 2009 Revision des Mindestarbeitsbedingungengesetz 2009 Konjunkturpakete in direkter Kooperation mit Tarifparteien	Anerkennung von Unterbietungsgewerkschaften (Christliche Gewerkschaften) Akzeptanz der Überbietungskonkurrenz	Einrichtung einer Mindestlohnkommission

Quelle: eigene Darstellung.

Das konfrontative Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Regierung, wie es vor allem zwischen 2003 und 2005 unter Rot-Grün existierte, fand in der Großen Koalition keine Wiederauflage. Daran änderten auch deutliche Differenzen, wie sie in der Rentenpolitik bestanden, nichts. Vielmehr war das Verhältnis von einer kontrollierten Deeskalation und einer Situation der Entspannung geprägt. Dazu trug auch bei, dass von Regierungsseite akzeptiert wurde, dass die Gewerkschaft-

ten durch ihre aktive Lohnpolitik einen Beitrag zur Stärkung der Binnenkonjunktur leisten.

In Bezug auf die Rahmenbedingungen der industriellen Beziehungen kann von einer Art Burgfrieden gesprochen werden: Die Koalitionsregierung ließ die bestehenden tarif- und mitbestimmungsrechtlichen Rahmenbedingungen unangetastet und widerstand weitestgehend der Versuchung, zu Lasten der DGB-Gewerkschaften regelnd in die Arbeitsbeziehungen einzugreifen (beispielsweise in der Frage der Gewerkschaftskonkurrenz). Gleichzeitig schuf sie trotz schwieriger koalitionsinterner Debatten und Kompromisse neue Rahmenbedingungen (Ausweitung der Entsenderichtlinie, Mindestarbeitsbedingungengesetz), die sich vornehmlich auf Bereiche konzentrieren, in denen die Sozialpartner über keine ausreichende Präsenz verfügen, um ihre lohnpolitische Rolle wahrzunehmen.

In der Gesamtschau kann für die Phase der Großen Koalition von einer Stabilisierung der Arbeitsbeziehungen und einer verstärkten Wiederverschränkung von Staat und Verbänden gesprochen werden. Diese bereits vor der Wirtschaftskrise sich durchsetzende Deeskalation gelang der Regierung genau zum richtigen Zeitpunkt: So konnte sie die neue „Partnerschaft“ nutzen, um in der Weltwirtschafts- und Finanzkrise die Verbände unterstützend an ihrer Seite zu haben. Der CDU/CSU war besonders daran gelegen, die privilegierte Partnerschaft zwischen Gewerkschaften und SPD, die ihr besonders in Wahlkampfzeiten ein Dorn im Auge ist, zu unterlaufen. Dass dies gelang, hat neben der konfliktvermeidenden Strategie der Merkel-CDU und der Enttäuschung über die SPD sicherlich auch mit der mittlerweile stark gewachsenen Akzeptanz der Linkspartei im gewerkschaftlichen Funktionärskörper zu tun. Jedenfalls sind die Gewerkschaften im Wahlkampf nicht durch eine offensive Unterstützung zugunsten der SPD aufgefallen. Auch wenn eine eher positive Bilanz der Großen Koalition mit Blick auf die Arbeitsbeziehungen gezogen wird, so bleibt doch festzustellen, dass diese Bewertung vor dem Hintergrund der strukturellen Schwächung der Verbände zu betrachten ist. So konnte die Erosion verbandlicher Handlungsmacht auf der Mitgliederseite wie auch auf der Einflussseite in dieser Phase keiner nachhaltigen Trendwende ausgesetzt werden.

Literatur

- Ankenbrand, Hendrik, 2008: Nachbessern, wo es geht!, in: Mitbestimmung 1+2/2008: 10-15.
- Bispinck, Reinhard/ Dribbusch, Heiner, 2008: Tarifkonkurrenz der Gewerkschaften zwischen Über- und Unterbietung: zu aktuellen Veränderungen in der Tarif- und Gewerkschaftslandschaft, in: Sozialer Fortschritt 57 (6): 153-163.

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS)*, 2002: Bericht der Hartz-Kommission. Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)*, 2009: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Berlin.
- CDU/CSU/SPD*, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. Berlin.
- Hans-Böckler-Stiftung* (Hrsg.), 2007: Ergebnisse der „Biedenkopfkommission“ – Eine Zusammenfassung. Düsseldorf.
- Hassel, Anke*, 1999: Gewerkschaften und sozialer Wandel. Mitgliederrekrutierung und Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden.
- Hassel, Anke*, 2006: Die Erosion der gewerkschaftlichen Lobbymacht, in: Leif, Thomas/ Speth, Rudolf (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden.
- Hönigsberger, Herbert*, 2006: Gewerkschafter im Bundestag. In der Regierung und in der Opposition, in: Mitbestimmung 4/2006: 48-53.
- Höpner, Martin*, 2007: Behutsame Modernisierung, in: Mitbestimmung 1+2/2007: 46-52.
- Hoffmann, Jürgen/ Schmidt, Rudi*, 2008: Der Streik der Lokführergewerkschaft GDL. Anfang vom Ende des deutschen Systems industrieller Beziehungen, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 38 (151): 323-342.
- Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung*, 2006: Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission mit Stellungnahmen der Vertreter der Unternehmen und der Vertreter der Arbeitnehmer.
- Lepsius, Rainer M.*, 1990: Interessen, Ideen und Institutionen. Opladen.
- Müller-Jentsch, Walther*, 2007: Strukturwandel der industriellen Beziehungen. ‚Industrial Citizenship‘ zwischen Markt und Regulierung. Wiesbaden.
- Schabedoth, Hans-Joachim*, 2006: In Zeiten der Großen Koalition, in: Mitbestimmung, international edition 2006.
- Schroeder, Wolfgang*, 2001: „Konzertierte Aktion“ und „Bündnis für Arbeit“. Zwei Varianten des deutschen Korporatismus, in: Zimmer, Annette/ Weßels, Bernhard (Hrsg.): Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen, 29-54.
- Schroeder, Wolfgang*, 2008: SPD und Gewerkschaften: Vom Wandel einer privilegierten Partnerschaft, in: WSI-Mitteilungen 61 (5): 231-237.
- Schroeder, Wolfgang/ Greef, Samuel*, 2008: Industrie- und Spartengewerkschaften im Konflikt. Organisatorische Voraussetzungen und realisierte Gelegenheitsstrukturen, in: Industrielle Beziehungen 15 (4): 329-355.
- Schroeder, Wolfgang/ Kalass, Viktoria/ Greef, Samuel*, 2008: Kleine Gewerkschaften und Berufsverbände im Wandel. Düsseldorf.
- Schroeder, Wolfgang/ Keudel, Dorothea*, 2008: Strategische Akteure in drei Welten. Die deutschen Gewerkschaften im Spiegel der neueren Forschung. Düsseldorf.
- Streeck, Wolfgang*, 1981: Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie. Bodenheim.
- Ver.di* (Hrsg.), 2007: „Rente mit 67“ gefährdet Jobs, in: Wirtschaftspolitik aktuell 3, Januar 2007.
- Verwaltung des Deutschen Bundestages* (Hrsg.), 2000: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Berlin.

- Verwaltung des Deutschen Bundestages* (Hrsg.), 2005: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003. Berlin.
- Weßels, Bernhard*, 1999: Die deutsche Variante des Korporatismus, in: Kaase, Max/ Schmid, Günter (Hrsg.): Eine lernende Demokratie – 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 87-113.
- Weßels, Bernhard*, 2007: Organisierte Interessen und Rot-Grün: Temporäre Beziehungsschwäche oder zunehmende Entkoppelung zwischen Verbänden und Parteien?, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projekts – Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005. Wiesbaden, 151-167.

II. Politikfelder

Von außen getrieben. Die Finanzpolitik der Großen Koalition 2005-2009¹

1 Einleitung

Eine Analyse der Finanzpolitik betrachtet staatliche Entscheidungen in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Sie ist also kassenbezogen. In Bezug auf das Regierungshandeln kommt der Finanzpolitik herausragende Bedeutung zu: Geld ist, neben dem Recht, das zentrale staatliche Steuerungsinstrument. Die Lage der öffentlichen Kassen bedingt daher maßgeblich den Handlungsspielraum einer Regierung. Die Finanzpolitik definiert aber nicht nur zentrale Rahmenbedingung für das Regierungshandeln, sondern dokumentiert dieses auch monetär. Anhand finanzpolitischer Daten und Entwicklungen lassen sich Regierungsziele und -entscheidungen gut ablesen und bewerten. Joseph A. Schumpeter (1976: 332) galten die öffentlichen Kassen deshalb als „einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders [...] des politischen.“

Die folgende Analyse befasst sich mit der Finanzpolitik der Regierung Merkel 2005-2009. Es geht darum, die wichtigsten Entscheidungen in diesem Politikfeld darzustellen und diejenigen Faktoren zu identifizieren, welche die Politikergebnisse am wesentlichsten beeinflusst haben. Von besonderem Interesse ist, ob Entscheidungen auf die spezifische Konstellation einer Großen Koalition zurückzuführen sind. Schließlich ist zu bewerten, ob die Regierung ihre selbstgesteckten Ziele erreichte und ob sie einen Politikwechsel gegenüber der Vorgängerregierung vollzog.

Die weitere Analyse gliedert sich wie folgt: Vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Situation im Herbst 2005 werden in Abschnitt 2 drei Politikprofile über das zu erwartende Regierungshandeln der Großen Koalition formuliert. Der 3. Abschnitt gibt einen Überblick über die wichtigsten finanzpolitischen

¹ Wir danken Martin Dolezal, Swen Hutter und Paul Sterzel sowie den Herausgebern für ihre hilfreichen Kommentare zu diesem Beitrag.

Entscheidungen der Regierung Merkel. Ob und inwieweit diese Politikergebnisse mit den formulierten Politikprofile über das Regierungshandeln der Großen Koalition übereinstimmen, wird in Abschnitt 4 untersucht. Auf Grundlage dieses Abgleichs werden dann die zentralen Einflussfaktoren während der Legislaturperiode herausgearbeitet. Der Schlussabschnitt fasst die Untersuchungsergebnisse zusammen und bewertet, ob die Große Koalition ihre eigenen Ziele erreichte und ob sie einen Politikwechsel gegenüber der Regierung Schröder vollzog. Zudem wird ein Ausblick auf die zu erwartende Finanzpolitik der Nachfolgeregierung gegeben.

2 Ausgangslage und Hypothesenbildung

Im Folgenden wird zunächst die finanzpolitische Ausgangslage bei der Regierungsübernahme der Großen Koalition im Herbst 2005 rekapituliert.

2.1 Die Ausgangslage

Während des Wahlkampfs zur Bundestagswahl 2005 standen finanzpolitische Themen im Zentrum der öffentlichen Debatten. Ein Grund dafür war die überraschende Berufung von Paul Kirchhof in das Schattenkabinett Angela Merkels. Die Person Kirchhof ist eng verbunden mit einem EinheitssteuermodeLL, das von einer Forschungsgruppe unter seiner Leitung an der Universität Heidelberg erarbeitet wurde. Dieses Modell sieht einen einheitlichen Steuertarif (*flat tax*) von 25 % auf alle Einkommensarten vor und vollzieht damit eine weitgehende Abkehr vom Prinzip der Steuerprogression (Zohnhöfer 2006: 106). Kirchhof war als Politik-Quereinsteiger zunächst Träger von Reformhoffnungen, obwohl sein Steuerkonzept keinen Eingang in das Regierungsprogramm der Union fand. Das Kirchhof-Modell war in der CDU/CSU keineswegs unumstritten. Von der SPD wurde es als unsozial gebrandmarkt und zusammen mit seinem Urheber zum Bezugspunkt der Wahlkampagne gemacht.

Die Finanzpolitik wurde im Herbst 2005 aber nicht nur wegen Kirchhofs Vorschlägen zu einem vordringlichen Wahlkampfthema, sondern auch, weil Deutschland seit 2002 die Maastricht-Kriterien kontinuierlich verfehlt hatte.² Die folgenden Kennzahlen bringen die finanzpolitisch brisante Situation vor der Wahl 2005 in Erinnerung:

² Das Verfahren wegen übermäßigen Defizits bestand vom 19. November 2002 bis zum 16. Mai 2007.

Das Wirtschaftswachstum der Bundesrepublik erholte sich in den Jahren nach dem Platzen der „dot-com“-Blase und den Anschlägen vom 11. September 2001 nur langsam. Im Jahr 2005 lag das reale BIP-Wachstum bei 0,9 % (OECD 2009: 251), die Arbeitslosigkeit erreichte ihren historischen Höchststand mit 10,6 % (gemessen als standardisierte Arbeitslosenquote, vgl. OECD 2009: 264). Die Steuereinnahmen des Gesamtstaates (im Verhältnis zum BIP) hatten mit 34,76 % den niedrigsten Stand seit 1975 (OECD 2008). Trotzdem sah der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) die Attraktivität des Standortes Deutschland für Unternehmen aufgrund der bestehenden Steuer- und Abgabensätze gefährdet (SVR 2005: Tz. 392f.).³ Auch der Schuldenstand der Bundesrepublik kletterte auf ein bis dahin unerreichtes Niveau: Im Jahre 2005 betrug er 1.592 Mrd. Euro – das entsprach 67,8 % des BIP⁴ (Eurostat 2009: 12). Er verletzte damit zum vierten Mal in Folge die im Maastricht-Vertrag festgelegte Obergrenze von 60 %. Jedoch verringerte sich zumindest das Ausmaß der Nettoneuverschuldung bereits. Die Neuverschuldung aller öffentlichen Haushalte in der Abgrenzung nach dem Vertrag von Maastricht betrug in diesem Jahr 3,3 % des BIP, nachdem dieser Wert 2003 noch bei 4,0 % gelegen hatte.⁵ Der Bund trug 2005 mit einer Kreditaufnahme von 31,2 Mrd. Euro (2,4 % des BIP) dazu bei. Als Konsequenz des hohen Schuldenstandes waren zukünftig deutlich steigende Ausgaben des Bundes für Zinszahlungen zu erwarten. Diese hatten dank des niedrigen Zinsniveaus 2005 ein vorübergehendes Tief erreicht (BMF Finanzbericht 2005: 46).

2.2 Hypothesenbildung

Welche Politik war von der Großen Koalition vor dem Hintergrund ihrer parteipolitischen Zusammensetzung, Machtposition und der geschilderten Ausgangslage zu erwarten? Um entsprechende Hypothesen zu bilden, knüpfen wir an einen bestimmten Forschungsstrang an. Uns interessiert, ob und wie sich die Zusammensetzung einer Koalition auf politische Entscheidungen und Inhalte auswirkt, d.h. die Regierungszusammensetzung ist als unabhängige Variable zu

3 Unter den damals 25 EU-Staaten wies die Bundesrepublik die höchste effektive Durchschnittssteuerbelastung für Kapitalgesellschaften auf und lag bei der effektiven Grenzsteuerbelastung nach Frankreich auf Rang 2 (Datengrundlage für 2004).

4 Zum Vergleich: Das Verhältnis der Schulden aller öffentlichen Haushalte zum BIP betrug 1950 noch 21 % in der Bundesrepublik. Bis 1960 sinkt es auf 17,2 %. Ab den 1970er Jahren ist dann aber ein erheblicher Anstieg zu verzeichnen, und zwar auf 18,6 % (1970), 31,6 % (1980), 42,8 % (1990), 59,4 % (2000) und 60,3 % (2002) (vgl. König 2009: 189).

5 Die EU-Kommission war davon ausgegangen, dass das Neuverschuldungskriterium von 3 % ab 2005 wieder eingehalten werden könnte (EU-Kommission 2005: 13). Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister schloss sich dieser Auffassung an (Rat 2005: C 136/13).

interpretieren. Ihr Einfluss auf die Ausgestaltung materieller Entscheidungen wird geprüft. Für eine solche Anlage der Untersuchung und eine entsprechende Hypothesenbildung bieten die sechs Theorieschulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung Anknüpfungspunkte (vgl. Schmidt/Ostheim 2007; Wagschal 2005: 24ff.). Aus diesen entwickeln wir im Folgenden drei Politikprofile zur Finanzpolitik der Großen Koalition.

a) Die Programmhypothese

Politikwissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass parteipolitische Variablen für das Ausmaß des Wandels in der Steuerpolitik keine besondere Rolle spielen. Wagschal (2005: 390ff.) gelangt in einem Vergleich von 21 westlichen Industriestaaten zu dem Resultat, dass keine Parteifamilie steuerpolitisch grundsätzlich reformfreudiger einzuschätzen ist als eine andere. Im Einklang mit der politisch-institutionalistischen Theorie zeigt seine Untersuchung, dass das Ausmaß von Veränderungen hingegen signifikant von der Anzahl bestehender Vetospieler bestimmt wird. Dabei besteht ein reziproker Zusammenhang: Je mehr Veto-Spieler in einem politischen System existieren, desto weniger steuerpolitischer Wandel ist zu beobachten (Wagschal 2005: 416). Deutschland allerdings stellt hinsichtlich dieses Befundes einen Ausnahmefall dar. Anders als im internationalen Vergleich spielen Vetospieler in der bundesdeutschen Steuerpolitik keine signifikante Rolle (Wagschal 2009: 193). Insofern lässt sich von der Großen Koalition kein größerer Reformeifer in der Finanzpolitik erwarten als von ihren Vorgängerregierungen – selbst wenn ihr vergleichsweise wenige Vetospieler gegenüberstanden.⁶

Das Ausmaß finanzpolitischen Wandels hängt nicht allein vom Durchsetzungspotential einer Koalition ab, sondern auch von ihrem Durchsetzungswillen. Koalitionspartner müssen sich auf gemeinsame Vorhaben einigen und bereit sein, die politischen Kosten für deren Umsetzung zu tragen. Inwieweit eine Koalition solchen Durchsetzungswillen aufbringt, liegt der Parteiendifferenztheorie zufolge an der inhaltlich-programmatischen Distanz der koalierenden Parteien. Je stärker diese übereinstimmen bzw. durch Verhandlungen einen Konsens erzielen können, desto größer ist tendenziell ihr Durchsetzungswille und damit auch das zu erwartende Maß politischen Wandels. Mit steigendem Grad an Übereinstimmung ist eine zunehmende Anzahl von Entscheidungen zu erwarten. Parallel dazu ist eine wachsende Kohärenz der beschlossenen Maßnahmen anzunehmen. Im äußersten Fall stehen diese sogar in einem systematischen Gesamtzusam-

⁶ Dies liegt im Wesentlichen an ihrer gleichzeitigen Stimmenmehrheit im Bundestag und Bundesrat sowie an den eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten der Bundestagsopposition (z.B. der fehlenden Möglichkeit, mit einer abstrakten Normenkontrolle das Bundesverfassungsgericht als Vetospieler zu aktivieren).

menhang; eine Politik aus einem Guss wäre dann zu erkennen. Umgekehrt ist es, wenn die Parteiendifferenz sehr ausgeprägt und robust ist. Besteht keine Einigkeit zwischen den Koalitionspartnern und kann diese auch nicht durch Verhandlungen erreicht werden, ist von einem geringen Ausmaß politischen Wandels auszugehen. Das Wandlungsprofil dürfte in diesem Fall zudem eher Projektcharakter haben, d.h. einen geringen Grad an Kohärenz aufweisen.

Ganghof (2004: 20) hat in seiner Analyse der Einkommensteuerpolitik seit den 1980er Jahren davor gewarnt, Aussagen Glauben zu schenken, denen zufolge die deutschen Parteien im Grunde ähnliche Konzepte verfolgten. Traub (2006: 22) gelangt in seiner Untersuchung der politischen Steuerreformkonzepte 2003-2005 zu demselben Ergebnis. Insofern ist am Beginn der Großen Koalition nicht von programmatischer Übereinstimmung zwischen den Koalitionspartnern auszugehen. Der Vergleich der 2005er Wahlprogramme macht allerdings deutlich, dass die inhaltlichen Differenzen der Koalitionspartner weniger in den angestrebten Zielen bestanden (Haushaltskonsolidierung, Neuordnung der Erbschafts- und Unternehmensbesteuerung) als vielmehr in den dafür einzusetzenden Mitteln (vgl. Zohlnhöfer 2003: 52). Mit finanzpolitischen Reformmaßnahmen war daher in dem Maße zu rechnen, in dem die Koalitionspartner ihre Mittelkonflikte überwinden könnten.

Aus der Programmhypothese lässt sich nicht nur eine Vermutung über das Ausmaß und die Kohärenz des politischen Wandels herleiten. Auch Annahmen über die relative Höhe einzelner Steuerarten können gemacht werden. Vergleichende Analysen zeigen, dass etwa die Steuern auf Einkommen und Gewinne, auf die Lohnsumme sowie auf Güter und Dienstleistungen desto höher sind, je stärker die Regierungsbeteiligung linker Parteien ist. Sind hingegen bürgerliche Parteien in der Regierung, sind Besitz- und Vermögenssteuern höher. Christdemokratische Regierungen bedingen eine erhöhte Sozialabgabenlast (vgl. Wagschal 2005: 393f.). Finanzpolitisch hat sich im Koalitionsvertrag der Großen Koalition weitgehend die SPD durchgesetzt (vgl. Abschnitt 3). Dies ließ eine linke Ausprägung des Politikprofils erwarten.

b) Die Machthypothese

Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung hat gezeigt, dass der politische Wille von Koalitionspartnern neben der Programmatik auch von Einflusserrwägungen bestimmt wird. Die Theorie der Machtressourcen verweist in ihrer pluralismustheoretischen Variante darauf, dass politische Entscheidungen durch die Machtverteilung organisierter Interessen und die Fähigkeit der Parteien, Wähler zu mobilisieren, beeinflusst werden. Um ihren Einflussgrad soweit wie möglich auszubauen, hat eine Regierungspartei zwei grundsätzliche taktische Optionen: Einerseits kann sie diejenigen Projekte realisieren, die ihre Wähler und die ihr

zugeneigten organisierten Interessen mobilisieren. Andererseits kann sie Projekte zu verwässern oder ganz zu verhindern suchen, mit denen andere Parteien um Wähler- und Interessengunst werben. Hinsichtlich dieser Optionen besteht ein systematischer Unterschied zwischen der Großen Koalition und kleineren Koalitionen. In Regierungen mit FDP und Grünen waren die beiden Volksparteien die deutlich größeren und machtvolleren Koalitionspartner. In der Großen Koalition standen sie sich als weitgehend gleichstarke Partner gegenüber. Union wie SPD hatten daher vergleichsweise geringe Möglichkeiten, ihre jeweils eigenen Projekte gegen den Willen des anderen Koalitionspartners durchzusetzen und auf diese Weise ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. Sie waren jedoch beide in der Lage, die Projekte des jeweils anderen Partners zu blockieren. Völlige Blockaden wären dem Wähler allerdings nur schwer zu vermitteln gewesen. Zu erwarten ist daher, dass die Koalitionspartner nur besonders saliente Projekte blockieren und in erster Linie vorsichtige und wenig tief greifende politische Veränderungen beschließen würden. Da die Konstellation einer Großen Koalition nur bis zur nächsten Wahl bestehen sollte, könnten politische Entscheidungen zudem absichtlich mit einer Auslaufzeit in der kommenden Legislaturperiode beschlossen werden. Beide Seiten könnten spekulieren, dann der größere und durchsetzungstärkere Partner einer Regierungskoalition zu sein und an der Seite eines kleinen Koalitionspartners die eigenen Zielvorstellungen durchzusetzen (Zohlnhöfer 2009: 211).

c) *Die Restriktionshypothese*

Die Programm- und die Machthypothese sind beide akteursbezogen. Sie gehen von umfangreichen Handlungsmöglichkeiten der Koalitionspartner aus. Jedoch ist auch das Handeln einer Großen Koalition nicht ohne Restriktionen – darauf haben verschiedene Theorieschulen hingewiesen. Im Zentrum der Theorie sozio-ökonomischer Determinanten stehen der Problem- und Handlungsdruck, den gesellschaftliche Entwicklungen wie etwa der Konjunkturverlauf oder der demographische Wandel auslösen. Nach Schmidt (1983: 54) können aus den gesellschaftlich-wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Erwartungen über das Regierungshandeln abgeleitet werden: In Zeiten ökonomischer Prosperität ist die Konsensfindung zwischen den Koalitionspartnern vergleichsweise einfach. Sie müssen im Wesentlichen nur über die Verteilung zusätzlicher Gewinne Einvernehmen erzielen. In Zeiten wirtschaftlicher Stagnation oder Schrumpfung hingegen müssen sich die Regierungsparteien verstärkt über die Zuweisung von Verlusten einigen. Dies stellt sie vor erheblich schwerere Aufgaben. Im schlechtesten Fall resultiert daraus politischer Immobilismus.

Restriktionen für das Regierungshandeln lassen sich auch aus der Internationalisierungsthese herleiten. Politische Vorgaben von Ebenen jenseits der natio-

nalen politischen Systeme beschränken die Handlungsmöglichkeiten auch einer Großen Koalition. Für die Finanzpolitik sind die Maastricht-Kriterien ein Beispiel dafür. Auf eine besondere Form der Einschränkung weist die These der Politikerblast hin. Inkrementelle Reformen in der Steuerpolitik seien darauf zurückzuführen, dass sie die politischen Kosten des Regierungshandelns relativ gering halten, da die Wähler an bestehende Steuern gewöhnt wären und nur schwer andere akzeptierten. Zudem erhöhe geringer Wandel die Planungssicherheit der Bürger und minimiere so das Risiko des Regierungshandelns (Rose 1985: 306f.).

Welchen Ursprung und welche Gestalt die bestehenden Restriktionen auch immer haben – die meisten von ihnen kann eine Große Koalition nicht einfach beseitigen. Dies wäre bestenfalls über längere Zeiträume zu erreichen. Im Rahmen einer Legislaturperiode müssen sich die Koalitionspartner weitgehend den bestehenden Einschränkungen unterordnen. Zu erwarten war daher, dass politische Immobilität vorherrschte, da die bereits dargestellte sozioökonomische Ausgangslage eher zur Verteilung zusätzlicher Verluste anstatt Gewinne Anlass gab. Wenn Veränderungen durchgesetzt wurden, dürften sie am ehesten die Form inkrementeller Einzelanpassungen angenommen haben (Schmidt 1983: 47, 55; vgl. Genschel 2005: 19).

Die drei vorgestellten Hypothesen lassen sich in drei idealtypische Erwartungsprofile über die Politik der Großen Koalition überführen, die wie folgt benannt werden können:

- Umfassende Reformen mit der Tendenz zur Gesamtsystematik,
- Inkrementelle Einzelanpassungen,
- Interimsveränderungen und Blockade salienter Projekte.

Diese drei Erwartungsprofile unterscheiden sich hinsichtlich des Ausmaßes⁷, der Kohärenz und der geplanten Dauerhaftigkeit der politischen Entscheidungen: Als eine Reform (i) bezeichnen wir politische Veränderungen von großem Ausmaß und großer Systematik, die auf Dauer angelegt sind. Einzelanpassungen (ii) sind politische Veränderungen von vergleichsweise geringem Ausmaß, denen es an einer übergreifenden Systematik fehlt. Sie haben aber eine intendierte Dauerhaftigkeit, zumindest ist ihnen keine Ablauffrist in der kommenden Legislaturperiode von Beginn an inhärent. Interimsveränderungen (iii) schließlich zeichnen sich

7 „Ausmaß“ bezeichnet hier die funktionale und paradigmatische Dimension einer Entscheidung: Mit wachsender Interdependenz, wachsender Komplexität und verändertem Leitbild nimmt das „Ausmaß“ politischen Wandels zu. Dieses Begriffsverständnis knüpft an das Kriterium der (un-)veränderten Zielvorstellungen in Halls (1993) Differenzierung von Reformen an. Das bedeutet, dass sich das Ausmaß hier nicht auf die finanzpolitische Relevanz bezieht.

durch ein geringes Ausmaß, eine fehlende Systematik und eine von vornherein geplante Ablauffrist in der jeweils kommenden Legislaturperiode aus.

Tabelle 1: Erwartungsmatrix

Profil	Ausmaß	Kohärenz	Geplante Dauer
(i) Reform	+	+	+
(ii) Einzelanpassungen	-	-	+
(iii) Interimsveränderungen	-	-	-

Was für eine Politik bzw. welches der drei Profile war nun von der Großen Koalition am ehesten zu erwarten? Für unsere Einschätzung beziehen wir uns zunächst auf eine Rede des damaligen Finanzministers Peer Steinbrück. Er sagte auf einem Neujahrsempfang 2006, d.h. kurz nach der Regierungsübernahme:

„In unserer komplexen und offenen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung führt jeder Eingriff auch zu unerwünschten Folgen, die wiederum nach Korrektur verlangen. Daraus ergeben sich für mich drei Schlussfolgerungen. Erstens sollten wir uns jeden tief greifenden Eingriff gut überlegen. Ihm auch in Zeiten, die nach schnell wechselnden und exklusiven Meldungen verlangen, Reifezeit gönnen. [sic!] Zweitens sollten wir die Sehnsucht nach den großen, mitreißenden Visionen zumindest kombinieren mit der Vernunft des schrittweisen Vorgehens. Und drittens sollten wir Nachbesserungen und Nachjustierungen nicht diffamieren“ (Steinbrück 2006).

Steinbrücks Aussage weist in dieselbe Richtung wie die erste Regierungserklärung Angela Merkels, die von einer Politik der „vielen kleinen Schritte“ sprach (BT-PIPr. 16/4: 91). Insofern gibt es gute Gründe gegen die Annahme, dass die Finanzpolitik der Großen Koalition im Wesentlichen auf umfassende Reformen zielte. Auch gegen das Profil der Interimsanpassungen und Blockade lässt sich mit dem erörterten Problemdruck (geringste Steuereinnahmen seit 1975, höchster Schuldenstand, Defizitverfahren der EU, internationaler Steuerwettbewerb) ein gewichtiger Einwand formulieren. Berücksichtigt man die bestehenden programmatischen Differenzen zwischen den Koalitionspartnern und ihre machtpolitische Pattsituation, so erscheint die Erwartung gerechtfertigt, dass die Finanzpolitik der Großen Koalition am ehesten dem Profil der inkrementellen Einzelanpassungen entsprechen sollte. Hierbei dürfte sich dem Koalitionsvertrag zufolge zudem ein linkes Wandlungsprofil zeigen.

3 Die Finanzpolitik der Regierung Merkel – eine Bestandsaufnahme

Sowohl Union als auch SPD waren im Wahlkampf 2005 mit der Absicht angetreten, das Steuerrecht zu vereinfachen. Die Union sprach in ihrem Regierungsprogramm sogar von einem „steuerpolitischen Neuanfang“ (CDU/CSU 2005: 15), der in der Verabschiedung eines neuen Steuergesetzbuches für die Einkommen- und Unternehmensteuer münden sollte (CDU/CSU 2005: 18). Diese programmatische Ankündigung wird im Koalitionsvertrag deutlich abgeschwächt. Hier stellen die Koalitionspartner die „Steuervereinfachung“ in den Vordergrund ihrer Reformbemühungen. Erst an zweiter Stelle nennen Sie das Ziel, das „Steuerrecht durchgreifend zu modernisieren“ (CDU/CSU/SPD 2005: 81).

Welche konkreten Entscheidungen die Regierung Merkel gefällt hat, wird im Folgenden dargestellt. Begonnen wird mit denjenigen Maßnahmen, die die öffentlichen Kassen entlasteten (Abschnitt 3.1). Dazu sind sowohl Mehreinnahmen als auch Minderausgaben zu zählen. Fortgesetzt wird dann mit den kassenbelastenden Maßnahmen, d.h. Mindereinnahmen und Mehrausgaben (Abschnitt 3.2). Die Reihenfolge der Darstellung gliedert sich nach dem Ausmaß der finanzpolitischen Wirkung der Maßnahmen. Wir gehen jedoch auch auf einige Gesetze ein, die zwar ihrer fiskalischen Wirkung nach untergeordnet sind, deren Zustandekommen aber ein Schlaglicht auf die Arbeit der Großen Koalition wirft.

3.1 Kassenentlastende Maßnahmen der Großen Koalition

Die in ihrem finanziellen Umfang relevanteste kassenentlastende Maßnahme der Großen Koalition war zugleich eine der ersten Entscheidungen der neuen Regierung: die Anhebung des Umsatz- sowie des Versicherungssteuersatzes von 16 % auf 19 %. Diese Satzerhöhung um drei Prozentpunkte kam unerwartet, wenn man den Regierungsprogrammen der beiden Parteien Glauben schenken wollte. Die SPD sprach sich in ihrem Wahlprogramm angesichts der konjunkturellen Situation gegen eine Erhöhungen der Umsatzsteuer aus (SPD 2005: 58). Die Union kündigte zwar eine Umsatzsteuererhöhung an, aber nur um zwei Prozentpunkte auf 18 % – dies sollte der Gegenfinanzierung einer dauerhaften Senkung der Lohnnebenkosten dienen (CDU/CSU 2005: 13). Weniger überraschend erscheint die Satzanhebung, wenn man sich vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Ausgangslage und der beabsichtigten Haushaltskonsolidierung folgende zwei Aspekte vor Augen führt: Erstens gibt es kaum eine andere Bundessteuer, die einen ähnlich großen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung hätte leisten können, und zweitens waren bei vielen anderen Steuern jüngst zuvor die Sätze bereits erhöht worden (vgl. Zohnhöfer 2006: 101). Vor dem Hintergrund der in-

tendierten Erzielung von Mehreinnahmen war die Satzanhebung bei Umsatz- und Versicherungssteuer ein großer Erfolg. Sie brachte den öffentlichen Haushalten zusätzliche Einnahmen von jährlich rund 23 Mrd. Euro – davon ca. 12 Mrd. Euro für den Bundeshaushalt (BMF 2008: 149).

Dass die Anhebung des Umsatz- und Versicherungssteuersatzes zu einem sehr frühen Zeitpunkt in der Legislaturperiode beschlossen wurde⁸, lässt sich auf zwei Gründe zurückführen. Zum ersten die wahltaktische Erwägung der Koalitionspartner, die für den Bürger schmerzhaften Maßnahmen schnellstmöglich nach der Wahl umzusetzen, damit sie bis zur nächsten Wahl bereits in Vergessenheit geraten sind (Nordhaus 1975; Franzese/Jusko 2006). Zum zweiten gibt es eine funktionale Ursache: Je früher man die Anhebung des Satzes durchsetzt, desto eher verfügt man über die daraus resultierenden Einnahmen und die damit verbundenen erweiterten Handlungsspielräume. Insofern erklärt sich die schnelle Konsensfindung bei dieser Maßnahme auch aus ihrer intendierten Dauerhaftigkeit.

Die zweitwichtigste kassenentlastende Maßnahme der Großen Koalition war die Abschaffung der Eigenheimzulage. Sie ist zurückzuführen auf eine Initiative der Union. Mit den frei werdenden Mitteln sollte eine Entlastung von Eltern in der Rentenversicherung („Kinderbonus“) finanziert werden. Im Koalitionsvertrag wurde die Abschaffung der Eigenheimzulage auch von der SPD unterstützt, allerdings mit Gerechtigkeitsgesichtspunkten begründet (Gleichstellung verschiedener Altersvorsorgemaßnahmen). Der im Dezember 2005, also bereits wenige Wochen nach Regierungsantritt gefasste Beschluss ist als Subventionsabbau zu begreifen und entlastete die öffentlichen Kassen mit jährlich 5,9 Mrd. Euro.⁹

Die Abschaffung der Eigenheimzulage war nicht der einzige Beschluss der Großen Koalition zum Subventionsabbau. Die Regierung Merkel senkte die Finanzhilfen an die Privatwirtschaft von insgesamt 23,4 Mrd. Euro (2005) auf 21,5 Mrd. Euro (2008). Dies erfolgte überwiegend durch die Streichung von Steuervergünstigungen, also durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. In diesem Zusammenhang sind die Einschränkung von Steuervergünstigungen bei Biokraft- und Bioheizstoffen, bei der „Agrardieselvevergütung“ sowie beim Betrieb von Nachtspeicherheizungen zu nennen (Bundesregierung 2007: 21. Subventionsbericht; BMF: Finanz- und Wirtschaftspolitik vom 17. April 2008).

8 In Kraft getreten ist die Satzanhebung erst zum Jahresbeginn 2007, um die Umsatzsteuererklärungen nicht durch zwei unterschiedliche Sätze innerhalb eines Kalenderjahres (2006) administrativ zu verkomplizieren.

9 Das Wohnungswesen wurde ebenfalls durch die Einführung der Abzugsfähigkeit von Handwerkerdienstleistungen gefördert.

Anpassungen im Bereich der Erbschaftssteuer beschloss die Große Koalition vor dem Hintergrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG).¹⁰ Das Gericht hatte das bisher geltende Besteuerungsverfahren für verfassungswidrig erklärt¹¹ und dem Gesetzgeber die Frist gesetzt, bis spätestens zum 31. Dezember 2008 eine Neuregelung zu verabschieden, falls er weiterhin vererbtes Vermögen besteuern wolle. Andernfalls wären den Länderhaushalten Einnahmen von jährlich gut vier Mrd. Euro verloren gegangen. Vor dieser rechtlichen Ausgangssituation ordnen wir die Maßnahmen bei der Erbschaftssteuer den kassenentlastenden Maßnahmen zu, da die Große Koalition Mehreinnahmen (im Vergleich zum Wegfall der Steuer) erzielte. Für unsere Analyse ist der Fall der Erbschaftssteuerreform nicht nur wegen des Einnahmevermögens sehr instruktiv, sondern auch weil es sich hierbei um das konfliktträchtigste finanzpolitische Thema der Legislaturperiode handelte. Die Große Koalition geriet an den Rand der Handlungsunfähigkeit. Dies ist umso verwunderlicher, als die Notwendigkeit zur Anpassung der Erbschaftssteuer schon vor der Wahl 2005 antizipiert worden und auch Bestandteil des Koalitionsvertrages war.

Die starke Parteiendifferenz zwischen den Koalitionspartnern verhinderte eine schnelle Einigung. Es zeigte sich, dass die im Koalitionsvertrag ausgehandelte Lösung weder der Komplexität des Themas noch dessen ideologischer Aufgeladenheit gerecht wurde.¹² Die SPD hatte bereits auf ihrem ordentlichen Bundesparteitag 2003 in Bochum den Beschluss gefasst, dass a) Grund- und Immobilienbesitz neben Geldvermögen bei der Besteuerung gleichbehandelt werden sollten; b) privat genutztes Wohneigentum im Erbschaftsfall durch angepasste Freibeträge für Ehepartner und Kinder weitgehend steuerfrei belassen werden sollte; c) große Erbschaften stärker belastet werden sollten und d) Freibeträge bei der Neubewertung von Betriebsvermögen sicherstellen sollten, dass ein Betriebsübergang insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen nicht erschwert würde (SPD 2003: 42). Sowohl die Arbeitsgruppe der Regierung zur Reform der Erbschaftssteuer als auch diejenige zur Reform der Unternehmensbesteuerung wurden von Peer Steinbrück und Roland Koch geleitet. Dies indiziert, dass das Thema Erbschaftssteuer – wie im Koalitionsvertrag formuliert

10 BVerfG, 1 BvL 10/02 vom 7.11.2006, veröffentlicht am 31. Januar 2007.

11 Zwar erfolgte die Besteuerung für alle Vermögensarten nach einheitlichen Sätzen, doch wurden dabei Werte zugrunde gelegt, deren Ermittlung nach unterschiedlichen Maßstäben erfolgte: Zur Bewertung von Immobilienvermögen wurden Werte herangezogen, die im Durchschnitt bis zu 60 % unter dem jeweiligen Verkehrswert lagen. Erben von Immobilien wurden somit steuerlich gegenüber Erben anderer Vermögenswerte (wie Bargeld oder Wertpapieren) besser gestellt. Der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes war damit verletzt.

12 Im Koalitionsvertrag war zum besseren Erhalt von Arbeitsplätzen vereinbart worden, bis Ende 2006 eine Reform zu verabschieden, nach der die Erbschaftsteuerschuld mit jedem Jahr einer Unternehmensfortführung abgeschmolzen wird und nach zehn Jahren ganz entfällt (CDU/CSU/SPD 2005: 84).

– ursprünglich vor allem unter dem Aspekt der erleichterten Unternehmensfortführung diskutiert wurde. Dieser Fokus verschob sich jedoch während der Arbeiten an einem Referentenentwurf des Gesetzestextes hin zu einer verfassungskonformen Neubewertung aller Vermögenswerte. Aus den Reihen der Union wandten sich vor allem der CDU-Wirtschaftsrat sowie die Mittelstandsunion der CSU gegen die von der eingesetzten Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Eckpunkte. Sie forderten nach dem Vorbild Österreichs die vollständige Abschaffung der Erbschaftssteuer (Mittelstandsunion 2008). Stark angeheizt wurde die Debatte, als sich die CSU im Zuge des bayerischen Landtagswahlkampfes hinter diese Maximalforderung stellte und drohte, die Reform andernfalls komplett scheitern zu lassen (CSU 2008). Da die Erbschaftssteuereinnahmen den Ländern zustehen (Art. 105 Abs. 3 GG), und das Änderungs Gesetz daher im Bundesrat zustimmungspflichtig war, trat neben die Parteiendifferenzen auf Bundesebene noch eine wettbewerbsföderale Konfliktlinie. Die bayerische Landesregierung forderte, dass die Länder auch künftig selbstständig über die anrechenbaren Freibeträge entscheiden sollten. Erben von Immobilien in einkommensstarken Regionen könnten höhere Freibeträge eingeräumt werden als in einkommensschwächeren Regionen mit niedrigen Immobilienpreisen (SZ vom 27.06.2008). Dieser Vorschlag, der den Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern befördert hätte, stieß sowohl in der SPD als auch in Teilen der CDU auf Ablehnung.

Mit der geplanten Wahl Andrea Ypsilantis zur hessischen Ministerpräsidentin Anfang November 2008 stieg der Druck auf die Große Koalition. Die Bildung einer rot-grünen Minderheitsregierung hätte für die Regierung Merkel den Verlust ihrer absoluten Mehrheit im Bundesrat bedeutet.¹³ Letztendlich gelang es nicht, die unterschiedlichen Forderungen von SPD, CDU und CSU zu vereinen. Das Stimmenergebnis über den schließlich eingebrachten Kabinettsentwurf dokumentiert die fortbestehende Zerrissenheit: Bei der Abstimmung des Bundestages am 7. November 2008 stimmten 28 Unionsabgeordnete gegen den Entwurf (vgl. Sturm 2009: 75).

Ein weiterer, finanzpolitisch aufschlussreicher Streit innerhalb der Großen Koalition entzündete sich anhand der Entfernungspauschale („Pendlerpauschale“). Ab dem 1. Januar 2007 wurden Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte durch diese Gesetzesänderung erst vom 21. Kilometer an als Werbungskosten einkommensmindernd anrechenbar.¹⁴ Die Haushaltswirkung dieser im Jahr 2006 beschlossenen Änderung wurde auf 2,53 Mrd. Euro Mehreinnahmen

13 Sie hätte in diesem Falle dort nur noch über 30 von 69 Stimmen verfügt. Tatsächlich hat die Große Koalition nach den hessischen Landtagswahlen vom Januar 2009 und der darauffolgenden Koalitionsbildung zwischen CDU und FDP ihre Stimmenmehrheit verloren.

14 Vorher konnten Fahrten bereits ab dem ersten Entfernungskilometer zu je 0,30 Euro vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden.

(bei voller Jahreswirkung) geschätzt (BMF 2009: 150) und rangiert damit an vierter Stelle unter den von uns betrachteten kassenentlastenden Maßnahmen. Der politische Streitwert allerdings lag um ein Vielfaches höher: Nach ihrem schwachen Ergebnis bei den Kommunalwahlen am 2. März 2008 machte die CSU die Entfernungspauschale zu ihrem wichtigsten Wahlkampfthema vor den bayerischen Landtagswahlen am 28. September 2008. Der damalige CSU-Parteivorsitzende Erwin Huber forderte in einem Interview die Wiedereinführung der Entfernungspauschale in ihrer alten Form als Teil eines Entlastungspakets für Normalverdiener und Familien (Welt am Sonntag vom 23. März 2008). Diese Forderung wurde jedoch von Bundeskanzlerin Merkel sowie weiteren Spitzenpolitikern der CDU abgewiesen. Merkel und Finanzminister Steinbrück, der ebenfalls die CSU-Vorschläge ablehnte, stellten das Koalitionsziel eines ausgeglichenen Haushalts ab dem Jahr 2011 über die Forderung der CSU nach einer baldigen Steuerentlastung.

Der unionsinterne Streit, der sich in der Folge über ein halbes Jahr an dieser Frage entzündete, wurde schließlich vom BVerfG gelöst. Dieses urteilte am 9. Dezember 2008 über die neue Regelung und stellte fest, dass sie mit dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes unvereinbar sei. Sie verletze das objektive Nettoprinzip der Einkommensbesteuerung und benachteilige damit bestimmte Steuerzahler.¹⁵ Aus der Unvereinbarkeitsklärung des BVerfG erwuchs dem Gesetzgeber die Pflicht, rückwirkend zum 1. Januar 2007 eine verfassungsgemäße Gesetzeslage zu schaffen und in der Folge ggf. die zuviel erhobene Einkommensteuer zurückzuerstatten.

3.2 Kassenbelastende Maßnahmen der Großen Koalition

Die relevantesten kassenbelastenden Entscheidungen traf die Große Koalition in Zusammenhang mit den beiden so genannten „Konjunkturpaketen“. Sie gab dabei ihr übergeordnetes finanzpolitisches Ziel auf, im Jahr 2011 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können (vgl. Abbildung 1). Noch bis zur Mitte der Legislaturperiode war die Große Koalition auf gutem Weg gewesen, dieses Ziel zu erreichen. Das Bundeskabinett hatte am 2. Juli 2008 zusammen mit dem Haushaltsentwurf für 2009 einen mittelfristigen Finanzplan 2008-2012 beschlossen. Diesem Plan zufolge sollte für das Jahr 2011 erstmals seit 1969 wieder ein Haushaltsentwurf ohne neue Schulden vorgelegt werden. Am 4. November 2008 gestand Bundeskanzlerin Merkel öffentlich ein, dass dieses nicht erreicht werde, wenngleich die Regierung grundsätzlich am Ziel ausgeglichener Haushalte festhalte. Im November 2008 und Januar 2009 verabschiedete die Große Koalition

¹⁵ BVerfG, 2 BvL 1/07 vom 9.12.2008, veröffentlicht am 9. Dezember 2008.

in kurzer Folge die beiden Konjunkturpakete mit rund 27 Einzelmaßnahmen, die den privaten Sektor in den Jahren 2009 und 2010 um insgesamt etwa 100 Mrd. Euro entlasten sollten (Enderlein i.d.B.). Die von der CSU geforderte Steuersenkung zur Konjunkturbelebung lehnte Merkel im Dezember 2008 ab und stellte klar, dass sie eine umfassende Steuerreform für die Zeit nach der Großen Koalition anstrebe.

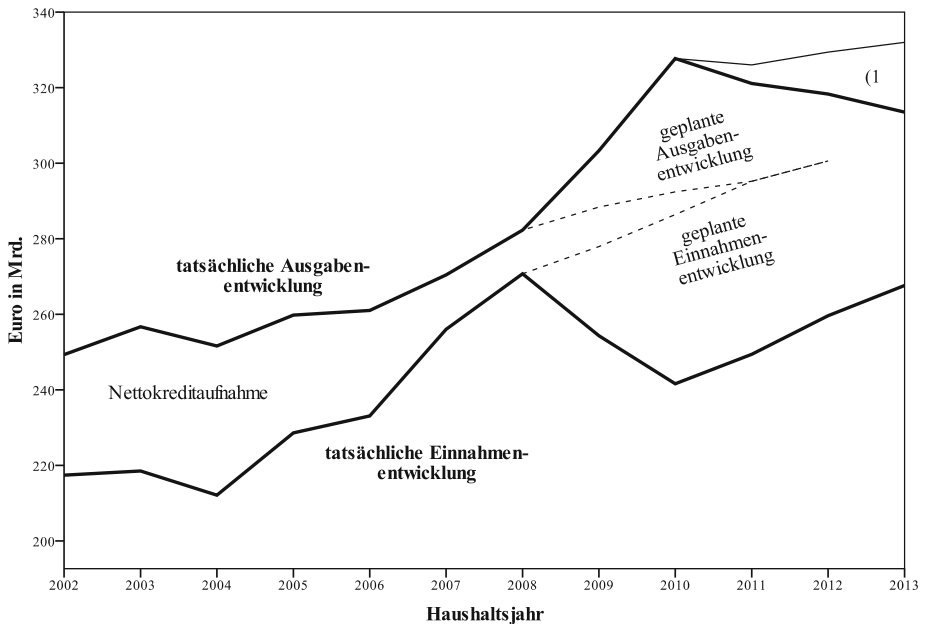
Die finanzpolitischen Folgen dieser Stabilisierungsmaßnahmen waren einschneidend. Zur Finanzierung der Konjunkturpakete billigten Bundestag und Bundesrat im Februar 2009 einen ersten Nachtragshaushalt, der eine Nettokreditaufnahme von 36,8 Mrd. Euro beinhaltete und damit die im Haushaltsplan 2009 vorgesehenen Investitionen überstieg. Am 14. Mai 2009 berechnete der Arbeitskreis Steuerschätzung für 2009 einen Einbruch der Steuereinnahmen um 5,7 %, wodurch sich ein geschätzter Neuverschuldungsbedarf für 2009-2013 von über 300 Mrd. Euro ergab.¹⁶ Dieser Schätzung zufolge fehlten dem Bundeshaushalt im Jahr 2009 21,5 Mrd. Euro, von denen nur 11 Mrd. Euro im ersten Nachtragshaushalt berücksichtigt waren. Um die Zahlungsfähigkeit der Bundesregierung zu erhalten, beschloss das Bundeskabinett am 27. Mai 2009 die weitere Nettokreditaufnahme von 10,7 Mrd. Euro in einem zweiten Nachtragshaushalt. Somit stieg die Gesamtneuverschuldung im Jahr 2009 auf die Rekordsumme von 47,6 Mrd. Euro.

Abbildung 1 zeigt die Eckdaten des Bundeshaushalts zwischen 2002 und 2013. Darin ist deutlich die Krise 2008 anhand der einbrechenden Einnahmen und steigenden Ausgaben zu erkennen. Die Neuverschuldung wird sich 2010 den vorliegenden Planungen zufolge auf 86,1 Mrd. Euro erhöhen und somit einen Rekordbetrag erreichen.

Abbildung 1 illustriert nicht nur die finanzpolitische Zäsur im Jahr 2008. Sie zeigt zudem, dass die Konsolidierungserfolge der Bundesregierung bis zum Jahr 2008 nicht durch sinkende Ausgaben, sondern durch steigende Einnahmen erzielt wurden. Eine Analyse der Bundesausgaben nach Aufgabenbereichen (BMF: Finanzbericht, div. Jahrgänge) bestätigt dies.

16 Nach den ursprünglichen Haushaltsplänen des Sommers 2008 wären für den Zeitraum 2009-2013 insgesamt 16,5 Mrd. Euro Nettokreditaufnahme notwendig gewesen.

Abbildung 1: Eckdaten des Bundeshaushalts im Zeitverlauf 2002-2013¹⁷



Anmerkung zu (1: Der Bereich über der tatsächlichen Ausgabenentwicklung zeigt den Konsolidierungsbedarf an, der aus der ab 2011 wirksamen Verschuldungsgrenze des Bundes erwächst. In der Prognose der tatsächlichen Ausgabenentwicklung sind die notwendigen Konsolidierungsleistungen bereits einkalkuliert, ohne dass solche Maßnahmen aber gegenwärtig beschlossen oder gar umgesetzt sind.

Der seinem Umfang nach zweitwichtigste kassenbelastende Beschluss der Großen Koalition – das Bürgerentlastungsgesetz – wurde durch eine Entscheidung des BVerfG ausgelöst. Dieses hatte festgestellt,¹⁸ dass die Steuerfreiheit des Existenzminimums auch die Ausgaben für private und gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherungen einschließen müsse – soweit diese dazu dienen, existenzsichernde Leistungen zu finanzieren (BT-Dr. 16/12254). In der Folge beschloss die Große Koalition im Bürgerentlastungsgesetz, den Höchstsatz der abzugsfähigen Versicherungskosten von 1.500 auf 1.900 Euro anzuheben. Weitere Entlastungen resultierten aus der Berücksichtigung mitversicherter Kinder und der

¹⁷ Quelle: BMF: Finanzbericht, verschiedene Jahrgänge; Zahlen 2009-2013 stammen aus dem Entwurf des Finanzplanes 2009-2013, beschlossen am 24. Juni 2009. Diese mittelfristige Haushaltsplanung ist jedoch nicht verbindlich und kann von der neuen Bundesregierung geändert werden.

¹⁸ BVerfG, 2 BvL 1/06 vom 13.02.2008.

Ausweitung der abzugsfähigen Versicherungsarten bei Geringverdienern. Gemessen an ihrer vollen Jahreswirkung von 10,63 Mrd. Euro¹⁹ stellte diese Entscheidung der Großen Koalition die stärkste Einzelentlastungsmaßnahme für Bürger während der Legislaturperiode dar. Im Vergleich zur finanzpolitischen Relevanz dieser Entscheidung fiel ihre politische Umstrittenheit und öffentliche Wahrnehmung allerdings sehr gering aus. Dies ist umso erstaunlicher, weil – anders als bei der Erbschaftssteuerreform – in diesem Fall eine Fristsetzung des BVerfG keine Rolle spielte.

Den dritten Rang bei den kassenbelastenden Entscheidungen nehmen die Änderungen bei der Unternehmensbesteuerung ein. In diesem Bereich waren von beiden Koalitionspartnern Veränderungen erwünscht, jedoch hatte keine Seite ihre Vorstellungen im jeweiligen Wahlprogramm konkretisiert. Rechtsform- und finanzierungsneutral sollten neue Maßnahmen nach dem Willen der SPD ausfallen. Eine grundlegende und umfassende Neuordnung plante die Union, wobei der Körperschaftsteuersatz auf 22 % gesenkt werden sollte. Im gemeinsamen Koalitionsvertrag blieben die Vorgaben ebenfalls vage. Die Koalitionspartner wollten die Unternehmensbesteuerung „grundlegend fortentwickeln“, eine „weitgehende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität“ sichern und „eine Grundsatzentscheidung zwischen synthetischer und dualer Einkommensbesteuerung treffen“ (CDU/CSU/SPD 2005: 81f.). Trotz aller Unklarheiten im Vorfeld einigten sich Union und SPD unter der Verhandlungsführung von Peer Steinbrück und Roland Koch dann zügig auf konkrete Maßnahmen: Die Große Koalition senkte den für Kapitalgesellschaften relevanten Körperschaftsteuersatz von 25 auf 15 %, so dass sich deren steuerliche Gesamtbelastung von insgesamt rund 40 % auf knapp unter 30 % verringerte (jeweils inklusive der Gewerbesteuer und des Solidaritätszuschlages). Die den Unternehmen gewährte Entlastung wurde auf fünf Mrd. Euro im jährlichen Gesamtvolumen begrenzt (vgl. Schaumburg 2007: 344). Mit der Senkung des Körperschaftsteuersatzes wurden Kapitalgesellschaften einseitig bevorzugt. Personengesellschaften – die in Deutschland rund 80 % aller Unternehmen ausmachen – profitierten hiervon nicht, da sie nicht körperschafts-, sondern einkommensteuerpflichtig sind. Diesen Gesellschaften versuchte die Große Koalition eine ähnliche Entlastung zuteil werden zu lassen, und zwar durch eine Begünstigung nicht entnommener Gewinne (Thesaurierungsrücklagen). Diese Rücklagen können auf Antrag einem besonderen Einkommensteuersatz von 28,25 % (zzgl. Solidaritätszuschlag) unterworfen werden, wobei auch die abgeführte Gewerbesteuer auf die Gesamtbelastung angerechnet wird.

19 BMF 2009: Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964: 171.

Dem vom Kabinett am 14. März 2007 beschlossenen Entwurf wurde von Teilen der SPD scharfe Kritik entgegengebracht. Der Partei-Linke Ottmar Schreiner ging von einer erheblichen Anzahl von Gegenstimmen im Bundestag aus (FAZ, 15.03.2007). Der Vorstand der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion veröffentlichte „Eine Streitschrift zur Unternehmenssteuerreform 2008“.²⁰ Dieser Fraktionsflügel bestritt überhöhte steuerliche Unternehmensbelastungen im internationalen Vergleich. Er sah das Hauptziel von einer Neuregelung nicht in einer verbesserten Wettbewerbssituation, sondern darin, Steuerschlupflöcher zu schließen und Gewinnverlagerungen ins Ausland zu unterbinden. Als eine wichtige Vorbedingung für künftige Steuersenkungen forderte er ein kohärentes Gesamtkonzept, das auch die Erbschafts-, Gewerbe- und Kapitalbesteuerung umfassen sollte (ebd.: 1). Die Bundesregierung kam den Forderungen der SPD-Linken nicht entgegen. Entsprechend war das Abstimmungsergebnis des Bundestages zum Regierungsentwurf von großer Zustimmungsverweigerung unter den SPD-Parlamentariern gekennzeichnet: 16 Stimmen wurde nicht abgegeben, 15 Abgeordnete enthielten sich und zwei stimmten gegen den Vorschlag (BT-PlPr. 16/101: 10385).

Mit den Maßnahmen bei der Unternehmensbesteuerung wollte die Große Koalition sowohl die Attraktivität des Standortes Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb steigern als auch ein angemessenes Steueraufkommen gewährleisten. Gemessen an diesen Zielen sind die Entscheidungen der Großen Koalition zwar „kein großer Wurf, aber besser als der Status quo“, schreibt der Sachverständigenrat (2007: Tz. 394). Offensichtlich ist aber die geringe Kohärenz der beschlossenen Maßnahmen, die sich auf den Konflikt zwischen den beiden angesprochenen Zielen zurückführen lässt: So wurde einerseits die Attraktivität des Unternehmensstandortes Deutschland durch die Senkung der Steuersätze gesteigert. Andererseits wurde sie wiederum mit einem weiteren – der Gegenfinanzierung dienendem – Element der Reform, der neuen „Zinsschranke“, geschwächt. Nach dieser neuen Regelung wurden nämlich die abzugsfähigen Nettozinsaufwendungen auf 30 % des steuerpflichtigen Gewinnes von Personen- und Kapitalgesellschaften beschränkt. Unternehmen können so ihre in Deutschland entstandene Gewinne der inländischen Besteuerung in Form von Zinsaufwendungen an ausländische Kapitalgeber graduell weniger entziehen, der Staat erzielt Mehreinnahmen. Zudem erreichte die Große Koalition weder die angestrebte Entlastungsegalität zwischen Kapital- und Personengesellschaften (SVR 2007: Tz. 401), noch traf sie die im Koalitionsvertrag angekündigte Grundsatzentscheidung zugunsten entweder der synthetischen oder der dualen Einkommensbesteuerung.

20 Beschluss vom 23. März 2007.

Den vierten Rang unter den kassenbelastenden Entscheidungen der Großen Koalition nehmen die Änderungen an der Einkommensteuer ein. Diese verteilen sich auf mehrere Jahressteuergesetze. Die relevantesten Änderungen in diesem Bereich beschloss die Koalition im Zuge des zweiten Konjunkturpakets (Pakt für Beschäftigung und Stabilität), das sie Anfang März 2009 verabschiedete. Die Bürger wurden in zwei Stufen entlastet: Rückwirkend zum 1. Januar 2009 wurde der Grundfreibetrag um 170 Euro auf 7.834 Euro angehoben und der Einkommenssteuersatz um einen Prozentpunkt auf nun 14 % gesenkt. Zur Verringerung der kalten Progression wurden die übrigen Tarifeckwerte (Einkommensgrenzwerte der Progressions- und Proportionalzonen) um jeweils 400 Euro angehoben. Eine erneute Anhebung des Grundfreibetrags auf dann 8.004 Euro und abermals der übrigen Tarifeckwerte um 330 Euro wurde für den 1. Januar 2010 angesetzt. Aufgrund dieser Maßnahmen sinken die Einkommensteuereinnahmen um geschätzt 2,9 Mrd. Euro im Jahre 2009 und um 6,05 Mrd. Euro 2010.

Den dargestellten Veränderungen zum Trotz ist das Ausmaß politischen Wandels bei der Einkommensbesteuerung während der Legislaturperiode insgesamt als eher gering einzuschätzen. Zu groß waren die inhaltlichen Differenzen zwischen den Koalitionspartnern, wie sich bereits im Wahlkampf 2005 angekündigt hatte: Während sich die SPD in ihrem Wahlprogramm für eine Anhebung des Spitzensteuersatzes und die fortgeführte Steuerfreiheit von Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeitszuschlägen aussprach, sah das Programm der Union die Senkungen des Eingangs- und Spitzensteuersatzes sowie das Ende der Steuerfreiheit dieser Zuschläge vor. Im Koalitionsvertrag konnte man sich nicht auf eine große Einkommensteuerreform als Ziel einigen. Der Unionsvorschlag, den Grundfreibetrag der Einkommensteuer auf Kinder auszuweiten, fand keinen Eingang in den Vertrag. In diesem und auch weiteren strittigen Punkten konnte sich die SPD durchsetzen (Festhalten am linear-progressiven Einkommensteuertarif, Einführung eines Höchststeuersatzes von 45 % für zu versteuernde Einkommen über 250.000 Euro²¹, Beibehaltung der steuerfreien Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschläge; vgl. Traub 2006: 22).

Die Parteiendifferenzen sind auch dafür ausschlaggebend, dass der Paradigmenwechsel im Einkommensteuerbereich (*flat tax*), der noch im Wahlkampf 2005 hohe Wellen geschlagen hatte, nicht erfolgte. Allerdings waren dafür nicht allein die Parteiendifferenzen ausschlaggebend. Auch ein funktionaler Aspekt war relevant. In der Diskussion um eine *flat tax* wurde deutlich, dass damit nicht gleichzeitig a) international wettbewerbsfähige Steuersätze, b) ein hinreichend großer Steuerfreibetrag für niedrige Einkommen, und c) ein ausreichendes Steueraufkommen zu verwirklichen sind (SVR 2005: Tz. 402). Gemeinsame Überle-

21 Dies gilt für Ledige, für zusammen veranlagte Eheleute beträgt der Wert 500.000 Euro.

gungen der Großen Koalition in Richtung *flat tax* bzw. eines Paradigmenwechsels waren auch aus diesem Grund hinfällig.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Bundeshaushalt 2002 bis 2006 regelmäßig (und seit 2009 wieder) die Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG durchbrach.²² Um eine faktisch wirkungsvollere Begrenzung der Neuverschuldung einzurichten, trieb die Große Koalition Anstrengungen voran, die Finanzverfassung der Bundesrepublik umzugestalten. Eine Reform des deutschen Föderalismus stand schon vor dem Amtsantritt der Großen Koalition auf der Agenda der deutschen Politik. Unter der Regierung Schröder erarbeitete eine Kommission entsprechende Vorschläge. Deren Umsetzung scheiterte jedoch zunächst Ende 2004 an bildungspolitischen Fragen. Union und SPD nahmen die Beratungen während ihrer Koalitionsverhandlungen 2005 wieder auf und erreichten in den strittigen Punkten Einigung (vgl. Lorenz i.d.B.). Am 1. September 2006 trat die erste Stufe der Föderalismusreform in Kraft. Diese stellte eine der umfangreichsten Grundgesetzesänderung in der Geschichte der Bundesrepublik dar. Aspekte der Finanzbeziehungen und der Finanzpolitik waren von ihr – von wenigen Ausnahmen abgesehen – allerdings nicht betroffen. Im Dezember 2006 setzen Bundestag und Bundesrat eine zweite Föderalismuskommission ein. Deren Mandat bestand darin, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen „den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen“ (BT-Drs. 16/3885: 1). Diese zweite Kommission schloss ihre Beratungen im März 2009 ab. Ihre Vorschläge mündeten in eine am 29. Mai 2009 vom Bundestag und am 12. Juni 2009 vom Bundesrat verabschiedete Grundgesetzänderung. Deren zentrales Element war die Einführung der so genannten „Schuldenbremse“, d.h. eine Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahmemöglichkeit (vgl. Renzsch i.d.B.).²³ Bund und Länder sollen in Zukunft grundsätzlich ausgeglichene Haushalte ohne Neuverschuldung vorlegen. Dem Bund wird allerdings ein struktureller Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 % des BIP eingeräumt.²⁴ Für die Länderhaushalte sieht der neu gefasste Art. 109 Abs. 3 GG grundsätzlich keinen Verschuldungsspielraum vor.

22 Danach sind Kreditaufnahmen nur in Höhe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen zulässig. Art. 115 GG sieht die Ausnahme vor, dass zur Umgehung dieser Schuldengrenze von der Bundesregierung eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts formal festgestellt werden kann, zu dessen Abwehr Gegenmaßnahmen notwendig sind.

23 Wir interpretieren diese Schuldenbremse als kassenbelastende Maßnahme, weil es sich aller Beschränkungen zum Trotz immer noch um Regelungen zur Kreditaufnahme handelt. Aus solcher Kreditaufnahme resultieren Tilgungs- und Zinszahlungsverpflichtungen, die die öffentlichen Kassen zukünftig belasten.

24 In Notsituation (Konjunktureinbruch, Naturkatastrophen) darf der Bund sogar höhere Defizite eingehen. Er muss dann allerdings parallel verbindlich vorschreiben, nach welchem Tilgungsplan die aufgenommenen Kredite zurückgezahlt werden.

Um den Bundesländern mit prekärer Haushaltssituation (namentlich Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) den Übergang zur Einhaltung der neuen Regelung zu erleichtern, werden ihnen für den Zeitraum von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro jährlich angeboten. Die Zahlungen sollen zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den übrigen Ländern getragen werden. Im Gegenzug müssen sich die Empfängerländer zur Einhaltung eines strikten Konsolidierungspfades und zu dessen Kontrolle durch einen neu eingerichteten Stabilitätsrat verpflichten.

Um die Einhaltung der Schuldenbremse zu kontrollieren, wird ein „Kontroll-“ oder „Ausgleichskonto“ eingerichtet. Auf diesem Konto sind nach Abschluss jeden Haushaltsjahrs die Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme festzuhalten und zu saldieren. Bei einer Unterschreitung der Verschuldungsgrenze im jeweiligen Haushaltsjahr kommt es zu einer Gutschrift auf dem Kontrollkonto; eine Überschreitung führt zu einer Belastung des Kontos. Überschreiten die saldierten Belastungen des Kontrollkontos den Schwellenwert von 1,5 % des BIP, sind diese „konjunkturgerecht“ zurückzuführen. Zudem wird ein Frühwarnsystem eingeführt. Der Stabilitätsrat soll die Haushalte von Bund und Ländern regelmäßig überwachen, im Falle drohender Haushaltsnotlagen ein Sanierungsverfahren mit der betroffenen Gebietskörperschaft vereinbaren und dessen Umsetzung kontrollieren.

Die neue Schuldenregel soll erstmals im Haushaltsjahr 2011 greifen. Eine Übergangsregelung hilft, die jüngst in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise aufgelaufene Rekordverschuldung zu bewältigen. Der Bund startet 2011 mit einem erweiterten strukturellen Verschuldungsspielraum, der dann in Analogie zu den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in jährlichen Schritten von 0,25 % des BIP bis zum Erreichen der 0,35 %-Grenze im Jahre 2016 zurückgeführt werden soll. Der Länderfinanzausgleich bleibt von den dargestellten Maßnahmen unberührt.

Unabhängig von der Föderalismusreform gab es eine weitere Veränderung in der Finanzverfassung der Bundesrepublik. Die Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer wurde von den Ländern auf den Bund übertragen. Die Große Koalition setzte dies im Zuge des zweiten Konjunkturpaketes durch. Der Hintergrund dafür waren jahrelange Diskussionen aus Anlass einer Initiative der EU-Kommission zur Reduktion der CO₂-Emissionen.²⁵ Am 26. Januar 2009 einigten sich die Koalitionspartner auf eine inkrementelle Anpassung, die eine Änderung der bundesdeutschen Finanzverfassung notwendig machte. Sie wogen dabei das Interesse der Länder nach sicheren Einnahmen (die Steuer hatte diesen jährlich

25 Mitteilung der Kommission zu den Ergebnissen der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (KOM(2007) 19) vom 7. Februar 2007.

8,9 Mrd. Euro²⁶ einbracht) gegen das Bundesinteresse ab, stärkere Lenkungseffekte dieser Steuer zur Emissionsvermeidung zu erzielen. Die Länder befürchteten Einnahmeausfälle, sollte sich die beabsichtigte Lenkungswirkung tatsächlich entfalten. Daher vereinbarte die Große Koalition, dass der Bund die Länder durch Zuweisungen, die nach einem fest vereinbarten Schlüssel vergeben werden,²⁷ für die wegfallenden Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer kompensiert.

4 Politikprofil und Bestimmungsfaktoren in der Finanzpolitik der Großen Koalition

In diesem Abschnitt ordnen wir die dargestellten finanzpolitischen Entscheidungen der Großen Koalition den drei Politikprofilen zu. Diese Zuordnung gliedert sich wieder nach der kassenbezogenen Relevanz der jeweiligen Maßnahmen. Daran anknüpfend wird untersucht, welche Faktoren am erklärungskräftigsten für das Handeln der Regierung Merkel sind.

Folgendes Bild ergibt sich bei der Klassifikation der untersuchten finanzpolitischen Entscheidungen der Großen Koalition nach Politikprofilen:

- Eine umfassende Reformtätigkeit mit wahrnehmbarer Tendenz zur Gesamtsystematik sehen wir beim Bürgerentlastungsgesetz. Hier war der Wandel ursprünglich nicht von den Koalitionspartnern selbst intendiert, sondern wurde durch das BVerfG veranlasst. Die letztlich von der Regierung Merkel beschlossenen Maßnahmen induzieren jedoch einen Wandel der impliziten Zielvorstellung (von verfassungsrichterlich angemahnten Anpassungen hin zu weitergehenden Entlastungen für alle Privatversicherten) und weisen einen kohärenten Zusammenhang auf. Eine geplante Ablauffrist lässt sich nicht erkennen.

Als zweite finanzpolitische Reform der Großen Koalition werten wir die Abschaffung der Eigenheimzulage. Dieser Subventionsabbau leitet sich vom übergeordneten Politikziel der Haushaltskonsolidierung ab. Die Maßnahme steht in einem größeren Zusammenhang mit anderen Formen des Subventionsabbaus und der Vereinfachung des Steuersystems. Allerdings liegen Ausmaß und Kohärenz bei dieser Entscheidung nur knapp über dem für eine Reform notwendigen Niveau. Für das Reformprofil spricht, dass die Dauerhaftigkeit dieser Maßnahme als hoch einzuschätzen ist.

26 BMF 2009: Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten in den Kalenderjahren 2006–2008.

27 Siehe §1 und §2 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund.

Die dritte finanzpolitische Reform der Großen Koalition war die Föderalismusreform II mit der Schaffung der neuen Verschuldungsgrenze für Bund und Länder. Die Dauer und die finanzpolitischen Folgen dieser Entscheidung werden sich erst in Zukunft erweisen; wir schätzen sie jedoch als hoch ein. Die Entscheidung verfolgt ein haushaltspolitisches Konsolidierungsziel recht geradlinig und ordnet dabei hochgradig interdependente und komplexe Zusammenhänge neu. Insofern sind auch die Kohärenz und das Ausmaß der Entscheidungen als hoch einzuschätzen. Ein förderlicher Faktor für das Zustandekommen dieser Reform war die Finanz- und Wirtschaftskrise: Sie stärkte das Bewusstsein für die Verschuldungsproblematik.

- Eine inkrementelle Einzelanpassung zeigt sich in der Erhöhung des Umsatz- und Versicherungssteuersatzes. Weil hiervon keine weiteren steuerpolitischen Aspekte betroffen sind, ist das Ausmaß der Entscheidung gering. Kohärent ist die Maßnahme in Bezug auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung. Wir führen diese Kohärenz jedoch auf das geringe Ausmaß der Entscheidung zurück und sehen die Maßnahme daher unterhalb des Reformniveaus.

Als zweite Einzelanpassung werten wir den Wandel bei der Unternehmensbesteuerung. Hier sind inhaltlich komplexe und interdependente Zusammenhänge neu geregelt worden – das politisch-materielle Ausmaß der Entscheidungen ist eher groß. Die dargestellte Zerrissenheit der verschiedenen Maßnahmen und ihre damit sehr geringe Kohärenz sprechen jedoch für das Profil der inkrementellen Einzelanpassung.

Als dritte Einzelanpassung werten wir die Entscheidungen bei der Einkommensbesteuerung. In diesem Bereich wurden weder ein paradigmatischer Wechsel (*flat tax*) noch eine kohärente Grundsatzentscheidung (synthetische vs. duale Einkommensteuer) beschlossen. Dies lag an der sehr ausgeprägten Parteiendifferenz zwischen den Koalitionspartnern.

- Eine Interimsveränderung zeigt sich bei der finanziell umfangreichsten Entscheidung der Großen Koalition, den Konjunkturpaketen. Die beschlossenen Maßnahmen haben einen enormen Kostenumfang. Ihre inhaltliche Interdependenz, Komplexität und paradigmatische Neuorientierung sind ebenso wie ihre Kohärenz nicht gering, wenngleich sie unter dem für eine Reform notwendigen Niveau liegen. Dennoch handelt es sich eindeutig um Interimsentscheidungen, denn sie haben Ablaufdaten in der kommenden Legislaturperiode. Die kommunalen Fördermittel aus dem Konjunkturpaket II etwa dürfen nur für Projekte verwendet werden, die bis 2011 auslaufen.

Eine weitere Interimsveränderung lässt sich in der Neugestaltung der Erbschaftssteuer erkennen. Die sehr ausgeprägte Parteiendifferenz generierte hier in Verbindung mit einer föderalen Konfliktlinie eine Einigungsprob-

lematik, zu deren Lösung weder Koalitionsvertrag noch Verhandlungen eine hinreichende Grundlage boten. Ein Kompromiss wurde schließlich durch äußeren Handlungsdruck erzwungen, der in Folge einer klaren Fristsetzung des BVerfG entstand. Dessen zeitliche Vorgabe wurde von den Koalitionspartnern gänzlich ausgereizt. Am Ende beschwerlicher Verhandlungen stand kein großer strategischer Wurf, sondern eine Einigung auf kleinstem gemeinsamem Nenner. Der aktuelle Kompromiss, so unsere Einschätzung, wird unter der neuen Regierungskoalition nicht lange Bestand haben. Die CSU äußerte knapp drei Wochen vor der Bundestagswahl ihre Bereitschaft, die von der Großen Koalition getroffene Entscheidung nach einem Regierungswechsel abzuändern und stärkeren fiskalischen Wettbewerbsföderalismus zuzulassen (FTD, 10.09.2009: 9).

Schließlich ordnen wir auch die Änderung der Entfernungspauschale dem Politikprofil der Interimsveränderungen zu. Anlass dafür ist nicht der ex post vom BVerfG erzwungene Änderungsbedarf, sondern der von der CSU nachträglich geäußerte Änderungswunsch.

Eine Blockade großer, salienter Projekte lässt sich unter der Großen Koalition nicht feststellen. Dass der gerade in Krisenzeiten zu befürchtende Immobilismus (vgl. Schmidt 1983) in der Finanzpolitik ausgeblieben ist, kann man allein auf die innere Tatkraft und Handlungsfähigkeit der Regierung zurückführen. Man kann dies aber auch in einem ersten Schritt durch den starken Druck von außen verursacht sehen. Aus unserer Sicht ergänzen sich diese beiden Interpretationen.

Unsere Einordnung zeigt, dass es kein zahlenmäßig dominierendes Profil in der Finanzpolitik der Großen Koalition gibt. Alle Profile lassen sich jeweils drei Mal nachweisen. Bei der Zuordnung der Maßnahmen zu den verschiedenen Profilen ist allerdings zu bedenken, dass wir die Einkommensbesteuerung und die Entfernungspauschale trotz ihrer haushaltspolitisch vergleichsweise geringen Relevanz in unsere Betrachtungen miteinbezogen haben. Lässt man beide unberücksichtigt, dominiert das Profil der Reform zahlenmäßig – entgegen unserer eingangs formulierten Erwartungshaltung. Auch dieser Befund lässt sich auf die bereits genannte Kombination aus äußerem Druck und Handlungswillen zurückführen: Wegen der enormen Finanz- und Wirtschaftskrise wollte und konnte sich die Große Koalition auf kohärente und weitreichende Reformen verständigen wie etwa die Verankerung einer Verschuldungsgrenze für die öffentliche Hand und die Neuordnung der steuerlichen Behandlung von Kranken- und Pflegeversicherung.

Unsere Untersuchung belegt, dass die Finanzpolitik der Großen Koalition kein eindeutig linkes oder rechtes Profil aufweist. Obwohl sich die SPD mit

ihren finanzpolitischen Vorstellungen in den Verhandlung über den Koalitionsvertrag weitgehend durchsetzte, zeigt das Regierungshandeln der Großen Koalition kein ausgeprägtes Links-Profil: Der Umsatzsteuersatz wurde erhöht, obwohl dies einkommensschwächere Schichten stärker belastet; die Abgeltungssteuer für Kapital- und Zinseinkünfte von pauschal 25 % hebt die Steuerprogression der Einkommensteuer teilweise auf; die Sätze der Unternehmensbesteuerung wurden gesenkt. Im Falle der Erbschaftsteuer wurden auf Drängen der CSU Freibetragsgrenzen höher gesteckt als ursprünglich vorgesehen. Auch das *deficit spending* im Zuge der weltweit bislang größten Finanzkrise werten wir nicht als Indikator für ein ausgeprägtes linkes Politikprofil. In Bezug auf diese Maßnahme gab es einen die politischen wie ökonomischen Schulen übergreifenden Konsens. Die in den 1970er Jahren gültigen Einordnungsmuster einer solchen Maßnahme (keynesianische Politik ist immer linke Politik) sind heutzutage – zumindest in einer solchen Krisensituation – nicht mehr gültig.

In Bezug auf zentrale Bestimmungsfaktoren zeigt die Analyse, dass die originären Impulse für den dargestellten politischen Wandel nicht von den Koalitionspartnern selbst ausgingen, sondern im Wesentlichen von äußeren Restriktionen. Für die Finanzpolitik der Großen Koalition waren dies sowohl sozioökonomische Faktoren (Wirtschafts-/Finanzkrise, internationaler Wettbewerb) als auch institutionelle (Entscheidungen des BVerfG, Maastricht-Kriterien). In den neun untersuchten finanzpolitischen Maßnahmenbereichen erfolgte der politische Wandel in acht Fällen restriktionsinduziert – die Ausnahme stellten programmatisch veranlasste Einzelanpassungen bei der Einkommensteuer dar. Dass programmatische Impulse für politische Entscheidungen der Großen Koalition keine zentrale Rolle spielten, mag – noch dazu vor dem Hintergrund der dargestellten schwierigen finanzpolitischen Situation 2005 – kein völlig überraschender Befund sein. Dass die Finanzpolitik dieser Koalition jedoch nicht wesentlich von Machtpolitik motiviert war, entspricht weder einigen aus der Literatur abzuleitenden Erwartungen (vgl. Zohlnhöfer 2009: 211) noch einigen Befürchtungen in der Öffentlichkeit.

5 Bewertung und Ausblick

Um die Finanzpolitik der Großen Koalition abschließend zu bewerten, kann man als Referenzrahmen zunächst die von der Großen Koalition selbst formulierten Vorgaben verwenden. Nach Aussage des Koalitionsvertrages bestand das wichtigste finanzpolitische Ziel der Regierung Merkel darin, die Staatsfinanzen nachhaltig zu konsolidieren (CDU/CSU/SPD 2005: 76f.). Damit unterschied sich die Große Koalition in ihren Zielsetzungen kaum von der Vorgängerregierung. Bei

der Umsetzung der dazu notwendigen Maßnahmen konzentrierte sich die Große Koalition auf die Erzielung von Mehreinnahmen. Hierbei war sie in den ersten beiden Jahren ihrer Regierungszeit kraftvoller und zeigte mehr politischen Willen als die rot-grüne Vorgängerregierung. Dies lässt sich zum Teil darauf zurückführen, dass die Wähler in einer Großen Koalition keinem der Koalitionspartner die getroffenen Beschlüsse vorwiegend oder gar allein negativ anrechnen (vgl. Ross 2000: 168; Schmidt 1996: 173).²⁸ Begünstigt wurde das Handeln der Regierung Merkel zudem durch die positive konjunkturelle Entwicklung. Institutionelle Vorteile erweisen sich für diesen Prozess nicht als wesentlich. Letztendlich allerdings verfehlte (auch) die Große Koalition ihr übergeordnetes Ziel. Die Gründe dafür liegen vorwiegend in der Finanz- und Wirtschaftskrise. Kritisch ist jedoch darauf hinzuweisen, dass auch bis zum Ausbruch dieser Krise die Gesamtausgaben nicht reduziert wurden – ganz im Gegenteil. Die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Aufgabe, alle Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen (CDU/CSU/SPD 2005: 77), wurde nie systematisch angegangen.

Dem Scheitern am selbst gesteckten, übergeordneten Ziel steht ein reges Bearbeiten extern verursachter Probleme gegenüber. Auslöser des finanzpolitischen Wandels unter der Großen Koalition waren vor allem äußere Impulse und Restriktionen: die Finanz- und Wirtschaftskrise, internationaler Steuerwettbewerb, die Maastricht-Kriterien sowie BVerfG-Entscheide. Programmatik und Macht waren Faktoren, die sich erst nachgeordnet bzw. gar nicht als erklärungskräftig erweisen. Dieser Befund ergänzt unser Analyseresultat, wonach die Große Koalition hinsichtlich ihres selbst formulierten Konsolidierungsziels gescheitert ist. Politischer Immobilismus ist der Großen Koalition nicht vorzuwerfen, z.T. gerade weil ihr Handeln in der Finanzpolitik stark von Außen getrieben war.

Als für die Bürger wohl wichtigster und spürbarster finanzpolitischer Leistungsnachweis der Großen Koalition kann ein Vergleich zentraler Kennwerte zwischen Beginn und Ende der Legislaturperiode herangezogen werden. Da 2009 allerdings wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise ein Ausreißerjahr ist, für das zudem bislang nur vorläufige Zahlen verfügbar sind, stellen wir der Ausgangslage 2005 (vgl. Abschnitt 2.1) die Werte von 2008 gegenüber: Das Wirtschaftswachstum fiel 2008 nach den Boom-Jahren 2006 und 2007 mit 1,0 % auf den Stand von 2005 zurück (OECD 2009: 251). Die Arbeitslosigkeit sank mit 7,3 % auf den niedrigsten Wert seit 1992 (OECD 2009: 264). Die Steuereinnahmen des Gesamtstaates lagen 2008 mit 36,43 % des BIP deutlich über den Einnahmen von 2005 (OECD 2008). Der Schuldenstand hatte dank der gesunkenen Neuverschuldung (<0,1 % BIP) den Wert 65,9 % erreicht, d.h. er war um 1,9 Prozentpunkte gefallen (Eurostat 2009: 12). Auch dieser Vergleich zeigt, dass

28 In einer Koalition mit einem großen und einem kleinen Koalitionspartner würden sie tendenziell dem größeren Partner zugerechnet.

die Große Koalition einige Erfolge erzielt hat, die 2009 allerdings vom Einfluss der Wirtschafts- und Finanzkrise überschattet wurden.

Das zahlenmäßig am ehesten dominierende Politikprofil in der Finanzpolitik der Großen Koalition ist dasjenige der Reform. Legt man alle von uns untersuchten finanzpolitischen Veränderungen zugrunde, hat die Große Koalition weder ein genuin linkes noch rechtes inhaltliches Profil durchgesetzt. Insgesamt hat sie die Bürger leicht entlastet. Allerdings sind aufgrund der enormen Neuverschuldung in der kommenden Legislaturperiode Mehrbelastungen der Bürger zu erwarten. Die neue Bundesregierung aus Union und FDP verfügt über noch geringere finanzpolitische Handlungsspielräume als die von ihr abgelöste Große Koalition. Hierzu trägt die Neuverschuldung ebenso bei wie die im Zuge der Föderalismusreform II eingeführte Schuldenbremse. Unsere Analyse legt den Schluss nahe, dass die Programmatiken – vor allem die von FDP und CSU geforderten Steuersenkungen – auch für das finanzpolitische Handeln der schwarz-gelben Bundesregierung eher in geringem Maße erklärungskräftig sein werden. Sollten sich inhaltliche Vorgaben dennoch als einflussreich erweisen, ist dies am ehesten bei Entscheidungen zur Steuervereinfachung zu erwarten. Insgesamt aber ist davon auszugehen, dass auch die Finanzpolitik dieser Bundesregierung im Wesentlichen durch Restriktionen bestimmt und damit ebenfalls von außen getrieben sein wird – aller öffentlichen programmatischen Bekundungen im Wahlkampf 2009 und in den Anfangsmonaten der Regierung zum Trotz.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen* (BMF), 2008: Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen* (BMF) (Hrsg.), jährlich: Finanzbericht. Berlin.
- CDU/CSU*, 2005: Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009. Berlin.
- CDU/CSU/SPD*, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD.
- CSU*, 2008: Sitzung des CSU-Präsidiums am 25.08.2008, http://www.csu.de/partei/unsere_politik/171610854.htm [8.9.2009].
- Eurostat*, 2009: Government finance statistics, summary tables -1/2009. Luxembourg.
- Franzese, Robert J., Jr./ Jusko, Karen Long*, 2006: Political-Economic Cycles, in: Weingast, Barry R./ Wittman, Donald A. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford/New York, 545-564.
- Ganghof, Steffen*, 2004: Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten. Frankfurt am Main/New York.

- Genschel, Philipp*, 2005: Globalisation and the Transformation of the „Tax State“, in: Leibfried, Stephan/ Zürn, Michael (Hrsg.): Transformations of the State? Cambridge, 53-71.
- Hall, Peter A.*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics 25 (3): 275-296.
- König, Markus*, 2009: Transnationale Steuer- und Fiskalpolitik. Regelungsstrukturen, Strukturen und Entscheidungsprozesse. Baden-Baden.
- EU-Kommission*, 2005: December 2004 Update of the Stability Programme of Germany (2004-2008). An Assessment. Brüssel.
- Mittelstandsunion*, 2008: Erbschaftssteuer-Gesetzentwurf – keine Akzeptanz. Pressemitteilung vom 7.2.2008.
- Nordhaus, William D.*, 1975: The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies 42: 169-190.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*, 2008: Revenue Statistics of OECD Member Countries, Comparative tables Vol. 2008 release 01. Paris.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*, 2009: Economic Outlook 85, June 2009. Paris.
- Rat der Wirtschafts- und Finanzminister*, 2005: Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2004-2008. Brüssel.
- Rose, Richard*, 1985: Maximizing Tax Revenue While Minimizing Political Costs, in: Journal of Public Policy 5 (3): 289-320.
- Ross, Fiona*, 2000: „Beyond Left and Right“: the New Partisan Politics of Welfare, in: Governance 13 (2): 155-183.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, jährlich: Jahresgutachten. Wiesbaden.
- Schaumburg, Harald*, 2007: Gesetzesentstehung, in: Schaumburg, Harald/ Rödder, Thomas (Hrsg.) 2007: Unternehmensteuerreform 2008. Gesetze, Materialien, Erläuterungen. München, 339-350.
- Schmidt, Manfred G.*, 1983: Two Logics of Coalition Policy: the West German Case, in: Bogdanor, Vernon (Hrsg.): Coalition Government in Western Europe. London, 38-58.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: When parties matter: A review of possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: European Journal of Political Research 30: 155-183.
- Schmidt, Manfred G./ Ostheim, Tobias*, 2007: Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Schmidt, Manfred G./ Ostheim, Tobias/ Siegel, Nico A./ Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik im Vergleich. Eine Einführung. Wiesbaden, 21-95.
- Schumpeter, Joseph A.*, 1976: Die Krise des Steuerstaates, in: Hickel, Rudolf (Hrsg.): Die Finanzkrise des Steuerstaates. Frankfurt am Main, 329-379.
- SPD Parteivorstand* (Hrsg.), 2003: Beschlüsse des Parteitag der SPD in Bochum 17. bis 19. November 2003. Berlin.
- SPD-Parteivorstand* (Hrsg.), 2005: Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD. Berlin.

- Steinbrück, Peer*, 2006: Rede beim Neujahresempfang der Industrie- und Handelskammer, Frankfurt am Main 10. Jan. 2006, http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_03/nn_88/DE/Aktuelles/Reden_20und_20Interviews/017.html [15.01.2006].
- Sturm, Roland*, 2009: Wie regiert die zweite große Koalition, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 1/2009: 69-79.
- Traub, Stefan*, 2006: Steuerreformkonzepte im Überblick, in: Seidl, Christian/ Jickeli, Joachim (Hrsg.): Steuern und Soziale Sicherung in Deutschland. Reformvorschläge und deren Auswirkungen. Heidelberg, 3-25.
- Wagschal, Uwe*, 2005: Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden. Münster.
- Wagschal, Uwe*, 2009: Steuerreformen im internationalen und intertemporalen Vergleich, in: ders (Hrsg.): Deutschland zwischen Reformstau und Veränderung. Ein Vergleich der Politik- und Handlungsfelder. Baden-Baden, 179-201.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Opladen, 47-80.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2006: Haushalts- und Steuerpolitik: Zwischen Konsolidierung und Reform?, in: Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich (Hrsg.): Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition. Opladen/Farmington Hills, 95-111.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009: „Koalition der neuen Möglichkeiten“ oder Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten? Eine Bilanz der Politik der Großen Koalition unter Angela Merkel, 2005-2009, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 2/2009: 201-213.

Anhang

<i>Steuerrechtsänderung</i>	<i>Steuermehr- (+) und -mindereinnahmen (-) im Entstehungsjahr (bei voller Haushaltwirkung) in Mio. €</i>
Konjunkturpaket I + Konjunkturpaket II	-11.585
Bürgerentlastungsgesetz	-10.630
Unternehmenssteuerreform	-4.990
Förderung von Wachstum und Beschäftigung	-4.090
Entfernungspauschale	-2.530
Familienleistungsgesetz	-2.270
Eigenheimrentengesetz	-975
Investitionszulagengesetz	-580
Jahressteuergesetz 2007	-515
bürgerschaftliches Engagement	-490
MoRaKG	-475
betriebliche Altersvorsorge	-420
Jahressteuergesetz 2009	-413
Lohnsteuerrichtlinien	-375
Energiesteuergesetz	-285
Mitarbeiterkapitalgesetz	-229
Verbrauchssteuergesetz	-208
Autobahnmaut	-150
Bürokratieabbau	-80
Jahressteuergesetz 2008	-35
Erbschaftssteuerreformgesetz	-25
Kfz-Steuer	-4
Biokraftstoffquote	0
Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz	k.A.
Investitionszulagengesetz	k.A.
Steuerbürokratieabbaugesetz	k.A.
Kraftfahrzeugsteuer	k.A.
Förderung von Biokraftstoffen	k.A.
Stromsteuergesetz	72
Kfz-Steuer	137
Verbrauchssteuergesetz	140
REIT-Gesetz	270
Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltung	815
steuerliches Sofortprogramm	1.210
Beschränkung der Verlustverrechnung	2.135
Steueränderungsgesetz 2007	4.389
Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage	5.893
Haushaltsbegleitgesetz 2006 (u.a. Anhebung der Umsetz- und Versicherungssteuer)	24.195

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2008a: Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964, Berlin; eigene Fortführung.

Finanzkrise und große Koalition: Eine Bewertung des Krisenmanagements der Bundesregierung

Wenn es ein Schlüsselthema gab, das die Regierungsarbeit der Großen Koalition zumindest in der zweiten Hälfte ihrer Regierungszeit dominierte, dann war es die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. Der Konjunktureinbruch von minus 5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2009 ist ein historischer Negativrekord in der Geschichte der Bundesrepublik. Umgerechnet auf alle Einwohner Deutschlands bedeutet dieser Rückgang der Wirtschaftsproduktion in einem Jahr einen durchschnittlichen Verlust von rund 1.500 Euro pro Kopf. Deutschland war damit – nach Japan – unter allen OECD-Staaten das Land mit der stärksten Rezession. Selbst die sehr hart getroffenen Volkswirtschaften der USA und Großbritanniens standen mit Werten von respektive 2,5 Prozent und 4 Prozent besser da¹. Dieser Einbruch der Konjunktur kontrastiert scharf mit den positiven Spitzenwerten, die die Bundesrepublik im internationalen Vergleich bei den Arbeitsmarktdaten erreicht: Kein OECD-Land hatte einen geringeren Anstieg der Arbeitslosenraten zu verzeichnen als Deutschland.

Wie erklärt sich diese widersprüchliche Krisenbilanz der Bundesrepublik? Welchen Anteil hat das Krisenmanagement der Großen Koalition daran? Mit zwei Konjunkturpakten, zwei umfassenden Bankenrettungspaketen, den Regelungen zur Kurzarbeit sowie der Beteiligung an globalen und europäischen Initiativen reagierte die Bundesregierung sehr aktiv auf die Krise. Wie angemessen diese Politik war, soll in diesem Kapitel bewertet werden. Die Frage, welchen Stellenwert die spezielle Konstellation der Großen Koalition im Krisenmanagement hatte, steht dabei im Mittelpunkt.

Um die Antworten teilweise vorweg zu nehmen: Die Bewertung der Bilanz fällt so widersprüchlich aus wie die Bilanz selbst. Während die Bevölkerung der Bundesregierung ein eher gutes Zeugnis zum Krisenmanagement ausstellt (vgl. ARD Deutschlandtrend September 2009) und auch die Presse und der Sachverständigenrat insgesamt eher positiv kommentierten (vgl. Sachverständigenrat

¹ Alle in diesem Kapitel aufgeführten Konjunkturdaten basieren auf der Datenbank OECD World Economic Outlook, es sei denn, eine andere Quelle ist vermerkt.

2009), deckt eine detaillierte Auseinandersetzung mit den konkreten Maßnahmen doch klare Schwächen auf.

Wichtig bei der Analyse der Finanzkrise ist eine Einordnung in den Gesamtkontext. In den folgenden Abschnitten werde ich deshalb zuerst auf den globalen Hintergrund und die Entstehung der Krise eingehen, dann die beiden wichtigsten Teilbereiche der Krisenpolitik der Bundesregierung (Konjunkturmaßnahmen und Finanzmarktstabilisierung/Bankenrettung) detailliert beschreiben, ehe ich in einem Schlussteil Bilanz ziehe.

1 Die Auslöser der Krise

Die „große Rezession“ ist keineswegs eine kurzfristig entstandene Immobilien- und Finanzkrise, sondern das Ergebnis von zwei parallel aufgetretenen Strukturphänomenen, deren Präsenz und Risiken lange vor dem Beginn der Krise bekannt waren. Einerseits entwickelten sich seit dem Beginn des Jahrzehnts immense Ungleichgewichte in den globalen Finanzmärkten, die letztlich eine Überversorgung mit Liquidität in den USA zur Folge hatten und damit ein Auslöser der Krise waren. Andererseits setzten US- und internationale Banken im Kontext dieser Überversorgung mit Liquidität immer häufiger auf direkte Anlagen in vermeintlich sichere Wertpapiere, die über Immobilienkredite abgesichert schienen, anstatt das klassische Kreditgeschäft als wichtigste Einnahmequelle zu behalten. Beide Strukturphänomene und die mit ihnen verbundenen Risiken waren seit Jahren bekannt und insbesondere der Internationale Währungsfonds (IWF) beschrieb sie mehrfach detailliert, ohne dass Konsequenzen gezogen wurden – nicht einmal vom IWF selbst.²

Die Krise begann auch nicht mit der Insolvenz von *Lehman Brothers* am 15. September 2008, sondern nahm ihren Anfang mit dem Rückgang bei den US-Immobilienpreisen ab dem Herbst 2006, der bereits im Frühjahr 2007 zu Problemen bei Banken führte, die im Markt der sogenannten *Subprime*-Hypotheken aktiv waren.³

Die US-Immobilienkrise spielte sich vor dem Hintergrund der immer stärker werdenden globalen Ungleichgewichte ab, ohne deren Verständnis eine

2 Zu den Ungleichgewichten in der Weltwirtschaft siehe z.B. Kapitel 2 des „IMF World Economic Outlook, September 2002“ mit dem Titel „How Worrisome are External Imbalances?“ und Kapitel 3 des „IMF World Economic Outlook, April 2005“ mit dem Titel „Globalization and External Imbalances“. Zu den Bankenrisiken siehe die „Financial Stability Review 2007“ des Internationalen Währungsfonds.

3 *Subprime* steht in den USA für den Markt mit Kreditnehmern, die nur über eine geringe Bonität verfügen und deren Kredite deshalb nur als zweitklassig besichert eingestuft werden.

wirkliche Einordnung der Krise nicht möglich ist. Kurz vor dem Beginn der Finanzkrise im Sommer 2007 bestand folgende Konstellation: Während die USA ein Leistungsbilanzdefizit von 6,5 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufwies, waren die großen asiatischen Volkswirtschaften zu ihrem Finanzier geworden. China schickte fast jeden zehnten erwirtschafteten Yuan außer Landes (ca. 240 Milliarden US-Dollar pro Jahr, oder 10 Prozent des chinesischen BIP). Japan kam auf einen geringeren Wert (167 Milliarden, oder 3,7 Prozent des BIP). Die Erdöl exportierenden Länder trugen noch einmal mit knapp 300 Milliarden US-Dollar dazu bei, den immensen Kapitalappetit der USA zu stillen.⁴

Diese Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite reflektierten massive Ungleichgewichte in den Außenhandelsbeziehungen. Im Jahr 2007 importierten die USA Güter im Wert von 7.300 Dollar pro Person. Bedient wurde die Nachfrage vor allem durch Exporte aus China. Mit keinem Land der Welt (auch nicht mit Europa) war das Handelsdefizit der USA größer. Die ökonomische Logik von Angebot und Nachfrage würde bei einem so ausgeprägten Bedarf an Kapital durch die USA davon ausgehen, dass der Preis für Kredite, also der Zins, steigen müsste. Dies war nicht der Fall. Die Preise von US-Anleihen blieben weiterhin sehr hoch. Da sich der Zins einer Anleihe umgekehrt proportional zum Preis entwickelt, waren die Kreditkonditionen für die USA weiterhin sehr günstig.

Es gab zwei Hauptgründe für die hohen Preise und deshalb niedrigen Zinsen von US-Anleihen. Erstens kauften asiatische Zentralbanken einen Großteil der Anleihen auf dem Markt. Ihr Ziel war es, durch die monumentalen Summen, die dabei in der Landeswährung auf die Kapitalmärkte geworfen wurden, die eigenen Währungen gegenüber dem US-Dollar künstlich unter Druck zu setzen. Dadurch hielten sie ihre besonders gute Exportsituation gegenüber den USA aufrecht. Zweitens hatte sich außerhalb der USA ein massiver Liquiditätsüberschuss entwickelt. Die Weltgeldmenge stieg zwischen den Jahren 1998-2007 rasant an. Dies lag an einer Kombination aus einer hohen Sparquote außerhalb der USA und an niedrigen Zentralbankzinsen nicht nur in den OECD-Ländern, sondern auch in vielen Entwicklungsländern. Die chinesische Volkswirtschaft sparte rund die Hälfte ihres Sozialprodukts an, während in den USA durchschnittlich *jeder* Privathaushalt mit 0,5 % des Nachsteuereinkommens Schulden hatte (IWF Financial Statistics).

Die Ungleichgewichte waren eine direkte Konsequenz sehr rationaler nationaler Wirtschaftspolitiken, die in ihrer Kombination eine fast paradoxe „win-win“-Konstellation für die beteiligten Staaten hervorrief. Für die USA war die asiatische Liquiditätsspritze eine wichtige und willkommene Komponente der Wirtschaftspolitik George W. Bushs. Als der Internetboom in den USA am An-

4 Die in diesem Absatz aufgeführten Daten stammen aus den „International Financial Statistics“ des Internationalen Währungsfonds.

fang des Jahrtausends zusammenbrach und die Wirtschaft in eine längere Rezession zu gleiten drohte, startete die Regierung Bush einen keynesianischen Rettungsplan alter Schule. Aus dem von der Vorgängerregierung geerbten Haushaltsüberschuss wurde innerhalb kürzester Zeit eines der größten Defizite der jüngsten US-Geschichte – übrigens nicht primär wegen der hohen Militärausgaben, sondern vor allem aufgrund der massiven Steuersenkungen. Die hohe Verschuldung hätte höhere Kapitalmarktzinsen zur Konsequenz haben müssen, doch weil sich die asiatischen Zentralbanken mit Schuldentiteln eindeckten, kam es nicht dazu. Der Dollar wurde stärker (obwohl er eigentlich hätte fallen müssen), die US-Verbraucher kamen in den Genuss günstiger Importe aus China, die gleichzeitig auch die Inflationsentwicklung dämpften. Der beeindruckenden Wachstumsphase der US-Wirtschaft vor dem Beginn der Finanzkrise bei geringem Preisauftrieb und niedrigen Zinsen war der Weg bereitet. Durch die günstigen Kreditkosten boomte der US-Immobilienmarkt bis zum Beginn der Krise in historisch einzigartiger Weise. Das postkommunistische Regime Chinas folgte wie einige asiatische Nachbarländer der Strategie des *export-led-growth*. Dieser Ansatz war bislang vor allem in relativ kleinen Ländern (z.B. Südkorea, Hongkong, Taiwan, Singapur) erfolgreich gewesen. Noch bis in die 1990er Jahre waren Ökonomen deshalb davon ausgegangen, dass China mit dieser Strategie niemals ausreichendes Wachstum erzeugen könnte. Das Argument: Bei der immensen Größe der Volksrepublik müssten deutlich mehr Waren exportiert werden, als die Industrieländer zu importieren in der Lage wären. Doch China wählte diesen Weg und unterstützte ihn mit der oben beschriebenen Strategie der Unterbewertung des Yuan. Die Landeswährung wurde fest an den Dollar gekoppelt, um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen und gleichzeitig einen massiven Preisvorteil für chinesische Waren auf dem US-Markt zu garantieren. Der Schlüssel zum Erfolg war die massive Intervention der chinesischen Zentralbank auf den US-Anleihemärkten und die resultierenden Dollarreserven in vorher nicht gekanntem Ausmaß. Bis zum Beginn der Finanzkrise war also für die USA und China aus der jeweiligen Akteursperspektive das System in Ordnung.

Eine wichtige Implikation dieser Ungleichgewichte war der Kapitalüberschuss in den USA, der zu Überinvestitionen in Immobilien und anderen Anlagemärkten führte: Finanzmarktakteure nutzten die Liquiditätsschwemme, um sich hoch verschuldet über Hebelprodukte an den Erträgen von Immobilienhypotheken zu beteiligen. Ausgangspunkt war die Verbriefung von Erträgen aus US-Immobilienkrediten in so genannten „Mortgage Backed Securities“, die dann in Paketen zusammengefasst als „Collateralized Debt Obligations“ (CDO) in augenscheinlich risikolose Wertpapiere mit hohen Erträgen umgewandelt wurden. Für Kreditinstitute, die eine von den Rating-Agenturen mit der Höchstnote AAA

bewertete Tranche von CDOs erwarben, handelte es sich um ein äußerst lukratives und augenscheinlich risikoloses Investment.

Mit dem lange antizipierten Ende der Blasenbildung im US-Immobilienmarkt und dem folgenden Preisrückgang brach auch das Konstrukt um die CDOs zusammen. Die in ihrer Tragweite eigentlich begrenzte Krise am US-Immobilienmarkt übertrug sich für viele vollkommen unerwartet auf den Finanzsektor. Die als unfehlbar eingeschätzten CDOs galten plötzlich pauschal als „Ramschpapiere“ oder „toxische Wertpapiere“, weil für die Banken nun kaum noch eine Möglichkeit mehr bestand, die tatsächliche Risikostruktur ihrer Investitionen voll abschätzen zu können. Als Konsequenz setzte ein Vertrauensverlust zwischen den Banken ein, der letztlich zum Zusammenbruch des Interbanken-Kreditmarktes führte und die weltweite Finanzmarktkrise ins Rollen brachte.⁵

Im Sommer 2007 erreichte die Schockwelle des US-Immobilienmarktes die Wall-Street, als die US-Investmentbank *Bear Stearns* kurz vor der Insolvenz gerettet wurde. Ab diesem Zeitpunkt stellten alle großen Zentralbanken den Finanzmärkten Liquidität zur Verfügung, um die stark zurückgehenden Interbankengeschäfte aufrecht zu erhalten. Es dauerte aber noch ein ganzes Jahr, bis mit der Pleite von *Lehman Brothers* die Finanzmarktkrise ihre historische Dimension erreichte.

2 Das Krisenmanagement der Bundesregierung

Die angesprochene Einbettung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in einen breiteren zeitlichen und geographischen Kontext deutet darauf hin, dass selbst im Vorfeld der ersten Finanzmarktprobleme im Sommer 2007 eine Krise hätte antizipiert werden können. Vor allem im Zeitraum Herbst 2007 bis Herbst 2008 zeichneten sich eindeutig weitreichende Schwierigkeiten für die Weltwirtschaft ab.

Umso überraschender war die erste Reaktion der Bundesregierung auf die Insolvenz von *Lehman Brothers* und die fast zeitgleich erfolgenden nicht minder wichtigen Rettungen des größten amerikanischen Versicherungskonzerns *AIG* (der am 16. September 2008 zu 79,9% von der US-Notenbank *Federal Reserve* übernommen und damit teilverstaatlicht wurde) und der beiden halbstaatlichen Immobilienversicherer *Fannie Mae* und *Freddie Mac*. Bundesfinanzminister Peer Steinbrück schlug bei der Rede zum Haushaltsgesetz 2009 am 16. September 2009 klare Töne an: „Auch wenn das Wachstum im kommenden Jahr schwä-

⁵ Als weiterführende Literatur zu dem Thema, siehe z.B. Münchau 2008 und Tett 2009.

cher ausfallen dürfte, kann von einer Rezession keine Rede sein“ (Steinbrück 2008: 18543).

Steinbrück (2008: 18544) erteilte vor allem dem Ruf nach Konjunkturprogrammen eine deutliche Ablehnung:

„Ich will abschließend meine tiefe Skepsis gegenüber nationalen Konjunkturprogrammen in drei Argumenten schildern. Erstens. Es ist nicht möglich, eine konjunkturelle Eintrübung, deren Ursachen eindeutig in globalen Preisschüben und Finanzmarktkrisen liegen, mit einem nationalen Konjunkturprogramm zu bekämpfen. Wer das tut, verbrennt lediglich Steuergeld. Wofür? Dafür, dass ein Konjunkturprogramm von zum Beispiel stattlichen zehn Milliarden Euro gerade einmal 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der deutschen Volkswirtschaft entsprechen würde? Das ist viel zu wenig, um selbst bei einer unterstellten 100-prozentigen Inlandsnachfrage oder Inlandswirksamkeit einen nachhaltigen Konjunktureffekt auszulösen. Zweitens. Jede Abkehr vom notwendigen Konsolidierungskurs, die mit einem Konjunkturprogramm verbunden wäre, würde zwangsläufig zu gegenläufigen Entwicklungen führen. Wir sind schließlich nicht die einzigen Akteure. Es wäre zu erwarten, dass wir die europäische Geldpolitik der EZB gerade angesichts des derzeitigen Inflationsdrucks zu einer noch restriktiveren Geldpolitik veranlassen könnten. Das heißt, je nach Ausmaß würde dieses Konjunkturprogramm vielleicht stärker belasten, als es beschleunigend wirken könnte. Dann hätten wir mit Zitronen gehandelt. Drittens. Es wäre falsch, unseren bislang so erfolgreichen wirtschafts- und finanzpolitischen Kurs zu verlassen, um wieder ungebremst in neue Schulden mit einer Verletzung der Generationengerechtigkeit zu flüchten.“

Zudem stellte er die Stabilität des deutschen Finanzsektors in den Vordergrund:

„Obwohl diese Finanzmarktkrise zweifellos das größte konjunkturelle Risiko auch für die deutsche Volkswirtschaft darstellt, halte ich die möglichen Auswirkungen auf uns auch nach allen Erkundigungen, insbesondere nach Gesprächen mit dem Bundesbankpräsidenten und mit der Bankenaufsicht, für begrenzt. Nach den uns vorliegenden Informationen bewegen sich die finanziellen Engagements deutscher Kreditinstitute bei der Lehman Brothers Holding, die einen Antrag auf Gläubigerschutz gestellt hat, in einem überschaubaren Rahmen und sind verkraftbar. Sie wissen, dass die europäischen Zentralbanken gestern Mittag sehr schnell mit Liquidität geholfen haben. Zehn große Banken haben einen Liquiditätsschirm von 70 Milliarden Euro gespannt. Die Rückmeldungen der deutschen Kreditinstitute lauten, dass der Tag gestern weitgehend stressfrei verlaufen ist. Es gibt keinen Anlass – das sage ich sehr bewusst –, an der Stabilität des deutschen Finanzsystems zu zweifeln. Die Widerstandsfähigkeit der deutschen Kreditinstitute ist deutlich besser geworden. Ich füge hinzu: Das deutsche Universalbankensystem hat sich als robuster und resistenter herausgestellt als das amerikanische Bankensystem. Dort landet man jetzt bei dem Konstrukt von Universalbanken, das wir längst haben“ (Steinbrück 2008: 18548).

Alle drei Einschätzungen – zur Konjunkturentwicklung, zur Finanzpolitik und zur Stabilität des deutschen Bankensystems – erwiesen sich im Verlauf der Krise als Fehleinschätzungen. Sich am Tag nach *Lehman* mit so expliziten Stellungnahmen an die Öffentlichkeit zu wenden, war sicherlich teilweise dem Wunsch geschuldet, die Märkte zu beruhigen; gleichzeitig musste sich die Bundesregierung aber im Klaren darüber sein, dass die Rede Steinbrücks vom 16. September 2008 einen prägenden Eindruck in der Bewertung des deutschen Krisenmanagements hinterlassen würde.

In der Tat sind viele Elemente der direkten wirtschaftspolitischen Antworten der Bundesregierung auf die „heiße Phase“ der Finanzmarktkrise zwischen September und November 2008 bereits in Steinbrücks Rede angelegt: erstens eine recht zögerliche Haltung zu Konjunkturpaketen, zweitens eine im internationalen Vergleich akkommodierende Politik gegenüber den deutschen Banken und drittens eine Tendenz, die Krise als eine rein amerikanische Krise darzustellen, die Deutschland nur mittelbar betreffe.⁶ Kurz vor Weihnachten 2008 und in der ersten Jahreshälfte 2009 veränderten sich diese Positionen dann recht zügig: Es wurde deutlich, dass die Rezession in Deutschland selbst im internationalen Vergleich deutlich stärker ausfallen würde als diejenige vieler anderer Industrieländer – folgerichtig entschied sich die Bundesregierung dann doch noch, ein großes Konjunkturpaket zu schnüren (siehe unten); gleichzeitig musste sie anerkennen, dass deutsche Kreditinstitute viel direkter als in der Steinbrück-Rede angedeutet Teilnehmer und nicht nur Opfer der Krise waren – die Bundesregierung unternahm mit dem „Bad-Bank-Gesetz“ einen zweiten Versuch zur Bankenrettung.

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten finanzpolitischen Maßnahmen zusammengefasst, ehe dann auf die Finanzmarktstabilisierung und die Bankenrettungspakete eingegangen wird.

6 Siehe hierzu auch die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zur Lage der Finanzmärkte vom 7. Oktober 2008. Dort folgt auf die rhetorische Frage „Meine Damen und Herren, was stand am Anfang?“ die Antwort: „In den USA wurden über Jahre hinweg in unverantwortlicher Weise Immobilienkredite an Bankkunden vergeben, bei denen keine Aussicht auf normale Rückzahlung des Darlehens bestand. Alle Beteiligten verließen sich auf ständig steigende Immobilienpreise und niedrige Zinsen. Die Risiken aus diesen Krediten wurden weiterverkauft, neu verpackt, weltweit gestreut und waren damit der Keim der weltweiten Finanzmarktkrise. Traditionsreiche Investmentbanken mit klangvollen Namen sind in den USA von einem auf den anderen Tag vom Markt verschwunden. Aus der amerikanischen Immobilienkreditkrise ist inzwischen eine globale Finanzmarktkrise geworden. Das Vertrauen – die wichtigste Währung der Finanzmärkte – ist verloren gegangen. Die Banken misstrauen sich gegenseitig und gewähren sich kaum noch Kredite. Angesichts der besonders engen Verflechtung der Akteure im Finanzbereich sind inzwischen auch solide Institute von der Finanzmarktkrise betroffen, und Deutschland ist davon nicht ausgenommen“ (Merkel 2008: 19321).

Finanzpolitik und Konjunkturpakete

Dass in einer so gravierenden Konjunkturkrise wie der „großen Rezession“ der Jahre 2008-2009 diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen notwendig sind, ist wissenschaftlich unumstritten. Zwar greifen wie in jeder Konjunkturabschwächung zuallererst die sogenannten „automatischen Stabilisatoren“, d.h., die Defizite steigen krisenbedingt durch geringere Steuereinnahmen und erhöhte Sozialausgaben an, während die Ausgaben dem Haushaltsgesetz entsprechend gleich bleiben; doch bei einem deutlichen Konjunktureinbruch wird dringend empfohlen, die Nachfrage zusätzlich durch sogenannte „diskretionäre“ Maßnahmen der Finanzpolitik zu unterstützen. Die wirtschaftswissenschaftlichen Grundregeln zu solchen finanzpolitischen Konjunkturmaßnahmen werden oft als die „drei Ts“ zusammengefasst: *timely, temporary, targeted* (schnell, befristet, zielorientiert – siehe z.B. Elmendorf/Furman 2008).

Im Vergleich zu den europäischen Partnern tat sich die Bundesregierung insbesondere beim Thema Schnelligkeit sehr schwer. Wie weiter oben angedeutet, hielt das Bundesfinanzministerium bis in den Spätherbst 2008 an der Position fest, weitreichende konjunkturelle Stützungsmaßnahmen seien nicht notwendig. Zwar beschloss das Bundeskabinett am 5. November 2008 ein Investitionsprogramm, das im Jahr 2009 einen Konjunkturimpuls von 0,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auslösen sollte, Deutschland blieb damit aber im Vergleich zu den angekündigten Maßnahmen in Frankreich und Großbritannien deutlich zurück (Saha/von Weizsäcker 2009).⁷ Vor allem die Forderung der EU-Kommission vom November 2008, in einem „Europäischen Konjunkturprogramm“ einen Jahresstimulus von durchschnittlich 1,5 Prozent des EU Bruttoinlandsprodukts umzusetzen (EU-Kommission 2008), die auch von Frankreichs Präsident Sarkozy unterstützt wurde, wies die Bundeskanzlerin ausdrücklich zurück: Deutschland werde sich über das beschlossene Investitionsprogramm hinaus nicht an der europäischen Nachfrage beteiligen, erklärte sie auf dem deutsch-französischen Gipfel am 24. November 2008.

Gleichzeitig brüskierte Finanzminister Steinbrück seine Amtskollegen aus Europa und den USA in einem weltweit verbreiteten Interview mit der Zeitschrift *Newsweek*, in dem er in Bezug auf die Konjunkturprogramme vor allem

⁷ Das „erste“ Konjunkturpaket der Bundesregierung trägt den Namen „Pakt zur Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ und enthält Maßnahmen mit einem Volumen von 46,9 Milliarden Euro. Diese Zahl muss allerdings deutlich nach unten korrigiert werden, um den tatsächlichen Konjunkturimpuls zu reflektieren, denn die Bundesregierung nahm – wie viele andere Länder – in ihre Berechnungen auch Maßnahmen auf, die in der Haushaltsgesetzgebung bereits enthalten waren, um einen möglichst hohen Betrag kommunizieren zu können. In den in diesem Kapitel vorgenommenen Analysen richte ich mich nach den Zahlen, die von Weizsäcker und Saha im Frühjahr 2009 vorlegten, um die tatsächlichen Konjunkturimpulse der europäischen Regierungen zu bewerten (Saha/von Weizsäcker 2009).

Großbritanniens von „krassem Keynesianismus“ sprach: „Die Geschwindigkeit, mit der Maßnahmen unter Druck zusammengestoppelt werden, ist atemberaubend und niederdrückend, sie halten keinem ökonomischen Test stand.“⁸ Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist bemerkenswert, wie sehr er in diesem Interview die gemeinsame Position mit der Bundeskanzlerin hervorhebt: „Frau Merkel und ich versuchen [Brüssel und ein paar andere Orte] ein wenig zu beruhigen, und das bringt uns beiden verständlicherweise Kritik ein.“

Die nationale und internationale Fachwelt ließ kein gutes Haar an den Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung und ihrer sehr skeptischen Haltung zu den europaweiten Plänen. Der Sachverständigenrat sprach in seinem am 12. November 2008 vorgelegten Jahresgutachten von einem „Sammelsurium von unzusammenhängenden Einzelmaßnahmen“ und kritisierte das erste Konjunkturpaket als unzureichend. Am 11. Dezember setzte sich der Ökonomie-Nobelpreisträger Paul Krugman in einer prominenten Kolumne der *New York Times* explizit mit der Krisenpolitik der Bundesregierung auseinander. Die Kolumne war betitelt: „*The Economic Consequences of Herr Steinbrueck*“ und warf der Bundesregierung Dummheit vor.

Ob es die Kritik war, die letztlich zu einem Umdenken in der Bundesregierung führte, oder die historisch schlechten Konjunkturprognosen, die im Januar 2009 von ca. 2,5 Prozent Rückgang des BIP ausgingen (was aus einer ex-post Perspektive immer noch ein fast rosiges Szenario gewesen wäre), müssen Historiker bewerten. Doch dass ein Umdenken stattfand, ist wohl unbestritten: Der Jahreswechsel 2008/2009 war geprägt von einem handfesten Streit in der Großen Koalition über zusätzliche Steuersenkungen und Konjunkturmaßnahmen.

Am 4. Januar legte die CDU/CSU-Fraktion nach langen Verhandlungen im Bundeskanzleramt eine Maßnahmenliste vor, die die Grundlage für die eine Woche später angesetzten Verhandlungen im Koalitionsausschuss sein sollte. Am Tag darauf, dem 5. Januar 2009 beschloss das SPD-Präsidium einen „Pakt für Wachstum und Stabilität“⁹, der konjunkturelle Zusatzmaßnahmen von 40 Milliarden Euro forderte. Am 12. Januar einigte sich der Koalitionsausschuss dann auf ein umfangreiches Konjunkturpaket, das später als „Konjunkturpaket II“ bezeichnet wurde. Das Paket enthielt mehr als eine Verdopplung des bereits beschlossenen Impulses für die Wirtschaft aus dem Konjunkturpaket I für 2009 von ca. 0,6 Prozent des BIP auf ca. 1,5 Prozent.

Mit dem Konjunkturpaket II rückte Deutschland bei den finanzpolitischen Maßnahmen an die Spitze der europäischen Länder:

8 Interview mit Bundesfinanzminister Peer Steinbrück: Newsweek, 6. Dezember 2008. Online: <http://www.newsweek.com/id/172613>

9 http://www.spd.de/de/pdf/aktuell/090105_steinmeier_plan.pdf

Tabelle 1: Umfang der Konjunkturpakete in verschiedenen Ländern

Land	Volumen (in Mrd €)	Anteil am BIP (in %)
Deutschland	39,3	1,5
Österreich	3,9	1,4
Großbritannien	22,6	1,4
Schweden	3,8	1,3
Spanien	12,3	1,1
Niederlande	6,1	1,0
Frankreich	16,9	0,9
Polen	1,6	0,5
Belgien	1,2	0,4
Dänemark	0,0	0,0
Irland	0,0	0,0
Griechenland	0,0	0,0
Italien	-0,3	0,0

(Quelle: Sachverständigenrat 2009)

Zusammengenommen sind die Pakete eine Mischung aus Investitionen (ca. 0,4 Prozent des BIP), dauerhaft wirkenden Steuersenkungen (ca. 0,6 Prozent des BIP), zeitlich befristeten Steuersenkungen (ca. 0,2 Prozent des BIP) und Sonderprogrammen für spezifische Sektoren (ca. 0,2 Prozent des BIP).

Am 20. Februar 2009 beendete der Bundesrat das Gesetzgebungsverfahren. Die Große Koalition hatte sich geeinigt auf die Wiedereinführung der Pendlerpauschale (ca. 5 Milliarden Euro), eine breit angelegte Steuerentlastung über die Senkung des Eingangssteuersatzes, Zuschläge für Familien und die Erhöhung von Freibeträgen (ca. 11 Milliarden Euro), eine Senkung der Lohnnebenkosten über die Sozialversicherungsbeiträge (ca. 3 Milliarden Euro), ein breit angelegtes Konjunkturprogramm (ca. 15 Milliarden Euro), sowie mehrere kleinere Maßnahmen (ca. 5 Milliarden Euro – inklusive der sehr prominenten „Abwrackprämie“, die jedoch zunächst nur mit 1,5 Milliarden Euro enthalten war, im April 2009 nachträglich jedoch auf 5 Milliarden Euro erhöht wurde).

Tabelle 2: Finanzpolitische Maßnahmen der Bundesregierung 2009 und 2010

Haushaltsbelastung (-) / Haushaltsentlastung (+) Veränderung gegenüber 2008 in Mrd Euro		
Maßnahmen	2009	2010
Beitragssatzsenkung bei der Arbeitslosenversicherung (von 3,3 vH auf 2,8 vH)	- 4,1	- 4,1
Änderungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung darunter: Beitragssatzerhöhung in der Sozialen Pflegeversicherung (0,25 Prozentpunkte) und der Gesetzlichen Krankenversicherung (0,6 Prozentpunkte); Ausbau der Krankenhaushausfinanzierung; Änderung der Ärztevergütung	+ 1,4	+ 1,4
Soziale Leistungen unter anderem: Ausbau des Kinderzuschlags; Wohngelderhöhung; Erhöhung des BAföG; Kindergelderhöhung; Aussetzung Riesterfaktor	- 4,6	- 5,0
Mehreinnahmen aus der LKW-Maut	+ 0,8	+ 0,8
Wegfall Eigenheimzulage	+ 1,3	+ 2,4
Weitere Steuerrechtsänderungen unter anderem: Unternehmensteuerreformgesetz; Erbschaftsteuerreformgesetz; Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz; Jahressteuergesetz 2009; Steuerbürokratieabbaugesetz	+ 0,6	+ 4,1
Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I) darunter:	- 4,1	- 7,7
Investitionen	- 1,0	- 1,0
Steuerrechtliche Maßnahmen	- 2,6	- 5,7
Verlängerung der Bezugsdauer Kurzarbeitergeld	- 0,2	- 0,8
Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II) darunter:	- 21,1	- 25,5
Investitionsprogramm	- 3,2	- 10,1
Erhöhung Grundfreibetrag und Senkung des Eingangsteuersatzes bei der ESt	- 2,8	- 5,4
Reduktion des Beitragssatzes der Gesetzlichen Krankenversicherung	- 3,1	- 6,0
Abwrackprämie	- 5,0	.
Kinderbonus	- 1,8	.
Ausweitung und Bezuschussung des Kurzarbeitergelds	- 4,2	- 3,1
Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungsprämie	- 5,4	- 3,1
Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz)	- 2,5	- 9,6
Summe	- 37,7	- 46,3

Quellen: Tabelle übernommen aus Sachverständigenrat 2009: 65.

Bemerkenswert am finanzpolitischen Vorgehen der Bundesregierung sind vor allem drei Aspekte: erstens die recht radikale Wende zum Jahresende 2008, zweitens die finanzpolitische Bandbreite der beiden Konjunkturpakete (andere Länder konzentrierten sich stärker auf Investitionen oder Steuersenkungen), drittens die Dauerhaftigkeit der beschlossenen Maßnahmen: Nur ein recht geringer Anteil der Steuersenkungen ist zeitlich befristet angelegt (während in Großbritannien mehr als die Hälfte der Konjunkturmaßnahmen nicht dauerhaft angelegt waren).

Bankenrettung und Finanzmarktstabilisierung: Erste Welle

Der Fokus der Bundesregierung in den ersten Wochen nach der Lehman-Insolvenz und dem Beginn der Krise an der Wall-Street lag auf der Frage, wie das

deutsche Bankensystem stabilisiert werden könnte. Zwar hatte der Bundesfinanzminister in der weiter oben zitierten Rede die Stabilität des deutschen Universalbankensystems vom 16. September noch gelobt, doch fast zeitgleich mussten das Bundesfinanzministerium Informationen erreichen, die das tatsächliche Ausmaß des Engagements deutscher Banken in den krisengebeutelten Wertpapieren deutlich machten. Deutschland war mit über 100 Milliarden Dollar an Kapitalexporten einer der wichtigsten Geldgeber der USA und dementsprechend hoch musste das Gefahrenpotenzial durch die amerikanische Bankenkrise für Deutschland ausfallen.

Es ist allgemein anerkannt, dass das globale Bankensystem in den Wochen zwischen Mitte September und den ersten Oktoberwochen in seiner systemischen Stabilität bedroht war: Der Interbankenmarkt war zusammengebrochen, die meisten Banken hatten Schwierigkeiten, Kapital zu akquirieren, um liquide zu bleiben, ein *Bank-Run* (also ein Wettlauf um das noch verfügbare Kapital der Banken) war eine echte Bedrohung. Doch das Schlüsselpersonalproblem war die Solvenz vieler Banken: Wegen des Zusammenbruchs des Marktes von vielen *Mortgage Backed Securities* und *Collateralized Debt Obligations*, den beiden wichtigsten Typen sogenannter „toxischer Wertpapiere“, waren diese Wertpapiere in den Bankbilanzen eigentlich abzuschreiben und die Banken deshalb nicht mehr mit ausreichendem Eigenkapital ausgestattet.

Die große Herausforderung für Finanzministerien und Bankenaufsichten in allen wichtigen Industrieländern lag deshalb darin, schnelle Formen der Rekapitalisierung von Banken zu finden. Politisch schwierig war die Bankenrettung deshalb, weil auf der einen Seite der Eindruck vermieden werden sollte, dass den Banken mit Steuergeldern ein Freibrief ausgestellt wurde, auf der anderen Seite aber auch eine Kettenreaktion ausgehend vom möglichen Zusammenbruch einer „systemisch wichtigen“ Bank vermieden werden musste.

Den wichtigsten Impuls zur Rettung der Banken gab die britische Regierung unter Gordon Brown. Am 8. Oktober 2008 legte das britische Finanzministerium einen Plan vor, der fast unmittelbar in seinen wichtigsten Elementen von vielen anderen Ländern auch aufgegriffen wurde. Die beiden wichtigsten Pfeiler der britischen Bankenrettung waren (i) die Bereitstellung von 450 Milliarden Pfund als Garantie für Leihgeschäfte im Interbankenmarkt und (ii) eine zeitlich befristete Teilverstaatlichung von Kreditinstituten, die ihre Eigenkapitalquote nicht selbst am Kapitalmarkt aufstocken konnten – hierfür stellte die Regierung 50 Milliarden Pfund in Aussicht. Am 13. Oktober wurden drei Großbanken (RBS, HBOS und Lloyds TSB Bank) mit 37 Milliarden Pfund teilverstaatlicht.

In Deutschland begann die Diskussion über die Rettung von Banken vor allem im Kontext der Bürgschaft für die Hypo Real Estate (HRE) vom 29. September 2008, als Garantien von über 35 Milliarden Euro durch die Bundesrepu-

blik Deutschland und Großbanken aufgelegt wurden.¹⁰ Eine Verstaatlichung der HRE (die im Sommer 2009 schließlich erfolgte) schien zu diesem Zeitpunkt zumindest in der öffentlichen Diskussion noch ausgeschlossen. Insgesamt dominierte in der Diskussion über die deutsche Variante der Bankenrettung die Frage, ob das britische Modell der Teilverstaatlichungen übernommen werden sollte.

Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde am 17. Oktober 2008 verabschiedet, unterzeichnet und verkündet. Im Mittelpunkt stand ein Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung („SoFFin“), der am 20. Oktober über eine Rechtsverordnung gebildet wurde. Grundlage des SoFFin ist ein Sondervermögen des Bundes in Höhe von 100 Milliarden Euro. Der SoFFin kann diese Summe zum Kauf von toxischen Wertpapieren und zur Rekapitalisierung von Kreditinstituten aufwenden. Zusätzlich ist der Fonds ermächtigt, Garantien bis zu einer Gesamthöhe von 400 Milliarden Euro auszusprechen. Den Banken, die die Leistungen des SoFFin in Anspruch nehmen, werden die Auflagen gemacht, die internen Vergütungssysteme zu überprüfen, um unangemessene Risiken zu vermeiden und Jahresgehälter auf maximal 500.000 Euro zu beschränken. Auch Boni und Abfindungen über die gesetzlich festgeschriebenen Maße hinaus sind in der Regel ausgeschlossen.

Mit der SoFFin-Lösung entschied sich die Bundesregierung gegen eine direkte Kopie des britischen Modells und verabschiedete ein Bankenrettungspaket, das fast beispielhaft illustriert, welche Kompromisslogik in der Großen Koalition vorherrschte. Obwohl die Diskussionen zum Großteil nicht in der Öffentlichkeit ausgetragen wurden, waren die Präferenzen recht eindeutig erkennbar: Die SPD wollte den Eindruck vermeiden, die Banker würden gerettet, ohne selbst zu Verlusten, vor allem bei den Gehältern und Boni, gezwungen zu werden. In der CDU/CSU ging eine fast panische Angst vor den Begriffen Verstaatlichung, Teilverstaatlichung oder Enteignung um. Eine direkte Übernahme des britischen Vorschlags, wie er von den USA praktiziert wurde (auch dort mussten die Banken Kapital der Regierung akzeptieren), kam wegen der Teilverstaatlichungskomponente für die Bundesregierung nicht in Frage. Einen Bankenrettungsschirm aufzuspannen, der für die Banken quasi kostenlos eine ex-post Versicherung darstellte, war für die SPD und auch weite Teile der CDU aber undenkbar.

Und so entstand am Ende ein Kompromiss, der einen fundamentalen Konstruktionsfehler aufwies: Banken wurden nicht verpflichtet, sich am Bankenrettungspaket zu beteiligen, aber diejenigen Banken, die sich freiwillig unter den Rettungsschirm begaben, mussten für ihr Management weitreichende Einschnitte

10 Für die ersten 14 Milliarden Euro an möglichen Verlusten sollten private Banken zu 60% aufkommen und der Bund zu 40%. Für weiter 21 Milliarden Euro sollte der Bund dann allein aufkommen.

oder Strafen in Kauf nehmen: So durften Managergehälter nicht mehr als 500.000 Euro pro Jahr betragen.

Diese ungewöhnliche Kombination aus Freiwilligkeit und Bestrafung wurde von der Fachwelt mit Skepsis kommentiert.¹¹ Plausibler wäre entweder gewesen, den Banken freizustellen, sich am Rettungspaket zu beteiligen, sie dann aber nicht zu bestrafen – oder eine Beteiligungspflicht festzulegen (z.B. anhand von Kernkapitalquoten), die dann auch mit einer Bestrafung hätte kombiniert werden können, weil zu niedrige Kernkapitalquoten ja in der Verantwortung des Bankenmanagements selbst lagen. Insgesamt war das deutsche Gesetz international einzigartig, vor allem was die Auflagen für normale Bezüge von Bankvorständen betraf: In Großbritannien gab es nur Begrenzungen für Boni, in den USA wurden Bezüge von Vorstandsgehältern über 500.000 US-Dollar mit einer höheren Steuer belegt – aber weiterhin akzeptiert.

Die Konstruktionsprobleme des Bankenrettungspakets werden offensichtlich, wenn sie an den Handlungsoptionen von Bankvorständen festgemacht werden. Ein Vorstand, der vor der Wahl steht, sich entweder unter dem Rettungsschirm schnell und sicher zu rekapitalisieren, dafür aber das eigene Gehalt deutlich zu kürzen, oder das Eigenkapital durch eine Einschränkung der Kreditvergabe über Umschichtungen innerhalb der Bilanz aufzubringen, dabei aber keine Einschränkungen beim Gehalt akzeptieren zu müssen, wir Letzteres tun.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass sich von den deutschen Großbanken nur die Commerzbank unter den Rettungsschirm begab – und dies vor allem, weil sie im Herbst 2008 die Dresdner Bank übernommen hatte. Der SoFFin erwarb dafür 25% plus eine Aktie der Commerzbank. Im Oktober 2009 wurde der SoFFin dann auch alleiniger Eigentümer der Hypo Real Estate. Grundlage für die Übernahme der HRE war das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz, das am 9. April 2009 in Kraft trat und den rechtlichen Rahmen für die Verstaatlichung von Banken schaffte (vgl. Herweg/Zohlhöfer i.d.B.).¹²

Insgesamt kann das erste Bankenrettungspaket der Bundesregierung nicht als Erfolg gewertet werden. Natürlich war es eine historische Leistung, bereits einen Monat nach der Lehman-Insolvenz am 17. Oktober innerhalb eines Tages ein Finanzmarktstabilisierungsgesetz zu verabschieden, vom Bundespräsidenten unterschreiben zu lassen und im Bundesgesetzblatt zu verkünden. Natürlich war mit der historischen Summe von 100 Milliarden Euro im Rettungsfonds und

¹¹ Vgl. Hans-Werner Sinn, Financial Times, 5. Januar 2009, S.7.

¹² Das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz wirkte letztlich bei der staatlichen Übernahme der HRE als Druckmittel. Zwar wurde das Gesetz angewandt, um im Juni 2009 die Kapitalerhöhung durchzuführen, die dem Bund 90% der Anteile übertrug, doch zum im Gesetz vorgesehenen umstrittenen Enteignungsverfahren kam es nicht. Bemerkenswert ist auch, dass das Gesetz zeitlich so befristet war, dass es nur in den Verhandlungen zur HRE Anwendung finden konnte.

einer Garantiesumme von 400 Milliarden Euro ein Finanzvolumen aufgelegt worden, das im Verhältnis zu den Jahressteuereinnahmen des Bundes von rund 240 Milliarden Euro als exorbitant eingestuft werden kann. Natürlich war eine gründliche Vorbereitung und Planung des Gesetzes unter dem Zeitdruck und den schwierigen Rahmenbedingungen kaum möglich. Insgesamt überwiegen aber dennoch die Negativaspekte.

Bankenrettung und Finanzmarktstabilisierung: Zweite Welle

Den eigenen Beweis für die Schwierigkeiten des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes lieferte die Bundesregierung mit der Initiative, einen zweiten Anlauf zur Stabilisierung des Bankensystems im Frühsommer 2009 zu versuchen. Unter dem Überbegriff „Bad Bank“ wurde ein „Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung“ diskutiert und trat schließlich am 19. Juli 2009 in Kraft.

Das Bad-Bank-Gesetz erlaubt Kreditinstituten, toxische Wertpapiere oder andere vom Ausfall bedrohte Kredite bestimmter Kategorien in eine Zweckgesellschaft oder Abwicklungsanstalt auszugliedern, um die eigene Bilanz zu entlasten. Der Kern der Bad-Bank-Idee ist die Haftungsübernahme der Risiken in der Bad-Bank durch den Staat.¹³

In Deutschland konzentrierte sich die Diskussion nach den Schwierigkeiten bei der Umsetzung des ersten Finanzmarktstabilisierungsgesetzes vor allem auf die Fragen, ob Banken zur Teilnahme am Bad-Bank-Programm verpflichtet werden sollten und welche Lasten am Ende auf den Steuerzahler übergehen konnten. Insbesondere innerhalb der SPD kam es im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes zu erheblichen Diskussionen zwischen Bundesfinanzminister Steinbrück und dem haushaltspolitischen Sprecher der SPD-Fraktion, Carsten Schneider, der eine stärkere Pflichtkomponente gegenüber den Banken im Gesetz einforderte.

Letztlich gründet sich auch das deutsche Bad-Bank-Gesetz der Großen Koalition auf einen Kompromiss, der ähnlich wie beim ersten Bankenrettungsschirm die Effektivität der Maßnahme stark beschränkte: Die Bundesregierung einigte sich darauf, die Risiken für den Steuerzahler fast komplett zu beschränken, weil die Haftung des Staates (über den SoFFin) für die Bad Bank zwar über einen Zeitraum von 20 Jahren besteht, die entstehenden Verluste am Ende aber durch die Bank selbst getragen werden müssen. Gleichzeitig wurde aber auch keine Verpflichtung für Banken eingeführt, sich am Bad-Bank-System zu beteiligen.

Die Reaktionen auf das Bad-Bank-Gesetz waren sehr verhalten. Es dauerte bis zum November 2009, ehe die erste Bad-Bank gegründet wurde – von einer

¹³ In Schweden wurde die Bad-Bank-Idee Anfang der 1990er Jahre erfolgreich umgesetzt. In der Finanzmarktkrise der Jahre 2008-2009 versuchten sich vor allem Deutschland und Irland an dem Modell, in Varianten auch die USA und Großbritannien.

Landesbank, der WestLB. Diese erste Anwendung des Gesetzes deutet darauf hin, dass die Bad-Bank im Kern als Maßnahme für die angeschlagenen Landesbanken gedacht war. Im Januar 2010 kündigte dann die bereits vollständig verstaatlichte HRE die Ausgründung einer Zweckgesellschaft mit einem Volumen von über 200 Milliarden Euro an.¹⁴

Eine politische Kosten-Nutzen-Analyse zum Bad-Bank-Gesetz fällt fast zwangsläufig negativ aus. Das im Frühsommer 2009 eingesetzte politische Kapital war sehr hoch, um das Gesetz durch den Bundestag zu bringen. Die Große Koalition debattierte intensiv über Notwendigkeit und Umsetzung dieser zusätzlichen Maßnahme zur Stabilisierung des deutschen Bankensystems. Rückblickend sollte das Gesetz als gescheitert eingestuft werden. Ob eine vollverstaatlichte HRE überhaupt eine Bad-Bank benötigt, kann angezweifelt werden. Nur die WestLB bleibt dann noch als Nutznießerin dieser Maßnahme.

Insgesamt hätte der SoFFin 484 Milliarden Euro als Verfügungsrahmen einsetzen können. Dieser Wert entspricht knapp einem Viertel des deutschen Bruttoinlandsprodukts. Bis zum Oktober 2009 waren davon knapp 128 Milliarden Euro verbraucht.

Im internationalen Vergleich weist Deutschland mit einer „Einlösungsquote“ von 26 Prozent (also der eingelösten Garantien oder Eigenkapitalhilfen als Anteil der Gesamtsumme) einen eher geringen Wert auf (Sachverständigenrat 2009: 119). Ist die Bankenrettungspolitik also gescheitert? Ein abschließendes Urteil ist auch zum Jahresende 2009 nicht möglich. Was aus wirtschaftspolitischer Sicht rückblickend von größter Bedeutung bei der Bewertung der Bankenrettungspakete ist, ist die Beobachtung, dass der Großteil deutscher Kreditinstitute trotz des im internationalen Vergleich sehr hohen Anteils an der Masse toxischer Wertpapiere nicht verpflichtet wurde, ihre Bilanzen unter dem Einsatz staatlicher Garantien zu bereinigen. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass die Bereinigung durch Umschichtungen innerhalb der eigenen Bilanzen erfolgte, also durch die Beschränkung von Kreditvergabe – mit dem Ziel der Verbesserung der Eigenkapitalquote. Die im Herbst 2009 und Frühjahr 2010 oft diskutierte Kreditklemme wäre eine logische Konsequenz aus der missglückten Bankenrettungspolitik der Großen Koalition.

14 Auch die Bayern LB transferierte Risiken im Wert von knapp 100 Milliarden Euro in eine Restrukturierungseinheit, die jedoch nicht im engsten Sinne eine „Bad Bank“ ist.

Tabelle 3: Stabilisierungshilfen des SoFFin

	Mrd Euro
Garantien	127,70
Darunter:	
Hypo Real Estate	52,00
HSH Nordbank	30,00
Commerzbank	15,00
BayernLB	15,00
IKB	5,00
Aareal Bank	4,00
Düsseldorfer Hypothekenbank	2,50
Eigenkapitalhilfen	21,90
Darunter:	
Commerzbank	18,20
Hypo Real Estate	3,00
Aareal Bank	0,53
Risikoübernahme	
WestLB	5,90
Quelle: Sachverständigenrat 2009 und SoFFin , Stand: 8.10.2009	

3 Große Koalition und Finanzkrise: Eine Bilanz

Eine Bewertung der Politik der Großen Koalition zur Finanzmarktkrise darf weder den Fehler begehen, aus einer ex-post-Perspektive den Wissensstand zum späteren Ablauf der Krise bei den handelnden Akteuren vorauszusetzen, noch darf sie übersehen, dass eine kluge Krisenpolitik sich durch eine Vorbereitung auf das Unvorhersehbare auszeichnet.

Vor diesem Hintergrund fällt eine Bewertung der Krisenpolitik der Großen Koalition sehr schwer. Während der Finanzmarktkrise war es im internationalen Vergleich oft die Bundesregierung, die hinterher zu hinken schien. Die Skepsis zu Konjunkturpaketen im Herbst 2008, die schwankende Haltung zur Verstaatlichung der HRE, der Schlingerkurs zu den Bankenrettungspaketen und der Bad Bank: Es musste der Eindruck entstehen, dass die Krisenpolitik im Kanzleramt eher nach Orientierung suchte, als Orientierung schuf. Während die Staats- und

Regierungsschefs in Großbritannien, Frankreich und den USA einen bemerkenswerten wirtschaftspolitischen Aktionismus an den Tag legten, fiel die Große Koalition eher durch Zögern auf – und durch das Festhalten an den alten Reflexen deutscher Wirtschaftspolitik. Viel deutet darauf hin, dass sowohl die CDU/CSU als auch die SPD in der Wirtschafts- und Finanzkrise vor allem über Reflexe regierten und diejenigen Maßnahmen befürworteten, die das „Modell Deutschland“ (Katzenstein 1987, Streeck 1997, siehe auch Scharpf 1987 zur anti-inflationären Rolle der Bundesbank) in der Vergangenheit so erfolgreich gemacht hatten: wider die Inflation, wider die Nachfragebelebung, wider die übermäßige Verschuldung, wider die Staatsintervention. Im Ausland wurde die Große Koalition dafür belächelt: So plausibel dieses Denkschema in normalen Zeiten klingen mochte, so gefährlich erschien es, damit die Krise überwinden zu wollen.

Doch das „ökonomische Paradigma“ (vgl. Hall 1993) der Bundesregierung war so stark verankert, dass weder die Bundeskanzlerin noch der Bundesfinanzminister sich international zurückhielten, sondern im Gegenteil die deutsche Position lautstark vertraten.

Neben dem Interview Peer Steinbrücks mit Newsweek war ein sehr sprechendes Beispiel dafür die international stark wahrgenommene Kritik der Bundeskanzlerin an den „unkonventionellen Maßnahmen“ der Geldpolitik. In einer breit angelegten Rede¹⁵ beschrieb die Bundeskanzlerin Anfang Juni 2009 die deutsche Wirtschaftspolitik in der Krise und kritisierte mit für sie außergewöhnlich harten Worten die unkonventionellen Maßnahmen der US Notenbank Fed, der Bank of England und auch der EZB, durch den Ankauf von Staatsanleihen und Pfandbriefen die Geldmenge auszuweiten. Sie bezog damit in einer komplexen ökonomischen Diskussion klar Stellung und erklärte die damals herrschende Mehrheitsmeinung unter Zentralbankern und Ökonomen für falsch. „Wir müssen gemeinsam wieder zu einer unabhängigen Notenbankpolitik zurückkehren“, sagte Merkel. Sonst stehe man in zehn Jahren genau wieder da, wo man erst kürzlich gestanden habe, nämlich vor einer Krise. Sie beobachte mit großer Skepsis die Maßnahmen der Fed und der Bank of England. Auch die Europäische Zentralbank (EZB) habe sich mit dem Pfandbriefaufkäufen „dem internationalen Druck etwas gebeugt“. Wollte die Bundeskanzlerin damit sagen, dass sie die EZB für unfähig hielt, sich selbst zu positionieren? Deutete sie an, dass die angelsächsischen Notenbanken den Herausforderungen nicht gewachsen seien?

Im internationalen Echo musste der besserwisserische Ton gegenüber den Notenbanken fast naiv klingen (vgl. Wolfgang Münchau, Financial Times, 3. Juni 2009: 7). Niemand konnte zu diesem Zeitpunkt sagen, welche Effekte die

15 http://www.bundeskanzlerin.de/nn_915660/Content/DE/Rede/2009/06/2009-06-02-merkel-insm. tml

sogenannten „unkonventionellen Maßnahmen“ der Geldpolitik haben würden. Doch die Kanzlerin bezog Position – auch gegen die herrschende Meinung unter den Zentralbanken.

Deutschland war mit diesem Festhalten an der alten Orthodoxie und den Denkschemata von vor der Krise ein Sonderfall im internationalen Vergleich. Hätten die USA oder England sich in der Krise an den eigenen Denkschemata von vor der Krise orientiert, wäre der Zusammenbruch im Bankensektor wohl deutlich schlimmer ausgefallen. Dort unterstützten selbst orthodoxe Neoklassiker unter den Ökonomen die unkonventionellen Maßnahmen der Zentralbanken, plädierten für Zwangsverstaatlichungen von Banken oder zwangsverordnete Rekapitalisierungen und forderten fiskalpolitische Nachfragesteuerung. Unterdessen suggerierte die Bundesregierung, man wisse besser als andere, was zu tun sei, und dürfe nicht von alten Rezepten abweichen. Stünde Deutschland in dieser Krise im internationalen Vergleich besser da, ließe sich diese Haltung vielleicht rechtfertigen. Nur leider fiel die Krisenbilanz Deutschlands nicht positiv aus – sie ist allenfalls als widersprüchlich einzustufen.

Mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von fast 6 Prozent im Jahr 2009 (Sachverständigenrat 2009) war Deutschland unter den großen Industrienationen gemeinsam mit Japan das Schlusslicht. Der Außenbeitrag machte davon mit 3,25 Prozent (Sachverständigenrat 2009: 59) zwar einen großen Anteil aus, aber die verbleibenden knapp 3 Prozent sind im internationalen Vergleich immer noch ein schlechter Wert. Der Arbeitsmarkt zeigte sich dagegen äußerst robust: In keiner Industrienation fiel der Anstieg der Arbeitslosenzahlen zwischen 2008 und 2009 so gering aus wie in Deutschland. Auch der Jahresdurchschnittswert von 8,2 Prozent für 2009 lag mehr als einen Prozentpunkt unter dem Durchschnitt des Euro-Raums (Sachverständigenrat 2009).

Wenn es eine Maßnahme gab, die diesen Widerspruch aufklären kann, dann ist es die Regelung zur Kurzarbeit. Es ist bemerkenswert, dass diese Regelung schon seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts Teil des wirtschaftspolitischen Instrumentariums der Bundesrepublik ist und in vergangenen Krisen ebenfalls eine Schlüsselrolle im Krisenmanagement spielte – insbesondere Anfang der 1980er Jahre (vgl. Scharpf 1987). Schon im Oktober 2008 stellte Arbeits- und Sozialminister Olaf Scholz den Plan vor, die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld von sechs auf 18 Monate zu verlängern. Der Plan wurde von der Großen Koalition einhellig begrüßt. Im April 2009 folgte dann eine weitere Verlängerung auf höchstens 24 Monate. Ende 2009 waren in Deutschland 1,6 Millionen Menschen in Kurzarbeit, was die exzellenten Werte Deutschlands bei der Arbeitslosenstatistik zumindest teilweise erklären kann (vgl. dazu auch Dümig i.d.B.).

Zusammenfassend passen die Maßnahmen zur Kurzarbeit deshalb perfekt ins Bild des Krisenmanagements einer Großen Koalition, die von den alten erfolgreichen Methoden des Modells Deutschland nicht abrücken wollte. Deshalb agierte sie zögerlich bei den finanzpolitischen Konjunkturmaßnahmen und predigte weiterhin die Abkehr vom Keynesianismus, deshalb zog sie Enteignungen und Verstaatlichungen von Banken nur als „ultima ratio“ in Betracht (Zitat der Bundeskanzlerin in der ZDF-Sendung „Berlin-Direkt“ vom 18. Februar 2009)¹⁶ und hielt sich zurück bei der Renaissance des Staates in der Wirtschaftspolitik, deshalb war sie skeptisch bezüglich der unkonventionellen Maßnahmen von Notenbanken und forderte die Unabhängigkeit der Geldpolitik. Kurz: Auch in der Großen Koalition dominierte in der Krise der rigide ordnungspolitische Rahmen, der schon im Anschluss an die Ölkrisen das deutsche Krisenmanagement charakterisiert hatte (Scharpf 1987). Ob dieser Ansatz erfolgreich war, wird die Zukunft zeigen.

Literatur

- Elmendorf, Douglas W./ Furman, Jason*, 2008: If, When, How: A Primer on Fiscal Stimulus. Washington, D.C.
- Hall, Peter A.*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Katzenstein, Peter J.*, 1987: Policy and Politics in West Germany: the growth of a semisovereign state. Philadelphia.
- Merkel, Angela*, 2008: Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zur Lage auf den Finanzmärkten, in: Plenarprotokoll 16 (181), 7.10.2008: 19321-19324.
- Münchau, Wolfgang*, 2008: Kernschmelze im Finanzsystem. München.
- Sachverständigenrat*, 2009: Jahresgutachten 2009/2010 – Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Wiesbaden.
- Saha, David/ von Weizsäcker, Jakob*, 2009: EU Stimulus Packages – Estimating the Size of the European Stimulus packages for 2009: an Update. Bruegel Policy Contribution 2009/2.
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt am Main.
- Steinbrück, Peer*, 2008: Rede zur Einbringung des Bundeshaushaltes 2009, in: Plenarprotokoll 16/174, 16.9.2008: 18539-18552.
- Streeck, Wolfgang*, 1997: German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive?, in: *New Political Economy* 2 (2): 237-256.
- Tett, Gillian*, 2009: Fool's Gold. London.

16 http://www.bundesregierung.de/nn_915730/Content/DE/Interview/2009/02/2009-02-16-merkel-zdf.html

Die Große Koalition und das Verhältnis von Markt und Staat: Entstaatlichung in der Ruhe und Verstaatlichung während des Sturms?

1 Einleitung

Bis zum Ausbruch der Finanzkrise Ende 2008 ließ sich zu Recht behaupten, dass sich die Gewichte zwischen Staat und Markt in den westlichen Industrieländern seit den 1980er Jahren deutlich zugunsten des Marktes verschoben hatten, die Intervention des Staates in die Wirtschaft in fast allen westlichen Demokratien abgenommen hatte: Der staatliche Besitz an Unternehmen war reduziert, Subventionen abgebaut und Produktmärkte liberalisiert worden. Waren diese Tendenzen aber in den 1980er Jahren politisch – nicht zuletzt parteipolitisch – noch hoch umstritten, so wurde die Entstaatlichungstendenz seit den 1990er Jahren bedingt durch Globalisierung, Europäisierung und Diffusionsprozesse von den meisten Regierungen bereits als anerkannter Politikstandard akzeptiert – mit der Folge, dass es in diesen Bereichen kaum mehr einen Unterschied machte, welche Partei an der Regierung beteiligt war (vgl. Obinger/Zohnhöfer 2007, Siegel 2007, Zohnhöfer et al. 2008). Der deutsche Fall ist hier keine Ausnahme, wie sich insbesondere an der Privatisierungspolitik zeigte: Die Privatisierungserlöse, welche die rot-grüne Regierung zwischen 1999 und 2005 einstreichen konnte, lagen deutlich über den einschlägigen Einnahmen, die die Regierung Kohl in den acht Jahren nach der Wiedervereinigung realisierte (Zohnhöfer 2009: 337, 358).

Wer eine Fortsetzung dieses Trends unter der Großen Koalition erwartet hatte, dürfte von den Ergebnissen überrascht worden sein, und zwar sowohl hinsichtlich der Politikinhalte als auch hinsichtlich der politischen Prozesse. Im Bereich der Regulierung beispielsweise kann man, wie wir im Laufe dieses Beitrages zeigen werden, jedenfalls nicht von einer generellen Tendenz zur Liberalisierung sprechen – eher im Gegenteil. Und die zentralen Privatisierungsprojekte der Großen Koalition, insbesondere die geplante Bahnreform, wurden zu symbolträchtigen Auseinandersetzungen um das richtige Verhältnis zwischen Markt und Staat, und inhaltlich wurden die Weichen insbesondere im Verlauf der Fi-

nanzkrise auf den Einstieg des Staates bei in Schwierigkeiten geratenen Banken und Unternehmen gestellt. Dies steht ganz offensichtlich konträr zum bisherigen Trend der Entstaatlichung. Gleichwohl wies Bundesfinanzminister Peer Steinbrück im Dezember 2008 darauf hin, dass aus der Veränderung des Verhältnisses von Markt und Staat nicht geschlossen werden könne, „dass sich die Beteiligungsstrategie des Bundes ändert“ (Steinbrück 2008: ohne Seitenangabe), die nach wie vor einen „kontinuierlich[en] und systematisch[en]“ Rückzug aus unternehmerischen Beteiligungen vorsieht (Steinbrück 2008: ohne Seitenangabe). Es ist also zumindest denkbar, dass es durch die Finanzkrise nur zu einer temporären Unterbrechung des Entstaatlichungstrends gekommen ist, nicht aber zu seiner Umkehr. Diese Frage wird sich aber erst mit größerem zeitlichen Abstand beantworten lassen und ist daher nicht Gegenstand dieses Beitrages.

Stattdessen soll hier – den theoretischen Vorgaben dieses Bandes folgend – die Frage im Mittelpunkt stehen, ob dem Machtwechsel von der Regierung Schröder zur Regierung Merkel im Oktober 2005 ein Politikwechsel hinsichtlich der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat folgte oder welche Hindernisse einem solchen Politikwechsel gegebenenfalls entgegengestanden haben. Dabei gilt die Aufmerksamkeit sowohl parteipolitischen und institutionellen Beschränkungen als auch ökonomischen Restriktionen, wobei hier die Finanzkrise einen zentralen Platz einnimmt.

Aus der Parteiendifferenztheorie leitet sich die Erwartung ab, dass mit dem Regierungswechsel von Rot-Grün zur Großen Koalition eine Stärkung des bürgerlichen Lagers und damit eine stärkere Marktorientierung einhergegangen sein sollte. Ob sich dies in der Politik der Großen Koalition manifestiert, ist jedoch von der Vetospielerkonstellation abhängig. Angesichts der Tatsache, dass die SPD als der wirtschaftspolitisch dominante Akteur der Vorgängerregierung auch der Großen Koalition angehörte, ist dieser Schule zufolge kein signifikanter Politikwechsel zu erwarten. Die Erwartung, dass sich die Gewichte zwischen Markt und Staat während der Großen Koalition nicht allzu kräftig in Richtung auf ersteren verändert haben sollten, wird hinsichtlich der Privatisierungspolitik auch durch die Lehre vom Politikerbe nahegelegt, da angesichts der erheblichen Privatisierungsmaßnahmen seit den 1990er Jahren nur noch wenige – und überdies technisch oder rechtlich schwer privatisierbare – Staatsunternehmen übrig geblieben waren. Schließlich ist davon auszugehen, dass der gigantische Problemdruck, der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ab Sommer 2008 auf der Großen Koalition lastete, seine Spuren in der Wirtschaftspolitik der Regierung Merkel hinterlassen haben sollte.

Wir werden das Verhältnis von Markt und Staat und seine Veränderung durch die Große Koalition sowohl anhand der Privatisierungs- und Verstaatlichungspolitik (Abschnitt 2) als auch am Beispiel regulativer Politik (Abschnitt 3)

untersuchen. Dabei wird jeweils einerseits ein knapper Überblick über die verfolgte Politik gegeben, andererseits werden die Politikprozesse der besonders relevanten Projekte mit Hilfe von Fallstudien detaillierter nachgezeichnet. Der letzte Abschnitt fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen und zieht einige Schlussfolgerungen.

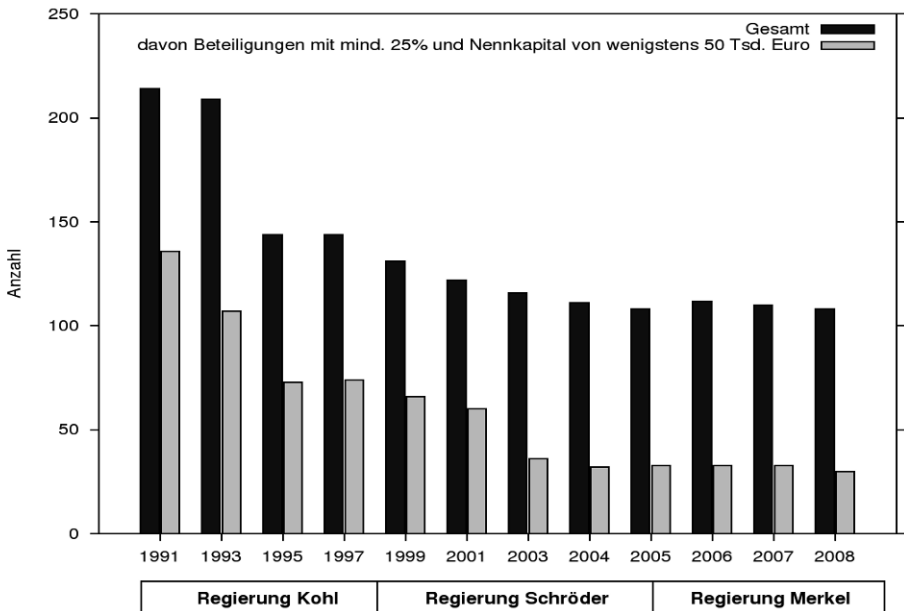
2 Privatisierungs- und Verstaatlichungspolitik

Die Große Koalition verfolgte mit der Privatisierungspolitik das Ziel einer „umfassenden Staatsmodernisierung“ (BMF 2006). Darunter wurde der Rückzug der öffentlichen Hand aus Bereichen verstanden, welche ebenso gut von der Privatwirtschaft bedient werden können. Neben diesem ordnungspolitischen Ziel sollten die Privatisierungserlöse aber auch einen Beitrag zur gemäß Koalitionsvertrag hoch priorisierten Konsolidierung des Bundeshaushaltes leisten (CDU/CSU/SPD 2005; BMF 2007: 69; BMF 2008b: 1). Entsprechend sah der Koalitionsvertrag die (Teil-)Privatisierung der Deutschen Bahn AG sowie der Deutschen Flugsicherung vor (CDU/CSU/SPD 2005: 56, 58). Insgesamt unterschieden sich somit die Privatisierungsziele der Große Koalition nicht nennenswert von denen der rot-grünen Regierung, welche fast im Wortlaut dieselben Ziele genannt hatte (BMF 2004: 66, Eichel 2004: 20). Da die übergreifenden Ziele der Politik also gleich geblieben sind, kam es zu keinen Reformen dritter Ordnung im Sinne Peter Halls (1993). Folglich richten wir unseren Blick auf die Frage, ob die eingesetzten Instrumente zur Erreichung der Politikziele bzw. deren Einstellung von der Großen Koalition geändert wurden (nach Hall Wandel zweiter bzw. erster Ordnung).

Als Instrumente der Privatisierungspolitik lassen sich drei verschiedene Formen von Privatisierung unterscheiden (Mayer 2006: 19-21): die *funktionale*, die *formelle* und die *materielle Privatisierung*. Bei der funktionalen Privatisierung werden Staatsaufgaben durch private Unternehmen finanziert oder ausgeführt. Bei der formellen Privatisierung bleibt der Staat Eigentümer des Unternehmens und nur die Rechtsform wird von einer öffentlich-rechtlichen in eine privatwirtschaftliche Rechtsform geändert. Die materielle Privatisierung schließlich sieht den teilweisen oder vollständigen Verkauf von Staatsunternehmen vor. Während der Bund durch die materielle Privatisierung Kontrollmöglichkeiten verliert, stehen ihm bei der funktionalen oder formellen Privatisierung noch Zugriffsmöglichkeiten offen, die allerdings umgekehrt auch keine Privatisierungserlöse generieren. Letzteres dürfte der Grund dafür sein, dass materielle Privatisierungen seit 1996 – und damit ebenfalls regierungsübergreifend – das zentrale Instrument der Privatisierung in Deutschland waren (Deckwirth 2008: 69).

Betrachtet man die Entwicklung der Staatsbeteiligungen, präziser gesagt der unmittelbaren Bundesbeteiligungen¹ und der Sondervermögen, zeigt sich folgendes Bild (s. Abb. 1): Die Privatisierungsdynamik hat im Laufe der Zeit abgenommen und seit 2004 wurde im Vergleich zu den Vorjahren deutlich weniger privatisiert. Im Saldo blieb der Bestand an Bundesbeteiligungen bis 2008 mit 108 Beteiligungen konstant. Der darin enthaltene Bestand an Bundesbeteiligungen, an denen der Bund mindestens 25 Prozent und ein Nennkapital von mindestens 50.000 € hält, wurde um drei Beteiligungen reduziert. Allein in einem Jahr,

Abbildung 1: Entwicklung der unmittelbaren Bundesbeteiligungen und der Sondervermögen



Quelle: BMF 2008a: 3 (leicht modifiziert)

Anmerkungen: Ruhende Unternehmen sind in den Bundesbeteiligungen nicht erfasst. Das Sondervermögen umfasst das ERP-Sondervermögen, den Ausgleichsfonds und das Bundeseisenbahnvermögen ohne Berücksichtigung von Mehrfachbeteiligungen.

¹ Im Folgenden nicht berücksichtigt sind die Bundesbeteiligungen, bei denen der Bund nur mittelbar beteiligt ist, da der Bund hier keinen Einfluss auf die unternehmerischen Aktivitäten und damit auf die Beteiligungsstrategie der Unternehmen ausüben kann (vgl. hierzu BMF 2008a: 2).

von 2003 bis 2004, wurden von der rot-grünen Koalition mehr Beteiligungen aufgelöst (5 Beteiligungen) bzw. unterhalb die genannte prozentuale und absolute Beteiligung am Stammkapital reduziert (4 Beteiligungen). Als erstes Ergebnis lässt sich also festhalten, dass sich die aus der Parteiendifferenztheorie abgeleitete Erwartung nicht eingestellt hat, dass es vermehrt zu materiellen Privatisierungen käme. Das spiegelt sich auch in den Privatisierungserlösen wider. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der aus unmittelbaren Bundesbeteiligungen resultierenden nominellen Privatisierungserlöse als Anteil der Gesamteinnahmen des Bundes. Auffällig ist, dass die Privatisierungserlöse seit 2005 stark gefallen sind – wobei die Erlöse für das Jahr 2005 auch noch komplett den Privatisierungsaktivitäten der rot-grünen Regierung zuzuschreiben sind.

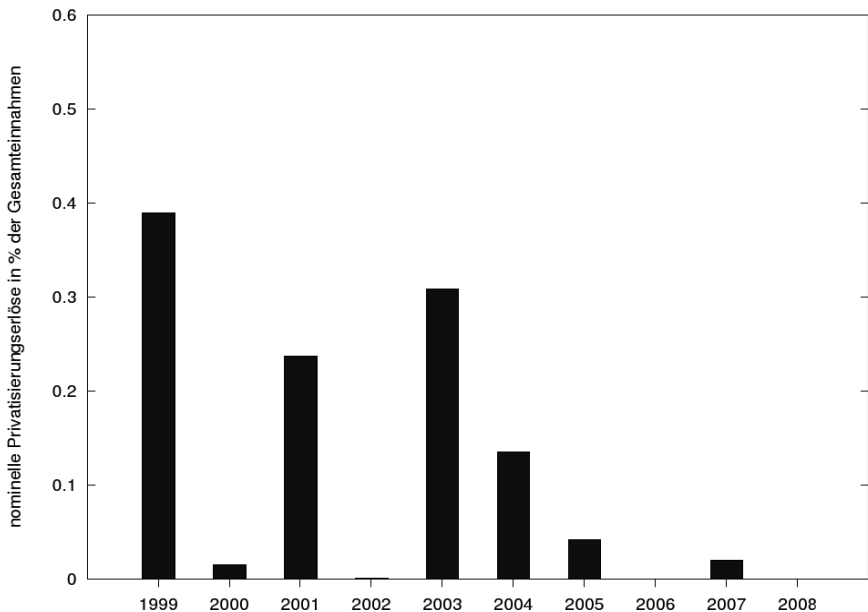
2.1 Scheitern der materiellen Privatisierung der Deutschen Flugsicherung

Eine Erklärung für die abnehmende Privatisierungsdynamik besteht darin, dass der Bund sich zunächst aus den Beteiligungen zurückzog, deren Privatisierung unproblematisch war. So eignen sich einige Bundesbeteiligungen nicht oder nur bedingt zur Privatisierung, da sie Sonderfunktionen erfüllen, wie z.B. Forschungs- und Kultureinrichtungen (vgl. BMF 2008a: 6). Von den 108 Unternehmen in unmittelbarem Bundesbesitz im Jahr 2008 betraf dies beachtliche 47 Unternehmen. Laut Bundesfinanzministerium wurde von den übrigen 61 Unternehmen 59 eine grundsätzliche Privatisierungsperspektive eingeräumt, während zwei zur Auflösung bzw. Liquidation vorgesehen waren (BMF 2008a: 6). Da angenommen werden kann, dass sich die relativ leicht zu privatisierenden Unternehmen bereits nicht mehr in staatlicher Hand befinden, ist davon auszugehen, dass sich unter den 59 Unternehmen mit grundsätzlicher Privatisierungsperspektive einige finden, deren Verkauf sich als schwierig erweisen dürfte. Dies lässt sich nicht zuletzt an den beiden zentralen Privatisierungsprojekten der Großen Koalition zeigen, nämlich der (materiellen) Privatisierung der Deutschen Flugsicherung (DFS) und der Deutschen Bahn AG (DB AG).

Eine zügige Privatisierung der DFS war wie gesehen bereits im Koalitionsvertrag als Ziel aufgeführt (CDU/CSU/SPD 2005: 56); sie sollte gleichzeitig der Umsetzung der EU-Verordnung zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums dienen. Mit der Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes im April 2006 (BT-Drs. 16/240) schien dieses Ziel in greifbare Nähe gerückt zu sein. Allerdings verweigerte Bundespräsident Köhler wegen verfassungsrechtlicher Bedenken seine Unterschrift. Köhler zufolge sei eine private Flugsicherung nicht mit der im Grundgesetz vorgeschriebenen bundeseigenen Verwaltung vereinbar (BT-Drs. 16/3262). Eine entsprechende Grundgesetzänderung, die Köhlers Bedenken hätte ausräumen können, scheiterte jedoch daran, dass die SPD-

Bundestagsfraktion durch den SPD-Parteitag Ende Oktober 2007 aufgefordert wurde, „keinesfalls einer nochmaligen Gesetzesinitiative zur Privatisierung der für die Luftsicherheit und die Lenkung des Flugverkehrs zuständigen Behörde und insbesondere keiner der dafür erforderlichen Änderung des Grundgesetzes zuzustimmen“ (SPD 2007, Antrag I32, ohne Seitenangabe).

Abbildung 2: Privatisierungserlöse als Anteil der Gesamteinnahmen des Bundes



Quelle: Privatisierungserlöse: BMF 2008a: 9-17 [Stand: Oktober 2008], Gesamteinnahmen Bund: Eurostat [Stand: 03.09.2009]

Anmerkungen: Eigene Berechnung und Darstellung. Die Privatisierungserlöse wurden ermittelt aus den nominellen verkauften Anteilen.

Am 11. März 2009 beschloss das Kabinett schließlich eine Grundgesetzänderung und ein Begleitgesetz, wonach die Überwachung des Luftverkehrs weiterhin durch die DFS wahrgenommen wird, dieser jedoch die Möglichkeit eingeräumt wird, Aufgaben an ausländische Flugsicherungs-Organisationen zu delegieren (BT-Drs. 16/12279, 16/13105). Statt der materiellen Privatisierung wurde hier also die Verankerung der Option der funktionalen Privatisierung angestrebt.

Damit wurde das im Koalitionsvertrag explizit genannte Ziel der Privatisierung der DFS von der Großen Koalition nicht umgesetzt.

Das entsprechende Gesetz zur Änderung des Artikel 87d des Grundgesetzes wurde am 28. Mai 2009 vom Bundestag und am 10. Juli 2009 vom Bundesrat jeweils mit der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit verabschiedet. Nach der Zustimmung des Bundesrats wies der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Tiefensee (SPD) ausdrücklich darauf hin, dass die „Flugsicherung in Deutschland [...] nach wie vor eine hoheitliche Aufgabe des Bundes [ist]. Die Deutsche Flugsicherung GmbH bleibt zu 100 Prozent staatlich“ (BMVBS 2009). Durch die gescheiterte materielle Privatisierung der DFS entgingen dem Bund Einnahmen von schätzungsweise bis zu einer Milliarden Euro (vgl. FAZ, 24.07.2007).

Dieses Ergebnis ist auf die Kombination zweier Erklärungsfaktoren zurückzuführen: institutionelle Rahmenbedingungen und parteipolitische Positionen. Auf der institutionellen Seite zeigt dieses Beispiel eine typische Schwierigkeit bei Privatisierungen auf: Um Staatsunternehmen privatisieren zu können, die hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben, muss häufig vorab eine Grundgesetzänderung erwirkt werden. Damit einher geht die Anforderung, dass sowohl innerhalb der Regierungskoalition als auch zwischen den potentiellen Vetospielern im Bundestag und Bundesrat eine Einigung erzielt wird. Der Fall der Deutschen Flugsicherung ist insofern allerdings besonders interessant, als hier zunächst weder Bundestag noch Bundesrat davon ausgingen, dass eine Verfassungsänderung notwendig sei. Erst der Bundespräsident, der sonst eher selten als Vetospieler auftritt, erzwang die Verfassungsänderung. Eine solche erschien unter den Bedingungen der Großen Koalition zunächst auch nicht utopisch, zumal der ursprüngliche Gesetzentwurf im Bundestag mit breiter Mehrheit angenommen worden war – lediglich gegen die Stimmen der Linken und dreier Unionsabgeordneter bei einer Enthaltung (PIPr. 16/33, 07.04.2006, S. 2791) – und auch der Bundesrat keine Einwendungen gehabt hatte. Erst mit dem Linksschwenk der SPD 2007 und der neuerlichen Betonung von Parteiendifferenzen im Politikfeld Privatisierung blieb die materielle Privatisierung der DFS auf der Strecke, weil sich – theoretisch gesprochen – die Kongruenz der Vetospieler so weit verringert hatte, dass es keine Lösung jenseits des Status quo mehr gab.

2.2 Das Scheitern der Privatisierung der Deutschen Bahn

Ähnliches zeigt sich auch beim Beispiel der Bahnprivatisierung, die im Laufe der Legislaturperiode zu einer besonders symbolträchtigen Auseinandersetzung wurde. Bereits mit der Bahnreform von 1994 hatte der Gesetzgeber eine formelle Privatisierung der vormaligen bundeseigenen Verwaltung Bundesbahn vorge-

nommen und festgelegt, dass bis 1999 die Unternehmensbereiche Fernverkehr, Nahverkehr, Güterverkehr, Schienenwege und Bahnhöfe als eigenständige Aktiengesellschaften unter dem Dach einer Holding ausgegliedert werden mussten (zur Bahnreform 1994 vgl. Zohlhörer 2001: 314-340). Eine materielle Privatisierung war 1994 dagegen nicht beschlossen worden – im Gegenteil war im neu eingeführten Art. 87e Abs. 3 GG festgelegt worden, dass die Privatisierung von Unternehmen, deren Tätigkeit „den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst“, eines zustimmungspflichtigen Gesetzes bedarf und die Mehrheit der Anteile an einem solchen Unternehmen beim Bund zu verbleiben hat.

Bereits die rot-grüne Bundesregierung hatte sich mit der Bahnprivatisierung beschäftigt und 2004 ein Gutachten zur Kapitalmarktfähigkeit der Deutschen Bahn AG bei der Investmentbank Morgan Stanley in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten kam zu einem zurückhaltenden Ergebnis hinsichtlich der Börsenfähigkeit der DB AG und empfahl, eine politische Entscheidung erst im Herbst 2005 zu fällen (FAZ, 24.05.2004). Am 17. Juni 2004 verabschiedete der Bundestag einstimmig eine EntschlieÙung, in der die Bundesregierung aufgefordert wurde, die Folgen einer möglichen Bahnprivatisierung ergebnisoffen zu prüfen (vgl. BT-Drs. 15/3268: 3; PlPr. 15/114, 17.06.2004, S. 10443). Entsprechend beauftragte die rot-grüne Bundesregierung im April 2005 das Beratungsunternehmen Booz Allen Hamilton, „Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG mit und ohne Netz“ zu prüfen (sog. PRIMON-Gutachten). Schon bevor dieses Gutachten Anfang 2006 vorgelegt wurde, legte sich die Große Koalition in ihrem Koalitionsvertrag allerdings auf eine Teilprivatisierung der Bahn fest – nur noch deren „Gestaltung“ wurde offengelassen (CDU/ CSU/ SPD 2005: 58).

Das PRIMON-Gutachten spielte für die mögliche „Gestaltung“ der Bahnprivatisierung zunächst eine wichtige Rolle. Es diskutierte (ohne Empfehlungen abzugeben) die Vor- und Nachteile von fünf Varianten eines Börsengangs der Bahn, die sich vor allem darin unterschieden, in welchem Umfang das Schienennetz aus dem zu privatisierenden Unternehmen herausgelöst werden oder ins Unternehmen integriert bleiben sollte (vgl. zu dem Gutachten auch Fuß 2007). Während die Deutsche Bahn AG sowie die betroffenen Gewerkschaften eine Privatisierung in der derzeitigen Form, also einschließlich des Schienennetzes, bevorzugten, hielten die meisten Wirtschafts- sowie Verbraucherverbände, aber auch die Oppositionsparteien FDP und Grüne eine Trennung des Schienennetzes vom Bahnbetrieb für geboten, um effektiven Wettbewerb auf der Schiene sicherstellen zu können. Die Debatte in der GroÙen Koalition zeigte aber schon bald, dass insbesondere letztere Option, obwohl sie in der Union durchaus wohlwollend diskutiert wurde, keine Chance hatte. Stattdessen wurden nur noch zwei Modelle diskutiert, nämlich einerseits eine vor allem von Verkehrsminister Tie-

fensee favorisierte modifizierte Form der Privatisierung in der bestehenden Form, bei der dem Bund unter bestimmten Bedingungen allerdings die Möglichkeit zustehen sollte, das Netz zurückzukaufen; andererseits eine von den Regierungsfractionen gewünschte stärkere Trennung von Netz und Betrieb, bei der die Deutsche Bahn AG jedoch weiterhin in erheblichem Umfang Zugriff auf das Netz haben sollte (vgl. Fuß 2007: 106). Beim zuletzt genannten Modell waren sich die Fractionen wiederum uneinig, ob das Netz in der Unternehmensbilanz der Bahn AG berücksichtigt werden sollte oder nicht – während die SPD sich dafür aussprach, lehnte die Union diese Möglichkeit ab (Spiegel Online, 25.09.2006, 26.10.2006).

Zu einer vorläufigen Einigung kam es im November 2006. Demnach sollte die Privatisierung spätestens 2009 beginnen. Die Eisenbahninfrastruktur sollte im Eigentum des Bundes bleiben, allerdings sollte die DB AG für einen vertraglich festgelegten Zeitraum „Schienenverkehr und Infrastruktur in einer wirtschaftlichen Einheit [...] betreiben und [...] bilanzieren“ können (BT-Drs. 16/3493: 2). Zudem sollten der DB AG bis zu 2,5 Mrd.   jährlich zum Erhalt des Netzes zur Verfügung gestellt werden und es sollte für den Bund die Möglichkeit geben, das Netz zurückzuholen (BT-Drs. 16/3493: 2f.).

Der im April 2007 vorgelegte Referentenentwurf des Verkehrsministeriums konkretisierte diese Vorgaben, etwa, indem der Zeitraum, innerhalb dessen die Bahn das Schienennetz bewirtschaften können sollte, auf 15 Jahre festgelegt wurde. Gegen diesen Referentenentwurf gab es allerdings massive Bedenken in anderen Ministerien. Das Justiz-, das Innen-, das Verbraucherschutz- und das Wirtschaftsministerium trugen vor allem verfassungsrechtliche Bedenken vor, die von Experten bei einer Anhörung des Verkehrsausschusses geteilt wurden (Spiegel, 26.05.2007). Das Wirtschaftsministerium argumentierte: „Der Gesetzentwurf verändert die Situation im Eisenbahnsektor grundlegend, denn der gesellschaftliche Einfluss des Bundes auf die Deutsche Bahn wird durch die Privatisierung nachhaltig verringert. Damit werden zugleich die Möglichkeiten reduziert, aus der Position des Eigentümers auf verkehrlich, wettbewerblich und gesamtwirtschaftlich unerwünschte Entwicklungen zu reagieren“ (zitiert nach Spiegel Online, 07.05.2007). Dennoch wurde der Gesetzentwurf am 24. Juli 2007 im Kabinett weitgehend den Ideen des Verkehrsministers entsprechend verabschiedet (vgl. BT-Drs. 16/6294).

Der Bundesrat kritisierte den Gesetzentwurf in seiner Stellungnahme vom 12. Oktober 2007 ausgesprochen scharf, ohne das Ziel der Teilprivatisierung selbst in Frage zu stellen (vgl. BRat-Drs. 555/07 (B) sowie BRat PIPr. 837: 346-352): „Eine Privatisierung in dieser Ausgestaltung würde die Umsetzung verkehrspolitischer Ziele stark behindern und zu erheblichen Haushaltsrisiken für den Bund und die Länder führen. Von den Zielen der Bahnreform berücksichtigt

der Entwurf einseitig nur das Interesse der DB AG an einer starken Marktposition“ (BRat-Drs. 555/07 (B): 1). Zudem wurden auch von den Ländern erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geäußert und der Bundesrat befürchtete Streckenstilllegungen in erheblichem Umfang sowie höhere Kosten für den Regionalverkehr, die von den Ländern zu tragen wären. Daher plädierten die Länder mehrheitlich dafür, „dass die Betreiber der Schienenwege, Bahnhöfe und Energieversorgungsanlagen nicht nur eigentumsrechtlich sondern tatsächlich wirtschaftlich unabhängig von allen Eisenbahnverkehrsunternehmen sind“ (BRat-Drs. 555/07 (B): 5).

Auch in den Regierungsfractionen machte sich im Sommer und Herbst 2007 zunehmendes Unbehagen über den Gesetzentwurf bemerkbar. In der Union wurden die Bedenken lauter, durch den Gesetzentwurf werde der Wettbewerb auf der Schiene erheblich eingeschränkt, weil die Deutsche Bahn AG aufgrund der Kontrolle über das Netz Konkurrenten diskriminieren könnte. Daher forderte die Partei (ähnlich wie der Bundesrat), die Bundesnetzagentur müsse „in die Lage versetzt“ werden, „Entgelte für die Eisenbahninfrastruktur zu verhindern, die einseitig die Wettbewerber der DB AG belasten“ (zitiert nach Spiegel Online, 18.09.2007). Weiterhin sollte dem Bund ein stärkeres Mitspracherecht über Infrastrukturinvestitionen eingeräumt werden und die Zeitspanne, in der die DB AG das Schienennetz bewirtschaften können sollte, sollte deutlich verkürzt werden.

Noch gravierender waren die Bedenken in der SPD-Fraktion. Bereits im Herbst 2006 waren erstmals Stimmen in der SPD zu vernehmen gewesen, die die Bahnprivatisierung insgesamt in Frage stellten (Spiegel Online, 26.09.2006). Diese Skepsis gegenüber dem gesamten Projekt nahm im Sommer 2007 noch zu. Neben der auch vom Bundesrat geteilten Sorge, dass der Regional- und Nahverkehr durch die Privatisierung leiden könnte, wurde vor allem befürchtet, dass „Volksvermögen“ an internationale Finanzinvestoren „verschleudert“ werde (Spiegel Online, 24.07.2007). Aus der SPD-Linken kamen entsprechend Vorschläge, die Privatisierung, wenn überhaupt, dann lediglich über so genannte „Volksaktien“ zu vollziehen, also über stimmrechtslose Vorzugsaktien, die durch besonders hohe Dividendenzahlungen für Privatanleger interessant gemacht werden sollten. Auf diese Weise, so die Hoffnung seitens vieler SPD-Politiker, könnte ein Einfluss von internationalen Finanzinvestoren, den vermeintlichen „Heuschrecken“, auf die Unternehmenspolitik der Bahn verhindert werden. Diese Position setzte sich schließlich auch beim SPD-Parteitag in Hamburg im Oktober 2007 durch (SPD 2007, Initiativantrag 6, ohne Seitenangabe), bei dem auf diese Weise immerhin ein Votum gegen jede Form von Bahnprivatisierung gerade noch abgewendet werden konnte (FAZ, 29.10.2007; Die Zeit, 31.10.2007).

Das Modell der Volksaktie überzeugte aber weder den SPD-Finanzminister Steinbrück, der die garantierte Dividende als problematisch erachtete und fürch-

tete, dass es nicht genügend Interessenten für eine Bahnaktie geben würde, noch die Union, die einerseits zu geringe Privatisierungserlöse befürchtete und andererseits kritisierte, dass die Kontrolle der internationalen Finanzmärkte, durch die ja gerade die Effizienz bei der Bahn gesteigert werden sollte, durch die Volksaktien verhindert und damit das ganze Projekt auf den Kopf gestellt werde (Spiegel Online, 29.10.2007).

Aus dieser wechselseitigen Blockade versuchte eine Koalitionsrunde unter Beteiligung von Verkehrsminister Tiefensee, Finanzminister Steinbrück, Kanzleramtsminister de Maizière und Bahnchef Mehdorn im November 2008 mit einem Holding-Modell einen Ausweg zu weisen (lt. BT-Drs 16/8046: 2). Dieser Idee zufolge sollten unter dem Dach der DB AG-Holding zwei Unternehmen entstehen: Dies war zum einen das Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit dem Schienennetz; zum anderen sollten aber „der Güter-, der Fern- und der Regionalverkehr sowie dazugehörende geeignete Dienstleistungen der DB AG zu einer Gesellschaft zusammengefasst“ werden (BT-Drs. 16/9070: 2). Während die Bahn-Holding selbst ebenso wie das Eisenbahninfrastrukturunternehmen jedoch zu 100 Prozent im Bundeseigentum verbleiben sollte, sollten weniger als 50 Prozent des Transportbereichs an private Investoren verkauft werden. Diese Variante hatte für die Bundesregierung den weiteren Vorteil, dass es zu ihrer Durchsetzung keiner gesetzlichen Änderungen bedurfte, eine Zustimmung von Bundestag und Bundesrat also wegen des Verzichts auf jede Form der Privatisierung der Infrastruktur nicht erforderlich sein würde (BT-Drs. 16/9070: 2).

Gleichwohl waren auch mit diesem Vorschlag noch nicht alle Konflikte gelöst. Sowohl die SPD-Linken wie auch Teile der Union waren aus den bekannten Gründen gegen diesen Vorschlag, sodass noch weitere Varianten diskutiert wurden, die sich vor allem durch die Begrenzung der zu privatisierenden Unternehmensteile auszeichneten. So sah beispielsweise ein Kompromissvorschlag des damaligen SPD-Vorsitzenden Beck vor, zusätzlich zum Netz auch den Personennahverkehr zu 100 Prozent beim Bund zu belassen und lediglich den Personenfern- sowie den Güterverkehr teilweise zu privatisieren. Dieser Vorschlag wurde aber von der Union kategorisch abgelehnt (FAZ, 14.04.2008). Der innerhalb der SPD gefundene Kompromiss vom April 2008 sah dann noch einmal anders aus. Wie ursprünglich geplant, sollte die gesamte Transportsparte (DB Mobility Logistics AG) zum Gegenstand der Teilprivatisierung werden, allerdings sollten nur 24,9 Prozent der Anteile verkauft werden. Auf die Einführung von Volksaktien, die auch im Zusammenhang mit dem Holding-Modell diskutiert worden war, um den linken SPD-Flügel von der Privatisierung zu überzeugen, wurde verzichtet. Innerhalb der SPD gab es gegen dieses Modell nur noch wenige Gegner, im Parteirat wurde es mit 77 zu 25 Stimmen akzeptiert (Spiegel Online, 21.04. 2008). Auch die Union sah in dem Vorschlag einen geeigneten

Weg zum – aus ihrer Sicht – Einstieg in die Bahnprivatisierung. Obwohl für diese Form der Teilprivatisierung keine Gesetzesänderung notwendig war, nahm der Bundestag am 30. Mai 2008 einen Antrag der Koalitionsfraktionen, in dem die wesentlichen Eckpunkte des Kompromisses festgehalten wurden, in namentlicher Abstimmung mit 355 zu 158 Stimmen bei drei Enthaltungen an (PIPr. 16/164, 30.05.2008, S. 17362ff.). Dabei stimmten immerhin 27 SPD-Abgeordnete gegen den Antrag, zwei weitere enthielten sich, ebenso wie ein Unionsparlamentarier.

Abbildung 3: DAX Performance-Index (Januar 1999 – Juli 2009)



Quelle: Deutsche Bundesbank [Stand: 03.09.2009], eigene Darstellung

Der Aufsichtsrat der Bahn hatte schon Mitte Mai 2008 die neue Konzernstruktur beschlossen. Die Zustimmung der Arbeitnehmervertreter war durch den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen bis 2023 erreicht worden. Entsprechend sollte die Teilprivatisierung baldestmöglich, nämlich am 27. Oktober 2008 beginnen. Die Erlöse wurden auf bis zu 8 Mrd. €, teilweise auch nur auf 3 bis 4 Mrd. € geschätzt (Das Parlament, 13.05.2008, FAZ, 27.05.2008), die laut Koalitionsantrag „zu etwa gleichen Teilen [...] für ein Innovations- und Investitionsprogramm für den Schienenverkehr, für eine Aufstockung des Eigenkapitals der DB AG und für den Bundeshaushalt“ verwendet werden sollten (BT-Drs. 16/9070: 2). Doch letztlich konnten auch diese Privatisierungserlöse nicht realisiert werden,

da sich die Kapitalmarktlage mit der Zuspitzung der Finanzkrise insbesondere ab dem Sommer 2008 stark verschlechtert hatte: Während der DAX zwischen 2003 und 2007 von knapp 2.900 Punkten auf 8.067 Punkte gestiegen war, stürzte er im Sommer 2008 steil bis auf unter 4.000 Punkte ab (vgl. Abb. 3). Um zu vermeiden, auf diese Weise „Vermögen zu verschleudern“ – so der Vorwurf von Bündnis 90/Die Grünen in einem Entschließungsantrag aus dem November 2008 (BT-Drs. 16/11064: 2) – setzte die Bundesregierung die Teilprivatisierung der Deutschen Bahn AG schließlich auf unbestimmte Zeit aus.

2.3 Verstaatlichungen im Zuge der Finanzkrise

Die Finanzkrise verhinderte nicht nur das größte und symbolisch besonders wichtige Privatisierungsprojekt der Großen Koalition, sondern führte auch dazu, dass eine Verstaatlichung von Unternehmen wieder als ein grundsätzlich anwendbares Politikinstrument wahrgenommen wurde – eine Entwicklung, die wenige Jahre zuvor nur die wenigsten Beobachter für denkbar gehalten hätten. Darüber hinaus ermöglichte das Rettungsübernahmegesetz, das als Teil des Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetzes im März bzw. April 2009 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde, grundsätzlich sogar eine Verstaatlichung eines Finanzinstituts auch gegen den Willen der Eigentümer, also eine Enteignung. Allerdings waren die Bedingungen, unter denen eine Enteignung möglich sein sollte, strikt gefasst, die Enteignung sollte lediglich als ultima ratio zum Einsatz kommen, sie sollte nämlich nur zulässig sein, wenn „sie für die Sicherung der Finanzmarktstabilität erforderlich ist“ – es sich also um ein systemrelevantes Unternehmen handelt – „und andere rechtlich und wirtschaftlich zumutbare Lösungen nicht zur Verfügung stehen, mit denen die Finanzmarktstabilität gleichermaßen, aber auf weniger einschneidende Weise gesichert werden kann“ (BT-Drs. 16/12100: 13). Zudem war das Gesetz auf weniger als drei Monate befristet: die Entscheidung, ein Enteignungsverfahren durchzuführen, musste die Bundesregierung bis zum 30. Juni 2009 getroffen haben; und § 6 Abs. 2 des Gesetzes sah außerdem vor, dass „Unternehmen, deren Anteile nach diesem Gesetz enteignet wurden, [...] unverzüglich wieder zu privatisieren [sind], sobald das Unternehmen nachhaltig stabilisiert worden ist.“

Der Auslöser für die Schaffung dieses Instruments war die massive Krise der Hypo Real Estate (HRE). Eine Insolvenz dieses Instituts wollte die Bundesregierung um jeden Preis verhindern, da es als systemrelevant eingeschätzt wurde. Der Chef des Bankenrettungsfonds SoFFin, Hannes Rehm, meinte beispielsweise, ein Zusammenbruch der HRE „hätte schlimmere Folgen als die Pleite von Lehman Brothers“ (Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, 15.3.2009). Entsprechend übernahm die Bundesregierung Bürgschaften im Umfang von (zur

Zeit der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs) 87 Mrd. €, die das Unternehmen vor dem Zusammenbruch bewahren sollten (vgl. zum Folgenden die Ausführungen von Finanzminister Steinbrück in PIPr. 16/209, 06.03.2009, S. 22583). Angesichts der Höhe der Bürgschaften wollte die Bundesregierung aber im Gegenzug auch bestimmenden Einfluss auf den Erfolg der Restrukturierung des Instituts nehmen und gleichzeitig sollte das Institut hinsichtlich der Refinanzierungskonditionen von der Bonität des Bundes profitieren – aus beiden (und weiteren) Gründen wurde eine vollständige Übernahme der HRE angestrebt, der sich allerdings ein amerikanischer Großaktionär widersetzte. Um diesen Aktionär unter Druck setzen zu können, sollte die Enteignung als ultima ratio möglich werden.

Allerdings opponierte nicht nur die FDP gegen das Rettungsübernahmegesetz auf das Schärfste, auch in der Unionsfraktion gab es ordnungspolitische Bedenken. So erläuterte der Abgeordnete Otto Bernhardt bei der ersten Lesung des Gesetzes: „natürlich fällt es meiner Fraktion enorm schwer [...], dieses Instrument der Enteignung, das im Grundgesetz vorgesehen ist [...], jetzt in ein Gesetz aufzunehmen“ (PIPr. 16/209, 06.03.2009, S. 22587). Ebenso sah es der Abgeordnete Bartholomäus Kalb, der beim gleichen Anlass ausführte: „Es ist jedenfalls nicht nach dem Geschmack der Union, Maßnahmen in Betracht zu ziehen, an die zu denken man in normalen Zeiten nicht einmal wagen würde“ (PIPr. 16/209, 06.03.2009, S. 22595). Im Bundeswirtschaftsministerium wurde entsprechend auch an einem Alternativszenario gearbeitet, das unter dem Begriff „eingeschränkte Insolvenz“ vorsah, eine „Restrukturierungsverwaltung“ für in Schwierigkeiten geratene systemrelevante Finanzinstitute einzurichten. In diesem Szenario wären die Aktionäre zwar formal nicht enteignet worden, doch auch hier wären die Aktionärsrechte zeitweilig deutlich eingeschränkt worden (vgl. Die Welt, 12.03.2009).

Dieser Plan fand aber weder beim sozialdemokratischen Koalitionspartner noch in den Reihen der Union hinreichend Unterstützung, so dass das Rettungsübernahmegesetz (als Teil des Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetzes) in weitgehend unveränderter Form nach nur 14tägiger Beratung vom Bundestag beschlossen wurde. Dabei stimmten die Fraktionen der Großen Koalition dem Gesetz letztlich fast geschlossen zu. Lediglich zwei Unionsabgeordnete stimmten dagegen, drei enthielten sich (PIPr. 16/212, 20.03.2009, S. 22980).²

Angewendet wurde die Enteignungsoption des Rettungsübernahmegesetzes, die ja vor allem als Drohkulisse aufgebaut worden war, bei der HRE allerdings letztlich nicht. Nachdem der Bund den Aktionären ein Übernahmeangebot gemacht und auf diese Weise 47,31 Prozent der Anteile an dem Institut erworben

2 Laut Plenarprotokoll hat auch der SPD-Abgeordnete Gert Weisskirchen gegen das Gesetz gestimmt. In einer persönlichen Erklärung machte er aber deutlich, dass er dem Gesetz zustimmt (PIPr. 16/212, 20.03.2009, S. 23042).

hatte, wurde von einer außerordentlichen Hauptversammlung eine Kapitalerhöhung beschlossen, wobei Privatinvestoren keine Bezugsrechte zugestanden wurden. Auf diese Weise sicherte sich der Bund 90 Prozent der Anteile an der HRE, was dann einen so genannten Squeeze-out ermöglichte, bei dem die verbliebenen Minderheitsaktionäre gegen Zahlung einer Entschädigung aus der Aktiengesellschaft ausgeschlossen wurden. Dies ist ein im Aktiengesetz vorgesehenes Verfahren (§§ 327a-327f Aktiengesetz) und machte den Rückgriff auf die nach dem Rettungs  bernahmengesetz mögliche Enteignung unnötig.

Weniger dramatisch, aber durchaus bemerkenswert war auch der Einstieg des Bundes bei der Commerzbank. Wiederum im Zuge der Finanzkrise, die vor allem die kurz vorher beschlossene Übernahme der Dresdner Bank durch die Commerzbank gefährdete, beteiligte sich der Bund mit 25 Prozent plus einer Aktie an der Commerzbank. Auch bei Industrieunternehmen, die durch die Finanzkrise Gefahr liefen, insolvent zu werden, wurde über eine Beteiligung des Staates diskutiert – am prominentesten bei Opel. Doch wurden diese Verstaatlichungsvorschl  ge von der Bundesregierung letztlich nicht weiterverfolgt.

Als Bilanz der Privatisierungs- und Verstaatlichungspolitik der Großen Koalition bleibt also festzuhalten, dass zwar das übergeordnete Ziel, die Rückführung von Bundesbeteiligungen, gleich geblieben ist und die Große Koalition auch das favorisierte Instrument der materiellen Privatisierung grundsätzlich beibehalten wollte. Doch dieses Instrument ist wenigstens seit 2007 in erheblich höherem Maße parteipolitisch umstritten als noch unter Rot-Grün, was dazu beigetragen hat, dass es deutlich weniger zum Einsatz kam als von der Großen Koalition ursprünglich intendiert. Die angestrebte materielle Privatisierung der DFS wurde nicht erfolgreich umgesetzt, da hierfür die Mehrheiten aufgrund der Vorgabe des SPD-Parteitages nicht gegeben waren. Als kleinster gemeinsamer Nenner wurde hier die Option der funktionalen Privatisierung gewählt. Auch die Teilprivatisierung der Bahn scheiterte. Zwar lag das Scheitern in diesem Fall an der Baisse an der Börse, doch war auch hier durch den Widerstand der SPD das angestrebte Privatisierungsvolumen gegenüber den ursprünglichen Plänen der Regierung erheblich geschrumpft.

3 Regulative Politik

Während zur Analyse der Privatisierungs- (und Verstaatlichungs-)politik mit der Anzahl an Bundesbeteiligungen und den Privatisierungserlösen zwei Indikatoren zur Verfügung stehen, die über Legislaturperioden hinweg vergleichbar sind, gestaltet sich dies bezüglich der Regulierungspolitik ungleich schwieriger. Das liegt im Wesentlichen an der Natur des Politikfeldes. Da erstens die Regulie-

rungsdichte mit den Politikfeldern variiert (vgl. BMWi 2008b: 9) und zweitens die Regulierung in den Politikfeldern unterschiedlich ausgestaltet ist, kann für die Regulierungspolitik kein einfacher Politikfelder und Legislaturperioden übergreifender Indikator gebildet werden³.

De- und ggf. Reregulierung findet insbesondere bei staatsnahen Sektoren im Bereich der Infrastrukturleistungen statt (Schneider/Tenbücken 2004: 17). Deren Entwicklung wird unter anderem von der Monopolkommission und der Bundesnetzagentur beobachtet. Die Bundesnetzagentur ist für die wettbewerbsfördernde Regulierung im Bereich der Telekommunikation, des Postwesens, der Energiemärkte und der Eisenbahnen verantwortlich. In diesen Bereichen wurde die Deregulierung bereits von Vorgängerregierungen in Gang gesetzt und der Großen Koalition als Politikererbe vermacht. Die durch die De- und ergänzende Reregulierung erreichte Wettbewerbssituation variiert mit dem betrachteten Bereich. Sowohl die Elektrizitäts- als auch die Gasmärkte sind beispielsweise nach wie vor geprägt von einer sehr hohen Marktkonzentration (Bundesnetzagentur 2008a: 12, 23). Dem Gasmarkt bescheinigte die Bundesnetzagentur 2008 gar, dass „ein im wettbewerbsrechtlichen Sinn funktionsfähiger Wettbewerb“ nicht festgestellt werden konnte (Bundesnetzagentur 2008a: 23). Der Schienenverkehrsmarkt zeichnet sich zwar einerseits durch einen zunehmenden Wettbewerb aus, doch andererseits ist die Dominanz der Deutschen Bahn AG nach wie vor ungebrochen (Bundesnetzagentur 2008b: 186). Die Telekommunikationsmärkte können dagegen als ein Beispiel für einen – auch im internationalen Vergleich – verhältnismäßig weit fortgeschrittenen Wettbewerb genannt werden. So zeichnet sich insbesondere der Festnetzmarkt durch eine hohe Wettbewerbsintensität aus und auch der Mobilfunkbereich entwickelt sich positiv. Einzig im Bereich Breitbandnutzung besteht erhebliches Verbesserungspotential (BMWi 2007: 14). Um die deregulativen Maßnahmen der Großen Koalition kritisch würdigen zu können, wird im Folgenden ein besonders bedeutender Fall analysiert: die Entwicklung der Deutschen Post AG.

Die Entstaatlichung der Postdienste in Deutschland begann bereits im Jahr 1989 mit der ersten Postreform und zählt damit zu einem frühen Beispiel deutscher Entstaatlichungspolitik (vgl. Zohnhöfer 2001: 143-160). Seither hat diese Politik an Dynamik gewonnen, sowohl auf nationalstaatlicher Ebene mit der Postreform II, dem Postgesetz von 1997 (mit dem das Beförderungsmonopol der Deutschen Post AG mit Ausnahmen aufgehoben wurde) und dem Gang an die Börse als auch auf europäischer Ebene mit der EU-Postdienstrichtlinie. Die zeitlich versetzt greifenden deregulierenden Maßnahmen in Deutschland und Europa

3 Mit dem Produktmarkt-Regulierungsindikator ermittelt die OECD zwar einen politikfelderübergreifenden Indikator, jedoch ist dieser gegenwärtig nur für den Zeitraum 1998 bis 2003 verfügbar [Stand: 03.09.2009].

waren im Bereich der Postdienste die Triebkraft der politischen Aktivität der Großen Koalition. Drei Aspekte prägten hier die politische Debatte: (1) das Auslaufen der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG für die Beförderung von Briefen und adressierten Katalogen mit einem Einzelgewicht unter 50 Gramm, (2) der Mindestlohn für Briefzusteller und (3) die Umsatzsteuerbefreiung für Postdienstleistungen.

Als politisches Vermächtnis hatte die Große Koalition die Vorgabe übernommen, dass die Exklusivlizenz der Post zum 31.12.2007 auslaufen werde (§51 PostG). Nach dem noch von der christlich-liberalen Koalition verabschiedeten Postgesetz von 1997 hätte die Exklusivlizenz der Deutschen Post für die Beförderung von Briefsendungen bis maximal 200 Gramm bereits 2002 auslaufen sollen (Zohlhöfer 2001: 359). Die rot-grüne Regierung hatte die Exklusivlizenz 2001 allerdings gegen die Stimmen von Union und FDP um weitere fünf Jahre verlängert, war allerdings aus europarechtlichen Gründen gezwungen, den Bereich schrittweise auf Sendungen bis maximal 50 Gramm (ab 2006) zu begrenzen.

Ob die Exklusivlizenz der Post AG aber Ende 2007 gänzlich auslaufen sollte, war innerhalb der Koalition umstritten. Während sich die SPD, allen voran Bundesfinanzminister Peer Steinbrück und der damalige Vizekanzler und Arbeitsminister Franz Müntefering, für eine die Exklusivlizenz verlängernde Gesetzesänderung einsetzten, hielt die CDU an deren Auslaufen fest (Handelsblatt, 19.04.2007). Diese Debatte ist vor dem Hintergrund der einschlägigen Entwicklungen auf der EU-Ebene zu sehen.⁴ Dort war ursprünglich die Marktöffnung für Postdienstleistungen zum 01. Januar 2003 beschlossen worden (Richtlinie 97/67/EG). Bereits im Juni 2002 wurde dieses Datum jedoch aufgegeben und die Anfertigung einer Studie durch die Europäische Kommission angeordnet, in welcher die Auswirkungen der Marktöffnung im Jahr 2009 für die einzelnen Mitgliedsstaaten geprüft und eine Empfehlung für den Zeitpunkt der Marktöffnung ausgesprochen werden sollte (Änderungsrichtlinie 2002/39/EG). Dem folgte die Kommission im Oktober 2006 und bestätigte 2009 als Termin. Die geplante Verabschiedung einer entsprechenden Richtlinie im ersten Halbjahr 2007 scheiterte jedoch an dem sich formierenden Widerstand der Mitgliedsstaaten gegen eine so zügige Marktöffnung. Nach langwierigen Verhandlungen wurde schließlich am 20. Februar 2008 in zweiter Lesung vom Europäischen Parlament und Rat eine Richtlinie verabschiedet, welche die Öffnung der Märkte erst zum 31. Dezember 2010 vorsieht, wobei einige, explizit genannte Mitgliedsstaaten die Umsetzung der Richtlinie bis zu zwei Jahre zurückstellen können (Richtlinie 2008/06/EG).

4 Die folgenden Ausführungen beziehen sich, sofern nicht anders gekennzeichnet, auf Monopolkommission 2007: 8-9.

Gerade in dem Jahr, in dem Deutschland plante, vorzeitig den Markt für Postdienstleistungen zu öffnen, wurde also auf EU-Ebene über eine Verlängerung der Exklusivlizenzen verhandelt. Die SPD stellte sich daher auf den Standpunkt, dass die Marköffnung nicht sinnvoll sei, „wenn weite Teile anderer europäischer Märkte [...] das Briefmonopol nicht aufgeben, sondern sich hermetisch abriegeln auch gegen die Markterschließungsstrategien deutscher Unternehmen“ (Steinbrück, zitiert nach FAZ, 22.03.2007). Die CDU/CSU, federführend hier der damalige Bundeswirtschaftsminister Michael Glos, strebte jedoch weiterhin an, die Umsetzung der Marköffnung wie beschlossen durchzusetzen (Handelsblatt, 19.04.2007). Hier entsprechen die Reaktionen der Parteien also den aus der Parteiendifferenztheorie abgeleiteten Erwartungen: Marktorientierung auf Seiten der CDU/CSU und eine gewisse Marktskepsis auf Seiten der SPD. Am 24. April 2007 gab die SPD ihren Widerstand gegen das Auslaufen der Exklusivlizenz zum 31.12.2007 auf, da aus ihrer Sicht eine Änderung der Gesetzeslage mit dem Koalitionspartner nicht machbar war. Zugleich kündigte sie jedoch an, ihre Anstrengungen nun darauf zu lenken, einen Mindestlohn für Beschäftigte von Postdienstleistern einzuführen (SZ, 25.04.2007).

Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Zeitpunkt der Marköffnung und einem Mindestlohn für Briefzusteller? Nach dem damaligen Postchef Klaus Zumwinkel basierte der Preiskampf zwischen der Post und anderen Wettbewerbern im Wesentlichen auf den Lohnkostenvorteilen der Post-Wettbewerber. Diese zahlten ihren Briefzustellern nämlich einen Stundenlohn von nur 5,50 €, während dieser bei der Post gemäß Tarifvertrag fast doppelt so hoch war (FAZ, 22.03.2007). Die im EU-Vergleich frühzeitig endende Exklusivlizenz der Deutschen Post AG hätte es somit Wettbewerbern mit entsprechenden Lohnkostenvorteilen ermöglicht, in Deutschland auch auf diesen Teilmarkt zu drängen, ohne dass für die Deutschen Post die Möglichkeit bestanden hätte, den Verlust der Marktanteile durch Expansion in das europäische Ausland zu kompensieren. Diesen angeblichen Nachteil hat Franz Müntefering griffig zusammengefasst in dem Ausspruch: „Wir können Vorreiter sein – aber nicht blöd“ (zitiert nach Das Parlament, 12.03.2007).⁵ Erwartungsgemäß stand die CDU/CSU der SPD-Idee eines Mindestlohn kritisch bis ablehnend gegenüber (Die Zeit, 05.12.2007). Generell kritisierten die Unionsparteien, dass durch die Festlegung eines Mindestlohns Arbeitsplätze vernichtet würden (Tagesspiegel, 13.11.2006). Darüber

⁵ Mit der im Postgesetz festgeschriebenen Sozialklausel steht der Regulierungsbehörde die Möglichkeit offen, die Vergabe von Lizenzen zu verweigern, falls Anbieter die wesentlichen, im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsbedingungen erheblich unterschreiten (§6 Abs. 3 PostG). Diesen Paragraphen hatte die Bundesnetzagentur jedoch nur vereinzelt angewendet, so dass es „in der Folge zu einer starken Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und zu Lohnunterbietungskonkurrenz im Briefmarkt“ kam (Ausschuss für Wirtschaft und Technologie 2009: 3).

hinaus wurde von der CDU noch angeführt, dass es problematisch sei, dass sich die Deutsche Post AG als Nutznießer eines Mindestlohns herausstellen würde und zugleich der Bund der Haupteigentümer der Post sei (Die Zeit, 05.12.2007). Obwohl diese Gegensätze im November 2007 zu einem vorläufigen Scheitern der Verhandlungen führten, wurde einen Monat später schließlich mit der „Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen“ (BAnz. 2007 Nr. 242 S. 8410) ein Mindestlohn für die Post vereinbart und zwar auf der Grundlage des von Ver.di und dem Arbeitgeberverband Postdienste e.V. auf Druck der Politik hin überarbeiteten Tarifvertrages (Welt, 29.11.2007).⁶ Trotz der finalen Zustimmung der CDU/CSU zur Einführung des Mindestlohns stand diese nicht geschlossen hinter dieser Politik. Während der Arbeitnehmerflügel der Union, die CDA, und Bundeskanzlerin Merkel – gebunden durch einen Kabinettsbeschluss – für die Einführung des Mindestlohn eintraten, sprachen sich zahlreiche Abgeordnete dagegen aus. Entsprechend gab es 19 Gegenstimmen und sechs Enthaltungen zum Postmindestlohn aus der Unionsfraktion (PIPr. 16/134, 14.12.2007, S. 14124ff.). Dass die Union sich in ihrer Mehrheit dennoch auf den Postmindestlohn eingelassen hat, lässt sich damit erklären, dass der Mindestlohn für einen nicht unerheblichen Teil der Wähler wichtig ist, sich diese für das Thema stark mobilisieren lassen und der Mindestlohn damit im Wettbewerb um Wählerstimmen von Bedeutung ist (vgl. Zohlnhöfer 2003: 54). Insofern greifen hier die von Hicks und Swank diskutierten Ansteckungsprozesse, wonach sich eine bürgerliche Partei stärker wohlfahrtsstaatlich engagiert, wenn sie mit einer starken sozialdemokratischen Partei konkurriert, da sich die bürgerliche Partei dadurch eine erhöhte Chance auf Wiederwahl erhofft (vgl. Hicks/Swank 1992: 659).

Mit dem koalitionsintern hart umkämpften Ergebnis zum Mindestlohn ist bei diesem Thema jedoch keine Ruhe eingetreten: Da die mit der Post in Konkurrenz stehenden Arbeitgeber u.a. über den Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste mit der Gewerkschaft der Neuen Brief- und Zustelldienste einen Tarifvertrag vereinbart hatten, der einen Tariflohn vorsah, der unter dem von Ver.di und Postdienste e.V. ausgehandelten lag, sah sich die Post-Konkurrenz durch die erfolgte Allgemeinverbindlichkeitserklärung in ihrer Tarifautonomie verletzt. Deshalb reichten der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste und die Postkonkurrenten PIN und TNT vor dem Berliner Verwaltungsgericht Klage ein. Anfang März 2008 gab das Gericht den Klägern Recht: Die Tarifverträge wurden zu Unrecht nicht beachtet. Zugleich ließ das Verwaltungsgericht

6 Gegen den ursprünglichen Tarifvertrag hatte die CDU eingebracht, dass dieser nicht 50 Prozent aller in der Branche Beschäftigten abdecke und somit nicht die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung erfülle. Deshalb wurde der Geltungsbereich des Tarifvertrages von „Postdienste“ auf „Briefdienstleistungen“ verengt (Monopolkommission 2007: 22).

zu, gegen die Entscheidung Berufung beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg einzulegen oder in die Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht zu gehen (FAZ, 07.03.2008). Dem folgte das Bundesarbeitsministerium und zog vor das Oberverwaltungsgericht, welches am 18.12.2008 die Berufungsklage abwies. Die Bundesregierung legte umgehend Revision gegen das Urteil ein und erklärte, dass die Mindestlohn-Regelung bis zu einer endgültigen rechtskräftigen Klärung in Kraft bleibt (BMAS 2008). Am 28. Januar 2010 entschied das Bundesverwaltungsgericht schließlich, dass der Mindestlohn für Briefzusteller aus formalen Gründen, nämlich weil die Beteiligungsrechte der in den Geltungsbereich der Rechtsverordnung fallenden Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie der Parteien des Tarifvertrages verletzt worden seien, unwirksam sei (Aktenzeichen BVerwG 8 C 19.09).

Als dritter Streitpunkt innerhalb der Großen Koalition bezüglich der Veränderungen im Postwesen ist die Umsatzsteuerbefreiung für Postdienstleistungen zu nennen. Als ein Auslöser dieser Debatte kann das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland, das Vereinigte Königreich und Schweden bezüglich der geltenden Mehrwertsteuervorschriften genannt werden (Aktenzeichen 2006/2048).⁷ Von der Kommission wird bemängelt, dass der Umfang der Mehrwertsteuerbefreiung nicht ausreichend weit geht. In Bezug auf Deutschland wird kritisiert, dass die Dienstleistungen der Deutschen Post AG von der Umsatzsteuer befreit sind, während neuen Marktteilnehmern diese Befreiung nicht gewährt wird. Hintergrund der Mehrwertsteuerbefreiung der Deutschen Post AG ist die Gewährung einer Gegenleistung dafür, dass diese Briefe auch in entlegene Gegenden ausliefert und Geschäftsstellen und Briefkästen in einer vorgegebenen Zahl aufrecht erhält (SZ, 25.01.2008).

Mitte Januar 2008 schlug das Bundesfinanzministerium vor diesem Hintergrund vor, dass nicht länger alle Postdienstleistungen der Deutschen Post von der Umsatzsteuer befreit sein sollten, sondern nur jene, die sich auf Universaldienstleistungen beziehen. Mit Blick auf die am 31.12.2007 ausgelaufene Exklusivlizenz der Deutschen Post solle, so das Finanzministerium weiter, allen Unternehmen, welche in der gesamten Bundesrepublik alle Universaldienstleistungen anbieten, die Umsatzsteuerbefreiung gewährt werden (BMWi 2008a: 18). Zu einer anderen Einschätzung kam das Bundeswirtschaftsministerium. Nach Michael Glos sollte das Steuerprivileg nur noch für Privatkunden und kleine Gewerbetreibende gelten, Großkunden jedoch unter die Mehrwertsteuerpflicht fallen (SZ, 19.03.2008). Im Gesetzgebungsverfahren durchsetzen konnte sich zunächst die Position des Bundesfinanzministeriums. So wurde Mitte Dezember

⁷ Da sich das Vereinigte Königreich am 31. Juli 2007 diesbezüglich mit einem Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gewendet hatte, ruhte das Vertragsverletzungsverfahren allerdings vorerst (vgl. Deutsche Post AG 2009: 2).

2008 ein Gesetzentwurf auf den Weg gebracht, der vorsah, dass die Unternehmen, die flächendeckend die Gesamtheit der Universaldienstleistungen anbieten, ab dem 01. Januar 2010 von der Umsatzsteuer befreit werden sollen (BT-Drs. 16/11340). Der Gesetzentwurf war am 18. März 2009 Gegenstand einer öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss. Die in diesem Zusammenhang angehörten Sachverständigen beurteilten die von der Bundesregierung vorgesehene Regelung in Bezug auf deren Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation im Postmarkt jedoch höchst unterschiedlich (ibid, 18.03.2009). Die am 23. April 2009 vom Europäischen Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsersuchens des Vereinigten Königreichs präzisierten zu erfüllenden Anforderungen für die Gewährung von Steuererleichterungen (Rechtssache C-357/07) sorgten dann während des Gesetzgebungsverfahrens für weitere Konflikte zwischen dem Bundesfinanz- und dem Bundeswirtschaftsministerium. Während letzteres die Notwendigkeit sah, nun auch den im Privatkundengeschäft tätigen Unternehmen, welche nur einen Teil der Universaldienstleistungen anbieten, die Steuerbefreiung zu gewähren, vermochte das Bundesfinanzministerium keinen Änderungsbedarf zu erkennen (FAZ, 14.05.2009). Am 28. Mai 2009 wurde schließlich bekannt, dass es vor der Bundestagswahl nicht mehr zu der Verabschiedung eines Gesetzes zur Umsatzsteuerpflicht kommen wird (FAZ, 29.05.2009). Diese Nicht-Entscheidung der Regierung Merkel ist dem Ausspielen von Vetopositionen zwischen den Koalitionspartnern geschuldet. Problematisch ist hierbei, dass es durch die Verlagerung einer Entscheidung in die nächste Legislaturperiode kaum möglich sein wird, die Vorgabe der EU-Kommission einzuhalten – nämlich bis September 2009 mitzuteilen, wie Deutschland mit dem Urteil des EuGH umgehen wird (vgl. FAZ, 14.05.2009).

Wie ist der Erfolg der Deregulierung im Postbereich zu beurteilen? Der Bundesnetzagentur zufolge sind insbesondere die „unterschiedliche steuerliche Behandlung und die Festlegung von Mindestlöhnen [...] wesentliche Marktzutrittsbarrieren“ (Bundesnetzagentur 2008c: 81) – und damit das Ziel einer Wettbewerbsstärkung nicht erreicht. Im Gegenteil hat die Bundesregierung den Wettbewerb auf dem Briefmarkt sogar weiter effektiv begrenzt. Dies ist wie gesehen ganz wesentlich auf den Einfluss der SPD zurückzuführen, während die Union sich seit 1997 stets für eine möglichst baldige Liberalisierung des Marktes und den Abbau von Zugangsbarrieren zu diesem Markt bemüht hatte. Dass die SPD dennoch ihr Ziel erreichen konnte, die Deutsche Post AG möglichst weitgehend vor dem Wettbewerb zu schützen, ist aus zwei Gründen besonders bemerkenswert. Erstens existierte nennenswerter Druck von der europäischen Ebene, die Märkte zu liberalisieren, und zweitens war die Rückfallposition, die sich ergeben hätte, wenn es nicht zu neuen Regelungen gekommen wäre, wenigstens in zwei der diskutierten Bereiche, nämlich bei der Verlängerung der Exklusivlizenz und

dem Mindestlohn für Briefzusteller, für die Sozialdemokraten ungünstig. Wenn nichts geändert worden wäre, wäre die Exklusivlizenz Ende 2007 ausgelaufen und es hätte keinen Mindestlohn gegeben. Diese für sie günstige Ausgangsposition konnte die Union aber nur im ersten Fall nutzen, um durch ihr Veto die selbst präferierte Situation zu erhalten. Beim Mindestlohn, der wie gesehen gleichfalls eine wirksame Markteintrittsbarriere darstellt, stimmte die Union dagegen einer Veränderung zu, die sie inhaltlich eigentlich ablehnte. Dies ist nur vor dem Hintergrund des Wettbewerbs um Wählerstimmen zu verstehen, der eine Blockade der vergleichsweise populären Mindestlohngesetzgebung als sehr riskant erscheinen ließ.

4 Fazit

Wie kann die Politik zur Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Markt unter der Großen Koalition abschließend beurteilt werden? Zu einem Politikwechsel hin zu mehr Markt und weniger Staat, wie man ihn aufgrund der Stärkung des bürgerlichen Lagers in der Regierung hätte erwarten können, ist es nicht gekommen. Dieses Ergebnis ist theoretisch auch plausibel, da der dominante wirtschaftspolitische Akteur der Vorgängerregierung, die SPD, auch der neuen Regierung angehörte und somit alle Versuche einer stärkeren Entstaatlichung, die die Union durchsetzen wollte, mit einem Veto belegen konnte. Es zeigte sich sowohl bei der Privatisierungs- und Verstaatlichungspolitik als auch bei der Regulierung, dass die Union häufig marktnähere Lösungen (weiterreichende Privatisierung, möglichst Verzicht auf Enteignung, früheres Auslaufen der Exklusivlizenz, kein Postmindestlohn etc.) bevorzugt hätte, diese aber nur selten gegen den Koalitionspartner durchsetzen konnte. Im Laufe der Legislaturperiode revidierte die SPD zudem ihre Position und wurde zunehmend entstaatlichungskritisch, was zum Scheitern der materiellen Privatisierung der Flugsicherung und zu einer begrenzteren Privatisierung der Bahn führte (die dann aus anderen Gründen noch vollständig scheiterte). Gerade weil also die Parteiendifferenzen zwischen Union und SPD im hier behandelten Politikfeld zunahmen, kam es nur zu geringen Veränderungen.

Dass die SPD das Verhältnis zwischen Markt und Staat während der 16. Legislaturperiode stärker prägen konnte als die Union, lag aber nicht nur an ihrer Vetoposition und der Nähe der eigenen Idealposition zum Status quo. Zumindest beim Mindestlohn, aber wohl auch bei der Bahnprivatisierung musste die Union zudem befürchten, dass ihre Position bei den Wählern unpopulär sei und womöglich Stimmenverluste mit sich bringen würde – was ein Einschwenken auf den Kurs der SPD erleichtert haben dürfte. Und schließlich war es der immense

Problemdruck infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise, der die Entstaatlichungsoptionen wenigstens im letzten Jahr der Wahlperiode als unrealistisch erscheinen ließ, und das Comeback des Staates als Unternehmer einleitete. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderung schrumpften nicht nur die Parteiendifferenzen, sondern die Bundesregierung musste auch auf Instrumente zurückgreifen, die beide Koalitionspartner glaubten, schon endgültig eingemottet zu haben. Ob es sich hierbei allerdings nur um eine kurze Unterbrechung des Entstaatlichungstrends handelt oder sich eine Zeitenwende im Verhältnis zwischen Markt und Staat ankündigt, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht endgültig zu beantworten.

Literatur

- Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*, 2009: Ausschussdrucksache 16 (9)1349. Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)*, 2008: Rechtsauffassung des Bundesarbeitsministeriums bestätigt. Pressemitteilung vom 18.12.2008. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)*, 2004: Finanzplan des Bundes 2004-2008, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)*, 2006: Grundlagen Beteiligungspolitik, http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_3384/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Bundesliegenschaften_und_Bundesbeteiligungen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Grundlagen/1817.html__nnn=true [02.03.2009].
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)*, 2007: Finanzplan des Bundes 2007-2011. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)*, 2008a: Beteiligungsbericht 2008. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)*, 2008b: Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zur „Verringerung von Beteiligungen des Bundes – Fortschreibung 2008“. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)*, 2009: Bundesrat beschließt Gesetzespaket zur Flugsicherung. Tiefensee: Schub für den einheitlichen europäischen Luftraum. Pressemitteilung Nr. 177/2009 vom 10.07.2009. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)*, 2007: Benchmark Internationale Telekommunikationsmärkte. Juli 2007, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/benchmark-internationale-telekommunikationsmaerkte-2007,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> [02.03.2009].
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)*, 2008a: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik. Monatsbericht August 2008. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)*, 2008b: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik. Monatsbericht Dezember 2008. Berlin.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, 2008a: Monitoringbericht 2008. Bonn.

- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, 2008b: Tätigkeitsbericht 2007 für den Bereich Eisenbahnen. Bonn.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* 2008c: Elfte Untersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Briefdienstleistungen. Bonn.
- CDU/CSU/SPD*, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. Rheinbach.
- Deckwirth, Christina*, 2008: Der Erfolg der Global Player. Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bieling, Hans-Jürgen/ Deckwirth, Christina/ Schmalz, Stefan (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. Münster, 64-95.
- Deutsche Post AG*, 2009: Mehrwertsteuerbefreiung der postalischen Gemeinwohlleistungen. Stellungnahme in der öffentlichen Sitzung des Finanzausschuss vom 18.03.2009 zu den Drucksachen 16/11340 und 16/11674. Berlin.
- Eichel, Hans*, 2004: Privatisierungspolitik. Prinzipien für den Umgang mit „Tafelsilber“, in: Unternehmermagazin 6: 20.
- Fuß, Florian*, 2007: „Getrennt oder gemeinsam“ – Die Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn, in: GWP 56: 99-108.
- Hall, Peter A.*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics 25 (3): 275-296.
- Hicks, Alexander M./ Swank, Duane H.*, 1992: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1969-1982, in: American Political Science Review 86: 658-674.
- Mayer, Florian*, 2006: Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates. Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland. Wiesbaden.
- Monopolkommission*, 2007: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007. Monopolkampf mit allen Mitteln. Bonn.
- Obinger, Herbert/ Zohlnhöfer, Reimut*, 2007: Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsausgaben in den OECD-Ländern seit 1980, in: Swiss Political Science Review 13 (2): 203-236.
- Schneider, Volker/ Tenbücken, Marc*, 2004: Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen. Frankfurt/New York, 15-28.
- Siegel, Nico A.*, 2007: Moving Beyond Expenditure Accounts: The Changing Contours of the Regulatory State, 1980-2003, in: Castles, Francis G. (Hrsg.): The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation. Chaltenham, 245-272.
- SPD*, 2007: Parteitag der SPD in Hamburg. 26.-28. Oktober. Beschlüsse, <http://www.spd.de/de/pdf/pt-beschluesse/Beschlussbuch2007.pdf> [02.03.2009].
- Steinbrück, Peer*, 2008: Geleitwort, in: Bundesministerium der Finanzen: Beteiligungsbericht 2008. Berlin.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2001: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998. Opladen.

- Zohlnhöfer, Reimut*, 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Wiesbaden, 47-80.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009: Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa. Baden-Baden.
- Zohlnhöfer, Reimut/ Obinger, Herbert/ Wolf, Frieder*, 2008: Partisan Politics, Globalization and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies 1990-2000, in: Governance 21: 95-121.

Ruhe nach und vor dem Sturm: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition¹

1 Einleitung

Spätestens seit den 1990er Jahren beschäftigt die hohe und lang andauernde Arbeitslosigkeit verschiedene Regierungen der Bundesrepublik. Auch die Große Koalition bezeichnete den Abbau der Arbeitslosigkeit bereits in der Präambel ihres Koalitionsvertrags als zentrale Verpflichtung ihrer Regierungspolitik (CDU, CSU und SPD 2005: 15). Gleichzeitig kam es zwischen 2005 und 2009 bei den Arbeitslosenzahlen zu einer bemerkenswerten Entwicklung: Zu Beginn des Jahres 2005 wurde das Überschreiten der Fünf-Millionen-Grenze als nationale Katastrophe empfunden. Im Laufe der 16. Legislaturperiode erholte sich der Arbeitsmarkt allerdings rasch. Im Oktober 2007 lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen unter 3,5 Millionen, im November 2008 sogar unter drei Millionen. Seit Anfang 2009 wurde diese Entspannung am Arbeitsmarkt durch die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise gefährdet, wobei spürbare Konsequenzen für die Arbeitslosenzahlen erst für das Jahr 2010 erwartet wurden – die scheidende Bundesregierung ging von einem Anstieg auf circa 4,6 Millionen aus.² Doch nicht nur bei den Arbeitslosenzahlen, auch in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erlebte die Bundesrepublik in den letzten Jahren ein Auf und Ab: Die Hartz-Gesetze der zweiten rot-grünen Bundesregierung, die 2003 bis 2004 beschlossen wurden, zählen zu den umfangreichsten arbeitsmarktpolitischen Reformen seit Bestehen der Bundesrepublik. Es stellt sich nun die Frage, wie die Große Koalition ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach diesem „Sturm“ der Hartz-Reformen gestaltete und wie sie auf den zweiten „Sturm“ der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise reagierte. Zur Beantwortung dieser Frage wird im Folgenden zunächst der Stand der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu Beginn der 16. Legislaturperiode

¹ Für Kommentare und Anmerkungen danke ich Nicole Herweg, Herbert Obinger und Reimut Zohlnhöfer.

² www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=299660.html (letzter Zugriff am 25.9.2009).

dargestellt. Im dritten Abschnitt geht es um die zentralen Gesetzesänderungen der Großen Koalition, während sich der vierte Teil mit den Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise befasst. Nach einer kurzen zusammenfassenden Bewertung folgt im sechsten Teil eine Erklärung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition.

2 Reformen und Reformversuche: Die jüngere Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bis 2005

Nachdem die Arbeitslosenzahlen Mitte der 1990er Jahre die symbolische Marke von vier Millionen überschritten hatten, führte die damalige christlich-liberale Koalition unter Bundeskanzler Helmut Kohl mehrere Reformen durch, deren zentrales Ziel eine Senkung der Lohnnebenkosten war (vgl. im Folgenden Zohnhöfer 2004: 108). So wurde beispielsweise der „demographische Faktor“ in der Rentenversicherung eingeführt und die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall gekürzt. Es kam außerdem zu einer leichten Lockerung des Kündigungsschutzes. Die Reformen der Regierung Kohl waren jedoch innerhalb der Bevölkerung äußerst unpopulär und konnten zudem nicht zu einer unmittelbaren Entspannung der Arbeitsmarktlage führen. Nach der gewonnenen Bundestagswahl 1998 stand auch für die erste rot-grüne Bundesregierung der Abbau der Arbeitslosigkeit ganz oben auf der Agenda. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder versprach, die Arbeitslosenzahlen bis zum Ende der Legislaturperiode unter die Marke von 3,5 Millionen zu bringen. Ein zentraler Bestandteil der rot-grünen Beschäftigungspolitik³ war dabei die Einrichtung des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ aus Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und staatlichen Vertretern (vgl. im Folgenden Zohnhöfer 2004: 111ff). Zudem bekräftigte die Regierung, die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge, die 1998 bei 42,3% des Bruttolohnes lag, auf unter 40% zu senken. Wie im Wahlkampf versprochen wurden allerdings zunächst die unpopulären Reformen der Vorgängerregierung zurückgenommen. Insgesamt gelang es deshalb nicht, die Sozialabgaben unter die angekündigte 40%-Marke zu bringen, und auch das „Bündnis für Arbeit“ scheiterte.⁴ Begleitet wurde die Beschäftigungspolitik der ersten rot-grünen Regierung von der Fiskalpolitik des damaligen Finanzministers Oskar Lafontaine (vgl. Zohnhöfer 2004: 109f): Sowohl die Haushalts- als auch die

3 Im Unterschied zur Arbeitsmarktpolitik, die die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts sowie Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage eher selektiv beeinflusst, besteht die Beschäftigungspolitik aus gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen wie zum Beispiel der Geld- und Fiskalpolitik (vgl. Zohnhöfer 2007: 353).

4 Zur Arbeit des Bündnisses und den Ursachen für sein Scheitern siehe Streeck 2003.

Steuerpolitik waren expansiv ausgerichtet, und zwar durchaus mit dem Ziel, die Arbeitslosigkeit über eine Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu bekämpfen. Mit dem Rücktritt von Lafontaine als Finanzminister und SPD-Vorsitzender 1999 war dieses „keynesianische Experiment“ (Eichhorst/Zimmermann 2005: 16) jedoch schnell beendet. Die zentralen Reformen der ersten Regierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik waren die Rücknahme der Lockerung des Kündigungsschutzes sowie ein Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (vgl. Eichhorst/Zimmermann 2005: 12). Als aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung von 1999 bis 2001 die Arbeitslosenzahlen zu sinken begannen, ging die Regierung zur „Politik der ruhigen Hand“ über und verzichtete auf weitergehende Reformen (Eichhorst/ Zimmermann 2005: 13). Erste Schritte in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurden allerdings bereits 2001 mit dem „Job-AQTIV-Gesetz“ eingeleitet.⁵ Unter der zweiten rot-grünen Koalition kam es dann zu einer regelrechten Wende in der Arbeitsmarktpolitik. Nachdem Ende 2001 die Arbeitslosenzahlen wieder stiegen und sich 2002 mit dem „Vermittlungsskandal“⁶ der Bundesagentur für Arbeit ein „Gelegenheitsfenster“ für grundlegende arbeitsmarktpolitische Reformen geöffnet hatte, setzte Bundeskanzler Schröder die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ein, nach ihrem Vorsitzenden auch als Hartz-Kommission bezeichnet. Die Empfehlungen der Kommission flossen schließlich in die vier „Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ein, die zwischen 2003 und 2005 in Kraft traten (vgl. im Folgenden Schmid 2007: 279ff): „Hartz I“ beinhaltete dabei unter anderem die Förderung der Zeitarbeit und Verschärfungen bei Sperrzeiten und Zumutbarkeitsregeln. Außerdem wurden flächendeckend so genannte Personal-Service-Agenturen eingerichtet, mit denen die Arbeitsagenturen Arbeitslose an Unternehmen ausleihen und in „Leerphasen“ qualifizieren sollten. „Hartz II“ reformierte die geringfügige Beschäftigung und einige Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Unter anderem wurde die Ich-AG zur Förderung der Existenzgründung von Arbeitslosen eingeführt. „Hartz III“ leitete die Umstrukturierung der ehemaligen Bundesanstalt zur Bundesagentur für Arbeit ein und zielte darauf ab, den Dienstleistungscharakter und die Effizienz der staatlichen Arbeitsvermittlung zu stärken. Mit „Hartz IV“ schließlich wurden Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt und durch die neue „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ bzw. das „Arbeitslosengeld II“ ersetzt. Vor dieser Reform hatte es in der Bundesrepublik mit Arbeitslosengeld

5 Die Abkürzung „AQTIV“ steht dabei für Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln.

6 Der Vermittlungsskandal wurde öffentlich durch einen Bericht des Bundesrechnungshofes, demzufolge ein großer Teil der Vermittlungsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit gefälscht war (vgl. dazu Kemmerling/ Bruttel 2006: 91).

und Arbeitslosenhilfe zwei Transferleistungen gegeben, deren Höhe vom früheren Einkommen der Betroffenen abhängig war. Seit 2005 gilt dies nur noch für das Arbeitslosengeld I (ALG I), während das neue Arbeitslosengeld II (ALG II) bedürftigkeitsgeprüft und in seiner Höhe einkommensunabhängig ist. Eingebettet waren die arbeitsmarktpolitischen Reformen in die so genannte „Agenda 2010“, die zu günstigeren Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung führen sollte. Neben den Hartz-Gesetzen bestand die Agenda-Politik aus Reformen in den Bereichen Gesundheits-, Steuer- und Rentenpolitik. Aus der Perspektive der Arbeitsmarktpolitik ist vor allem das „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ von 2003 erwähnenswert: Damit wurde sowohl die Verkürzung der Bezugsdauer des ALG I beschlossen als auch eine leichte Lockerung des Kündigungsschutzes – womit die zweite rot-grüne Regierung fast wieder zur ursprünglichen Reform der Kohl-Regierung zurückkehrte.

Mit den Hartz-Reformen wurde eine Neuorientierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik vollzogen, die sich bereits im „Job-AQTIV-Gesetz“ von 2001 angedeutet hatte, und zwar der Wandel hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (vgl. Oschmiansky/Ebach 2009: 17f, Mohr 2008: 199). Die zentralen Ziele sind dabei gemäß des Prinzips vom „Fördern und Fordern“ eine schnellere und effizientere Integration in den Arbeitsmarkt; gleichzeitig sollen die Eigenbemühungen der Arbeitslosen verstärkt werden. Insgesamt wurden die Hartz-Gesetze und vor allem „Hartz IV“ in der Literatur als Reformen mit einer beachtlichen Reichweite charakterisiert (Kemmerling/Bruttel 2006: 90, Trampusch 2005: 78). Zimmermann (2005: 3) spricht sogar von einer „Zeitenwende am Arbeitsmarkt“.

3 Zwischen den Stürmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition bis 2009

3.1 Senkung der Sozialabgaben

Da die hohen Lohnnebenkosten als eine zentrale Ursache für die Beschäftigungskrise der Bundesrepublik angesehen werden, war deren Senkung seit den 1990er Jahren primäres Ziel der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Sozialversicherungsbeiträge verteuern den Faktor Arbeit und führen zu einer niedrigeren Arbeitsnachfrage der Unternehmen (Scharpf 2000). Ihre Senkung war deshalb bereits Ziel der zweiten Regierung Kohl sowie der beiden rot-grünen Regierungen (vgl. Streeck/Trampusch 2005). Und auch die Große Koalition bekräftigte in ihrem Koalitionsvertrag, die Höhe der Sozialabgaben unter die „magische Schwelle“ (Streeck/Trampusch 2005: 189) von 40% zu senken. Im

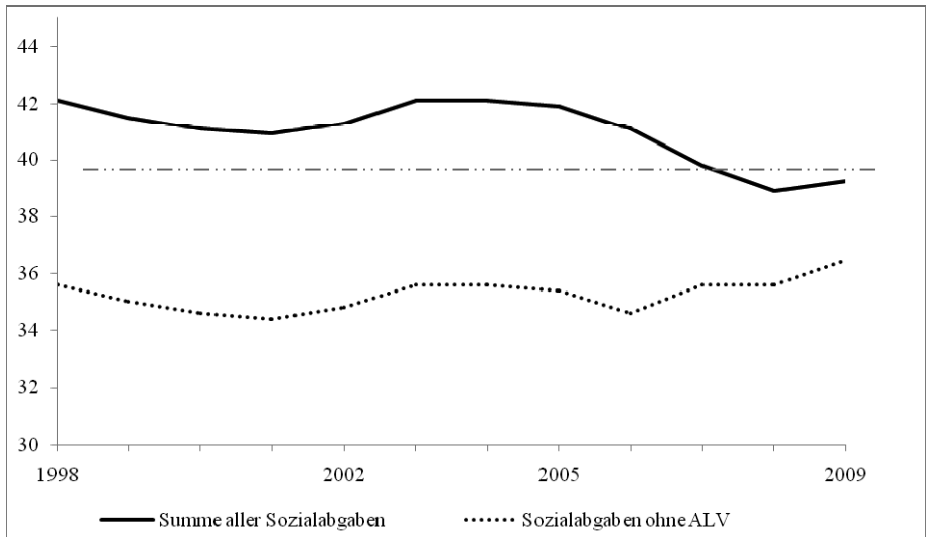
Gegensatz zu ihren Vorgängerregierungen war sie dabei wesentlich erfolgreicher, und zwar vor allem im Bereich der Arbeitslosenversicherung: Von 2005 bis 2009 sank der Beitragssatz hier von 6,5% auf 2,8%. Im Koalitionsvertrag war zunächst eine Reduzierung auf 4,5% vorgesehen, gegenfinanziert durch einen Teil der Mehrwertsteuererhöhung. Dass die Senkungen im weiteren Verlauf der Legislaturperiode deutlicher als geplant ausfielen, lag vor allem am sinkenden Problemdruck und der damit verbundenen „Erholung“ des Haushaltes der Bundesagentur für Arbeit. Die Arbeitslosenzahlen begannen ab 2006 zu sinken, und nachdem die Bundesagentur von 2003 bis 2005 hohe Defizite ausweisen musste, betrug der Überschuss 2006 11,2 Milliarden Euro, und auch 2007 konnte ein Plus von 6,6 Milliarden Euro erwirtschaftet werden.⁷ Vor allem die Union sprach sich dafür aus, diese Überschüsse für Beitragssatzsenkungen zu nutzen.⁸ Auch bei den gesamten Sozialabgaben gelang der Regierung Merkel eine deutlichere Reduzierung als den beiden Regierungen Schröder. Nachdem die Sozialversicherungsbeiträge von 1998 bis 2005 zwischen 41 und 42% schwankten, konnten sie ab 2007 unter die angekündigte Marke von 40% gebracht werden. Diese Entwicklung lässt sich überwiegend auf die deutliche Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zurückführen: Betrachtet man nämlich nur die Höhe der übrigen Sozialabgaben, ergibt sich, wie in Abbildung 1 ersichtlich, ab 2006 sogar ein leichter Anstieg.

Wie lässt sich diese Entwicklung bewerten? Bei der Senkung der Sozialabgaben ist auf der Zielebene kein Politikwechsel durch die Große Koalition festzustellen, allerdings war sie deutlich erfolgreicher als ihre Vorgängerregierungen. Begünstigt wurde dieser Erfolg durch die Erholung am Arbeitsmarkt. Die Entwicklung der Einnahmenseite der Arbeitslosenversicherung ermöglichte es der Bundesregierung, Beitragssatzsenkungen überwiegend ohne eine Gegenfinanzierung oder unpopuläre Leistungskürzungen durchzuführen, was die konkrete Verwirklichung des Ziels deutlich erleichtert haben dürfte.

⁷ Bundesagentur für Arbeit 2007: Geschäftsbericht, Nürnberg.

⁸ Vgl. www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,433274,00.html (letzter Zugriff am 25.9.2009).

Abbildung 1: Entwicklung der Höhe der Sozialabgaben seit 1998, in % des Bruttolohns



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; eigene Darstellung.

Auf der Ausgabenseite kam es in der passiven Arbeitsmarktpolitik mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I (ALG I) allerdings zu einer Reform, die zumindest längerfristig wieder zu höheren Beitragssätzen führen könnte. 2003 war die Bezugsdauer von der rot-grünen Regierung von maximal 32 Monaten auf höchstens 12 bzw. für Ältere 18 Monate gesenkt worden. Die Verkürzung trat Anfang 2006 in Kraft, wurde jedoch bereits zwei Jahre später von der Großen Koalition in Teilen zurückgenommen. Seit 2008 liegt die Bezugsdauer des ALG I je nach Lebensalter und Dauer des vorherigen Beschäftigungsverhältnisses bei bis zu 24 Monaten, die Reform bedeutet also eine Verlängerung um sechs Monate. Die Forderung nach einer längeren Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für diejenigen Arbeitslosen, die lange Zeit in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, wurde bereits im Bundestagswahlkampf 2005 von der Union vertreten.⁹ 2006 griff der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Jürgen Rüttgers, den Vorschlag wieder auf und erreichte einen entsprechenden Beschluss des CDU-Bundesparteitages, ohne dass die Forderung jedoch innerhalb der Koalition weiter verfolgt wurde. Ab 2007 forderte der da-

⁹ Vgl. im Folgenden: www.zeit.de/online/2007/42/arbeitslosengeld-grosse-koalition (letzter Zugriff am 25.9.2009).

malige Parteivorsitzende der SPD, Kurt Beck, ebenfalls eine verlängerte Bezugsdauer des ALG I. Innerhalb der SPD gab es Widerstand gegen die Pläne von Beck, und zwar vor allem vom damaligen Arbeitsminister Franz Müntefering, der eine Abkehr von der rot-grünen Agenda-Politik befürchtete. Ende Oktober 2007 setzte sich Beck schließlich gegen Müntefering, und damit immerhin gegen den zuständigen Minister und Vizekanzler durch.

Mit dieser Reform vollzog die Große Koalition durchaus einen Politikwechsel, da die Reformen der Vorgängerregierung teilweise zurückgenommen wurden. International vergleichende empirische Studien über die Determinanten von Arbeitslosigkeit bestätigen zudem, dass vor allem die Länge der Auszahlung von Transferleistungen (und weniger die absolute Höhe) tendenziell mit einer höheren Arbeitslosenquote einhergeht (Franz 2006: 423, Layard et al. 2005: xvi). Die Änderung widerspricht schließlich den Zielen anderer Reformen der Großen Koalition: Vor allem die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre zielt auf eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer.¹⁰

3.2 Änderungen des Hartz IV-Gesetzes

Im Bereich von „Hartz IV“ kam es unter der Großen Koalition nur zu kleineren Änderungen. 2006 wurden die Sätze der Regelleistung in Ost und West angeglichen, und zwar von 331 Euro im Osten auf einheitlich 345 Euro¹¹. Als Reaktion auf die ausufernden Kosten für „Hartz IV“ verabschiedete die Bundesregierung außerdem einige kleinere Korrekturen mit dem Ziel, den Anstieg der Bedarfsgemeinschaften sowie den Leistungsmissbrauch in Grenzen zu halten. Unter ande-

10 Eine andere Reform, die die Erwerbsbeteiligung Älterer betrifft, ist die der so genannten „58er-Regelung“, mit der lange Zeit die Frühverrentung in der Bundesrepublik gefördert wurde. Danach konnten Arbeitslose ab dem 58. Lebensjahr Arbeitslosengeld unter „erleichterten Voraussetzungen“ beziehen, d.h. sie mussten dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen und konnten (obwohl die Verfügbarkeit Voraussetzung für den Bezug von Transferleistungen ist) dennoch weiter Arbeitslosengeld erhalten. Dafür mussten sich die Betroffenen verpflichten, zum frühestmöglichen Zeitpunkt abschlagsfrei in Rente zu gehen. In der Arbeitslosenstatistik tauchten diese Personen nicht mehr auf – ein Entlastungseffekt, der sich 2005 auf immerhin 230 000 Personen belief (Franz 2006: 351). Die „58er-Regelung“ war bis Ende 2005 befristet und wurde zunächst bis Ende 2007 verlängert. Ab 2008 ist der erleichterte Bezug von Arbeitslosengeld für Ältere nicht mehr möglich. Ein einfaches Auslaufen der Regelung hätte jedoch für ALG II-Empfänger eine „Zwangsverrentung“ bedeutet: Da es sich beim ALG II um eine Fürsorgeleistung handelt, gilt das Prinzip der Nachrangigkeit, d.h. die Betroffenen müssen vor dem Rückgriff auf das ALG II Anträge auf vorrangige Leistungen stellen. 2008 einigte sich die Große Koalition deshalb auf die „63er-Regelung“. Die Pflicht, vorzeitig in Rente zu gehen, besteht jetzt erst ab dem 63. Lebensjahr, was die Abschläge in der Rentenhöhe begrenzt. Weiterhin werden allerdings Arbeitslose über 58, die mindestens ein Jahr arbeitslos waren, nicht mehr von der Arbeitslosenstatistik erfasst.

11 Parallel zur Rentenerhöhung stieg der Regelsatz im Juli 2008 auf 351 Euro und beträgt seit Juli 2009 359 Euro.

rem wurden die Sanktionsregeln bei Pflichtverstößen verschärft sowie die Kontrollbefugnisse der Träger durch die Einrichtung von Außendiensten und einen erleichterten Datenabgleich mit anderen Behörden gestärkt. Eine andere „Baustelle“ im Bereich der Grundsicherung wurde allerdings nicht beseitigt, und zwar die Organisation der Zuständigkeit für die Empfänger des Arbeitslosengeldes II (vgl. im Folgenden Kemmerling/Bruttel 2006: 106f). Bei den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss über das Hartz IV-Gesetz Ende 2004 hatte die rot-grüne Regierung eine Zuständigkeit der Bundesagentur präferiert, während die Union die Verantwortung in die Hände der Kommunen legen wollte, da diese näher an den Betroffenen und den regionalen Arbeitsmärkten seien. Eine alleinige Zuständigkeit der Kommunen hätte allerdings eine Schwächung der Sozialpartner impliziert, da sie in kommunalen Gremien im Gegensatz zu denen der Bundesagentur nicht vertreten sind. Nach dem Kompromiss im Vermittlungsausschuss wird die Mehrheit der ALG II-Empfänger nun in „Job-Centern“ betreut, die von Arbeitsgemeinschaften (kurz: ARGEn) aus Kommunen und Arbeitsagenturen gemeinsam betrieben werden. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 20. Dezember 2007 muss jedoch bis Ende 2010 eine Reform dieser Zuständigkeitsstruktur erfolgen, da die Organisationsform der ARGEn gegen das verfassungsrechtliche Verbot der Mischverwaltung verstößt.¹² Daraufhin einigten sich Bundesarbeitsminister Olaf Scholz und die Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, Rüttgers und Beck, auf eine Neuregelung. Die Jobcenter sollten in eigenständige Behörden umgewandelt werden, was allerdings eine Grundgesetzänderung erfordert hätte. Dieser Kompromissvorschlag wurde im März 2009 von der Unionsfraktion gestoppt. Sie begründete ihre Ablehnung damit, dass eine Umstrukturierung in Zeiten der Wirtschaftskrise zu hohe Kosten verursachen würde und die Reform deshalb auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden sollte.¹³

Insgesamt fand unter der Großen Koalition bei der Ausgestaltung des ALG II kein Politikwechsel statt. Bereits der Name des „Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung“, das die meisten Änderungen beinhaltete, zeigt, dass es sich dabei um eine Weiterentwicklung im Sinne der ursprünglichen Hartz-Reformen handelte. Um die Kostenexplosion bei Hartz IV in den Griff zu bekommen, wurde innerhalb des bestehenden Prinzips „Fördern und Fordern“ die letztere Komponente gestärkt.

12 Vgl. www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg07_118.html (letzter Zugriff am 25.9.2009).

13 Vgl. www.sueddeutsche.de/politik/56/458705/text/ (letzter Zugriff am 25.9.2009).

3.3 Reformen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Reformen der Großen Koalition im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich in zwei Phasen einteilen. Bis 2008 wurden überwiegend ältere Instrumente verlängert sowie kleinere Korrekturen durchgeführt. 2006 führte die Große Koalition beispielsweise die „Ich-AG“ und das bisher zusätzlich bestehende Überbrückungsgeld zum neuen Gründungszuschuss zusammen, der im Vergleich zur „Ich-AG“ strengere Anspruchsvoraussetzungen hat. 2007 kam es zur Einführung neuer bzw. zur Erweiterung bereits bestehender Instrumente zur besseren Integration der „Problemgruppen“ am Arbeitsmarkt (Ältere und Langzeitarbeitslose sowie Arbeitnehmer ohne Schul- und Berufsabschluss). Dabei handelte es sich überwiegend um Zuschüsse an Arbeitgeber, die Angehörige der jeweiligen Problemgruppen einstellen. Ende 2008 wurde schließlich mit dem „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ eine grundlegendere Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik angegangen. Mehrere kleinere Einzelleistungen wurden abgeschafft und können nun über ein so genanntes „Vermittlungsbudget“ bewilligt werden. Über die Verwendung dieses Budgets können die Vermittler in den Arbeitsagenturen vor Ort Leistungen je nach Einzelfall und Bedarf gewähren. Ebenfalls neu ist das „Experimentierbudget“, mit dem innovative Instrumente im Rahmen befristeter Projekte getestet werden können. Künftig werden außerdem Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses über die Arbeitsmarktpolitik finanziert. Mit dem Gesetz wurden zugleich 27 Instrumente abgeschafft, darunter auch einige Kernstücke der Hartz-Reformen wie die Personal-Service-Agenturen.

In der aktiven Arbeitsmarktpolitik kam es auch zu einer „Nicht-Entscheidung“: Entgegen der Ankündigung im Koalitionsvertrag konnte sich die Große Koalition nicht auf die Einführung eines allgemeinen Kombilohn-Modells einigen. Ursprünglich hatte man geplant, die bestehenden Regelungen wie zum Beispiel die Lohnzuschüsse im dritten Sozialgesetzbuch und das ergänzende Arbeitslosengeld II in einem einheitlichen Modell zusammenzufassen. Diese Forderung ging überwiegend von der Union aus und wurde wohl auch deshalb fallengelassen, weil die SPD im Gegenzug Pläne zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne aufgeben sollte.¹⁴

Insgesamt kam es in der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition zu keinem substantiellen Politikwechsel. Mit dem „Gesetz zur Neuausrichtung“ wurden zwar mit dem Vermittlungs- und dem Experimentierbudget neue Ansätze gefunden, die die Kompetenzen der Arbeitsvermittler vor Ort stärken und einen flexibleren Einsatz einzelner Hilfeleistungen erlauben. Andererseits führte

14 Vgl. www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,415369,00.html (letzter Zugriff am 25.9.2009).

die Große Koalition mehrere neue, den alten ähnliche Instrumente ein und weiterte den Geltungsbereich bestehender Maßnahmen aus. Von einer radikalen „Entrümpelung“ und Vereinfachung kann deshalb nicht gesprochen werden. Insgesamt ist allerdings auch nur schwer feststellbar, wie deutlich die Arbeitsmarktpolitik „entrümpelt“ wurde, da selbst innerhalb der Bundesregierung Unklarheit über die Gesamtzahl der Instrumente besteht. So erklärte das Bundesarbeitsministerium auf eine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion:

„Für die Zählung der Instrumente bzw. Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es in Deutschland kein (...) gemeinsam festgelegtes Konzept. Von daher existieren sowohl unterschiedliche Zählweisen als auch unterschiedliche Angaben zur Zahl der Instrumente bzw. Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (BT-Drs. 16/10048: 1).

Eine grundlegende Reform der Arbeitsförderung dürfte außerdem dadurch erschwert worden sein, dass für eine Mehrheit der vorhandenen Instrumente keine Evaluationen vorliegen.

3.4 Reformen in der Arbeitsrechtspolitik

Im Bereich der Arbeitsrechtspolitik sind vor allem die Reformen zum Thema Mindestlohn relevant, die sich auf zwei Ebenen abspielten.¹⁵ Einerseits kam es zur Einführung von Mindestlöhnen, indem die Große Koalition im Laufe der Legislaturperiode mehrere Branchen zusätzlich in den Geltungsbereich des „Arbeitnehmer-Entsendegesetzes“ aufnahm. Nach diesem Gesetz können tarifvertraglich vereinbarte Mindestlöhne für allgemeinverbindlich erklärt werden, d.h. sie gelten dann für alle Beschäftigten einer Branche und somit auch für diejenigen, die eigentlich nicht unter einen Tarifvertrag fallen. 2007 wurde – wie im Koalitionsvertrag angekündigt – das Gebäudereinigerhandwerk in das Entsendegesetz aufgenommen. Zudem einigte sich die Regierung nach längeren Auseinandersetzungen darauf, die Briefdienstleistungen ebenfalls mit einzubeziehen. Da der Post-Mindestlohn zeitgleich mit dem Wegfall des Briefmonopols der Deutschen Post Anfang 2008 in Kraft trat, war er höchst umstritten. Der Post-Mindestlohn folgte dem Tarifvertrag der Gewerkschaft Verdi und des von der Deutschen Post dominierten „Arbeitgeberverband Postdienste“ und verdrängte andere, ebenfalls tarifvertraglich festgelegte Mindestlöhne. Die Wettbewerber der Deutschen Post argumentierten, dass sie mit dem Post-Mindestlohn nicht konkurrenzfähig seien und er nur dazu führe, die Monopolstellung der Deutschen

¹⁵ Für einen umfassenden Überblick über die Arbeitsrechtspolitik der Großen Koalition siehe Deinet/ Kittner 2009.

Post aufrechtzuerhalten.¹⁶ Anfang 2009 wurden sechs weitere Branchen in das Entsendegesetz aufgenommen: die Pflegebranche, Sicherheitsdienstleistungen, Bergbauspezialarbeiten, Wäschereidienstleistungen, die Abfallwirtschaft sowie Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten und Dritten Sozialgesetzbuch. Sobald sich in diesen Branchen die Tarifparteien auf einen Mindestlohn geeinigt haben, kann dieser auf Antrag für allgemeinverbindlich erklärt werden. Aktuell werden Mindestlöhne in der Bauwirtschaft, im Gebäudereinigerhandwerk und bei den Briefdienstleistungen angewandt. Die übrigen Branchen haben sich bereits auf tarifvertragliche Mindestlöhne geeinigt und eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung beantragt. Der zuständige Tarifausschuss des Bundesarbeitsministeriums hat den Anträgen für die Abfallwirtschaft, die Wäschereidienstleistungen und die Bergbauspezialarbeiten inzwischen zugestimmt, so dass Mindestlöhne in diesen Branchen vom Bundesarbeitsminister per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt werden können.¹⁷

Zusätzlich zur Ausweitung des Entsendegesetzes wurden von der Großen Koalition 2009 auch die allgemeinen Verfahren zur Einführung von Mindestlöhnen geändert. Wie bisher können nach dem Entsendegesetz Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn die Tarifbindung der jeweiligen Branche mindestens 50% beträgt. Die Gesetzesänderung erlaubt nun zusätzlich, dass im Falle konkurrierender Tarifverträge innerhalb einer Branche der Vertrag mit der höheren Tarifbindung den anderen verdrängt. Künftig besteht außerdem eine zweite Option zur Einführung von Mindestlöhnen nach dem „Mindestarbeitsbedingungengesetz“. Mit Hilfe dieses Gesetzes aus dem Jahr 1952 (das bisher noch nie angewandt wurde) können Mindestlöhne auch in Branchen eingeführt werden, in denen es keine Tarifverträge gibt bzw. in denen die Tarifbindung unter 50% liegt. Dabei prüft zunächst ein Hauptausschuss, ob in einer Branche „soziale Verwerfungen“ vorliegen und deshalb Mindestlöhne festgelegt werden sollten. Die konkrete Höhe wird dann von einem Fachausschuss bestimmt.

Bei der Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und den Änderungen des Mindestarbeitsbedingungengesetzes handelt es sich insgesamt um einen deutlichen Politikwechsel. Zu Beginn der Legislaturperiode galt das Entsendege-

16 Vgl. spiegel.de/wirtschaft/0,1518,521206,00.html (letzter Zugriff am 25.9.2009). Nachdem mehrere Konkurrenten der Deutschen Post gegen die Einführung des Post-Mindestlohns geklagt hatten, wurde er bereits im Jahr 2008 vorläufig gekippt. Im Januar 2010 schließlich entschied auch das Bundesverwaltungsgericht, dass der Post-Mindestlohn aufgrund von Verfahrensfehlern des Bundesarbeitsministeriums rechtswidrig ist.

17 Vgl. www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,646175,00.html (letzter Zugriff am 25.9.2009). Für die Pflegebranche gilt dabei ein gesondertes Verfahren: Da die Kirchen als größte Arbeitgeber der Branche generell keine Tarifverträge abschließen, entscheidet in der Pflegebranche eine spezielle Kommission, die im September 2009 erstmals zusammentrat, über die Höhe der Lohnuntergrenzen.

setz nur für die Baubranche und umfasste circa 700 000 Beschäftigte. Mit der Ausweitung auf acht zusätzliche Branchen können ab 2009 Mindestlöhne für drei Millionen Beschäftigte vereinbart werden – ein deutlicher Anstieg (BMAS 2009: 14). Innerhalb der Union hatte es vor allem vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Michael Glos Widerstand gegen die Änderungen beim Entsende- und Mindestarbeitsbedingengesetz gegeben. CDU/CSU konnten allerdings ihren Standpunkt durchsetzen, flächendeckende gesetzliche Mindestlöhne nicht zu akzeptieren.

In der Arbeitsrechtspolitik kam es auch zu einer erwähnenswerten „Nicht-Entscheidung“ – weitere Reformen fanden nämlich nicht statt. Im Koalitionsvertrag war noch angekündigt worden, dass die Möglichkeit, Arbeitsverträge bis zu 24 Monate sachgrundlos zu befristen, gestrichen und dafür die Option eingeräumt werden sollte, bei Neueinstellungen die Probezeit von sechs auf bis zu 24 Monate zu erhöhen. Dieser Vorschlag wurde nach Kritik von Seiten der Wirtschaftsverbände nicht umgesetzt.¹⁸ Weiterreichende Änderungen des Kündigungsschutzes waren bereits während der Koalitionsverhandlungen ausgeschlossen worden. Die Förderung von betrieblichen Bündnissen und damit Einschränkungen bei der Gültigkeit von Flächentarifverträgen, wie sie die Union im Wahlkampf gefordert hatte, wurden ebenfalls zu Beginn der Koalitionsverhandlungen ausgeschlossen.

3.5 Benachbarte Politikfelder

Auch in Politikfeldern außerhalb der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kam es zu Gesetzesänderungen mit Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Eine dieser Reformen ist die „Rente mit 67“, also die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre, die insgesamt auf eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer abzielt (vgl. Schmidt i.d.B.). Das zweite Politikfeld mit deutlichen Bezügen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist die Familienpolitik. Die Große Koalition beschloss hier neben der Einführung des „Elterngeldes“ den bereits unter der Vorgängerregierung begonnenen Ausbau der Kinderbetreuung (vgl. Henninger/von Wahl i.d.B.). Ausdrückliches Ziel dieser Reformen war die erleichterte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, womit vor allem die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöht werden soll. Insgesamt zeichnet sich also auch unter der Großen Koalition ein Ende der beschäftigungspolitischen Strategie ab, die Arbeitslosigkeit über eine künstliche Verknappung des Arbeitsangebotes bestimmter Bevölkerungsgruppen (vor allem ältere Beschäftig-

18 Vgl. www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,437162,00.html (letzter Zugriff am 25.9.2009).

te und Frauen) zu senken – eine Strategie, die bis in die 1990er Jahre in der Bundesrepublik häufig eingesetzt wurde (vgl. von Rhein-Kress 1996).

4 Reaktionen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf die Wirtschafts- und Finanzkrise

Ende 2008 platzte die Blase, die sich am amerikanischen Immobilienmarkt über Jahre aufgebaut hatte.¹⁹ Da sich zahlreiche ausländische Banken, darunter auch viele deutsche, am US-Hypothekenmarkt verspekuliert hatten, wurde die amerikanische Krise zu einer weltweiten Finanzkrise. Als am 15. September 2008, dem „schwarzen Montag“, die Investmentbank „Lehman Brothers“ Insolvenz beantragen musste, löste dies eine regelrechte Panik auf den internationalen Finanzmärkten aus. Viele Banken mussten Abschreibungen in Rekordhöhen vornehmen, und der Geldhandel zwischen den einzelnen Banken kam nahezu vollständig zum Erliegen. Der Kreditzugang für Unternehmen wurde deutlich erschwert, wodurch sich die Finanzkrise schließlich zu einer Krise der Realwirtschaft entwickelte. Die Politik reagierte mit historisch einmaligen Maßnahmen: Die Bundeskanzlerin und der Bundesfinanzminister gaben öffentlich eine Garantie für alle deutschen Spareinlagen ab, und mit dem „Finanzmarktstabilisierungsgesetz“ vom Oktober 2008 wurden den Banken 500 Milliarden Euro an Krediten zur Verfügung gestellt. Im April 2009 beschloss die Große Koalition das „Rettungsübernahmegesetz“, das sogar eine vorübergehende Verstaatlichung von Banken möglich machte (vgl. Herweg/Zohlhöfer i.d.B.).

Um die Folgen der Finanzkrise für die Realwirtschaft in Grenzen zu halten, verabschiedete die Bundesregierung im November 2008 ein erstes Konjunkturpaket („Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“).²⁰ Neben der Ausweitung von steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen lag der Schwerpunkt auf der staatlichen Förderung von Investitionen. Das Konjunkturpaket zielte außerdem darauf ab, den Konsum der privaten Haushalte anzukurbeln, weshalb Neuwagenkäufe für ein Jahr von der Kfz-Steuer befreit und die Absatzbarkeit von Handwerkerleistungen ausgeweitet wurden. Im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde die maximale Bezugsdauer des Kurz-

19 Vgl. im Folgenden www.bundesfinanzministerium.de/nr_69116/DE/Buergerinnen-und-Buerger/Gesellschaft_und_Zukunft/finanzkrise/076_Entwicklung_Finanzmarktcrise.htm (letzter Zugriff am 25.9.2009).

20 Vgl. im Folgenden www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=278022.html (letzter Zugriff am 25.9.2009).

arbeitergeldes von 12 auf 18 Monate verlängert.²¹ Bereits zwei Monate später, im Januar 2009, legte die Große Koalition mit dem „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ ein zweites Konjunkturpaket auf.²² Auch hier lag ein Schwerpunkt auf der Förderung des Konsums. Dafür wurden im Bereich der Einkommensteuer der Eingangssteuersatz gesenkt, der Grundfreibetrag erhöht und der Progressionsverlauf gemildert, wodurch sich für die privaten Haushalte 2009 und 2010 ein Entlastungseffekt von circa 9 Milliarden Euro ergibt. Außerdem sanken die Beitragssätze zur Arbeitslosen- sowie zur gesetzlichen Krankenversicherung. Familien wurde ein einmaliger Kinderbonus von 100 Euro ausgezahlt. Zur Sicherung von Arbeitsplätzen in der Automobilindustrie führte die Große Koalition die so genannte „Umweltprämie“ ein: Bei gleichzeitiger Verschrottung eines alten Fahrzeugs wurden beim Neuwagenkauf 2500 Euro ausgezahlt. Neben der Ankurbelung des Konsums war das zweite Kernstück des Konjunkturpakets ein öffentliches Investitionsprogramm im Umfang von 17 Milliarden Euro, unter anderem für Infrastrukturmaßnahmen und die Sanierung von Schulen und Hochschulen. Über den „Wirtschaftsfond Deutschland“ stellte die Regierung zudem 100 Milliarden Euro an Bürgschaften für Unternehmen zur Verfügung. Auch das zweite Konjunkturpaket wurde von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begleitet: Die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes stieg erneut auf nun maximal 24 Monate. Zusätzlich erstattet die Bundesagentur für Arbeit Unternehmen im Falle von Kurzarbeit 50% der Sozialversicherungsbeiträge bzw. 100%, falls die Beschäftigten während des Arbeitsausfalls qualifiziert werden.

Insgesamt wurden von der Großen Koalition zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise teilweise erstaunliche und historisch einmalige Maßnahmen ergriffen. Die eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente überraschen dabei allerdings am wenigsten: Bei der Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes, die als zentrale Reaktion auf die befürchteten Folgen der Krise bezeichnet werden kann, griff die Große Koalition auf ein bewährtes arbeitsmarktpolitisches Instrument zurück und weitete dessen Anwendungsmöglichkeiten deutlich aus. Diese Ausweitung kann auch erklären, warum ein Durchschlagen der Krise auf den deutschen Arbeitsmarkt zunächst verhindert werden konnte. Trotz einer Wachstumsprognose von historisch einmaligen mi-

21 Nach dem dritten Sozialgesetzbuch kann ein Unternehmen Kurzarbeitergeld beantragen, wenn ein erheblicher Arbeitsausfall besteht, wenn also die wöchentliche Arbeitszeit vorübergehend verkürzt werden muss. Für die Beschäftigten entsteht dadurch ein Lohnausfall, der von der Bundesagentur für Arbeit teilweise ausgeglichen wird. Ziel dieser Regelung ist es, Entlassungen aufgrund von kurzfristigen Produktionsrückgängen zu vermeiden und so den Anstieg der Arbeitslosigkeit in konjunkturell schlechten Zeiten zu begrenzen.

22 Vgl. im Folgenden www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikationen/Bestellservice/_Anlagen/2009-02-25-flyer=krise-meistern,property=publicationFile.pdf (letzter Zugriff am 25.9.2009).

nus sechs Prozent für das Jahr 2009²³ blieb die Lage am Arbeitsmarkt relativ stabil. Nachdem die Arbeitslosenzahlen Ende 2008 noch unter drei Millionen lagen, stiegen sie zwar bis August 2009 auf 3,4 Millionen an, waren damit aber immer noch deutlich niedriger als zu Beginn der 16. Legislaturperiode. Gleichzeitig ist die Zahl der Kurzarbeiter von 100 000 im Jahr 2008 auf 1,2 Millionen im März 2009 angewachsen (BA 2009: 57). Der massive Einsatz der Arbeitsmarktpolitik half also, den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu begrenzen.

Neben der Bereitstellung hoher Bürgschaften für Banken und der gesetzlichen Möglichkeit, Banken vorübergehend zu verstaatlichen, enthalten die beiden Konjunkturpakete weitere Überraschungen. Sie stellen nämlich eine Rückkehr zu einer „keynesianischen“ Beschäftigungs- bzw. Konjunkturpolitik dar. Darunter versteht man den Versuch, Arbeitslosigkeit über eine Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu bekämpfen. Die Nachfragesteigerung kann dabei prinzipiell auf zwei Wegen angegangen werden: Einerseits kann die Regierung staatliche Investitionsprogramme auflegen, die direkt nachfragesteigernd wirken. Eine zweite Möglichkeit besteht darin, das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte zu erhöhen, in der Hoffnung, dass ein Großteil in den Konsum fließt und die Nachfrage auf diesem Wege wächst (Franz 2006: 412f). Betrachtet man die Konjunkturpakete der Großen Koalition, so sind beide Elemente einer solchen Konjunkturpolitik enthalten. Mit dem ersten Konjunkturpaket wurden staatliche Investitionen in einer Größenordnung von 30 Milliarden Euro gefördert, der Umfang des zweiten Pakets liegt sogar bei 50 Milliarden Euro.²⁴ Mit den Entlastungen bei der Einkommensteuer und den Sozialabgaben, der „Umweltprämie“ sowie der finanziellen Unterstützung von Familien wurde außerdem der Versuch unternommen, eine Steigerung des privaten Konsums zu erreichen.

Erstaunlich ist dieser Wandel in der Beschäftigungspolitik in mehrfacher Hinsicht: Immerhin hatte sich die Große Koalition im Koalitionsvertrag noch das Ziel gesetzt, die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben (CDU, CSU und SPD 2005: 16). Einer der Hauptnachteile einer keynesianischen Konjunkturpolitik ist aber gerade ein Anstieg der Staatsverschuldung. Und tatsächlich ging die Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2009 von einer Nettokreditaufnahme von 50 Milliarden Euro aus; für 2010 wurden sogar 86 Milliarden Euro erwartet – der höchste Wert in der Geschichte der Bundesrepublik.²⁵ Die Beschäftigungspolitik der Großen Koalition überrascht aber auch aus historischer Perspektive. In der

23 Vgl. www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=299660.html (letzter Zugriff am 25.9.2009).

24 www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikationen/Bestellservice/_Anlagen/2009-02-25-flyer=krise-meistern,property=publicationFile.pdf (letzter Zugriff am 25.9.2009).

25 Vgl. www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Artikel/2009/06/2009-06-24-haushalt.html (letzter Zugriff am 25.9.2009).

Bundesrepublik hatte sich der Keynesianismus nämlich nie als dominante wirtschaftspolitische Strategie durchsetzen können (vgl. Allen 1989) – mit einer Ausnahme: Zu einem ersten „keynesianischen Zwischenspiel“ kam es interessanterweise auch unter einer Großen Koalition, und zwar von 1966-69 (Schmid 2006: 187). 1967 führte die damalige Regierung mit dem Stabilitätsgesetz eine ganze Reihe konjunkturpolitischer Instrumente ein. Seit den 1980er Jahren gewannen jedoch auch in der Beschäftigungspolitik angebotsorientierte Vorstellungen an Einfluss (Schmid 2006: 189). 1999 folgte dann unter der ersten rot-grünen Regierung ein weiteres „keynesianisches Zwischenspiel“, was sich mit Hilfe der Parteiendifferenzhypothese auch gut erklären lässt: Theoretisch kann nämlich argumentiert werden, dass linke Regierungsparteien eher zu einer keynesianischen Beschäftigungspolitik neigen als konservative (Hibbs 1977). Zur Erklärung der deutschen Beschäftigungspolitik nach 1999 passt diese Hypothese jedoch weniger gut. Nach dem Rückzug Oskar Lafontaines wurde nämlich auch von der SPD-Geführten Bundesregierung keine keynesianisch inspirierte Politik mehr betrieben. Und innerhalb der Union wurde noch im Jahr 2003 vor den „Strohfeuereffekten“ konjunkturpolitischer Maßnahmen gewarnt (BT-Drs. 15/541: 2). Da sowohl CDU/CSU als auch – zumindest seit 1999 – die SPD den Einsatz einer solchen Form von Beschäftigungspolitik mehrheitlich abgelehnt hatten, ist das Zustandekommen der beiden Konjunkturpakete umso erstaunlicher.

5 Kontinuität und Wandel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition

Bei der Bewertung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition fallen einige Besonderheiten auf. Zum einen herrschte in weiten Teilen dieses Politikfeldes hohe Kontinuität vor. Nach dem partiellen Machtwechsel von der rot-grünen Regierung zur Großen Koalition 2005 folgte im Bereich der Arbeitsmarktpolitik kein substantieller Politikwechsel. Bei der Senkung der Sozialabgaben sowie im Bereich von „Hartz IV“ wurden die Ziele der Vorgängerregierung beibehalten, und auch in der aktiven Arbeitsmarktpolitik kam es nicht zu einer radikalen Neuausrichtung. Betrachtet man die Anzahl und die Reichweite der beschlossenen Reformen, stellt man außerdem fest, dass sich vor allem das Feld der Arbeitsmarktpolitik durch eine im Vergleich zur Vorgängerregierung deutlich geringere Reformaktivität auszeichnet. Vereinzelt beschloss die Große Koalition zudem Gesetzesänderungen (wie bei der Einführung von Mindestlöhnen und der verlängerten Bezugsdauer des ALG I), die die Reformen der Vorgängerregierung zurücknahmen. Die Beschäftigungspolitik in Folge der

Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 wiederum überrascht und kann durchaus als „Wende“ bezeichnet werden. Insgesamt kam es somit in der 16. Legislaturperiode nach dem vorangegangenen Umbruch durch die Hartz-Reformen zu einer „ruhigen“ Arbeitsmarktpolitik, im „Sturm“ der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 hingegen zu einem erstaunlichen Wandel in der Beschäftigungspolitik.

6 Erklärung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition

Die hohe Kontinuität in der Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition lässt sich vor allem damit erklären, dass bereits die Hartz-Gesetze der rot-grünen Regierung de facto als Ergebnis einer „informellen Großen Koalition“ (Trampusch 2005: 77) bezeichnet werden können. Da die Union über den Bundesrat an weiten Teilen der Hartz-Reformen beteiligt war, war in diesem Bereich kein grundsätzlicher Wandel zu erwarten.

Die geringe Reichweite der beschlossenen Reformen und die insgesamt eher „ruhige“ Arbeitsmarktpolitik überraschen allerdings. Theoretisch ließe sich nämlich durchaus argumentieren, dass es gerade unter der Großen Koalition zu weiterreichenden Reformen hätte kommen sollen. In der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden häufig institutionelle Barrieren wie die Blockademöglichkeit durch den Bundesrat für das Ausbleiben von Reformen verantwortlich gemacht (vgl. z.B. Schmid 2006). Der Bundesrat war für die Große Koalition als Vetospieler jedoch nicht relevant, da sie in der überwiegenden Zeit über eine eigene Mehrheit in diesem Gremium verfügte. Gemäß der Parteiendifferenzhypothese sollte außerdem die Regierungsbeteiligung rechter Parteien zu einer wirtschaftsliberaleren Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik führen (vgl. Schmid 2006: 181). Und tatsächlich folgte das Wahlprogramm der Union von 2005 dieser theoretischen Erwartung und kann mit seiner Forderung nach einer deutlichen Deregulierung des Arbeitsmarktes durchaus als „radikales Reformprogramm“ bezeichnet werden (Hilmer/Müller-Hilmer 2006: 191ff). Warum kam es vor diesem Hintergrund also zu einer so geringen Reformreichweite, und wie lassen sich Änderungen wie die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne und die Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I erklären?

Die geringe reformpolitische Aktivität der Großen Koalition lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass sich die beiden Regierungsparteien zwar über die übergeordneten Ziele der Arbeitsmarktpolitik (wie zum Beispiel die Senkung der Lohnnebenkosten) einig waren, bezüglich der konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung jedoch meist unterschiedliche Positionen vertraten (vgl. Mer-

kel/Weßels 2007: 21). Beispiele sind die gescheiterte Reform der „Job-Center“ und die „Nicht-Entscheidungen“ bei Kombilohn oder Kündigungsschutz.

Eine zentrale Rolle spielten außerdem die Entwicklungen innerhalb der beiden Regierungsparteien sowie der Parteienwettbewerb. Innerhalb der Union muss zunächst berücksichtigt werden, dass ihre inhaltliche Position in der Arbeitsmarktpolitik nicht so eindeutig zu bestimmen ist, wie es die Parteiendifferenzhypothese vermuten lässt. In der Bundesrepublik gibt es mit Union und SPD zwei „Sozialstaatsparteien“ (Schmidt 2006: 138), was auch in der Arbeitsmarktpolitik dazu führt, dass von der Union kein ausschließlich wirtschaftsliberaler Kurs zu erwarten ist. Vor allem die Christlich-demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA) vertritt, wenngleich auch mit sinkendem innerparteilichen Einfluss, in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durchaus andere Interessen (vgl. Dümig et al. 2006: 118ff). Und tatsächlich zeigte sich beispielsweise die Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion im Bundestag mit den Änderungen beim Thema Mindestlohn „sehr zufrieden“.²⁶ Dass die Union den Änderungen beim Mindestlohn und beim ALG I zustimmte und zugleich auf weiterreichende, unpopuläre Reformen verzichtete, lässt sich jedoch noch besser erklären, wenn man die Wirkung des Parteienwettbewerbs berücksichtigt (vgl. Egle i.d.B.). Von Seiten der Union wurde das schlechte Abschneiden bei der Bundestagswahl 2005 auch auf eine zu wirtschaftsliberale Ausrichtung des Wahlkampfes zurückgeführt. Vor diesem Hintergrund war es der Parteienwettbewerb, der die Union davon abhielt, innerhalb der Großen Koalition weiterreichende und unpopuläre arbeitsmarktpolitische Reformen zu forcieren. Man befürchtete vor allem, im Vergleich zum Koalitionspartner SPD als nicht „sozial“ genug wahrgenommen zu werden. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers äußerte in diesem Zusammenhang, die Union dürfe sich „nicht von der SPD den sozialpolitischen Schneid abkaufen lassen“ (zitiert nach FAZ, 30.10.2005). Auf der anderen Seite sah die SPD durch die Agenda 2010-Politik der Regierung Schröder ihren Ruf als „Sozialstaatspartei“ gefährdet. Die Hartz-Reformen waren vom damaligen Bundeskanzler gegen erhebliche innerparteiliche Widerstände und Protestaktionen der Bevölkerung durchgesetzt worden. Innerhalb der Großen Koalition nun ähnliche arbeitsmarktpolitische Reformen durchzuführen, kam für die Mehrheit der SPD nicht in Frage. Auch hier spielte der Parteienwettbewerb eine wichtige Rolle. Die SPD hatte bei der Bundestagswahl 2005 schlecht abgeschnitten, was sich unter anderem auf die Unzufriedenheit der Wählerschaft über die Hartz-Reformen zurückführen lässt. Diese dürfte auch der Hauptgrund für eine Wählerwanderung hin zur Linkspartei von immerhin einer Million Stimmen gewesen sein (vgl. Hilmer/Müller-Hilmer 2006: 202). Die SPD versuchte des-

26 Vgl. „Arbeitnehmergruppe Aktuell – Oktober 2008“ unter: www.cda.bund.de/arbeitnehmerreport/2008/0810-an-gruppe-aktuell.pdf; Zugriff am 25.9.2009).

halb auch innerhalb der Arbeitsmarktpolitik, ihr Profil als Anwältin der sozialen Gerechtigkeit wieder zu schärfen. Da beide Regierungsparteien ihr schlechtes Abschneiden bei der Bundestagswahl 2005 als Absage der Wählerschaft an weitreichende Reformen interpretierten, lässt sich mit Hilfe des Parteienwettbewerbs gut erklären, warum die Große Koalition insgesamt relativ wenig arbeitsmarktpolitischen Reformeifer zeigte und Änderungen wie die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne und die verlängerte Bezugsdauer des ALG I beschloss.²⁷

Zur Erklärung der eher „ruhigen“ Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition muss allerdings noch ein weiterer Faktor herangezogen werden, und zwar der Problemdruck in diesem Politikfeld. Der Parteienwettbewerb kann zwar, wie gerade beschrieben, weitreichende Reformen verhindern. Existiert aber eine besondere Herausforderung, wie zum Beispiel eine hohe Arbeitslosigkeit, so ist es gerade der Parteienwettbewerb, der zu weitreichenden und unpopulären Reformen führen kann – wenn nämlich die Herausforderung durch moderate Änderungen nicht zu bewältigen ist und ein Andauern die Wiederwahlchancen der Regierungsparteien schmälern könnte (vgl. Zohlnhöfer 2003: 55). Mit diesem Argument wird verständlich, dass die rot-grüne Regierung die Hartz-Reformen umsetzte, obwohl sie in weiten Teilen der Bevölkerung umstritten waren. Gleichzeitig kann so auch erklärt werden, dass der arbeitsmarktpolitische Reformeifer der Großen Koalition deutlich hinter dem der zweiten Regierung Schröder zurückblieb. Es fehlte schlicht der massive Problemdruck, dem die rot-grüne Koalition noch ausgesetzt war. Im Laufe der 16. Legislaturperiode sanken die Arbeitslosenzahlen deutlich, im Oktober 2007 sogar unter 3,5 Millionen – also unter diejenige Marke, an der sich Gerhard Schröder in seiner ersten Amtszeit als Bundeskanzler hatte messen lassen wollen. Für die Große Koalition bestand deshalb kein zwingender Grund, weitreichende und unpopuläre Arbeitsmarktreformen durchzuführen.

Abgesehen von den Auswirkungen des Parteienwettbewerbs und dem sinkenden Problemdruck kann die „ruhige“ Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition schließlich auch mit Hilfe der überdurchschnittlich hohen Reformaktivität der Vorgängerregierung erklärt werden. Gerade weil die Hartz-Gesetze und die Agenda-2010-Politik eine „Zeitenwende“ (Zimmermann 2005: 3) darstellten, ist es letztlich nicht verwunderlich, dass es nach solchen Reformen zu einer Art „Verschnaufpause“ und nicht sofort zu weiteren Umbrüchen in der Arbeitsmarktpolitik kam.

27 Diese Zielsetzung wird auch daran ersichtlich, wie das Bundesarbeitsministerium selbst die Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I begründet: „Damit haben wir dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen“ (BMAS 2009: 3).

Im Gegensatz zur „ruhigen“ Arbeitsmarktpolitik vollzog die Große Koalition in der Beschäftigungspolitik ab 2008 allerdings einen bemerkenswerten und erklärungsbedürftigen Wandel. Ähnlich wie die geringe arbeitsmarktpolitische Reformaktivität unter anderem mit der 2006 einsetzenden Erholung am Arbeitsmarkt erklärt werden kann, spielt bei der Beschäftigungspolitik der Problemdruck eine entscheidende Rolle: Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise löste 2009 die schwerste Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik aus. Die Große Koalition hielt deshalb den Übergang zu einer „keynesianischen“ Beschäftigungspolitik in Gestalt der beiden Konjunkturpakete für alternativlos. Im Gesetzesentwurf zum zweiten Konjunkturpaket vom Januar 2009 heißt es dazu:

„Mit ihren Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft ist die Krise im Dezember 2008 auf dem Arbeitsmarkt angekommen. In Anbetracht dieser Entwicklung sieht die Bundesregierung ihre vorrangige Aufgabe – neben der Stärkung der Wachstumskräfte – in der Sicherung von Arbeitsplätzen“ (BT-Drs. 16/11740).

Zugleich rechtfertigte die Bundesregierung die für 2009 und 2010 erwartete Rekordneuverschuldung mit den Worten: „Das ist eine enorme Summe. Doch es gibt keine Alternative“.²⁸ Dass die Große Koalition bei der Bekämpfung der drohenden Arbeitslosigkeit ausgerechnet zu einer keynesianisch geprägten Beschäftigungspolitik überging, hängt sicher auch mit der Wahrnehmung über die Art und Weise des Problemdrucks zusammen. Innerhalb der Volkswirtschaftslehre werden zwei zentrale Formen von Arbeitslosigkeit unterschieden (vgl. dazu auch Zohlnhöfer 2007: 357f). Konjunkturelle Arbeitslosigkeit entsteht, wenn in wirtschaftlich schwachen Zeiten die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit verbunden auch die Produktion der Unternehmen sinken. Strukturelle Arbeitslosigkeit hingegen ist vor allem auf eine Beeinträchtigung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes zurückzuführen. Für 2009 befürchtete man einen dramatischen Einbruch des Wirtschaftswachstums und in Folge dessen einen Anstieg der konjunkturellen Arbeitslosigkeit. In den Jahren zuvor hingegen wurde die bestehende hohe Arbeitslosigkeit meist auf strukturelle Ursachen zurückgeführt (vgl. zum Beispiel SVR 2005: 115). Die politischen Entscheidungsträger nahmen also den durch die Krise drohenden Anstieg der Arbeitslosigkeit völlig anders wahr als einige Jahre zuvor den hohen Stand der Unterbeschäftigung. Nur so lässt sich der erstaunliche Befund erklären, dass die deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit der jeweils gleichen Zielsetzung – der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit – in nur wenigen Jahren von den strukturellen Arbeitsmarktrefor-

28 Vgl. www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Artikel/2009/06/2009-06-24-haushalt.html (letzter Zugriff am 25.9.2009).

men der Hartz-Gesetze auf zwei milliardenschwere Konjunkturpakete umschaltete.

7 Fazit

Bei der Betrachtung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition ergibt sich insgesamt ein uneinheitliches Bild. Nach dem Umbruch durch die Hartz-Reformen legte die Regierung Merkel vor allem in der Arbeitsmarktpolitik einen vergleichsweise geringen Reformeifer an den Tag. Erklärt werden kann dieser Befund einerseits mit den Auswirkungen des Parteienwettbewerbs: Beide Regierungsparteien hatten bei der Bundestagswahl 2005 schlecht abgeschnitten und versuchten deshalb vor allem, ihr soziales Profil zu schärfen. Andererseits sank ab 2006 gemeinsam mit den Arbeitslosenzahlen der Problemdruck, und weitreichende Reformen schienen nicht mehr nötig zu sein. 2009 schließlich erfolgte mit den beiden Konjunkturpaketen ein Wandel in der Beschäftigungspolitik, der sich ebenfalls mit Hilfe des Problemdrucks erklären lässt – wobei sich die Art und Weise des wahrgenommenen Problemdrucks ab 2008 vor dem Hintergrund der Krise massiv geändert hatte. Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass es sich beim Übergang zu einer keynesianisch geprägten Beschäftigungspolitik um eine dauerhafte Wende handelt. Da das Ergebnis der Bundestagswahl 2009 den Wechsel zu einer christlich-liberalen Koalition ermöglichte, ist außerdem nicht auszuschließen, dass es nach dem kurzen „Bruch“ in der Beschäftigungspolitik der Großen Koalition wieder zu „unruhigeren“ und reformerisch aktiveren Phasen in der Arbeitsmarktpolitik kommen wird.

Literatur

- Allen, Christopher S., 1989: The Underdevelopment of Keynesianism in the Federal Republic of Germany, in: Hall, Peter A. (Hrsg.): The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations. Princeton, 263-289.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2009: Bilanz im Bereich Arbeit und Soziales in der 16. Legislaturperiode.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2009: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht August 2009. Nürnberg.
- CDU, CSU und SPD, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005.
- Deinert, Olaf/ Kittner, Michael, 2009: Die arbeitsrechtliche Bilanz der Großen Koalition 2005 – 2009, in: Recht der Arbeit 62 (5): 265-279.

- Dümig, Kathrin/ Trefs, Matthias/ Zohnhöfer, Reimut*, 2006: Die Fraktionen der CDU: Bändigung durch institutionalisierte Einbindung, in: Köllner, Patrick/ Basedau, Matthias/ Erdmann, Gero (Hrsg.): Innerparteiliche Machtgruppen. Fiktionalismus im internationalen Vergleich. Frankfurt/New York, 99-129.
- Eichhorst, Werner/ Zimmermann, Klaus F.*, 2005: Eine wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43: 11-17.
- Franz, Wolfgang*, 2006: Arbeitsmarktökonomik. Berlin/Heidelberg.
- Hibbs, Douglas A.*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review* 71 (4): 1467-1487.
- Hilmer, Richard/ Müller-Hilmer, Rita*, 2006: Die Bundestagswahl vom 18. September 2005: Votum für Wechsel in Kontinuität, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37 (1): 183-218.
- Kemmerling, Achim/ Bruttel, Oliver*, 2006: „New Politics“ in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State, in: *West European Politics* 29 (1): 90-112.
- Layard, Richard/ Nickell, Stephen/ Jackman, Richard*, 2005: Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford.
- Merkel, Wolfgang/ Weßels, Bernhard*, 2007: In der Zwickmühle. Der Zwang zur Großen Koalition birgt Risiken – vor allem für die SPD, in: *WZB-Mitteilungen* 117: 20-23.
- Mohr, Katrin*, 2008: Creeping Convergence – Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien und Deutschland, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 54 (2): 187-207.
- Oschmiansky, Frank/ Ebach, Mareike*, 2009: Aktive Arbeitsmarktpolitik im Wandel, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27: 15-20.
- Rhein-Kress, Gaby von*, 1996: Die politische Steuerung des Arbeitsangebots. Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz im internationalen Vergleich. Opladen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)*, 2005: Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06. Stuttgart.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options, in: *Journal of European Public Policy* 7 (2): 190-228.
- Schmid, Günther*, 2006: Der kurze Traum der Vollbeschäftigung: Was lehren 55 Jahre deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?, in: Schmidt, Manfred G./ Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden, 177-201.
- Schmid, Josef*, 2007: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – große Reform mit kleiner Wirkung?, in: Egle, Christoph/ Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden, 271-294.
- Schmidt, Manfred G.*, 2006: Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in: Schmidt, Manfred G./ Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden, 137-157.
- Streeck, Wolfgang*, 2003: No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des “Bündnisses für Arbeit”, MPIfG Working Paper 03/4. Köln.

- Streeck, Wolfgang/ Trampusch, Christine*, 2005: Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State, in: *German Politics* 14 (2): 174-195.
- Trampusch, Christine*, 2005: Sozialpolitik in Post-Hartz Germany, in: *WeltTrends* 47: 77-90.
- Zimmermann, Klaus F.*, 2005: Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16: 3-5.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*. Opladen, 47-80.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2004: Destination anywhere? The German red-green government's inconclusive search for a third way in economic policy, in: *German Politics* 13 (1): 106-131.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2007: Politische Steuerung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung?, in: Schmidt, Manfred G./ Ostheim, Tobias/ Siegel, Nico A./ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden, 353-371.

Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009)

1 Zwei Sozialstaatsparteien an der Regierung

In Deutschland tritt nicht nur eine Sozialstaatspartei für umfängliche öffentliche Daseinsvorsorge ein. Vielmehr werben dort gleich zwei große Sozialstaatsparteien um Wählerstimmen und streben nach politischer Gestaltung: die SPD und die Unionsparteien. Gehen beide Parteien ein Regierungsbündnis ein, wie in der Großen Koalition der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2005-2009), der zweiten dieser Art auf Bundesebene, stehen die Zeichen normalerweise auf Kontinuität oder weiteren Ausbau der Sozialpolitik. Maßnahmen zum Umbau oder gar Rückbau des Wohlfahrtsstaates sind unter diesen Umständen wenig wahrscheinlich, es sei denn, die Koalitionsparteien hätten sich schon vorab auf Sanierungsreformen verständigt¹. So lauten jedenfalls die Arbeitshypothesen, die die Parteiendifferenztheorie nahelegt (Schmidt u.a. 2007: 51-62, 115-118; Schmidt 2010). Für sie spricht auch der Befund, dass beide Sozialstaatsparteien Wählerschaften um sich scharen, die mit jeweils großer Mehrheit mehr soziale Sicherung statt mehr Markt befürworten (Forschungsgruppe Wahlen 2008: Politbarometer April II/2008: 3) und – wie die gesamte öffentliche Meinung im Lande – einen auch im internationalen Vergleich „außergewöhnlich starken Widerstand gegen Kürzung von Sozialleistungen leisten“ (Padgett 2005: 254 (Übers. d. Verf.); so auch der Tenor der Beiträge in Miskimmon et al. 2009). Bestärkt wird die Kontinuitäts- bzw. Ausbauvermutung durch die Beobachtung, dass in der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages die zwei wichtigsten Sozialpolitikministerien bei der SPD blieben – wie in den beiden vorangehenden Wahlperioden: das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie das Bundesministerium für Gesundheit. Nur das Bundesministerium für Familien,

¹ Was allerdings bei der zweiten Großen Koalition nicht gegeben war, wohingegen die erste Große Koalition sich durchaus an Maßnahmen der finanziellen Konsolidierung heranwagte, allerdings in großem Stil auf der Basis von Erhöhungen des Sozialbeitragssatzes, also „um den Preis der Steigerung der Lohnnebenkosten“ (Hockerts 2006: 39, vgl. Hockerts/Süß 2006: 946f.).

Senioren, Frauen und Jugend ging an die Unionsparteien – mit Ursula von der Leyen (CDU) an der Spitze. Dass auch der für die Sozialpolitik zuständige Bundestagsausschuss, der Ausschuss für Arbeit und Soziales, mit dem Vorsitz durch Gerald Weiß (CDU) und einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder fest in der Hand der beiden Sozialstaatsparteien blieb, ist der Vollständigkeit halber hinzuzufügen. Schließlich ist zu bedenken, dass die Große Koalition ohne viel Aufhebens das von der Schröder-Regierung 2003 aufgelöste „BMA“, das bis dahin einflussreiche Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung², unter einer leicht abgewandelten Bezeichnung wiederherstellte und somit die Welt für die Sozialpolitiker jedenfalls politisch-administrativ wieder in Ordnung gebracht zu sein schien.

Zudem konnte sich die Koalition aus CDU, CSU und SPD auf eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen im Bundestag stützen. Überdies konnte sie lange im Bundesrat auf eine Mehrheit der Stimmen zählen – von der Regierungsbildung im Herbst 2005 bis Februar 2009. Danach war die Große Koalition durch die Beteiligung der FDP an der Landesregierung in Hessen auf Leihstimmen von Landesregierungen mit Beteiligung von Bundestagsoppositionsparteien angewiesen – also auf die Unterstützung von „F-Ländern“, „G-Ländern“³ oder von Berlin, das von einer rot-roten Koalition regiert wird. Doch das betraf nur noch die letzten Monate der 16. Legislaturperiode, die ohnehin schon weitgehend im Zeichen der Bundestagswahl vom September des Jahres standen. Insgesamt waren die Weichen seit Beginn der zweiten Großen Koalition auf starke Sozialstaatsparteieneffekte gestellt.

2 Erwartungstreue Ergebnisse der Sozialpolitik in der 16. Legislaturperiode

2.1 Kontinuität

Tatsächlich zeichnete sich die Politik der Großen Koalition im Feld der sozialen Sicherung⁴ durch viel Kontinuität aus. Mehr noch: Im Vergleich zu ihrer rot-grünen Vorgängerregierung setzte die Große Koalition in größerem Maße auf

2 Erst die Auflösung des BMA hatte den Weg zur „Hartz IV“-Reform freigemacht, vgl. Schmidt 2007a.

3 Gemeint sind Länderregierungen mit Regierungsbeteiligung der FDP bzw. der Grünen.

4 Das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgedeckte Politikfeld steht im Zentrum dieses Beitrages.

sozialpolitische Kontinuität⁵. Rot-Grün hatte trotz aller Sozialstaatskontinuität mit der „Riester-Rente“ und den Arbeitsmarktreformen „Hartz I, II, III und IV“ eine Reihe von tiefgreifenden Strukturreformen auf den Weg gebracht, denen die zweite Große Koalition kaum Ebenbürtiges entgegenzusetzen hatte. Mindestens genau so groß ist der Unterschied zwischen der zweiten und der ersten Großen Koalition auf Bundesebene, dem Bündnis von Unionsparteien und SPD, das die Republik von 1966 bis 1969 regierte: Die erste Große Koalition hatte eine beachtliche Zahl an Reformen dritter Ordnung (im Sinne von Hall (1993)) auf den Weg gebracht – auch in wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern. Das zeigen etwa die Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für Arbeitnehmer, die engere Verknüpfung von Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik, ferner die Einebnung von Unterschieden zwischen der Arbeiter- und der Angestelltenrentenversicherung als Teil einer betont arbeitnehmerorientierten und sich als Gesellschaftssteuerung verstehenden Sozialpolitik⁶. Im Vergleich dazu setzte die zweite Große Koalition in ihrer Sozialpolitik viel bescheidenere Schwerpunkte – von den weiter unten zu erörternden Abweichungen abgesehen: einerseits auf Beibehaltung fast aller früheren sozialpolitischen Weichenstellungen, andererseits auf Ausbau einzelner Felder der sozialen Sicherung, mitunter auch auf Rückkehr zum Status quo ante.

Von Kontinuität zeugt der Großteil der sozialpolitischen Entscheidungen und Nichtentscheidungen der Großen Koalition. Bis auf die „Rente mit 67“ (siehe Abschnitt 4) schloss das den Verzicht auf nennenswerte Reduktionsgesetzgebungen in der Sozialpolitik ein – im Unterschied zu Rot-Grün, aber auch zur Sozialpolitik der CDU/CSU-FDP-Koalition in den 1980er Jahren (Schmidt 2005a). Sozialstaatsumbau mochte noch angehen, aber „welfare state retrenchment“ – also spürbare Kürzung von Sozialleistungen, auch zwecks Konsolidierung oder Verschanzung der Sozialpolitik⁷ – war für die Große Koalition kein Thema. Zur Kontinuität gehört im Grundsatz auch das Festhalten am aktivierenden und befähigenden Sozialstaat, den die rot-grüne Vorgängerregierung aufgewertet hatte. Fördern und Fordern durch Sozialpolitik kennzeichnete beispielsweise auch die Grundphilosophie des Nationalen Strategieberichts „Sozialschutz und soziale Eingliederung“, den das Bundesarbeits- und Sozialministerium im August 2008 vorlegte (BMAS 2009a: 8). Andererseits distanzierte sich die Gro-

5 Vgl. am Fall Arbeitsmarktpolitik Feil et al. 2008: 178: „Nach den rot-grünen Reformjahren in der Arbeitsmarktpolitik setzte die große Koalition auf eher moderate Veränderungen“.

6 Zur Sozialpolitik im Speziellen: Hockerts 2006: 56f., Hockerts/Süß 2006: 946f., Schmid/Oschmiansky 2006, zur Politik der Großen Koalition insgesamt Hildebrand 1984, Schönhoven 2004, Gassert 2009: 113ff.

7 „Retrenchment“ hat die Doppelbedeutung von Kürzung einerseits und Verschanzung (von Festungsbauten) andererseits. Der Begriff der (finanziellen) „Konsolidierung“ kommt dieser Ambivalenz näher als die gängigere Münze „Sozialstaatsrückbau“ oder „-abbau“.

ße Koalition von allzu forscher Weiterführung der Sozialpolitik des aktivierenden Staates. Wie sonst wäre die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer zu deuten, mit der ein Teil der Hartz IV-Reformen gelockert wurde? Zu Recht hat man hierin ein Zeichen der Großen Koalition gesehen, das „Agenda 2010“-Regierungsprogramm der Regierung Schröder – wenn überhaupt – nur in homöopathischer Dosierung weiterzuführen.

2.2 Expansive Sozialpolitik

Zur Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition gehörte auch eine expansive Komponente. Rhetorisch äußerte sie sich in der Selbstverpflichtung auf „soziale Gerechtigkeit“ als „Subtext“ (Sturm 2009: 72) und gemeinsamen Nenner des Koalitionshandelns. Von Expansion in materieller Hinsicht zeugt zudem eine Reihe von Maßnahmen, die die soziale Sicherung festigen, vertiefen und erweitern und zugleich als politisches Mittel gegen die oppositionelle Sozialpolitik der erstarkenden Linkspartei wirken sollten.

Zu diesen Maßnahmen gehörten Lockerungen der Konsolidierung des Sozialbudgets. Allein die zweimalige Aussetzung der „Riester-Treppe“⁸ bei der Rentenanpassung in der Gesetzlichen Rentenversicherung ließ Zweifel an der Standfestigkeit der Großen Koalition in Konsolidierungsfragen aufkommen⁹. Zumal die Große Koalition auch an anderer Stelle Reformen auf den Weg brachte, die die Sozialausgaben steigerten und den Beitragssatz erhöhten. So war das im

8 Die „Riester-Treppe“ ist ein zur Rentenformel gehörender Faktor, der die Rentenanpassung dämpft. Diese „Treppe“ wirkt durch den Altersvorsorgeanteil der Rentenformel (zur Rentenformel siehe SVR 2008: 362). Der Altersvorsorgeanteil sieht fiktive Belastungsveränderungen im Zusammenhang mit der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge vor. Der Altersvorsorgeanteil soll sich seit dem Jahr 2002 in Schritten von je 0,5 vH bis auf 4 vH im Jahr 2012 aufbauen („Riester-Treppe“). Ohne das Aussetzen der Riester-Treppe hätte, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zufolge, „die Anhebung der Renten zum 1. Juli 2008 0,46 vH betragen. Durch das Aussetzen dieses Dämpfungsfaktors stiegen die Renten jedoch mit 1,1 vH kräftiger und werden auch in den Folgejahren zu höheren Belastungen auf der Ausgabenseite führen“ (SVR 2008: 207). Auch 2009 fällt die Rentenerhöhung um 0,65 Prozentpunkt höher aus als ohne politische Manipulation an der Rentenformel (FAZ, 12.3.2009: 13). Die politische Logik der Riester-Treppenaussetzung ist unschwer zu erkennen: den Rentnern sollte – angesichts anstehender wichtiger Wahlen und im Zeichen eines Wirtschaftsaufschwungs – eine unpopuläre, über die Nullrunden von 2004, 2005 und 2006 hinausgehende weitere Kürzung der preisbereinigten Renten erspart werden. Und weil die Aussetzung der „Riester-Treppe“ auch (leistungserhöhende) Wirkungen bei anderen Sozialprogrammen hat, wie beim Regelsatzes für Arbeitslosengeld II sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (vgl. SVR 2008: 196), erhoffte sich die Sozialpolitik zusätzlichen politischen Gewinn. Vgl. SVR 2008: 359ff.

9 Deshalb auch die Schelte seitens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008: 13, ohne Fettsetzung im Original), das Jahr 2008 sei im Bereich der sozialen Sicherung „ein Jahr der Halbherzigkeiten“ gewesen.

Falle der Gesundheitsreform und der Reform der Pflegeversicherung (ab 1.7.2008) durch das „Pflege-Weiterentwicklungsgesetz“, dessen Hauptadressat die derzeit rund 2,13 Millionen Pflegebedürftigen und die zukünftige Klientel der Pflegeversicherung sind (vgl. Bönker i.d.B.).¹⁰

Vom Sozialstaatsausbau kündete zudem die Einführung des Elterngeldes in der Familienpolitik¹¹ und – in Fortführung der Tradition der arbeitnehmerorientierten Sozialpolitik der ersten Großen Koalition – die Einführung von Mindestlöhnen. Für das Elterngeld hatte sich vor allem die Bundesfamilienministerin stark gemacht und dafür die nur zögerliche Unterstützung konservativer Teile der Union gewonnen. Für die Mindestlöhne hingegen zeichnete sich vorrangig die SPD verantwortlich. Das geschah nicht nur in der Hoffnung, hierdurch, wie mit dem Elterngeld, einen wählerwirksamen sozialpolitischen Gebrauchswert zu schaffen, sondern auch mit dem Kalkül, die den Mindestlöhnen widerstrebende Union (Deinert/Kittner 2009) politisch in Bedrängnis zu bringen und womöglich mit dem Vorwurf „sozialer Kälte“ zu treffen. Die Sorge davor dürfte in den Unionsparteien am Ende den Ausschlag dafür gegeben haben, der Mindestlohnprogramm nach langem Tauziehen und in abgespeckter Form zähneknirschend zuzustimmen. Eine weitere Station auf dem Weg zur Mindestlohnpolitik wurde mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 22. Januar 2009 und der Zustimmung des Bundesrates vom 13. Februar 2009 erreicht, per Arbeitnehmer-

10 Dass die Reform beachtliche sozialpolitische Gebrauchswerte mit sich brachte, ist bei aller Kritik an der mangelbehafteten Leistungsreichweite (Rothgang 2008) festzuhalten. Die Stichworte lauten: Leistungsdynamisierung durch höhere Regelsätze (überwiegend für die häusliche Pflege), Neuerungen wie Tagespflege, mit denen ebenfalls die häusliche Pflege unterstützt wird, Extra-Finanzhilfe für altersverwirrte Menschen in Höhe von 100 bis 200 € monatlich, Anspruch auf Pflegeberatung und Schaffung von sogenannten Pflegestützpunkten, zudem stärkere Kontrolle der Pflegeheime und -dienste. Allerdings ist die Finanzierungsproblematik der Pflegeversicherungsreform zu bedenken. Kritikern zufolge hatte der Gesetzgeber mit dieser Reform den schlechtesten Weg eingeschlagen, weil sie die Leistungen der Pflegeversicherung ausweite, dafür den Beitragszahlern neue Kosten aufbürde, aber ohne die „schon lange morsche Finanzgrundlage“ der Pflege „ordentlich“ zu befestigen (Göbel 2007). Etwas zurückhaltender, aber vernehmbar kritisch, hatte sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007: 199) geäußert: „Kein weiterer Wurf“ sei diese Reform. Auf der Finanzierungsseite falle ihre „unzureichende und mutlose Fortschreibung des Status quo“ auf (SVR 2008: 13). Die Bundesregierung wertete den Sachverhalt anders: Das „Pflege-Weiterentwicklungsgesetz“ sei „ein großer Schritt nach vorn“ (BMG Pressemitteilung Nr. 105 v. 30.11.2007).

11 Vgl. hierzu den Beitrag von Henniger/von Wahl i.d.B. In der Familienpolitik der zweiten Großen Koalition zeichnete sich – neben Politikkontinuität etwa beim Familienlastenausgleich – ein größerer Politikwechsel ab, den Fachleute der Familienpolitik als Reform dritter Ordnung einstufen: Dieser Wechsel führt die „Ökonomisierung der Familienpolitik“ (Ursula Münch) weiter und bestärkt die Abwendung vom überkommenen starken männlichen Brotverdienermodell. Zum Leitbild wird jetzt die stärkere – und nach der Geburt frühere – Einbindung von Müttern in die Erwerbstätigkeit, so die Thesen von Ursula Münch in einem Austausch mit dem Verfasser (E-mail vom 10. März 2009). Vgl. auch Leitner 2008.

entsendegesetzregelungen¹² gesetzliche Lohnuntergrenzen für weitere Branchen festzuschreiben: Neben den Bauarbeitern, Gebäudereinigern und Postdienstleistern sind das nunmehr das Wach- und Sicherheitsgewerbe, die Entsorgungswirtschaft, die Altenpflege und die häusliche Krankenpflege und die gewerkschaftlichen Weiterbildungseinrichtungen (BT-Drs. 16/10485, 16/10486 und 16/11669, BRat-Drs 52/09). Kurz vor der Bundestagswahl 2009 ebneten die Tarifpartner den Weg für neue Mindestlöhne in den Großwäschereien und für Bergbauspezialdienste (FAZ, 31.8.2009, S. 11).

Was namentlich die SPD als Sicherung einer fairen, sittengerechten Lohnpolitik deutete, werteten Kritiker als wettbewerbs- und beschäftigungsschädliches Regelwerk und als folgenreichen Einstieg des Staates in die Lohnpolitik, ja: geradezu als einen „Putsch gegen die Tarifautonomie“ (Fickinger 2008: 1). Auch parteipolitisch hat die Mindestlohnpolitik einen beachtlichen Preis – namentlich für die Union. Nicht nur bei der Mindestlohnpolitik ist die CDU/CSU – wenngleich widerstrebend – der SPD nachgefolgt. Unverkennbar hat die Union an dieser Stelle – aber auch in der Familienpolitik und beim Krisenmanagement der Finanzmarktkrise und ihrer Folgen – ein beachtliches Maß an „Staatsgläubigkeit“ (Mihm u.a. 2008) an den Tag gelegt. Dafür handelte sich die Union aus dem liberal-konservativen Lager eine gehörige Ohrfeige ein: Ein Kritiker hat sie in die Formel „die neue Relativitätstheorie der CDU“ gepackt. Diese Theorie sei seit 2005 gültig und besage, „dass die Union in der Sozial- und Gesellschaftspolitik den immer stärker auf einen Fürsorgestaat ausgerichteten Wünschen der Wähler mindestens so nah sein müsse wie die SPD. Seit die nach links rückt, rückt die CDU auch“ (Köhler 2008: 1). Das mag überzeichnet sein. Doch unverkennbar neigte die Union unter der Kanzlerschaft von Angela Merkel wieder stärker als etwa in der „Ära Kohl“ (Wewer 1998) zu einer staatszentrierten Sozial- und Wirtschaftspolitik und insoweit zu einem beachtlichen Maß an „Sozialdemokratisierung“¹³.

12 Verschiedene Wege führen zum Mindestlohn – der im Text genannte Weg gilt für Branchen mit Tarifbindung von mindestens 50 Prozent der Arbeitnehmer der Branche. Der zweite Weg führt über das Mindestarbeitsbedingengesetz, vgl. BMAS, sozialpolitische informationen 02/2008: 4 sowie Dümig i.d.B..

13 Ein Fall der „contagion from the left“, der für christdemokratische Regierungsbeteiligung nicht unüblich ist, wie unlängst erneut eine vergleichende Analyse westeuropäischer christdemokratischer Parteien zeigt (Frey 2009: 81-86). Vgl. zur Linksverschiebung in der zweiten Großen Koalition auch Zohlhörer 2009, S. 212 sowie die These von Peter Struck, dem Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion in der 14. und der 16. Legislaturperiode, die zweite Große Koalition habe in ihrer Sozial-, Arbeits-, Bildungs- und Familienpolitik „fast lupenreine sozialdemokratische Politik gemacht“ (Gespräch mit Peter Struck 2009, S. 29). In der regierungskritischen Presse ist diese Tendenz zu einer an Johannes Agnolis (1968) Lehre vom verkappten Einheitsparteiensstaat erinnernde These zugespielt worden: SPD und Unionsparteien seien die „bundesrepublikanische SED, die Sozialdemokratische Einheitspartei Deutschlands“ geworden (P. Bornhöft u.a. 2009: 21).

3 Kompromisszwänge

Die zweite Große Koalition tat sich schwer mit Kursänderungen, die über Reformen erster Ordnung hinausgehen und neue Instrumente vorsehen („Reformen zweiter Ordnung“) oder gar zusätzlich eine neue Steuerungsphilosophie zugrunde legen („Reformen dritter Ordnung“ im Sinne von Hall (1993)). Die Große Koalition tat sich damit so schwer, dass ihre sozialpolitische Handlungskapazität als gering eingestuft wurde: „Although welfare state reform dominates the agenda, Angela Merkel’s Grand coalition has struggled to forge even minor policy changes“, heißt es etwa bei Clemens (2007: 222). Ähnlich urteilen Miskimmon und Paterson (2009), die der schwarz-roten Koalition „conservative policies“ aufgrund von Angst vor Wählerreaktionen gegen Sanierungsreformen bescheinigen (S. 220), die „Bescheidenheit“ („modesty“) des Reformprogramms konstatieren (S. 222), von „verpassten Gelegenheiten“ (S. 226) sprechen und der Großen Koalition vorhalten, sie stelle sich nicht der „schleichenden Krise“ der deutschen Politik, sondern vertage die essentiellen Entscheidungen auf die Zeit nach der Großen Koalition. Miskimmon und Paterson stehen mit diesem Urteil nicht allein. „Wartehallenaktivität“ sei das Markenzeichen der Großen Koalition, heißt es bei Beste u.a. (2007: 29)¹⁴.

Tatsächlich hielt sich die zweite Große Koalition bei sozialpolitischen Strukturreformen zurück – bis auf eine im nächsten Abschnitt zu erörternde Ausnahme. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Zu ihnen gehören die üblichen Hauptverdächtigen im Machtaufteilungsstaat der Bundesrepublik: die infolge zahlreicher Vetospieler und Mitregenten engen Handlungsspielräume und die hohen Entscheidungskosten von Strukturreformen (Schmidt 2007b). Akteursspezifische Konstellationen und Lernprozesse kommen hinzu: Unionsinterne Widersacher eines Sozialstaatsumbaus oder -rückbaus etwa sind ein Bremsfaktor. Eine weitere Reformbremse ist die schockartige Erfahrung der Unionsparteien, dass ein liberalisierungsfreundliches Wahlprogramm der Union bei der Bundestagswahl 2005 fast die Wahlniederlage beschert hätte (Miskimmon et al. 2009). Hinzu kommt der in die Große Koalition eingebaute Kompromisszwang für alle an der Regierung beteiligten Parteien. Er erforderte häufig Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, mitunter auch Nichtentscheidungen.

14 Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung äußerte sich diesbezüglich kritisch: „Nach Lage der Dinge wird das Handeln der Politik seit geraumer Zeit in erster Linie durch eine Suche nach (partei-)politisch opportunen Kompromissen und damit Lösungen auf einem kleinen gemeinsamen Nenner bestimmt. Ein Vergleich dessen, was auf den zentralen wirtschaftspolitischen Reformbaustellen geschehen ist, mit dem was hätte geschehen müssen und können, zeigt, dass im ersten Jahr dieser Großen Koalition die durch den Regierungswechsel gebotene Chance, auf wichtigen wirtschaftspolitischen Feldern zügig voranzukommen, unzureichend genutzt wurde“ (SVR 2006: 10).

Diese Mechanismen durchkreuzten sowohl die Reformvorhaben der Unionsparteien als auch die der SPD. Die SPD musste etwa auf ihr Projekt einer „Bürgerversicherung“ verzichten – auch wenn sie vollmundig beanspruchte, der Koalition den Stempel aufgedrückt zu haben: „So viel Sozialdemokratie wie heute war nie“, wurde Kurt Beck, damals noch SPD-Vorsitzender, in der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Mai 2006 zustimmend zitiert (Zastrow 2006: 1). Bei näherem Hinsehen entpuppte sich diese Meinung allerdings als Mischung aus Wahrheit und sozialdemokratischem Wunschdenken. In Wirklichkeit wurde die Willensbildung in der Großen Koalition in viel größerem Maße von Techniken klassischer Kompromissbildung bestimmt: Diese sahen überwiegend Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner vor, oft auch Nichtentscheidungen, mitunter Paketlösungen. Zum Stil der zweiten Großen Koalition gehört ferner, dass sie die Kompromisse mitunter bis ins Detail schriftlich fixierte, im Koalitionsvertrag zwischen den Unionsparteien und der SPD festschrieb und in diesem Vertrag „wie in der Bibel“ (Fried 2006: 4) las. Tatsächlich dokumentiert der Koalitionsvertrag zahlreiche Kompromisse für das Regieren. Für die Unionsparteien und ihre Kanzlerin an der Spitze enthält der Vertrag „die Quittung über die Kosten für das Kanzleramt“ (Fried 2006: 4): Ihren Einzug ins Kanzleramt erkaufte die CDU mit Verzicht auf Liberalisierungsreformen nach Art ihres Leipziger Parteitags 2003. Die SPD hingegen deutete den Vertrag weitgehend als „Magna Charta der Verteidigung“ (Fried 2006: 4), genauer: als Magna Charta der Sozialstaatsverteidigung. Aus SPD-Sicht enthält der Koalitionsvertrag – abgesehen von einigen Wohltaten –, „vor allem eine lange Liste jener sozialdemokratischen Gärten, die man vor der Zerstörungswut der Union bewahren konnte: vom Atomausstieg über den Kündigungsschutz bis hin zur Tarifautonomie“ (Fried 2006: 4).

Zu den koalitionsinternen Kompromissen gehörten jedoch auch Handlungsgrenzen für rundum sozialdemokratische Projekte. So konnte die SPD beispielsweise die von ihr favorisierte Beschäftigungssicherung nicht so weit ausbauen wie sie es gewünscht hätte (Rueda 2007). Und dass für die „Bürgerversicherung“ in der 16. Legislaturperiode kein Platz blieb, wurde schon erwähnt. Auch bei der Mindestlohnpolitik musste sich die SPD mit sektoral begrenzten Arrangements begnügen (Deinert/Kittner 2009).

Ein denkwürdiges Beispiel eines großkoalitionären Kompromisses ist zudem die Gesundheitsreform, die namentlich mit dem Gesundheitsfonds einen Mittelweg zwischen zwei kaum kompatiblen Systemen finden sollte (vgl. auch Hartmann i.d.B.): der von der SPD favorisierten „Bürgerversicherung“ und dem „Kopf-Pauschalen-System“ der Union. Zu den Hauptvorzügen des Gesundheitsfonds wird man weder seinen konkreten Gebrauchswert noch seine Finanzierungsdimension, zu der ab 2009 eine bundesweite Aufstockung der Krankenver-

sicherungsbeiträge auf 15,5 % gehörte¹⁵, zählen können. Politisch wichtiger ist ein anderer Vorzug: die Unbestimmtheit und die Interpretationsoffenheit des Gesundheitsfonds. Beide ermöglichen die Reform nach der Reform – beide ermöglichen die spätere Transformation des Gesundheitsfonds in Richtung Bürgerversicherung, etwa im Falle eines Wahlsieges der SPD, oder in Richtung Kopf-Pauschale, etwa im Falle des Wahlsieges einer bürgerlich-liberalen Koalition¹⁶.

4 Strukturreformerische Diskontinuität: die „Rente mit 67“

Große Koalitionen sind, so urteilen radikalliberale Kritiker, „großer Stillstand“ (Straubhaar 2006). Radikalität schützt nicht vor Fehldeutung. So auch in diesem Fall. Denn nicht nur Kontinuität und Diskontinuität der traditionell-expansiven Art kennzeichneten die Sozialpolitik der schwarz-roten Koalition, sondern auch strukturreformerische Diskontinuität der kostensenkenden Art. An erster Stelle ist die „Rente mit 67“ zu nennen, so die gebräuchliche Kurzbezeichnung der stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenze für den Beginn des Bezugs von Altersrenten bis auf 67 Jahre, die das im Frühjahr 2007 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz ab dem Jahr 2012 für alle seit 1947 Geborenen festschrieb¹⁷.

15 Zur Absenkung des Beitragssatzes auf 14,9 % ab Juli 2009 siehe Abschnitt 7.

16 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat diesen strategischen Vorteil des Gesundheitsfonds mit folgenden Worten beschrieben: Mit dem Fonds „lassen sich einige nur schwer umkehrbare konzeptionelle Festlegungen vermeiden oder zeitlich aufschieben. Zudem ist ein etablierter Fonds eine gute Voraussetzung, bei geänderten politischen Mehrheiten entweder sehr schnell durch den Einbezug der Privaten Krankenversicherung zu einer Bürgerversicherung zu gelangen oder durch eine Umwandlung der einkommensabhängigen Mitgliederbeiträge in Arbeitnehmerpauschalen das Konzept einer Gesundheitsprämie umzusetzen. Insofern gilt gerade bei der Gesundheitsreform 2007: Nach der Reform ist vor der Reform.“ (SVR 2007: 199, ohne Hervorhebung im Original, vgl. Schroeder/Paquet (2009)).

17 Erneut hat der Gesetzgeber durch sehr starke zeitliche Streckung des Einschnittes und entsprechend starke Fragmentierung der potentiellen „Verliererkoalition“ der Reform die denkbaren politischen Kosten der Altersgrenzenerhöhung minimiert – „*blame avoidance*“ durch Zeitpolitik anstelle von „*blame sharing*“ (Petring 2009: 19): Die Anhebung des Renteneintrittsalters beginnt mit einer Erhöhung der Regelaltersgrenze des Jahrgangs 1947 um einen Monat und wird bis zum Jahrgang 1958 um jeweils einen Zusatzmonat angehoben. Die erhöhte Regelaltersgrenze liegt somit für den Jahrgang 1958 bei 66 Jahren. Ab dem Jahrgang 1959 erfolgt die Anhebung um jeweils zwei Monate. Im Jahr 2029 wird somit ab dem Jahrgang 1964 eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren erreicht. – Das Altersgrenzenanpassungsgesetz hat im Übrigen eine weitere, oftmals übersehene Weichenstellungen zugunsten der finanziellen Konsolidierung der Gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommen: die Modifikation der sogenannten „Schutzklausel“ der Rentenanpassungsformel, die für sich genommen bis zum Jahr 2030 eine Senkung des Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte bewirkt (SVR 2007: Ziffer 263).

Selbst der ansonsten in Sozialpolitikfragen strenge Sachverständigenrat applaudierte der „Rente mit 67“, der „Vorwärtsreform“ (Trampusch 2008: 367). „Mehr als nur eine rentenpolitische Maßnahme“ sei dieses Vorhaben (SVR 2007: 179). Mit ihm habe die Bundesregierung einen mutigen Kurswechsel mit beträchtlichem Einsparungspotential vollzogen. Mehr noch: Die Bundesregierung habe mit der „Rente mit 67“ und mit den Reformen der Alterssicherung in den vorangegangenen Jahren die Gesetzliche Rentenversicherung insgesamt nachhaltig stabilisiert und die „Reformerfordernisse weitgehend erfüllt“¹⁸. Größere Abstriche vom Lob zog aber eine Ausnahmeregelung bei der „Rente mit 67“ auf sich. Im politischen Kampf um die Erhöhung des Renteneintrittsalters hatten insbesondere die Sozialpolitiker der SPD durchgesetzt, dass für Versicherte mit mehr als 45 Pflichtbeitragsjahren bei einer Rente ab 65 Lebensjahren kein Abschlag erhoben wird. Die Regelung betrifft zwar nur 5 Prozent der versicherten Frauen, aber fast 30 Prozent der versicherten Männer und mindert den finanziellen Konsolidierungsbeitrag der „Rente mit 67“ erheblich (SVR 2007: 179f.).

Die „Rente mit 67“ steht für eine größere Pfadabweichung in der Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition¹⁹. Warum sie zustande kam, lässt sich mit den gängigen Theorien der Wohlfahrtsstaatsforschung nicht ohne Weiteres erklären. Gewiss war der Problemdruck, der auf der Rentenversicherung lastete, groß. Doch im Unterschied zu den sozialpolitischen Kursänderungen der rot-grünen Vorgängerregierungen, namentlich den Arbeitsmarktreformen, kann man die Problembearbeitung im Falle der „Rente mit 67“ nicht vorrangig mit Konzepten wie „Elitenwechsel in der Sozialpolitik“ und Transformation der Sozialpolitik zur „Chefsache“ erklären (vgl. Trampusch 2005). Die Antriebskräfte der „Rente mit 67“ waren nicht im Bundeskanzleramt und im Parlament zu suchen, denn dort wurden die potentiellen politischen Kosten der Reform als hoch eingestuft. Der eigentliche Motor der „Rente mit 67“ war im zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu finden, insbesondere bei dem damaligen Bundessozialminister Müntefering. Müntefering hatte die „Rente mit 67“ als unverzichtbaren Beitrag zur Sanierungsreform der Alterssicherungssysteme eingestuft und sich dabei strikt an die Steuerungsphilosophie der von ihm mitbegründeten und loyal durch alle Fährnisse mitgetragenen Agenda 2010 der Vorgängerregierung gehalten. Mehr noch: Müntefering hatte diese Linie auch gegen heftiges

18 SVR 2007: 236. Dem Zweiten Bericht der Bundesregierung zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zufolge haben die „Rente mit 67“, die Einführung des „Nachhaltigkeitsfaktors“ in die Rentenversicherung im Jahr 2004 (er erfasst die Relation zwischen der Zahl der Beschäftigten im Vergleich zur Zahl der Rentner) sowie die Haushaltskonsolidierung einen greifbaren Effekt: Sie halbierten die sogenannte Tragfähigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen (BMF 2008: 11, RV aktuell 9/2008, 263).

19 Die zweite Abweichung dieser Art findet sich in der Familienpolitik der zweiten Großen Koalition, insbesondere in der Einführung des Elterngeldes.

Widerstreben seiner Partei und der Gewerkschaften durchgefochten und sich insoweit in der Großen Koalition als „Schröders Vollstrecker“ (Hoffmann 2007: 25) profiliert, als der Letzte im Team der zweiten Großen Koalition, der beherzt für die Fortschreibung der Agenda 2010 eintrat²⁰. Person und Ideen gehören demnach zu den Schlüsselgrößen für die Erklärung der „Rente mit 67“.

5 Erzwungene Diskontinuitäten

Nicht alle Diskontinuitäten der Sozialpolitik hatte die zweite Große Koalition aus freien Stücken zustande gebracht. Es gab auch erzwungene Diskontinuität. Und zwar in Gestalt von sozialpolitischen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, denen die Große Koalition sich beugen musste – ein Fall des mittelbaren „Regierens mit Richtern“ (Stone Sweet 2000). Zwei Vorgaben des Karlsruher Gerichts waren für die Sozialpolitik der 16. Legislaturperiode besonders wichtig. Die erste Vorgabe entstammt dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes über die Mischverwaltung, die der Gesetzgeber für die Betreuung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen (Hartz IV-Empfänger) in Gestalt von Arbeitsgemeinschaften der (dem Bund unterstellten) Arbeitagenturen und Kommunen eingerichtet hatte. Politisch resultierte diese Mischung aus einem hastig geschmiedeten Kompromiss zwischen der rot-grünen Bundestagsmehrheit und der unionsgeführten Bundesratsmehrheit im Vermittlungsausschuss, einem „Mitternachtsbierdeckelkompromiss“, so der Bundesagenturchef Frank Weise (zitiert nach Schwenn 2009: 9). Das Bundesverfassungsgericht stufte diese Mischverwaltung als verfassungswidrig ein: Sie sei unzulässig, weil sie „dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung“ widerspreche (Budras 2007: 11). Eine Reaktion der Großen Koalition auf das Karlsruher Urteil blieb nach langem Tauziehen aus. Die vom Bundesarbeitsministerium favorisierte Legalisierung des Status quo auf dem Wege einer Grundgesetzänderung wurde von den Unionsparteien abgelehnt, und weil das Thema nunmehr in den Wahlkampf geriet, ist seine Regelung erst in der 17. Legislaturperiode zu erwarten.

Eine zweite sozialpolitische Vorgabe des Bundesverfassungsgerichtes wurde aber noch in der 16. Legislaturperiode berücksichtigt: die Karlsruher Richter hatten den Gesetzgeber verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Bürger die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung steuerlich voll absetzen kann – zumindest bis zur Höhe des Äquivalentes der sozialhilfefinanzierten Kranken- und

20 Zum Willensbildungsprozess vor und nach der Entscheidung zur „Rente mit 67“ siehe die instruktiven, unter der Rubrik „Berichte aus der Hauptstadt“ abgedruckten Artikel in: RVaktuell – Amtliches Mitteilungsblatt der Deutschen Rentenversicherung Nr. 3 (2006), S. 112f., Nr. 7 (2006), S. 285f., Nr. 12 (2006), S. 511f., Nr. 4 (2007), S. 86, Nr. 2 (2008), S. 46f.

Pflegeversicherung. Das war als steuerpolitische Stützung von eigenvorsorgen-der sozialer Sicherung gedacht. Wer seine Kranken- und Pflegeversicherung aus eigener Kraft finanziert, sollte nicht schlechter gestellt sein als derjenige, der den Sozialschutz der Kranken- und Pflegeversicherung auf Fürsorgebasis erhält, also ohne eigenen Beitrag. Nicht wenigen Sozialpolitikern der Großen Koalition schien dieses Urteil suspekt. Sein Vollzug schien ihnen zu viel Sozialschutz für „Besserverdienende“ zu bedeuten – und deshalb eigentlich überflüssig und möglichst dilatorisch zu behandeln. So geschah es dann auch. Zum letztmöglichen Zeitpunkt beugte sich der Gesetzgeber der Auflage des Bundesverfassungsgerichtes und beschloss in den letzten Monaten der 16. Legislaturperiode das „Bürgerentlastungsgesetz“, das nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums allein 2010 Steuerentlastungen von rund 9,5 Milliarden Euro jährlich bringen wird (FAZ, 20.3.2009, S. 13; FASZ, 21.6.2009, S. 34).

6 Der stille Helfer der Großen Koalition: die „anonyme Sozialpolitik des Marktmechanismus“

Die Sozialpolitik der Großen Koalition hatte von Herbst 2005 bis zum Spätsommer Jahres 2008 den Vorteil eines relativ hohen Wirtschaftswachstums auf ihrer Seite – und in dessen Gefolge die Vorteile abnehmender Arbeitslosenquoten, zunehmender Beschäftigung, auch zunehmender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, sowie Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben, die viel höher als erwartet ausfielen. Damit kam die „anonyme Sozialpolitik des Marktmechanismus“, so Hans Rosenbergs Formel für sozialschutzstärkende Nebenwirkungen von wirtschaftlichem Wachstum und Lohnsteigerungen (Rosenberg 1976: 217), auch der zweiten Großen Koalition zugute. Und zwar mehrfach: durch die infolge des Wirtschafts- und Beschäftigungsaufschwungs tendenziell sinkende Nachfrage von Sozialleistungen insbesondere für Arbeitslose und Sozialgeld- bzw. Sozialhilfeempfänger, ferner durch die zunehmenden Einnahmen der Sozialversicherungen und der Staatshaushalte, sodann durch Linderung des akuten Entscheidungsdruckes sowie durch den größeren Spielraum für Beitragssenkungen – die allerdings mit den üppigen Abgabenerhöhungen zu verrechnen sind, die die Große Koalition bald nach Regierungsantritt beschlossen hatte: Neben der Mehrwertsteuererhöhung von 16 auf 19 Prozent schlugen insbesondere die steigenden Sozialbeiträge der Renten-, der Kranken- und der Pflegeversicherung zu Buche. Wie im Koalitionsvertrag vereinbart, erhöhte die Große Koalition per Beschluss vom November 2006 die Beitragssatzpunkte der Rentenversicherung um 0,4 Prozentpunkte auf 19,9 vH. Im selben Jahr stieg der durchschnittliche Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung um 0,6 Beitragssatzpunkte

und im Zuge der Gesundheitsreform kam die weitere Aufstockung der Krankenversicherungsbeiträge ab 1.1.2009 auf bundesweit 15,5 % hinzu. Mit dem Konjunkturprogramm II wurde der Beitragssatz für die Gesetzliche Krankenversicherung allerdings ab 1.7.2009 – termingerecht zur Bundestagswahl im darauf folgenden September – wieder auf 14,9 % abgesenkt. Der Beitragssatz für die Pflegeversicherung schließlich wurde ab 1.7.2008 um +0,25-Punkte erhöht.²¹ Den Steuererhöhungen und der Erhöhung der Sozialbeiträge nach zu urteilen, erwies sich die Große Koalition als ein Bündnis, das recht ungeniert nach Befestigung und Ausbau des Steuer- und Sozialabgabenstaates strebte.

Immerhin nutzte die Große Koalition den größeren Spielraum der Jahre 2006 bis 2008 bei den Sozialfinanzen für werbewirksame Signale. Insbesondere den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung senkte sie wiederholt ab: von 6,5 vH auf zunächst 4,2 vH (ab 2007) und ab 2008 auf 3,3 vH. Und im Rahmen des Konjunkturpaketes II, das zur Bekämpfung der Rezession im Gefolge der weltweiten Finanzmarktkrise auf den Weg gebracht worden war, kam, wie schon erwähnt, eine weitere Abgabensenkung hinzu: mit Wirkung ab 1. Juli 2009 wird der Beitragssatz der Gesetzlichen Krankenversicherung, der mit der Gesundheitsreform seit 1.1.2009 bundesweit auf 15,5 % erhöht worden war, auf 14,9 % abgesenkt.

7 Sozialpolitik im Zeichen von Finanzmarktkrise, Rezession und politischem Konjunkturzyklus

Damit kommt eine Großwetterlage in Sichtweite, die sich von den ersten drei Jahren der zweiten Großen Koalition grundlegend unterscheidet: Erstens ging mit der weltweiten Finanzmarktkrise seit Herbst 2008 die „anonyme Sozialpolitik des Marktmechanismus“ zu Ende. An ihre Stelle trat nun die anonyme Destruktionskraft des Marktmechanismus. Nun beherrschten stürmische Wetterlagen die politische Szenerie – zunächst finanzmarktkrisenbedingt, alsbald auch infolge der hierdurch erzeugten realwirtschaftlichen Krise. Dass das Krisenmanagement im Zeichen von schrumpfender Wirtschaft, zunehmender Arbeitslosigkeit und rapide zunehmender Staatsverschuldung auch die Sozialpolitik in großem Umfang fordern würde, lag angesichts ihres Gewichtes in Wirtschaft und Politik auf der Hand.

Sozialpolitisch reagierte die zweite Große Koalition mit einer Reihe von Sofortmaßnahmen: erstens auf beschäftigungspolitische Eindämmung der Krisen durch großflächige, unbürokratisch gewährte und zeitlich verlängerte Kurzar-

21 Zur Entwicklung der Sozialbeitragssätze siehe Schaubild 1 im Anhang.

beit²², und zweitens auf konjunkturpolitisch vorzeigbare, insbesondere die Nachfrage Seite der Wirtschaft stützende sozialpolitische Programme. Zu ihnen gehört die Absenkung des zuvor zum 1.1.2009 erhöhten Krankenversicherungsbeitrages ab 1.7.2009 von 15,5 auf 14,9 % im Rahmen des Konjunkturpaketes II.

Doch nicht allein um Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik pur ging es dabei der Großen Koalition, sondern – drittens – auch darum, die Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik für einen elektoralen politischen Konjunkturzyklus zu nutzen. Vor allem die im September 2009 anstehende Bundestagswahl sowie mehrere Landtagswahlen des Jahres 2009 hatten beide Parteien der Großen Koalition dabei im Sinn. Nur vor dem Hintergrund dieser Wahlen wird die zeitliche Platzierung etlicher Sozialprogramme verständlicher: neben der Aussetzung der „Riester-Treppe“ und der Absenkung des Krankenversicherungsbeitrags ab 1.7.2009 sind dies etwa die Kindergelderhöhung zum 1.1.2009 (mit zusätzlich 10 Euro pro erstem und zweiten Kind und zusätzlich 16 Euro für jedes weitere Kind), die Erhöhung des Wohngeldes und die Lockerung der Bezugsvoraussetzungen für Wohngeld ebenfalls ab 2009. Noch wichtiger waren die Neuregelungen der Alterssicherung durch das 3. SGB-IV-Änderungsgesetz, dem nach dem Bundestag auch der Bundesrat mit Beschluss vom 10. Juli 2009 zustimmte. Das 3. SGB-IV-Änderungsgesetz hebt die bis dahin gültige Rentenanpassungsformel an einer entscheidenden Stelle auf: es garantiert auch dann stabile Renten, wenn die Löhne, an deren Entwicklung sich die Rentenanpassung bis dahin orientierten, übers Jahr sinken sollten. Für die sozialpolitische Beruhigung der älteren Bevölkerung war dieser Schachzug, an dem beide Koalitionsparteien gleichermaßen mitwirkten, von großer Bedeutung. Hinsichtlich der Lastenverteilung zwischen Jung und Alt allerdings hat dieses Gesetz eine Schieflage zu Lasten der Jüngeren²³. Und hinsichtlich der Finanzierungsschwierigkeiten der Alterssicherung wird man das 3. SGB-IV-Änderungsgesetz voraussichtlich zu den Gesetzen zählen müssen, die mehr Probleme schaffen als lösen. Denn der Plan, die unterbliebenen Minderungen bei zukünftigen Rentenanpassungen nachzuholen, wird aufgrund des Strebens nach Vermeidung unpopulärer Kürzungen wohl nur ein frommer Wunsch bleiben.

22 Ab 1.1.2009 gilt die neue Verordnung über die auf 18 Monate verlängerte Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld, Newsletter BMAS v. 29.1.2009. Im Juni 2009 wurde auf dem Verordnungsweg die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld auf 24 Monate verlängert und um Regelungen ergänzt, die die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit erleichtern. Die Zahl der Kurzarbeiter nahm 2009 sprunghaft zu und überschritt schon im Februar 2009 die Millionengrenze (FAZ, 18.8.2009: 10). Sie liegt am Ende der Legislaturperiode bei mehr als 1,4 Millionen.

23 Ein passender Beleg zu Schlenker (2009), der zeigt, dass ausgerechnet solche Reformoptionen äußerst unpopulär sind, die für mehr Generationengerechtigkeit sorgen sollen.

8 Resultate: Deutschlands Wohlfahrtsstaat am Ende der 16. Legislaturperiode

Ihren Anspruch, „eine Regierung der Taten“ zu werden, so die Bundeskanzlerin in ihrer ersten Regierungserklärung vom 30. November 2005²⁴, erreichte die Große Koalition in der Sozialpolitik der 16. Legislaturperiode nur bedingt. Von den „dicken Brettern“, die sie zu bohren versprach – „Wir wollen den Föderalismus neu ordnen, wir wollen den Arbeitsmarkt fit machen, wir wollen unsere Schulen und Hochschulen wieder an die Spitze führen, wir wollen unsere Verschuldung bändigen und unsere Gesundheits- und Renten- und Pflegesysteme in Ordnung bringen“²⁵ – blieben manche unbehandelt, andere unfertig. So war das auch in der Sozialpolitik. Außerdem regierte die Große Koalition mitunter mit Nichtentscheidungen, etwa hinsichtlich der Tarifautonomie oder in Fragen der Programmkonkurrenz zwischen der finanziell recht üppig ausgestatteten Sozialpolitik und anderen, unterfinanzierten Politikfeldern.

Auch blieb die finanzielle Konsolidierung der Sozialpolitik hinter den Möglichkeiten zurück, die durch den Wirtschafts- und Beschäftigungsaufschwung bis Mitte 2008 geschaffen worden waren und die angesichts der breiten Schultern der Großen Koalition politisch erträglich gewesen wäre. Von der unzureichenden finanziellen Konsolidierung zeugt etwa die Entwicklung der Sozialbeiträge, die am Ende der 16. Legislaturperiode nahezu so hoch wie zu ihrem Beginn waren (vgl. Schaubild 1 im Anhang). Auch die bis 2007/2008 leicht rückläufige Entwicklung der Sozialleistungsquote kann über die verpassten Chancen der finanziellen Konsolidierung nicht hinwegtäuschen: der Rückgang resultierte größtenteils aus dem Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum bis 2008. Und 2008 und 2009 nahm die Sozialleistungsquote angesichts einer tiefen Rezession der Wirtschaft mit zunehmender Arbeitslosigkeit beträchtlich zu²⁶.

Gegen allzu harsche Immobilismusvorwürfe ist die zweite Große Koalition allerdings in Schutz zu nehmen. Die These, eine Große Koalition sei nichts als „großer Stillstand“ (Straubhaar 2006) mag als reißerische Schlagzeile dienen, taugt aber analytisch nicht. Auch die These, dass die zweite Große Koalition geradezu in Schockstarre sei – in Antwort auf die heftigen Wählerreaktionen gegen „Hartz IV“ einerseits und die Liberalisierungsvorhaben der Union im

24 Zitiert nach Das Parlament Jg. 55, Nr. 49/50, 5.-12. Dezember 2005, S. 19.

25 So die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel am 3. Nov. 2005, zitiert nach Das Parlament 55, Nr. 49/50, 5.-12. Dezember 2005, S. 19.

26 BMAS 2009b: Tabelle I-1. Dieser Quelle zufolge stieg die Sozialleistungsquote (in Prozent des BIP) von 29,0 % im Jahr 2008 auf 31,9 % im Jahr 2009 (Schätzung vom Mai des Jahres) – der größte Anstieg der Sozialleistungsquote (gemessen an der Prozentpunktdifferenz), der in der Bundesrepublik Deutschland je registriert wurde (BMAS 2009: Tabelle I-1).

Sinne ihres Leipziger Parteitags 2003 andererseits, so der Tendenz nach Miskimmon, Paterson und Sloam (2009), ist zu scharf. Besser passt der nuancierte Befund aus einer Halbzeitbilanz der schwarz-roten Reformpolitik: „Weder stark noch schwach – aber nicht groß“ (im Sinn von bedeutend oder großartig) sei diese Politik gewesen (Batt 2008). Das gilt im Grundsatz auch für die Sozialpolitik der Großen Koalition in der gesamten 16. Legislaturperiode.

„Weder stark noch schwach – aber nicht groß“ ist obendrein eine gut erklärbare Formel. Plausibel erscheint sie im Lichte der zahlreichen „Sollbruchstellen“ (Sturm/Pehle 2006: 19f.) zwischen den Koalitionsparteien in nahezu jedem wohlfahrtsstaatlichen Politikfeld. „Weder stark noch schwach – aber nicht groß“ ist auch besser verständlich, weil kein größeres „Gelegenheitsfenster“ für Strukturreformen offenstand²⁷. Man kann das flache Reformprofil der zweiten Großen Koalition zudem mit einschlägigen Theorien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung erklären (Schmidt u.a. 2007) – einschließlich ihrer Erweiterung um Personen und Ideen (siehe Abschnitt 4). Die Sozialpolitik der Großen Koalition und ihre Nichtentscheidungen passen zum Muster einer weitgehend erblastgesteuerten, pfadabhängigen Politik. Sie passen auch zu den Politikentwicklungen, die die Parteiendifferenztheorie erwarten lässt. Dass überdies die politisch-institutionellen Bedingungen in Deutschland reformdämpfend wirken, versteht sich fast von selbst.

Zu den Schwächen der zweiten Großen Koalition zählt, dass sie ihren potentiell großen politischen Spielraum und die Möglichkeit, den politischen Protest, den unpopuläre Reformen hervorbringen würden, gemeinsam zu schultern, nicht zu beherzteren Sanierungsreformen am deutschen Wohlfahrtsstaat nutzte. Das Streben nach Tadelsvermeidung („*blame avoidance*“) und das gegenseitige Belauern der beiden Sozialstaatsparteien – auf dass keine von ihnen einen elektoralen Vorteil erziele – behielten die Oberhand über „*blame sharing*“, das gemeinsame Tragen unpopulärer Entscheidungen. Gleichwohl sind auch diese Schwächen erklärbar: Im Unterschied zur ersten Großen Koalition von 1966 bis 1969 mangelte es der zweiten Großen Koalition an einer gemeinsamen Problem-diagnose und an gemeinsamen Überzeugungen hinsichtlich der besten Problemlösung. Zudem war die Risikobereitschaft, unpopuläre Themen anzugehen und

27 Wallis (1997) zufolge hat diejenige Regierung die besten Chancen, ein ehrgeiziges Reformvorhaben zu starten und durchzusetzen, die auf Fünferlei zählen kann: 1. eine weit verbreitete Krisenstimmung im Lande und die ebenso weit verbreitete Überzeugung, dass eine gründliche Reform unabdingbar sei; 2. ein ausdrückliches Mandat für die Reform; 3. einen Honeymoon-Effekt, insbesondere die Chance, im Zeitraum kurz nach dem Regierungswechsel alle Fehler, Schwächen und Kosten der von der Regierung eingeleiteten Maßnahmen als Erbe und Verantwortung der Vorgängerregierung ausweisen zu können – nicht als Folge der Praxis der neuen Regierung; 4. eine schwache Opposition und 5. beträchtliche politisch-ideologische Homogenität der Regierungspartei oder der Regierungsparteien.

unpopuläre Maßnahmen zu ergreifen, weit kleiner als in der Großen Koalition von 1966-1969. Beide Partner der zweiten Großen Koalition befürchteten angesichts der Erfahrung mit harschen Reaktionen der Wähler auf die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Regierung und auf neoliberale Reformpläne der Unionsparteien aus dem Wahlkampf von 2005, dass Einschnitte in sozialstaatliche Leistungen schwere Wählerstimmenverluste hervorbrächten.

Aus alldem resultiert am Ende der 16. Legislaturperiode ein Wohlfahrtsstaat, der im Vergleich zur letzten Legislaturperiode nicht schwächer, sondern bereichsweise stärker geworden ist. Zum Endergebnis gehören aber auch die Strukturprobleme der Sozialpolitik, die die Große Koalition von ihren Vorgängerregierungen übernommen hat. Das gilt insbesondere für

a) das Missverhältnis zwischen dem weit ausgebauten Sozialschutz und der weitreichenden Sicherheit für die Beschäftigten im Primärsektor des Arbeitsmarktes, die „Insider des Arbeitsmarktes“ (vgl. hierzu Rueda 2007), einerseits und der dahinter zurückbleibenden Wirtschaftskraft des Landes andererseits,

b) die aufgrund der hohen Sozialabgaben beschäftigungsunfreundliche Finanzierungsweise des deutschen Wohlfahrtsstaates²⁸, und

c) die scharfe Programmkonkurrenz zwischen der finanziell üppig dotierten Sozialpolitik und der unter Finanzierungsengpässen leidenden Politikfelder außerhalb der sozialen Sicherung (Castles 2007).

Positiver schneidet die zweite Große Koalition hingegen bei der Balancierung der Sozialpolitik für Alt und Jung ab. Infolge der finanziellen Konsolidierungserfolge in der Alterssicherung bis 2007/2008 einerseits und des Aufschwungs der Familienpolitik unter der Führung der agilen Bundesministerin Ursula von der Leyen (Gerlach 2009) andererseits verminderte die schwarz-rote Koalition zunächst das Ungleichgewicht der Sozialpolitik zugunsten der Älteren und zu Lasten der jüngeren Generationen. Mit dem 3. SGB-IV-Änderungsgesetz wurde dieser Trend in der Alterssicherung allerdings gestoppt.

Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition hat insgesamt die relative Position der deutschen Sozialpolitik im internationalen Vergleich eher gestärkt als geschwächt. Nach wie vor besitzt Deutschland einen der weltweit am weitesten ausgebauten Wohlfahrtsstaaten. Davon zeugen eine nach wie vor sehr hohe

28 Nicht als Beleg – aber zur Illustration – die spöttische Bemerkung von Paul Krugman zum neuen deutschen Wirtschaftswunder: „Das moderne deutsche Wirtschaftswunder ist die Tatsache, dass angesichts des Niveaus von Löhnen, Sozialleistungen und Regulierungen überhaupt noch Jobs übrig geblieben sind“ (zitiert nach Schäfers 2007: 15).

Sozialleistungsquote (BMAS 2008a: Tabelle 9.18 und 9.18A, Schubert/Hegele/Bazant 2008: Anhang), die Spitzenposition gar bei den Nettosozialleistungsquoten²⁹, der überdurchschnittlich hohe Grad der Dekommodifizierung³⁰ und bei den sozialen Rechten (vgl. etwa Hegelich/Meyer 2008, Wendt 2009) sowie der hohe, nahezu stabil bleibende Prozentanteil der Sozialbeitragssätze am Bruttoarbeitsentgelt³¹.

Auf eine weit ausgebaute Sozialpolitik weisen auch die substantielle Verminderung des Armutsrisikos durch Sozialtransfers³² und die Größenordnung der Wohlfahrtsstaatsklientel hin. Definiert man sie als die Gesamtheit der Personen, die ihren Lebensunterhalt hauptsächlich aus sozialpolitischen Leistungen finanzieren, umfasst die Wohlfahrtsstaatsklientel der Bundesrepublik Deutschland nach konservativer Schätzung 22,363 Millionen³³ und nach erweiterter Schätzung rund 27 Millionen Personen³⁴ (Stand 2006/2007). Von diesen sind 93,3

29 Unter der Annahme, dass die in Adema/Llaïque (2005) und OECD (2008) berichteten Positionen der Staaten in etwa stabil bleiben.

30 Der Dekommodifizierungsgrad der deutschen Sozialpolitik wird von Esping-Andersen (1990 und 1999) und in der Nachfolgeuntersuchung von Bamba (2004) weit unterschätzt, weil weder die Pflegeversicherung noch die grundeinkommensähnlichen untersten Netze der sozialen Sicherung in Deutschland mitberücksichtigt werden, insbesondere die Sozialhilfe, das Sozialgeld, die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die Grundsicherung für Altersrentner und ergänzend das Wohngeld. All diese Systeme sind in der 16. Wahlperiode beibehalten worden, so dass der derzeitige Dekommodifizierungsgrad mindestens so hoch wie in der 15. Wahlperiode ist. Gleiches gilt für die von Scruggs (2006) gemessenen Sozialrechte.

31 BMAS 2008a: Tabelle 7.7, vgl. Schaubild 1. So beträgt der gesamte Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung zu Beginn des Jahres 2009 20,60 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts (im früheren Bundesgebiet und ohne Berücksichtigung des Konjunkturpaketes II, das den Beitragssatz zur Großen Koalition ab 1.7.2009 um 0,6 Prozentpunkte absenken wird). Er liegt damit geringfügig unter dem Gesamtbeitragssatz von 2005 (20,75 %) und wahrt somit die Beitragssatzstabilität, die seit dem Kurswechsel von der niveaufixierten zur einnahmenorientierten Sozialpolitik noch unter der Regierung Kohl und sodann verstärkt unter den Regierungen Schröder angestrebt worden war (berechnet auf der Basis von BMAS 2008a, Tabelle 7.7.). Vgl. Schaubild 1 im Anhang.

32 Vgl. den dritten Reichtums- und Armutsbericht 2008, BMAS 2008b: 25, Schaubild II-1: Sozialtransfers halbieren das Armutsrisiko und senken es von 26% auf 13 % – auch international eine sehr gute Leistung im Niveau und in der Verminderung (ebd.). Allerdings ist in Deutschland das Armutsrisiko gestiegen – und zwar in den Jahren der rot-grünen Koalition. „Arm“ ist dem Reichtums- und Armutsbericht zufolge, wer als Alleinstehender weniger als 60 % des mittleren Einkommens (im Sinne des Median-Einkommens) verdient. 2006 sind das 781 € – und für eine Familie mit 2 Kindern 1640 € (FAZ, 20.5.2009).

33 Basis: Gesamtzahl der In- und Ausländer mit überwiegender Finanzierung des Lebensunterhaltes aus dem Arbeitslosengeld I oder II, aus Renten oder Pensionen, aus Sozialhilfe und aus Leistungen einer Pflegeversicherung gemäß Angaben in Statistisches Bundesamt 2008: 64 (23.969.000 oder 29,1% der Wohnbevölkerung). Im Übrigen finanzieren sich rund 41,1% der Wohnbevölkerung überwiegend aus Erwerbs- oder Berufstätigkeit, 28,5 % aus dem Geld von Angehörigen und 0,45 % aus Vermögen, Vermietung und Zinsen (berechnet nach Statistisches Bundesamt 2008: 64).

34 Eigenberechnungen auf der Basis von BMAS 2008. Gegenüber der konservativen Schätzung werden hierbei zusätzlich berücksichtigt: a) der jahresdurchschnittliche Krankenstand in einer Höhe

Prozent deutsche Staatsbürger und mithin Wahlberechtigte³⁵. Gemessen an der Gesamtzahl der Wähler bei der Bundestagswahl von 2005³⁶ beläuft sich der wahlberechtigte Teil der Wohlfahrtsstaatsklientel nach konservativer Schätzung auf 36,1 Prozent aller Wahlberechtigten und nach erweiterter Schätzung auf 39,9 Prozent³⁷ – Tendenz steigend³⁸. Noch größer und an die 50 Prozent-Marke heraneichend wird dieser Anteil, wenn zur Wohlfahrtsstaatsklientel auch jene Personen hinzugezählt werden, die ihren Lebensunterhalt überwiegend aus beruflicher Tätigkeit im Wohlfahrtsstaat³⁹, seiner Verwaltung oder seinen Zulieferern, beispielsweise der pharmazeutischen Industrie, finanzieren.

Allein die Größenordnung der Wohlfahrtsstaatsklientel im engeren und weiteren Sinne und ihre strategisch günstige Positionierung zwischen den beiden großen Parteien der Bundesrepublik macht besser verständlich, warum die zweite Große Koalition in so starkem Maße auf Kontinuität, mitunter auch auf weiteren Ausbau der Sozialpolitik setzte, warum sie den Sozialstaatsumbau bis auf die „Rente mit 67“ weitgehend hinstellte, vor sonstigen Leistungskürzungen fast vollständig zurückschreckte⁴⁰, mit großzügigen Kurzarbeitsregelungen energisch auf die Finanzmarktkrise und der Wirtschaftskrise in ihrem Gefolge reagierte und spätestens ab 2008 in großem Umfang expansive Sozialpolitik insbesondere mit Blick auf die herannahende Bundestagswahl vom 27. September 2009 betrieb.

von rund 4 Prozent der Zahl der Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung (rund 2,0 Millionen), b) schätzungsweise die Hälfte der Zahl der anerkannt Versorgungsberechtigten der Kriegsopferversorgung (0,2 von 0,4 Millionen), c) die jahresdurchschnittliche Zahl der Bezieher von Kurzarbeitergeld (0,07 Millionen), d) Empfänger von Regelleistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz (0,2 Millionen) und e) ein nicht exakt quantifizierbarer Teil der Kinder- und Jugendhilfe (ca. 0,06 Millionen).

35 Rund 6,3 % dieser Personen sind Ausländer, so die Ergebnisse der Berechnung auf der Basis der Relation zwischen Ausländern und Deutschen bei der überwiegenden Finanzierung des Lebensunterhaltes aus Rente, Arbeitslosengeld I und II sowie Sozialhilfe (Statistisches Bundesamt 2008: 64). Unterstellt man, dass alle anderen Personen der betreffenden Kategorie die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und mithin wahlberechtigt sind (22.363.077), beläuft sich ihr Anteil an der Gesamtzahl der Wahlberechtigten (2005: 61.871.000, Statistisches Bundesamt 2008: 97) auf rund 36,1 %.

36 61.871.000 (Statistisches Bundesamt 2008: 97).

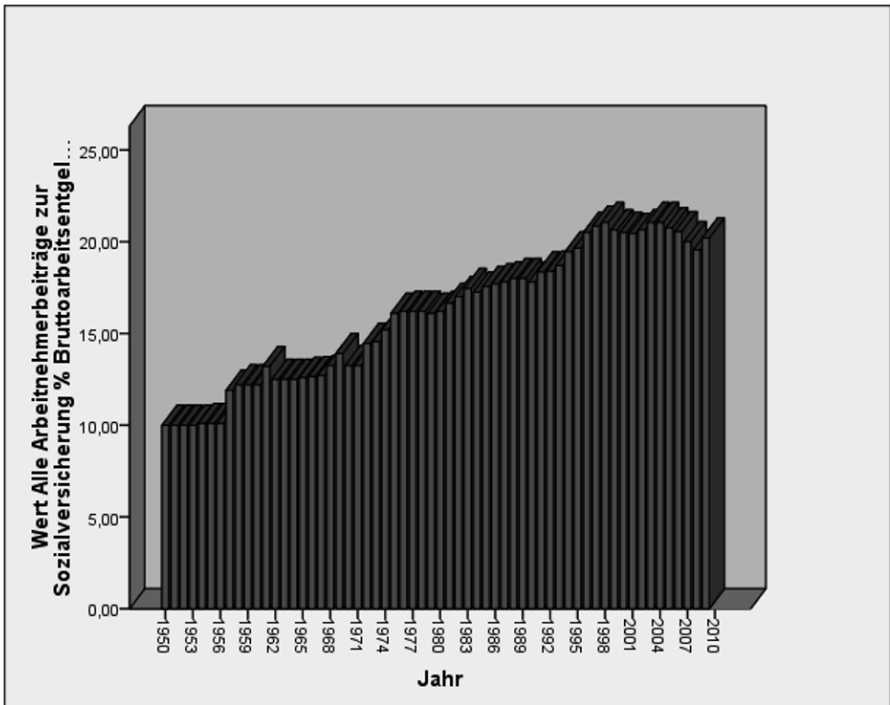
37 24.713.000 Personen.

38 Alleine infolge der Alterung der Gesellschaft. Kommen Wirtschaftskrisen hinzu, wächst die Wohlfahrtsstaatsklientel noch weiter, und zwar insbesondere durch eine höher Zahl an Arbeitslosen und eine höhere Zahl von Personen, die von Grundsicherungsleistungen abhängig sind.

39 Alleine im Gesundheitswesen wird die Zahl der Vollzeitäquivalenearbeitsplätze für das Jahr 2006 auf 3,315 Millionen geschätzt (Statistisches Bundesamt 2008: 257).

40 Und dort, wo sie Leistungen kürzte, wie im Falle der Absenkung der Grenze für Kindergeldzahlungen vom 27. auf das 25. Lebensjahr, tat sie das klammheimlich und offenkundig mit schlechtem Gewissen. Zu Recht, denn diese Tat wollte überhaupt nicht zur lautstark propagierten Förderung von Familien und Kindern passen.

Schaubild 1: Sozialbeitragssätze in der Bundesrepublik Deutschland, 1950-2009



Quelle: BMAS 2008a, BMGS 2005, BMAS 2009.

Literatur

- Adema, Willem/ Ladaïque, Maxime*, 2005: Net Social Expenditure, 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 29. Paris.
- Agnoli, Johannes*, 1968: Die Transformation der Demokratie, in: Agnoli, Johannes/ Brückner, Peter (Hrsg.): Die Transformation der Demokratie. Frankfurt a.M., 3-88.
- Bambra, Clare*, 2004: Weathering the Storm: Convergence, Divergence and the Robustness of the „Worlds of Welfare“, in: The Social Policy Journal 3 (3): 3-23.
- Batt, Helge*, 2008: Weder stark noch schwach – aber nicht groß: Die Große Koalition und ihre Reformpolitik, in: Tenscher, Jens/ Batt, Helge (Hrsg.): 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition. Wiesbaden, 215-246.

- Beste, Ralf/ Fleischhauer, Jan/ Knaup, Horand/ Kurbjuweit, Dirk/ Neukirch, Ralf/ Sauga, Michael*, 2007: Das endlose Ende, in: *Der Spiegel* Nr. 47: 26-40.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.)*, 2008a: Statistisches Taschenbuch 2008. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.)*, 2008b: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.)*, 2009a: Nationaler Strategiebericht. Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008- 2010 – Deutschland. Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)*, 2009b: Sozialbericht 2009. Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.)*, 2008: Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit (BMG)*, 2007: Pressemitteilung Nr. 105 v. 30. November 2007.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) (Hrsg.)*, 2005: Übersicht über das Sozialrecht. Nürnberg.
- Bornhöft, Petra/ Deggerich, Markus/ Kullmann, Kerstin/ Kurbjuweit, Dirk/ Neukirch, Ralf/ Schmalenbach, Merle/ Winter, Steffen*, 2009: Im Zweifel links, in: *Der Spiegel* Nr. 37, 9.9.2009.
- Budras, Corinna*, 2007: Hartz IV im Chaos, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 21.12.2007: 11.
- Castles, Francis G. (Hrsg.)*, 2007: *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*. Cheltenham-Northampton, MA.
- Clemens, Clay*, 2007: Two Steps Forward One Step Back: Merkel's CDU/CSU and the Politics of Welfare State Reform, in: *German Politics* 16 (2): 222-246.
- Deinert, Olaf/ Kittner, Michael*, 2009: Die arbeitsrechtliche Bilanz der Großen Koalition 2005-2009. Göttingen/Hanau (Manuskript).
- Esping-Andersen, Gösta*, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge.
- Esping-Andersen, Gösta*, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford.
- Feil, Michael/ Tillmann, Lisa/ Walwei, Ulrich*, 2008: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach der Wiedervereinigung, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 54: 161-185.
- Fickinger, Nico*, 2008: Putsch gegen die Tarifautonomie, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 25.1.2008: 1.
- Forschungsgruppe Wahlen*, 2008: Politbarometer April II/2008.
- Fraune, Burkhard/ von Hammerstein, Konstantin/ Mahler, Armin/ Nelles, Roland/ Neubachter, Alexander/ Reiermann, Christian*, 2006: Die Koalition der Unwilligen, in: *Der Spiegel* Nr. 19: 22-32.
- Frey, Timotheos*, 2009: Die Christdemokratie in Westeuropa. Der schmale Grat zum Erfolg. Baden-Baden.
- Fried, Nico*, 2006: Grenzen der Vertragstreue, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 22.3.2006: 4.
- Gassert, Philipp*, 2009: Zweimal Große Koalitionen: 1966 bis 1969 und seit 2005, in: Schwarz, Hans-Peter (Koord.): *Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren*. München, 99-119.
- Gerlach, Irene*, 2009: Wichtige Stationen bundesdeutscher Familienpolitik, in: *Informationen zur politischen Bildung* Nr. 301: 54-63.

- Gespräch mit Peter Struck „Die Mühen haben sich gelohnt“, in: Neue Gesellschaft/ Frankfurter Heft Nr. 7-8/2009: 27-30.
- Göbel, Heike, 2007: Der schlechteste Weg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20.6. 2007: 11.
- Green, Simon/ Paterson, William E., 2009: Last Orders? Semisovereignty and the Crisis of Cost Containment in the Grand Coalition, in: Miskimmon, Alistar/ Paterson, William E./ Sloam, James (Hrsg.): Germany's Gathering Crisis. The 2005 Federal Election and the Grand Coalition. New York, 181-201.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics 25: 275-296.
- Hank, Rainer, 2007: Die Tyrannei der zufälligen Mehrheit, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 11.2.2007: 36.
- Hegelich, Simon/ Meyer, Hendrik, 2008: Konflikt, Verhandlung, Sozialer Friede: das deutsche Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus/ Hegelich, Simon/ Bazant, Ursula (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme. Wiesbaden, 127-148.
- Hildebrand, Klaus, 1984: Von Erhard zur Großen Koalition 1963-1969. Stuttgart/Wiesbaden.
- Hockerts, Hans Günter, 2006: Rahmenbedingungen: Das Profil der Reformära, in: ders. (Bandhrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 5: Bundesrepublik Deutschland 1966-1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Baden-Baden, 1-156.
- Hockerts, Hans Günter/ Süß, Winfried, 2006: Gesamtbetrachtung: Die sozialpolitische Bilanz der Reformära, in: Hockerts, Hans Günter (Bandhrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 5: Bundesrepublik Deutschland 1966-1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Baden-Baden, 943-962.
- Hoffmann, Andreas, 2007: Schröders Vollstrecker, in: Süddeutsche Zeitung v. 10./11. März 2007: 25.
- Hujer, Marc/ Tietz, Janko, 2006: Der Verschwender-Staat, in: Der Spiegel Nr. 19: 33-38.
- Jun, Uwe, 2009: The Reform Corridor: Government Coalition Building in 2005 and the Implications for Policy and Voters, in: Miskimmon, Alistar/ Paterson, William E./ Sloam, James (Hrsg.): Germany's Gathering Crisis. The 2005 Federal Election and the Grand Coalition. New York, 158-180.
- Köhler, Berthold, 2008: Jenseits der Relativitätstheorie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 29.1.2008: 1.
- Leitner, Sigrid, 2008: "Paradigmenwechsel" in der Familienpolitik: Warum wir endlich bekommen haben, was wir schon lange brauchen. Ein Review-Essay, in: Zeitschrift für Sozialreform 54: 209-220.
- Meyer, Thomas mit Hinchman, Lewis, 2007: The Theory of Social Democracy. Cambridge.
- Mihm, Andreas/ Mrusek, Konrad/ Müller, Matthias/ Schäfers, Manfred, 2008: Schwarzrote Staatsgläubigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 8.1.2008: 12.
- Miskimmon, Alistar/ Paterson, William E., 2009: Conclusion: Coping with the Gathering Crisis, in: Miskimmon, Alistar/ Paterson, William E./ Sloam, James (Hrsg.): Ger-

- many's Gathering Crisis. The 2005 Federal Election and the Grand Coalition. New York, 220-228.
- Miskimmon, Alistar/ Paterson, William E./ Sloam, James (Hrsg.): Germany's Gathering Crisis. The 2005 Federal Election and the Grand Coalition. New York.
- Niclaß, Karlheinz, 2008: Kiesinger und Merkel in der Großen Koalition, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 16: 3-10.
- Oberreuther, Heinrich (Hrsg.), 2009: Unentschieden. Die erzwungene Koalition. München.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2007: The Social Expenditure Database: An Interpretative Guide SOCX 1980-2003. Paris.
- Olson, Jonathan, 2007: The Merger of the PDS and WASG: From Eastern German Regional Party to National Radical left Party?, in: *German Politics* 16 (2): 205-221.
- Padgett, Stephen, 2005: The Party Politics of Economic Reform: Public Opinion, Party Positions and Partisan Cleavages, in: *German Politics* 14: 248-274.
- Petring, Alexander, 2009: Scheinbare Stärke. Warum manche Große Koalition auch schwach sein kann, in: *WZB-Mitteilungen* Heft 124: 17-20.
- Rosenberg, Hans, 1976: Große Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa, Frankfurt a.M. u.a.
- Rothgang, Heinz, 2008: Die Reform der Pflegeversicherung, in: *ZeS report* 13 (2): 1-4.
- Rudzio, Wolfgang, 2008: Das Koalitionsmanagement der Regierung Merkel, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 16: 11-17.
- Rueda, David, 2007: Social Democracy inside out. Partisanship & Labor Market Policy in Industrialized Democracies. Oxford.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 2006: Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 2007: Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 2008: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09. Wiesbaden.
- Schäfer, Armin, 2007: Die Reform des Sozialstaats und das deutsche Parteiensystem: Abschied von den Volksparteien?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38: 648-666.
- Schäfers, Manfred, 2007: Lohnt es sich noch zu arbeiten?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 5.12.2007: 15.
- Schlenker, Markus, 2009: Warum fast alle das deutsche Rentensystem ungerecht finden, aber trotzdem nichts daran ändern möchten. Die Wahrnehmung gerechter Renten und die Akzeptanz von Rentenreformen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 61: 259-282.
- Schmid, Günther/ Oschmiansky, Frank, 2006: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: Hockerts, Hans Günter (Bandhrsg.): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 5: Bundesrepublik Deutschland 1966-1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Baden-Baden, 331-380.

- Schmidt, Manfred G.*, 2003: Rot-grüne Sozialpolitik, in: Egle, Christoph/ Ostheim, Tobias/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder. Wiesbaden, 239-258.
- Schmidt, Manfred G.* (Bandhrsg.), 2005a: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 7: Bundesrepublik Deutschland 1982-1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform. Baden-Baden.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005b: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007a: Die Sozialpolitik der zweiten rot-grünen Koalition (2002-2005), in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden, 295-312.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007b: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung, Politikfelder. München.
- Schmidt, Manfred G.*, 2010 (i.E.): Parties, in: Francis G. Castles/ Stephan Leibfried/ Jane Lewis/ Herbert Obinger/ Christopher Pierson (Hrsg.): The Oxford Handbook of Comparative Welfare States. Oxford.
- Schmidt, Manfred G./ Ostheim, Tobias/ Zohlnhöfer, Reimut/ Siegel, Nico A.* (Hrsg.), 2007: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden.
- Schönhoven, Klaus*, 2004: Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966-1969. Bonn.
- Schroeder, Wolfgang/ Paquet, Robert* (Hrsg.), 2009: Gesundheitsreform 2007. Nach der Reform ist vor der Reform. Wiesbaden.
- Schubert, Klaus/ Hegelich, Simon/ Bazant, Ursula* (Hrsg.), 2009: Europäische Wohlfahrtssysteme. Wiesbaden.
- Schwenn, Kerstin*, 2009: Hartz IV im Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 7.3.2009: 9.
- Scruggs, Lyle*, 2006: The Generosity of Social Insurance, 1971-2002, in: Oxford Review of Economic Policy 22: 349-364.
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), 2008: Statistisches Jahrbuch 2008 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Stone Sweet, Alec*, 2000: Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe. Oxford.
- Straubhaar, Thomas*, 2006: Große Koalitionen, großer Stillstand, in: Wirtschaftsdienst 9: 550-551.
- Sturm, Roland*, 2009: Wie regiert die zweite Große Koalition?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 58 (1): 69-79.
- Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich* (Hrsg.), 2006: Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition. Opladen.
- Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich*, 2006: Die zweite Große Koalition: Regierung der „neuen Möglichkeiten“?, in: dies. (Hrsg.): Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition. Opladen-Farmington Hills, 7-22.
- Stiwe, Klaus*, 2008: Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 16: 24-31.

- Tenscher, Jens/ Batt, Helge* (Hrsg.), 2008: 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition. Wiesbaden.
- Trampusch, Christine*, 2005: Sozialpolitik in Post-Hartz Germany, in: *WeltTrends* 47: 77-90.
- Trampusch, Christine*, 2008: Sozialpolitik: Vorwärts- und Rückwärtsreformen und Neuvermessung von Solidarität, in: *WSI Mitteilungen* 61: 365-371.
- Wallis, Joe*, 1997: Conspiracy and the Policy Process: A Case Study of the New Zealand Experiment, in: *Journal of Public Policy* 17 (1): 1-30.
- Walwei, Ulrich/ Koch, Susanne*, 2009: Die Hartz-IV-Bilanz: Erfolge, aber Verbesserungsbedarf, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 28.1.2009: 10.
- Wendt, Claus*, 2009: Krankenversicherung oder Gesundheitsversorgung? Gesundheitssysteme im Vergleich. Wiesbaden.
- Wewer, Göttrik* (Hrsg.), 1998: Bilanz der Ära Kohl. Opladen
- Zastrow, Volker*, 2006: Löwe, Panther, Pilz, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 24.5.2006: 1.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009: „Koalition der neuen Möglichkeiten“ oder Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten?, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 58: 201-213.

Anja Hartmann

Die Gesundheitsreform der Großen Koalition: Kleinsten gemeinsamer Nenner oder offenes Hintertürchen?

Die Gesundheitsreform 2007 war die erste Bewährungsprobe für die Große Koalition. Sie erforderte anderthalb Jahre Vorbereitungszeit, war mit mühsamen Aushandlungsprozessen verbunden und bestimmte auch nach der Einführung des Gesundheitsfonds Anfang des Jahres 2009 die politischen und wissenschaftlichen Debatten. Im Mittelpunkt des 2007 verabschiedeten Gesetzes zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (GKV-WSG) stand der Umbau der Finanzierungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Da der Handlungsdruck groß war und sich zudem beide Regierungsparteien mit unterschiedlichen Reformmodellen in den Wahlkampf begeben hatten, waren die Akteure der Großen Koalition mit hohen Erwartungen konfrontiert, wobei die großen Enttäuschungen nicht lange auf sich warten ließen.

In diesem Beitrag werden ausgewählte Aspekte des GKV-WSG diskutiert und in ihrer Wirkung hinterfragt. Auftakt bildet eine Übersicht über die gesundheitspolitischen Aktivitäten der Großen Koalition. Im Anschluss werden die Modelle der Bürgerversicherung und der Gesundheitsprämie als Ausgangspunkt für den Reformprozess sowie die wesentlichen Elemente des Gesetzes skizziert. Unter Rückgriff auf den Akteurzentrierten Institutionalismus und den Vetospieler-Ansatz werden besondere Merkmale der Akteurskonstellationen und der Aushandlungsprozesse beschrieben, aus der Perspektive steuerungstheoretischer Annahmen ausgewählte Ergebnisse und Auswirkungen der Reform. Abschließend wird danach gefragt, wie sich die Reform im Kontext einer längerfristigen Entwicklung des deutschen Gesundheitswesens einordnen lässt, wobei auf das Theorem der Pfadabhängigkeit und auf Ergebnisse aus der Gesundheitssystemforschung Bezug genommen wird.

1 Ein Überblick über die gesundheitspolitischen Aktivitäten der Großen Koalition

Gleicht man die gesundheitsbezogenen Aussagen des Koalitionsvertrags mit den Resultaten der Gesundheitspolitik ab, ergibt sich zumindest in quantitativer Hinsicht eine beachtliche Bilanz. Zu den erfolgreichen Gesetzesinitiativen gehörte beispielsweise die Verankerung von Patientenverfügungen innerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuches (3. Gesetz zur Änderung des Betreuungsrechts – 3. BtÄndG) und das Gendiagnostikgesetz (GenDG), das die Weitergabe sensibler genetischer Daten und die Aufklärungspflicht bei genetischen Untersuchungen regelt. Ebenso konnte die Regierung mit dem Arzneimittel-Wirtschaftlichkeitsgesetz (AVWG) einige Fehlentwicklungen bei der Arzneimittelversorgung korrigieren und nach jahrelangem Tauziehen endlich die Einführung der Elektronischen Gesundheitskarte in einem örtlichen begrenzten Probelauf in der Region Nordrhein durchsetzen.

Zu den gesundheitspolitischen Niederlagen der Großen Koalition zählen hingegen das gescheiterte Präventionsgesetz und der abgelehnte Entwurf zur Errichtung einer Deutschen Arzneimittel- und Medizinprodukteagentur (DAMA), die beide bereits unter der rot-grünen Regierung initiiert worden waren. Der Entwurf des Präventionsgesetzes sah vor, dass Kranken-, Renten-, Unfall- und Pflegekassen in eine gemeinsame Stiftung einzahlen, die Präventionsziele und Qualitätsstandards ausarbeitet und Präventionsprojekte der Sozialversicherungsträger und Kommunen finanziert (vgl. Rosenbrock/Gerlinger 2005: 85ff.). Die Union hingegen bevorzugte ebenso wie Ärzteverbände und Krankenkassen einen Präventionsrat, der sich auf beratende Funktionen beschränken sollte. Die DAMA sollte das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) ablösen und die Zulassungsverfahren im europäischen und internationalen Wettbewerb vereinfachen und beschleunigen. Kritikpunkt der CSU und vieler Verbände war, dass die Arzneimittelsicherheit gefährdet werden könnte. Denn die Pharmakovigilanz¹ wäre im Rahmen der DAMA durch Gebühren der Pharmaindustrie finanziert worden; zudem wäre der Einfluss des Gesundheitsministeriums auf die Agentur stark eingeschränkt worden (vgl. Kurth 2008). Auch die notwendige Überarbeitung der Gebührenordnung für Zahnärzte (GOZ) musste in die nächste Legislaturperiode verschoben werden: Wegen des großen Drucks aus der Ärzteschaft und des Freien Verbandes des Zahnärzte („leistungs- und qualitätsfeindlicher Entwurf“, „Weg in die Einheitsversicherung“ – FVDZ 2009)

1 Unter Pharmakovigilanz wird die systematische Überwachung der Sicherheit eines Arzneimittels verstanden. Ziel ist, unerwünschte Wirkungen zu entdecken, zu bewerten und zu verstehen, um entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können.

beschloss das Ministerium, die Novellierung nicht dem Bundesrat vorzulegen und mit der weiteren Überarbeitung bis nach der Bundestagswahl zu warten.

Als zwar verabschiedet, aber nicht besonders gehaltvoll gilt das Krankenhausfinanzierungsreform-Gesetz (KHRG) von 2008. Ein neuer ordnungspolitischer Rahmen zur Finanzierung der Krankenhäuser stand seit langem auf der gesundheitspolitischen Agenda, denn seit der 2003 eingeführten Umstellung auf Fallpauschalen (DGRs) litten die Krankenhäuser unter einer notorischen Unterfinanzierung. In diesem Zusammenhang stand vor allem die dualistische Finanzierung zwischen Kassen und Ländern auf dem Prüfstand. Neue Grundlagen schaffte das KHRG aber nur bedingt, da weder die Finanzierung der Länder verbindlich geregelt, noch die Mehrkosten der Häuser durch Tarif- und Personaländerungen hinreichend ausgeglichen werden können (obwohl der Bund zusätzliche Mittel in Höhe von 3 Mrd. Euro jährlich für die Krankenhäuser beschloss).

Die in der Öffentlichkeit präsenteste Änderung war mit Sicherheit die 2009 in Kraft getretene Honorarreform, die von massiven Ärzteprotesten, Praxis-schließungen und der Forderung nach Patienten-Vorkassen begleitet wurde. Ziel der Reform war erstens eine höhere Berechenbarkeit für die Ärzte hinsichtlich ihres Einkommens und zweitens die Vereinheitlichung der regional unterschiedlichen Vergütungen. Zu diesem Zweck wurde der Punktwert für ärztliche Leistungen fortan in Euro festgesetzt; gleichzeitig wurden Regelleistungsvolumina (also praxisbezogene Budgets) und Fallpauschalen pro Patient und Quartal eingeführt. Mit der Honorarreform war außerdem eine Einkommenserhöhung von 10 Prozent verbunden (etwa 3 Mrd. Euro). Im Zuge der Umstellung mussten einige Arztgruppen (z.B. Ärzte aus Süddeutschland oder Ärzte mit technikintensiven Praxen) jedoch Einkommensverluste hinnehmen; hinzu kam, dass die Einkommenserhöhung 2009 weniger hoch als erwartet ausfiel, da ein Großteil bereits 2008 verrechnet worden war. Ins Zielfeuer der Kritik geriet weniger die Politik, die die Rahmenbedingungen für die Reform festgelegt und die inhaltliche Ausgestaltung der Selbstverwaltung übertragen hatte, als vielmehr die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV), die Fehler bei der praktischen Umsetzung der Reform einräumen musste. Einige Monate später zeigte sich übrigens, dass die Reform ihre wesentliche Zielsetzung (nämlich die Angleichung der ostdeutschen Verdienste auf 95 Prozent des Westniveaus) erreichen konnte und auch die Einkommenseinbußen weniger gravierend waren als befürchtet (vgl. KBV 2009).

Kernstück der gesundheitspolitischen Aktivitäten der Großen Koalition war aber schließlich das 2007 verabschiedete Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG). Während die Reform in Expertenkreisen und in den Medien aufmerksam verfolgt und kommentiert wurde, äußerten Bürgerinnen und Bürger verhältnismäßig wenig Kritik – wahrscheinlich, weil die Reform keine direkten Auswir-

kungen in Form von Zuzahlungen oder Gebühren vorsah. Das Gesetz sollte den „Einstieg in die Sicherung der Nachhaltigkeit der Finanzierung der GKV bei Lockerung der Abhängigkeit vom Faktor Arbeit“ markieren (so ein Auszug aus dem Gesetzesentwurf – Deutscher Bundestag 2006: 2) und damit eine Antwort auf demographische und arbeitsmarktliche Herausforderungen im Gesundheitswesen darstellen. Das GKV-WSG zeigte von Anfang an ein widersprüchliches Gesicht. Es ging einerseits mit weitreichenden Änderungen in den Finanzierungsmodalitäten der GKV einher, konnte aber andererseits die Finanzierungsprobleme nicht lösen. Es stand unter den Vorzeichen der Bürgerversicherung und der Gesundheitsprämie, stellte aber trotzdem keine gelungene Synthese beider Modelle dar. Es war zwar ‚Chefsache‘ und wurde daher mit großer Sorgfalt vorbereitet, war aber gleichzeitig ein Ergebnis ‚experimenteller Politik‘, dessen Auswirkungen zum Zeitpunkt der Einführung kaum abgeschätzt werden konnten. In jedem Fall wurden mit der Reform strukturelle und institutionelle Vorarbeiten für weiterreichende Reformschritte geleistet, die (theoretisch) in der Zukunft angegangen werden könnten.

2 Der Vorlauf des GKV-WSG: Bürgerversicherung versus Kopfpauschale

Die Gesundheitspolitik unter der rot-grünen Bundesregierung hatte sich darauf konzentriert, Fehlsteuerungen im Gesundheitswesen durch Modernisierungsmaßnahmen auf der Versorgungsebene entgegenzuwirken (vgl. Gerlinger 2003, Hartmann 2003, Bandelow/Hartmann 2007). Mit dem Gesundheitsreformgesetz (GKVRefG) und dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) wurden 2000 und 2003 Strukturreformen im Gesundheitswesen umgesetzt, die vor allem die Ausgaben der GKV stabilisieren sollen.² Keinen Eingang in die Reformen fand eine Neuregelung der Finanzierung der GKV, obwohl ihre starre Kopplung an die abhängige Beschäftigung angesichts der hohen Arbeitslosigkeit, der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und der demografischen Entwicklung bereits seit längerer Zeit als problematisch galt. In Folge dieser Entwicklung schrumpfte der Kreis der Einzahler und damit die Einnahmen der GKV, gleichzeitig stieg der Bedarf nach Gesundheitsleistungen aufgrund der gesellschaftlichen Alterung und

2 Hierunter fallen beispielsweise die Modellvorhaben zur Integrierten Versorgung (IV), die Einführung der Disease Management-Programme bei chronischen Erkrankungen (DMPs), die Umstellung auf ein leistungsorientiertes Vergütungssystem in der stationären Versorgung (Diagnosis Related Groups – DRGs), die Stärkung des Qualitätsmanagement, die Möglichkeiten der selektiven Vertragsgestaltung zwischen Kassen und Fachärzten sowie diverse Ausgliederungen von Leistungen aus der GKV und die Einführung der Praxisgebühr.

des medizinisch-technischen Fortschritts an (vgl. Hoffritz 2003, Hartmann 2006). Besonders problematisch war, dass der Kreis der Personen ohne Versicherungsschutz wuchs.

Die Reform der Finanzierungsgrundlagen der GKV war daher ein dringendes Anliegen, weshalb die rot-grüne Koalition bereits Ende 2002 die „Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ (kurz Rürup-Kommission) beauftragte, auch für die Krankenversicherung Lösungsvorschläge zu entwickeln, die auf eine Verbreiterung der Einnahmebasis abzielten. Die Positionen innerhalb der Kommission waren jedoch so kontrovers, dass eine Einigung zum Zeitpunkt des GMG 2003 ausgeschlossen war. In der Folgezeit kristallisierten sich unter den Stichwörtern Bürgerversicherung und Kopfpauschale zwei Konzepte heraus, die nach mehrfachen Modifizierungen auch Eingang in die Wahlprogramme der beiden Volksparteien fanden (vgl. die Beiträge in Greß u.a. 2005).³

Die von der SPD favorisierte *Bürgerversicherung* ging auf einen Vorschlag des Kommissionsmitglieds Karl Lauterbach zurück. Ihr wesentliches Motiv war die Verbreiterung der Einnahmebasis der GKV durch den Einbezug aller Bürger, also auch Beamter, Gutverdienender und Selbstständiger. Damit verbunden war der Einbezug von zusätzlichen Einkommensarten, insbesondere Kapitaleinkommen. Der soziale Ausgleich sollte durch einkommensabhängige Beiträge sichergestellt werden, wobei das Modell auch an der paritätischen Finanzierung festhielt. Entlastet werden sollten Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch sinkende Beitragssätze, stärker belastet Personen mit hohem Kapitaleinkommen. Ein wesentlicher Kritikpunkt war, daß die Trennung zwischen GKV und PKV durchlässiger wurde; vorgesehen war, dass gesetzliche und private Kassen gleichermaßen einen Bürgerversicherungstarif anbieten.

Die Idee der *Kopfpauschale* (oder Gesundheitsprämie) wurde vom Kommissionsleiter Bert Rürup entwickelt, konnte sich aber innerhalb der Regierungsparteien nicht durchsetzen. Parallel dazu wurde von Seiten der CDU/CSU die Kommission „Soziale Sicherheit“ (kurz Herzog-Kommission) einberufen, die ebenfalls ein Kopfpauschalensystem entwickelte, das in veränderter Form auf dem Parteitag in Leipzig angenommen wurde. Zielsetzung der Kopfpauschale war die Senkung der Lohnnebenkosten. Jeder Versicherte sollte laut Modell eine Prämie von 109 Euro zahlen; zusätzlich sollten die Kassen weitere 60 Euro pro

3 Beide Modelle waren innerparteilich keineswegs unumstritten. So galt die Bürgerversicherung als ein Projekt der Parteilinken, mit dem sich die Gesundheitsministerin Ulla Schmidt und der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder lange nicht anfreunden konnten. Auch der Gesundheitsprämie der CDU gingen lange parteiinterne Auseinandersetzungen voraus. Noch nach der Einigung auf dem Parteitag in Leipzig 2003 sprach sich Horst Seehofer offen für die Bürgerversicherung aus und auch Parteiveteranen wie Norbert Blüm und Heiner Geißler lehnten die Kopfpauschale ab.

Versicherten aus den Arbeitgeberbeiträgen erhalten. Für Versicherte mit niedrigem Einkommen war ein sozialer Ausgleich aus einem Sondertopf vorgesehen, in den die Arbeitgeberanteile fließen sollten. Der Arbeitgeberanteil wäre auf 6,5 Prozent eingefroren worden. Die Mitversicherung von Kindern sollte durch einen Steuerausgleich finanziert werden. An der Trennung zwischen GKV und PKV wurde festgehalten. Kritiker warfen dem Modell Deckungslücken vor; des Weiteren wäre es zu bürokratisch und diskriminierend für Personen, die Zuschüsse aus Steuermitteln beantragen müssten.

3 Eckpunkte des Wettbewerbsstärkungsgesetzes (GKV-WSG) und die Architektur des Gesundheitsfonds

Nach dem überraschenden Wahlergebnis im September 2005 und der Bildung der Großen Koalition galt die anstehende Gesundheitsreform als erste große Bewährungsprobe für die neue Regierung. Angesichts der unterschiedlichen Positionen in den Wahlprogrammen war es nicht verwunderlich, dass in den Koalitionsverhandlungen keine Einigung über die Finanzierungsfragen in der GKV erzielt werden konnte. „Die SPD kommt von Nordpol, die CDU vom Südpol“, beschrieb der SPD-Generalsekretär Hubertus Heil die weit auseinander liegenden Interessenlagen der beiden Regierungsparteien. In der entsprechenden Passage im Koalitionsvertrag wurde offen ausgesprochen, dass die unvereinbaren Positionen ein Problem für die gesundheitspolitische Agenda darstellten, für das die Regierungspartner im Laufe des Jahres 2006 gemeinsam eine Lösung entwickeln wollten.

Über die Verhandlungen zur Gesundheitsreform drangen in den ersten Monaten kaum Informationen an die Öffentlichkeit – Robert Paquet und Wolfgang Schroeder (2009) bezeichnen diese Phase als stille Startprogrammierung, in der die Eckpunkte des Gesetzentwurfs vorgedacht und zwischen Bundesgesundheitsministerium (BMG), Parteien und Kanzleramt kommuniziert wurden. Auch einige Wissenschaftler wurden hinzugezogen, die international vergleichend nach innovativen Lösungen suchten. Dabei wurden vor allem die Niederlande als Referenz herangezogen, in denen einige Jahre zuvor ein Gesundheitsfonds eingeführt worden war.⁴ Im April 2006 startete die kooperative Aushandlung der Eck-

4 Allerdings gibt es einige Unterschiede in den Strukturen beider Systeme, die einen direkten Vergleich erschweren (vgl. Schulze-Ehring 2006, Greß u.a. 2006). Erstens sind in den Niederlanden seit der letzten Reform alle Kassen privatrechtlich organisiert, d.h. die Dualität zwischen privater und gesetzlicher Krankenkasse ist nach einer langen Konvergenzphase aufgehoben. Zweitens kennt das niederländische System keine Honorardifferenzierung zwischen unterschiedlichen Leistungserbringern. Drittens finanziert sich das Gesundheitssystem neben einkommensabhängigen Beiträgen auch

punkte, beginnend mit einem Spitzentreffen der Regierungsparteien und der Bildung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, welche die Eckpunkte für den Koalitionsausschuss vorbereitete. In der Referenten- und Kabinettsphase wurde der Gesetzentwurf unter Federführung des BMG erarbeitet, mit den Koalitionspartnern (mühsam) abgestimmt und schließlich im Oktober 2006 in den Bundestag eingebracht. Bis Februar 2007 folgte die Phase der Feinjustierung: Nach einer mehrtätigen öffentlichen Anhörung im Gesundheitsausschuss des Bundestages und nach dem ersten Durchgang im Bundesrat ergaben sich eine Fülle an Änderungswünschen. Nachdem sich die Koalitionsspitzen aber auf die grundlegenden Reforminhalte verständigt hatten, konzentrierten sich die Auseinandersetzungen auf einzelne Aspekte (so auf die Entwicklung der PKV und auf die finanzielle Belastung der Länder durch den Gesundheitsfonds).

Der gesamte Aushandlungsprozess zog sich rund anderthalb Jahre hin, bis am 2.2.2007 die neue Reform unter dem Namen Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) mit folgenden Elementen in Kraft trat (vgl. Paquet/Schroeder 2009):

- **Verbandsreform der Krankenkassen:** Die Krankenkassen bilden seit 2008 den Spitzenverband Bund der Krankenkassen (SpiBu), dem die überwiegende Anzahl der Aufgaben der bisherigen Spitzenverbände der Krankenkassen übertragen wurden.
- **Verhältnis GKV und PKV:** Die PKV bleibt als Vollversicherung neben der GKV erhalten, muss aber einen „Basistarif“ für einkommensschwache Mitglieder anbieten, der den Versorgungs- und Beitragskonditionen der GKV entspricht. Gleichzeitig wurde die Zugangsschwelle erhöht: Das Einkommen muss über einen Zeitraum von drei Jahren (statt wie bisher ein Jahr) über der Versicherungspflichtgrenze liegen, um in die PKV wechseln zu können.
- **Versicherungspflicht:** Das Gesetz führte eine allgemeine Versicherungspflicht ein. Nichtversicherte Personen, die zuletzt in der PKV oder freiwillig in der GKV versichert waren, erhalten ein Rückkehrrecht in den Basistarif der PKV.
- **Kassenwettbewerb:** Krankenkassen können unabhängig von der Kassenart fusionieren. Sie erhalten bei der Vertragsgestaltung mit den Leistungserbringern erweiterte Kompetenzen.

durch Pauschalbeträge. Und viertens unterscheidet sich die Verbandsorganisation erheblich: So gibt es keine niederländischen Kassenärztliche Vereinigungen – Verträge zwischen Kassen und Anbietern werden individuell vereinbart. Dafür haben sich die Kassen bereits Anfang der 1990er Jahre in einem gemeinsamen Verband zusammengeschlossen, während das deutsche Kassensystem bislang stark fragmentiert war.

- Versorgung: Vertragsärztliche Leistungen werden nach der Euro-Gebührenordnung vergütet. Krankenhäuser sind zur ambulanten Behandlung berechtigt bei hochspezialisierten Leistungen, seltenen Erkrankungen und Erkrankungen mit besonderen Behandlungsverläufen.
- Leistungskatalog: Impfungen und medizinische Rehabilitationsleistungen werden von Ermessens- in Pflichtleistungen umgewandelt. Die ambulante Palliativversorgung stellt bei nicht-heilbaren Erkrankungen eine eigenständige Leistung dar. Leistungseinschränkungen sind vorgesehen bei ‚Selbstverschulden‘ (Schönheitsoperationen, Piercing, Tätowierungen).
- Wahlmöglichkeiten der Versicherten: Krankenkassen können freiwillig Wahltarife mit Prämienzahlungen anbieten (Selbstbehalttarife, Tarife für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen und Kostenerstattungstarife). Sie sind dazu verpflichtet, ihren Versicherten bei Teilnahme an besonderen Versorgungsformen (Modellen der Integrierten Versorgung, Disease Management Programme) spezielle Wahltarife anzubieten.

Das Herz des GKV-WSG ist die Einführung des Gesundheitsfonds, die mit umfangreichen Änderungen im Finanzierungsmodus der GKV einherging (vgl. Drabinski 2008). Die Bundesregierung legt jährlich nach Angaben des Schätzerkreises des Bundesversicherungsamtes (BVA) einen einheitlichen Beitragssatz fest. 0,9 Prozentpunkte des Beitragssatzes tragen ausschließlich die Versicherten (für Krankengeld und Zahnersatz, die 2004 aus dem Leistungskatalog ausgegliedert wurden), die verbleibende Summe wird paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. Der Beitragssatz wird erhöht, wenn die voraussichtlichen Einnahmen die Ausgaben einschließlich Liquiditätsreserve nicht mindestens zu 95 Prozent decken. Der Bundeszuschuss für versicherungsfremde Leistungen wurde 2009 auf 2,5 Mrd. Euro festgelegt und steigt bis 2014 jährlich um 1,6 Mrd. Euro. Durch die Steuerfinanzierung sollen auch nicht GKV-Versicherte einen Solidarbeitrag bei Leistungen erbringen, die als gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert sind. Dazu zählt insbesondere die kostenlose Mitversicherung von Kindern, die fortan über Steuern finanziert werden soll.

Die Einnahmen der GKV fließen in einen Gesundheitsfonds, der vom BVA als Sondervermögen verwaltet und auf die Kassen verteilt wird. Im Rahmen des Fonds wurde ein morbiditätsorientierter Risikostrukturausgleich (morbi-RSA) eingeführt. Dieser umfasst 80 Diagnosen, die das Kriterium eines schwerwiegenden Krankheitsverlaufes oder das Kriterium überdurchschnittlicher Kostenintensität bzw. Chronizität erfüllen. Auf Grundlage des RSA erhalten die Kassen unterschiedlich hohe Zuweisungen, die das Krankheitsprofil ihrer Versicherten abbilden. Als Korrekturschlüssel greift die sogenannte Konvergenzkausel: Die Zuweisungen an die Kassen eines Bundeslandes werden mit ihren Beitragsein-

nahmen aus dem Vorjahr verglichen. Beträgt die Abweichung gegenüber dem Vorjahr mehr als 100 Mio. Euro, muss die Differenz ausgeglichen werden. Die Konvergenzklausel ging auf eine Initiative einiger Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern und Hessen) zurück, die eine zu starke finanzielle Belastung ‚ihrer‘ Krankenkassen durch den Fonds vermeiden wollten.

Wenn die aus dem Fonds zugewiesenen Einnahmen die Ausgaben einer Krankenkasse nicht decken, kann die Kasse einen Zusatzbeitrag bei den Versicherten erheben, die auch als ‚kleine Kopfpauschale‘ bezeichnet wird. Die Einnahmen aus dem Zusatzbeitrag dürfen höchstens 5% der Gesamtausgaben der Kasse ausmachen. Der Zusatzbeitrag darf 1 Prozent des Einkommens nicht überschreiten, wobei aber erst ab einem Beitrag von 8 Euro pro Monat eine Einkommensprüfung durchgeführt werden muss. Möglich ist auch eine gänzliche Befreiung von der Zusatzprämie (Überforderungsklausel). Umgekehrt kann die Kasse ihren Versicherten eine Prämie zurückerstatten, wenn ihre Ausgaben unter ihren Einnahmen liegen. Zusatzbeiträge und Prämien sollen neben dem Leistungskatalog und den Wahlтарifen ein zusätzliches Instrument im Wettbewerb um die Versicherten darstellen.

Das GKV-WSG und insbesondere der Gesundheitsfonds sorgten während des Reformprozesses und auch danach für massive Spannungen. Übereinstimmend betonten Kritiker, dass der Gesundheitsfonds keine Antwort auf die Finanzierungsfragen der GKV liefere und ihre Einnahmen nicht auf eine solide und nachhaltige Basis stellen könne (vgl. Gerlinger u.a. 2007). So sah der Fonds weder eine Entkopplung der Beiträge von den Löhnen vor (wie im Modell der Kopfpauschale angedacht) noch eine Ausweitung der GKV auf andere Einkommensgruppen oder Einkommensarten (wie im Modell der Bürgerversicherung angedacht). Die Reform verletzte sogar den Grundsatz der Beitragssatzstabilität, da der Beitragssatz auf 15,5 Prozent erhöht wurde – dies war nötig, um die erwähnten politisch gewollten Ausgabensteigerungen im Rahmen der Honorarreform und des Krankenhausfinanzierungsreform-Gesetzes zu finanzieren.⁵

Dafür diente das Gesetz einem anderen Zweck: Es stärkte den Einfluss der Regierung, schwächte die bis dahin relativ mächtigen Kassen und stellte eine neue Architektur für die Verteilung der finanziellen Ressourcen zur Verfügung. Damit senkt es die Hürden für die nächste Reform und bietet konzeptionelle

5 Allerdings wurde der Beitragssatz im Juli 2009 durch Zahlungen aus dem Konjunkturpaket II wieder auf 14,9% gesenkt. Wie sich der Beitragssatz im Zuge des Konjunktureinbruchs entwickeln wird, kann kaum prognostiziert werden. Die durch die Finanzkrise verursachten Einnahmelücken werden derzeit durch ein Liquiditätsdarlehen des Bundes an den Gesundheitsfonds aufgefangen; gleichzeitig erhöht sich der Bundeszuschuss in den folgenden Jahren. Aber spätestens, wenn die Rückzahlungsverpflichtungen für die Darlehen von 2009 und sicher auch 2010 konkret werden, wird eine Erhöhung des Beitragssatzes oder der Einzug von Zusatzbeiträgen unvermeidbar sein (es sei denn, die Darlehen werden in Zuschüsse umgewandelt).

Anschlussmöglichkeiten für die Umsetzung einer Bürgerversicherung oder einer Gesundheitsprämie, die in der Hoffnung auf ein eindeutigeres Wahlergebnis in der nächsten Legislaturperiode angegangen werden können. „Das Modell des Gesundheitsfonds war dafür eine geradezu geniale Lösung. Es lässt die Zukunft offen, führt aber *beide* politischen Blöcke näher an ihre künftigen Gestaltungsmöglichkeiten heran.“ (Paquet/Schroeder 2009: 24, Hervorh. im Original). Dies beantwortet auch die im Titel gestellte Frage: Das GKV-WSG als kleinster Nenner stellte für beide Regierungsparteien ein offenes Hintertürchen dar, das zu weitergehenden Reformen führen kann.

4 Während der Reform: Akteure und Aushandlungsprozesse

Wie ist das Wettbewerbsstärkungsgesetz in prozeduraler Hinsicht zu bewerten? Um die besonderen Merkmale des Reformprozesses zu verdeutlichen, bieten sich Anleihen beim Akteurzentrierten Institutionalismus an, der am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung speziell für die Analyse staatsnaher Sektoren ausgearbeitet wurde (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, Wendt 2006, Schimank 2007). Wie bei anderen neoinstitutionalistischen Strömungen wird auch in diesem Ansatz von einer Verbindung zwischen institutionellen Kontexten und Akteurshandlungen ausgegangen. Dabei wird den institutionellen Faktoren keine determinierende Wirkung zugesprochen; vielmehr bilden sie einen stimulierenden oder restringierenden Handlungskontext, der wiederum durch die Handlungen der Akteure verändert werden kann.⁶

Für die Analyse des Reformprozesses beim GKV-WSG sind erstens die Handlungsorientierungen der Akteure von Interesse, die gleichermaßen durch institutionelle Vorgaben und durch akteursspezifische Handlungsinteressen geprägt werden. Eine Große Koalition ist ein zentraler institutioneller Eckpunkt für Reformprozesse: Sie stellt besondere Anforderungen an die Regierungsfähigkeit, da sie die Akteure zur Verhandlung ‚verdammt‘ und ihnen schmerzhaftes Kompromisse abringt. So mussten auch auf dem Weg zum GKV-WSG zunächst die Grundkonzepte aus den Wahlprogrammen zur Seite gelegt und nach gemeinsamen Schnittmengen gesucht werden (Paquet/Schroeder 2009: 14). Gerade im

6 Die Konzeption des AI ist natürlich wesentlich ausgereifter und wird hier in fast schon unzulässiger Vereinfachung angewendet. Zentrale Elemente des AI sind institutionelle Kontexte, Akteursarten, Handlungsorientierungen, Handlungssituationen und Akteurskonstellationen. Jede dieser Variablen kann zahlreiche Ausprägungen annehmen, die in diesem Beitrag nicht nachgezeichnet werden können. Für sozialpolitische Reformprozesse stellt der AI ein ‚heuristisches Forschungsprogramm‘ (Mayntz/Scharpf 1995: 35) dar, in dem sich Interaktionsorientierungen – seien sie kompetitiver oder kooperativer Natur – in institutionellen Kontexten nachzeichnen lassen.

Gesundheitswesen ist die Bildung informeller große Koalitionen aber auch häufig ein funktionelles Erfordernis und ein strategischer Schachzug für Reformen, wie am GSG 1992 und am GMG 2003 zu sehen war (vgl. Bandelow 2006). Daher öffnete sich durch die Große Koalition auch ein *window of opportunity*, so dass zumindest die strukturellen Grundlagen für eine weitergehende zukünftige Reform geschaffen werden konnten.

Die institutionellen Eckpunkte werden durch akteursspezifische Handlungsinteressen flankiert, die durch die im Wahlprogramm festgeschriebenen Konzepte der beiden Regierungsparteien zum Ausdruck kamen. Zwar war die Bürgerversicherung der SPD ein Produkt der Parteilinken und in weiten Kreisen der Partei und beim BMG nicht unumstritten, aber sie galt als originär sozialdemokratische Idee zur Mobilisierung der Stammwählerschaft und entfaltete somit für die zentralen Akteure der Reform stark normative Vorgaben im Verhandlungsprozess (vgl. Schroeder 2009: 81). Besonders wichtig für die SPD war die Beibehaltung einer einkommensbezogenen Finanzierung, die strukturelle Änderung des PKV-Systems, die Einführung des Morbi-RSA, die Gründung eines vereinheitlichten GKV-Spitzenverbandes sowie die Eindämmung des Preiswettbewerbs beim Zusatzbeitrag durch die Ein-Prozent-Regel. Aber auch die CDU konnte einige zentrale Komponenten ihres Prämienmodells im WSG verankern. Dazu zählte, Preiswettbewerb über den Zusatzbeitrag im Gesundheitsfonds zu ermöglichen sowie die PKV als eigenständige Vollversicherung zu erhalten. Diese Ziele hatten sowohl einen ideologischen Hintergrund (kapitalgedeckte Systeme sind vorzuziehen) wie auch einen politischen Hintergrund (PKV-Versicherte gehören zur Wählerklientel, außerdem bestehen enge Bindungen zur Versicherungswirtschaft) (vgl. Neumann 2009: 95). Insofern fungierte das Modell der Gesundheitsprämie als parteistrategische Blaupause, die eine möglichst deutliche Abgrenzung zur Bürgerversicherung ermöglichte, auch wenn das Modell innerhalb der CDU ebenfalls nicht unumstritten war.

Akteurkonstellationen sind eine weitere analytische Komponente im akteur-zentrierten Institutionalismus. Dabei wird vor allem nach der Handlungskoordination innerhalb der Konstellationen gefragt, wobei Anpassung, Verhandlung, Abstimmung und hierarchische Entscheidung als idealtypische Modi unterschieden werden (vgl. Scharpf 1997, Schimank 2007). Im Reformprozess des GKV-WSG dominierten Verhandlung und hierarchische Entscheidung, die vor allem in der sog. Siebener-Runde zur Anwendung kamen (vgl. Paquet/Schroeder 2009: 21). Die Siebener-Runde bestand aus der Kanzlerin, dem Vizekanzler, den Fraktionsvorsitzenden von SPD und Union sowie den Vorsitzenden der SPD und der CSU und dem CSU-Landesgruppenchef. Sie legte die Leitlinien der Reform fest und trat auch während des Reformprozesses wiederholt zusammen, um große Kontroversen (beispielsweise die Ein-Prozent-Regelung beim Zusatzbeitrag oder

die Regelungen bezüglich der PKV) zu verhandeln. Die Gesundheitsreform lastete somit auf wenigen Schultern und war ‚Chefsache‘.⁷ Die Fachpolitiker mussten den Vorgaben der Runde weitgehend folgen; zudem fehlten innerhalb der beiden Regierungsparteien Sozialexperten, die der Reform eine andere inhaltliche Ausrichtung hätten geben können.⁸

Die Verhandlungsmacht der politischen Akteure ist außerdem durch ihren Zugriff auf Ressourcen gekennzeichnet. Hier kam das BMG ins Spiel, das neben der Siebener-Runde zur ‚Kernexekutive‘ der Reform gehörte (vgl. Paquet 2009). Ihm kam eine federführende Rolle im operativen Geschäft zu, da es den Gesetzesentwurf ausarbeitete und mit den Koalitionspartnern abstimmte. Dabei erwies es sich für den Umsetzungsprozess als Vorteil, dass das BMG beim Antritt der Großen Koalition ein voll funktionsfähiges Ministerium war, das durch die informelle große Koalition im Zuge des GMG bereits in parteiübergreifenden Politikstilen und Prozeduren geübt war. Bei der Durchsetzung ihrer Ziele war die SPD der CDU gegenüber im Vorteil, da sie über Ministerin Ulla Schmidt besonders gute Verbindungen zum BMG unterhielt und somit mehr Zugriff auf fachliche und administrative Ressourcen hatte. Die CDU wusste zwar als Gegengewicht das Kanzleramt und damit die formale Macht hinter sich, das Kanzleramt verfügte aber nicht über den Sachverstand und die Fachkapazitäten des BMG, zumal das Spiegelreferat Gesundheit im Kanzleramt in den entscheidenden Phasen des Reformprozesses (bis Oktober 2006) ohne Leitung war. Somit hatte die SPD mit dem BMG einen wichtigen Reformspieler auf ihrer Seite, was auch die Ursache dafür sein dürfte, dass die Reform in wesentlichen Punkten die Handschrift der SPD trägt.

Eine wichtige Ergänzung für eine institutionenorientierte Betrachtung ist der *Vetospieler*-Ansatz. Nach George Tsebelis werden politische Veränderungen umso unwahrscheinlicher, je größer erstens die Zahl an Akteuren ist, die den Entscheidungen zustimmen müssen, je größer zweitens die ideologische Distanz zwischen den Vetospielern ist und je höher drittens die interne Kohäsion der Vetospieler ist (vgl. Tsebelis 1995). Koalitionsregierungen lassen Blockaden erwarten, wenn der Koalitionspartner deutlich abweichende Positionen vertritt (*parteilpolitische Vetomacht*). So standen die ideellen Konflikte zwischen den

7 Das Gelingen der Reform galt als Beweis der Regierungsfähigkeit der Großen Koalition – somit standen die Akteure unter einem hohen Erfolgsdruck. Dies galt insbesondere für Kanzlerin Angela Merkel und auch für Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt, für die das Gelingen der Reform politisch überlebenswichtig war und zwischen denen sich im Zuge des Reformprozesses eine ‚Schicksalsgemeinschaft‘ entwickelte.

8 Zwar wurde in der SPD die AG Gesundheit gegründet, die aber gespalten war: Die Mehrheit der Arbeitsgruppe gehörte der Parteilinken an, aber die Vorsitzende dem Netzwerk. Somit war die Gruppe politisch neutralisiert. Ähnliches gilt für die Fraktionsarbeitsgruppe der CDU. Auch von den CDU-geführten Ländern kam wenig Unterstützung.

Regierungsparteien auch immer im Mittelpunkt der Auseinandersetzung um das GKV-WSG und schwächten die interne Kohäsion der Koalition.⁹ Darüber hinaus gab es aber eine kleine Schnittmenge zwischen den Koalitionsparteien, die aus den kompetitiven Spielern kooperative Spieler machte. Während kompetitive Spieler ihr Vetopotential im Sinne des *vote seeking* umsetzen wollen, indem sie die Handlungsunfähigkeit der Regierung vorführen wollen, sind Regierungsparteien eher als kooperative Vetospieler gekennzeichnet, die ein ‚gezähmtes und gebundenes Vetomotiv‘ haben, da sie sich auf ein gemeinsames Ziel verständigt und ein gemeinsames Interesse an der Machterhaltung haben (vgl. Zohnhöfer 2003). Dies verkörperte sich nicht nur in dem Vorsatz beider Regierungsparteien, Regierungsfähigkeit zu demonstrieren, sondern auch in dem Wunsch, die Selbstverwaltung im Gesundheitswesen in die Schranken zu weisen und so neue strategische Spielräume zu erschließen.

Die formale Vetomacht wird durch den Bundesrat verkörpert. In der Geschichte der gesundheitspolitischen Reformen finden sich viele Beispiele dafür, dass ein Wandel unwahrscheinlich wird, wenn sich die Ziele von Bundesregierung und Bundesratsmehrheit unterscheiden (dies gilt z.B. für die dritte Stufe der Gesundheitsreform 1996, die Gesundheitsreform 2000 sowie für das GMG 2003). Umgekehrt gibt es aber auch Beispiele dafür, dass gerade über den Bundesrat weitergehende Reformen erst ermöglicht werden (Bandelow 2006). Dies zeigt das GSG, welches 1992 aus einer Initiative der Länder hervorging. Der Bundesrat kann somit auch als kompetitiver oder als kooperativer Vetospieler auftreten. Zudem gibt es ein einheitliches Interesse der Bundesländer nur in Ausnahmefällen – eher kommt es zu Koalitionsbildungen von Ländern mit ähnlich gelagerten Interessen. So kam im GKV-WSG auf Druck von Bayern die Konvergenzklausel zustande, die verhindern soll, dass einzelne (südliche) Bundesländer zu stark durch den Gesundheitsfonds belastet werden.¹⁰ Dieses Veto scheint aber eher auf die parteipolitischen Machtspiele innerhalb der Unionsparteien zurückzuführen zu sein als auf landespolitische Interessen.

Im Gesundheitswesen verfügen nicht nur politische Akteure über Vetopotential. Auch Interessengruppen und die Verbände der Selbstverwaltung haben es in der Vergangenheit häufig verstanden, staatliche Reformpläne zu verhindern bzw. in eine für sie vorteilhafte Richtung zu lenken (vgl. Immergut 1992, Wendt 2006). Sie können als gesellschaftliche Vetospieler bezeichnet werden. Inwiefern

9 Vor allem die CSU hatte massive Bedenken. „Der Fonds muss weg“ forderte Bayerns Gesundheitsminister Markus Söder noch drei Monate nach dessen Einführung (Ärzte Zeitung online, 27.03.2009).

10 Die methodischen und rechtlichen Grundlagen der Konvergenzklausel sind umstritten. So urteilte das Bundesverfassungsgericht bereits 2005, dass ein Länderbezug dem RSA als Bestandteil des Sozialversicherungssystems grundsätzlich fremd ist und keineswegs mit dem Länderfinanzausgleich des Fiskalsystems gleichzusetzen ist.

sie ihr Veto geltend machen können, hängt wiederum von der Geschlossenheit des politisch-administrativen Systems ab. Konflikte zwischen Koalitionsparteien sind dabei ebenso eine Sollbruchstelle wie auseinandergehende Interessen zwischen Regierung und Ländern. Staatliche Akteure verfolgen daher häufig eine Doppelstrategie: Neben direkten staatlichen Interventionen werden auch Marktmechanismen dazu genutzt, um die Vetomacht zu schwächen und staatliche Regulierungskompetenzen zurückzuerobern. So schmilzt seit Jahren die Vetoposition der organisierten Ärzteschaft ab und die Bedeutung der Selbstregulierung nimmt insgesamt ab. Mit dem GKV-WSG verstärkte sich dieser Trend, wobei vor allem die Krankenkassen Machtverluste hinnehmen mussten (Einrichtung des SpiBu, Einführung eines einheitlichen Beitragssatzes). Die Einschnitte in die Selbstverwaltung provozierten heftige Reaktionen auf Seiten der Verbände, die aber weitgehend wirkungslos bleiben, da bei den Regierungsparteien Einigkeit darin bestand, die Belange der Lobbyisten und Verbände zu ignorieren.

Im Unterschied zu früheren Reformen zeichnete sich der Aushandlungsprozess des GKV-WSG dadurch aus, dass während des Aushandlungsprozesses relativ wenige Blockaden durch gesellschaftliche Vetospieler entstanden. Der geringe Einfluss der Verbände ist im Kontext eines langfristigen Trends zu sehen, der mit der ‚Reifung‘ der Gesundheitspolitik zusammenhängt (vgl. Döhler/Manow 1997): Die Entwicklung innerparteilicher gesundheitspolitischer Entscheidungsgremien ermöglichte, dass die Volksparteien eigene abgestimmte gesundheitspolitische Programme entwickeln konnten, die immer weniger von den Interessen einzelner Verbände abhängig sind.¹¹ Der geringer werdende Einfluss der Verbände und die zunehmende Fachexpertise in den Parteien müssen allerdings nicht zwangsläufig mit einer Entideologisierung verbunden sein. So waren ideologische Grundsatzdebatten ein konstitutionelles Element des Reformprozesses, wobei allerdings die Positionierungen der Politiker nicht unbedingt den parteipolitischen Grenzen entsprachen (vgl. Bandelow 2004).¹²

Bandelow und Schade beschreiben die Reform als „strategische Erfolge im Schatten des Scheiterns“ (Bandelow/Schade 2008). Liest man das Gesetz als Finanzreform, wurden weder die angekündigten Beitragssenkungen noch eine gelungene Synthese der Modelle realisiert. Stattdessen kam es durch den direkten Einfluss der Parteispitzen zu einer kontraproduktiven Politisierung der Finanzierungsfragen, wobei die Stilisierung der Unvereinbarkeiten vorhandene Kompromisslinien unsichtbar machte. Liest man das Gesetz aber als Strukture-

11 Allerdings kam auch den Fachpolitikern im Reformprozess des GKV-WSG keine große Bedeutung zu; vielmehr bestimmten die Parteispitzen den inhaltlichen Kurs, was durch den großen Konsensbedarf im Rahmen der Großen Koalition begründet sein mag.

12 So sprach sich Horst Seehofer offen für die Bürgerversicherung aus und stellte sich damit gegen die eigene Partei.

form, werden die erfolgreichen Reformelemente erkennbar. So konnte im Zuge der Reform ein handlungsfähiges strategisches Machtzentrum etabliert werden, das viel Erfahrungswissen in sich vereinte und auch Erkenntnisse aus internationalen Vergleichen integrierte.

5 Nach der Reform: Die Ergebnisse und ihre Auswirkungen

Wie lassen sich die Ergebnisse der Reform bewerten und mit welchen Auswirkungen ist zu rechnen? In den folgenden Abschnitten wird unter Rückgriff auf verschiedene Aspekte der Governance-Forschung der Output des GKV-WSG erörtert. Unter *Governance* werden Formen der institutionellen Koordination von politischen und ökonomischen Austauschbeziehungen verstanden, die sich in spezifischen Politikfeldern oder in Wirtschaftssektoren herausbilden (vgl. Benz u.a. 2007, Mayntz 2004, Schimank 2007).¹³ Die Koordination kann durch marktliche, staatliche, gemeinschaftliche oder gesellschaftliche Regulierung erfolgen. Dabei handelt es sich um Idealtypen, die in der Praxis zu hybriden Koordinationsformen kombiniert werden, was insbesondere für staatsnahe Sektoren wie das Gesundheitswesen gilt. Im deutschen Gesundheitswesen rücken vor allem die Interdependenzen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren in den Blickpunkt: Entweder werden Entscheidungskompetenzen unter staatlicher Aufsicht, aber ohne direkte Beteiligung des Staates von Verbänden übernommen (Selbstverwaltung) oder Entscheidungen in staatlicher Politik getroffen, wobei die hierarchisch strukturierten Spitzenverbände der Interessengruppen eingebunden sind (Korporatismus) (vgl. Bandelow 2004, Wendt 2006). Der Vorteil dieser Konstruktion liegt darin, dass der Staat im operativen Geschäft entlastet wird und Entscheidungen von den verschiedenen Akteuren des Systems im Konsens getroffen werden müssen. Der Nachteil ist darin zu sehen, dass es im Grunde in keinem Bereich des Gesundheitswesens gelungen ist, die Selbstverwaltung so zu koordinieren, dass sie gleichermaßen legitim und handlungsfähig ist, also alle betroffenen Gruppen integriert und im Sinne staatlicher Vorgaben agiert (vgl. Bandelow 2004, Wendt 2006).

Unter dem Motto „Vorfahrt für die Selbstverwaltung“ hatte sich die Gesundheitspolitik viele Jahre darauf konzentriert, die Strukturen der gesellschaftlichen Selbstregulierung zu optimieren (vgl. Hartmann 2002: 127ff.). Mit dem GSG 1992 trat ein gesundheitspolitischer Stimmungswechsel ein, der mit einer Doppelstrategie einherging: Die staatliche Steuerung verstärkte sich, gleichzeitig

¹³ Governance stellt keine Theorie da, sondern einen „Brückenbegriff“ zwischen verschiedenen Theorien begrenzter Reichweite, die jeweils unterschiedliche Aspekte der Koordinierung aufgreifen.

wurden Marktmechanismen zur Steuerung des Sektors eingeführt (vgl. Wendt 2006). So wurde auf der Finanzierungsebene der Kassenwettbewerb Schritt für Schritt ausgeweitet, und auf der Versorgungsebene gewannen betriebswirtschaftliche Konzepte an Bedeutung, die Wirtschaftlichkeitsreserven erschließen sollten und mit einer Kontraktualisierung der Beziehungen zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern einhergingen. Diese Entwicklungen führten dazu, dass Korporatismus und Selbstverwaltung als Steuerungsmechanismen an Einfluss verloren, was mit einem Macht- und Kohäsionsverlust auf Seiten der Kassenärztlichen Vereinigungen und der Bundes- und Landesverbände der Krankenkassen einherging (vgl. Bandelow/Hartmann 2007).

Diese Doppelstrategie wurde mit dem GKV-WSG fortgesetzt, wobei die staatliche Steuerung ungewohnte Ausmaße annahm. Sie ging insbesondere auf Kosten der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Spitzenverbände. So hatte bisher die Festsetzung der Beiträge in der Hoheit der einzelnen Krankenkassen gelegen und war ein wichtiges Signal im Wettbewerb um die Versicherten. Seit Einführung des WSG nimmt der Staat direkten Einfluss auf den Beitragssatz, was bedeutet, dass dessen Entwicklung fortan in der politischen Verantwortung liegt und auch im Wahlkampf instrumentalisiert werden kann. Mit der Einrichtung des neuen Spitzenverband Bund der Krankenkassen (SpiBu) zielte der Gesetzgeber auf die Abschaffung der Kassenarten und entmachtete die bisherigen Spitzenverbände (vgl. Paquet 2009). Der SpiBu ist formal eine Gründung der einzelnen Kassen, der auf Zwangsmitgliedschaft beruht und zukünftig in Rahmenvereinbarungen die Vergütung in der ambulanten und stationären Versorgung sowie die Fest- und Höchstbeträge für Arzneimittel verhandelt. Er wird diese Verhandlungen im ‚Schatten der Hierarchie‘ führen müssen, da er unter Drohung ministerieller Ersatzvornahme steht. Die bisherigen Spitzenverbände verlieren damit ihren Körperschaftsstatus sowie ihre öffentlich-rechtlichen Aufgaben und können die Interessen ihrer Kassen nur noch als Dienstleister wahrnehmen.

Für die privaten Krankenkassen wurde der Reformprozess zu einem wahren Überlebenskampf (vgl. Gennet 2009). Die SPD drängte auf die Einbeziehung der privaten Kassen in den RSA, was faktisch das Aus für die PKV als eigenständige Vollversicherung neben der GKV bedeutet hätte. Der CDU war zu verdanken, dass die PKV mit dem Basistarif¹⁴ und der Mitnahme der Altersrückstellungen

14 Der Basistarif unterliegt einem Kontrahierungszwang und wird ohne Risikoprüfung abgeschlossen. Er ist offen für ehemalige PKV-Versicherte sowie für freiwillig GKV-Versicherte (die innerhalb eines halben Jahres wechseln mussten). Der Beitrag darf den Höchstbeitrag nach der Beitragsbemessungsgrenze in der GKV nicht überschreiten (etwa 500 Euro). Bei finanzieller Überforderung werden 50 Prozent des Beitragssatzes gezahlt, der verbleibende Anteil muss über die Versichertengemeinschaft der Kasse ausgeglichen werden. Laut Gesetz haben die kassenärztlichen Vereinigungen die Versorgung zum Basistarif sicherzustellen und entsprechende Regelungen zur Vergütung zu treffen.

davongekommen ist. Beides wird aber Auswirkungen auf die Prämienentwicklungen haben: So muss bei finanziell überforderten Versicherten die Prämie beim Basistarif durch die Versichertengemeinschaft quersubventioniert werden; gleichzeitig können die Altersrückstellungen nicht mehr als Stornogewinne gebucht und zur Senkung der Beiträge genutzt werden. Die Einführung des Basis tarifs markierte den Beginn einer Konvergenz zwischen PKV und GKV, die sich unter entsprechenden politischen Konstellationen zukünftig verstärken könnte.

Während in der PKV mit dem Basistarif eine solidarische Komponente implementiert wurde, wurden in der GKV mit dem Zusatzbeitrag im Gesundheitsfonds und den Wahlтарifen zusätzliche Wettbewerbselemente verankert. Kritiker argumentieren, dass der Zusatzbeitrag eher die Merkmale der Versicherten abbilden wird als die Wirtschaftlichkeit einer Krankenkasse (vgl. Gerlinger u.a. 2007). Denn wenn viele Versicherte vom Zusatzbeitrag befreit werden müssen, muss dies durch die anderen Mitglieder ausgeglichen werden, was zu einem Anstieg des Zusatzbeitrags führen kann. Ein hoher Zusatzbeitrag erhöht für zahlungskräftige Mitglieder wiederum den Anreiz, die Kasse zu wechseln. Auf diese Weise könnte bei Kassen mit einkommensschwachen Mitgliedern eine fatale Abwärtsspirale in Gang gesetzt werden.

Bei den Wahlтарifen ist zu unterscheiden zwischen freiwilligen Tarifen (Typ I), bei denen die Kasse Prämien an ihre Versicherten zahlen kann (Selbstbehaltтарife, Tarife für die Nichtanspruchnahme von Leistungen und Kostenerstattungstarife) und Wahlтарifen (Typ II), die die Kasse anbieten muss, wenn die Versicherten an besonderen Versorgungsmodellen teilnehmen (Integrierte Versorgung, Hausarztzentrierte Versorgung, Disease Management Programme). Freiwillige Wahlтарife spielten schon vor 2007 eine wichtige Rolle im Wettbewerbsgeschehen und werden mittlerweile in einer abenteuerlichen Vielfalt angeboten, wodurch sich die Transparenz im Gesundheitswesen eher verringerte. Die Tarife unterliegen der Aufkommensneutralität, müssen also aus den Einsparungen finanziert werden, die sie erwirtschaften.¹⁵ Da sie vor allem von Versicherten mit ‚guten Risiken‘ als Mitnahmeeffekt in Anspruch genommen werden, ist fraglich, in welchem Ausmaß wirklich Einsparungen erzielt werden können. Auch bei den verpflichtenden Wahlтарifen vom Typ II gilt Aufkommensneutralität, wobei anzumerken ist, dass die meisten neuen Versorgungsmodelle bislang Mehrkosten verursacht haben. Daher ist davon auszugehen, dass die Kassen nur

Genau dies ist derzeit Gegenstand eines Rechtsstreits (so überlässt die KV in Baden-Württemberg die Entscheidung den Ärzten, sofern es sich nicht um einen Notfall handelt). Erste Erfahrungen zeigen übrigens, dass der Basistarif nur von sehr wenigen Versicherten genutzt wird (vgl. DIE ZEIT vom 27.8.2009: 29).

¹⁵ Wahlтарife dürfen 20 Prozent der Beitragszahlung nicht überschreiten. Arbeitslose, Hartz-IV-Empfänger und Sozialhilfeempfänger, deren Beiträge von Dritten übernommen werden, sind von diesen Tarifen ausgeschlossen.

geringe Prämien ausschütten werden oder nur Modelle anbieten, die zusätzliche Einnahmen versprechen. Kleinere Kassen sind in dieser Hinsicht benachteiligt, da sie nicht über die konzeptionellen und administrativen Kapazitäten verfügen, um derartige Programme anzubieten. Sie sind zu Kooperationen und Fusionen gezwungen (vgl. Gerlinger u.a. 2007).

Die Diskussion der Ergebnisse zeigt, dass der Gesetzgeber marktlichen Koordinierungsformen weiterhin eine große Bedeutung bei der Reformierung des Gesundheitswesens beimisst. Das herausragende Merkmal der Reform ist aber, dass der Staat sich neues Terrain im Gesundheitswesen erobert hat. Auch in dieser Hinsicht dürfte sich die Große Koalition in der Tat als *window of opportunity* erwiesen haben – es ist schwer vorstellbar, dass vergleichbare Resultate bei einer starken Opposition oder mit anderen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat hätten erzielt werden können. Diese Ergebnisse stehen in Kontrast zu Annahmen, bei denen die Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaates im Wesentlichen als ‚marktliche Übernahme‘ skizziert wird. Der Einfluss des Staates kann eben doch zunehmen, und der Staat muss Regulierungsleistungen nicht notwendigerweise in Kooperation mit den gesellschaftlichen Akteuren erbringen (vgl. Wendt 2006). Dies bedeutet natürlich kein Revival der Planungseuphorie aus den 1960er und 1970er Jahren; die Entwicklungen im Gesundheitswesen bestätigen aber die in der jüngeren Governance-Forschung vertretene Auffassung, dass sich Steuerungslogiken in vielen Politikfeldern ausdifferenzieren (vgl. Benz u.a. 2007).

Versteht man Reformprozesse als Gestaltung von Institutionen, rückt auch das Wechselspiel von Intentionalität und Transintentionalität in den Blick. Unter Transintentionalität sind unvorhergesehene oder ungewollte Effekte von Interventionen zu verstehen (vgl. Schimank 2000: 186). Tatsächlich ist ungewiss, ob und wie die einzelnen Elemente des Gesetzes funktionieren werden. Die Ausführungen haben deutlich gemacht, dass sich im GKV-WSG relativ viele Transintentionalitäten verbergen, die über kurz oder lang an die Oberfläche treten und die Reformziele konterkarieren könnten.¹⁶ In diesem Zusammenhang wurde von vielen Kritikern der Vorwurf geäußert, dass die Regierung keine Übergangsphase für den Gesundheitsfonds vorsah. „Es ist so, als würde ein neuer Airbus ungeachtet des Bedenkens eines Teils der Konstrukteure vollbesetzt auf Probeflug geschickt; ein Blindflug als Testflug“ (Mihm 2008). Wohlwollender wird auch von einem ‚experimentellen Politikstil‘ gesprochen. Angesichts der Komplexität gesellschaftlicher Problemlagen kann Politik wohl nur noch quasi-experimentell betrieben werden, andererseits wäre es wünschenswert, wenn die Wirkungen von

16 In diese Kategorie gehört beispielsweise der Skandal aus der ersten Hälfte des Jahres 2009, bei dem Krankenkassen Einfluss auf die Diagnosestellung der Ärzte nehmen wollten, um höhere Zuweisungen aus dem Fonds zu erhalten.

derart weitreichenden Steuerungsinterventionen zunächst im Kleinen ausgetestet würden, bevor sie im großen Rahmen eingeführt werden. Das zentrale Problem hierbei ist, dass die öffentliche Politik die Zeit für einen experimentellen Vorlauf eben nicht vorhält: „The policy cycle revolves quicker than the research cycle” (Pawson 2002).

6 Einordnung in langfristige Entwicklungstrends: Auf dem Weg zum gemischten System?

Was bedeutet das GKV-WSG für die langfristige Entwicklung des deutschen Gesundheitswesens? Das deutsche Gesundheitswesen präsentiert sich in der Terminologie der „Worlds of Welfare“ als konservativ-korporatistischer Typ oder auch als Sozialversicherungssystem (Esping-Andersen 1990). Markante Eckpfeiler, die den Kurs des Gesundheitswesens lange Zeit bestimmten, sind die starke Ausrichtung der GKV an der abhängigen Erwerbstätigkeit, die damit einhergehende Differenzierung der Klientel nach GKV- und PKV-Zugehörigkeit sowie das korporatistische Arrangement der Gesundheitsfinanzierung, -versorgung und -steuerung. Nach dem Theorem der ‚klassischen‘ Pfadabhängigkeit ist eine Weiterentwicklung nur innerhalb dieser Kategorie möglich; liberale oder sozialdemokratische Elemente, die diesem Design widersprechen, können – wenn überhaupt – nur unter Widerstand implementiert werden (vgl. Hartmann 2002: 93ff.).

Der Begriff der Pfadabhängigkeit weist enge Bezüge zum historischen Institutionalismus auf. Bezeichnet werden damit selbstverstärkende Prozesse bei der Entwicklung von Institutionen, wobei in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen gegenwärtige Entscheidungen zwar nicht determinieren, aber wohl eine Verengung der zur Verfügung stehenden Optionen bedeuten (vgl. Ebbinghaus 2005, Werle 2007). Dabei kann unterschieden werden zwischen einem *trodden trail* (der Pfad wird von anderen weitergegangen und ausgetreten – institutionelle Weiterentwicklungen vollziehen sich durch marginale Anpassungen an Erfordernisse aus der Umwelt) und einer *road juncture* (die Alternativen für institutionellen Wandel werden neu strukturiert). Dabei kann es zu einer Pfadabweichung in Form gradueller Veränderungen kommen oder auch zu einer Transformation, die einen Pfadwechsel im Sinne eines grundlegenden Paradigmenwechsel einschließt.

Lange Zeit vollzog sich die Entwicklung des deutschen Gesundheitswesens im Sinne des *trodden trail*, der durch den konservativ-korporatistischen Wohlfahrtstypus versinnbildlicht wurde. Die gesundheitspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre legen jedoch eine Modifizierung dieser These nahe. Betrachtet man

die Entwicklung des Gesundheitswesens anhand der Kriterien Finanzierung, Leistungserbringung und Regulierung, so zeigt sich, dass zumindest bei zwei dieser Kriterien Verschiebungen zu beobachten sind, die zwar nicht zu einem Systemwechsel führen, wohl aber zu bemerkenswerten Niveauverschiebungen innerhalb der Systemkategorie (vgl. Wendt/Rothgang 2007, Rothgang 2005). So dominiert bei der Finanzierung zwar weiterhin die Sozialversicherung, der Anteil der Steuerfinanzierung wird sich aber künftig durch den Gesundheitsfonds erhöhen. Bei der Regulierung ist zu beobachten, dass die vorherrschende korporatistische Selbstverwaltung durch Wettbewerbselemente und staatlich-hierarchische Interventionen ergänzt (und geschwächt) wird. Das deutsche Gesundheitswesen integriert damit ‚systemfremde‘ Elemente und weicht die konservativ-korporatistische Zugehörigkeit auf. Dies entspricht den Entwicklungstrends, die im internationalen Vergleich zu beobachten sind: Auch in liberalen oder staatlichen Gesundheitssystemen vollziehen sich ähnliche Vorgänge. Die Übernahme fremder Handlungslogiken erhöht offensichtlich die Flexibilität der Systeme und führt zu einer höheren Anpassungsfähigkeit an Anforderungen, die sich in der Umwelt ergeben (z.B. durch die demographische Entwicklung oder durch Veränderungen auf den Arbeitsmärkten), oder die systemintern hervorgerufen werden (z.B. durch den medizinisch-technologischen Wandel im Gesundheitswesen).

Noch sind die Veränderungen im Gesundheitswesen als Niveauverschiebungen zu kennzeichnen. Ob sich daraus ein Mischtyp entwickelt und welche qualitativen Merkmale dieser aufweisen wird, kann derzeit nicht beantwortet werden. Zwar wurden mit dem GKV-WSG und dem Gesundheitsfonds die strukturellen Voraussetzungen für weitergehende Reformen geschaffen, aber mit dem Regierungswechsel im September 2009 ist nicht nur die Bürgerversicherung ad acta gelegt, sondern auch der Gesundheitsfonds selbst steht wieder zur Disposition: Während die CDU an ihm festhalten will, fordert die FDP seine Abschaffung und die CSU zumindest Korrekturen in Richtung eines ‚regionalisierten‘ Fonds. Vorerst bleibt abzuwarten, welchen reformpolitischen Kurs die zukünftigen Regierungsparteien anvisieren werden und welche neuen machtpolitischen Konstellationen damit einhergehen.

Literatur

- Bandelow, Nils*, 2004: Governance im Gesundheitswesen: Systemintegration zwischen Verhandlung und hierarchischer Steuerung, in: Lange, Stefan/ Schimank, Uwe (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, 89-107.
- Bandelow, Nils*, 2006: Gesundheitspolitik: Zielkonflikte und Politikwechsel trotz Blockaden, in: Schmidt, Manfred/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

- Bandelow, Nils/ Hartmann, Anja*, 2007: Weder Rot noch Grün. Machterosion und Interessenfragmentierung bei Staat und Verbänden in der Gesundheitspolitik, in: Egle, Christoph/ Zohnhörer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden, 334-355.
- Bandelow, Nils/ Schade, Mathieu*, 2008: Die Gesundheitsreform der Großen Koalition: Strategische Erfolge im Schatten des Scheiterns, in: Fischer, Thomas/ Kießling, Andreas/ Novy, Leonard (Hrsg.): Politische Reformprozesse in der Analyse. Gütersloh, 85-144.
- Benz, Arthur* u.a., 2007: Einleitung, in: Benz, Arthur u.a. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden, 119-132.
- Bode, Ingo*, 2007: Wohlfahrt, in: Benz, Arthur u.a. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden, 401-413.
- Deutscher Bundestag*, 2006: Drucksache 16/3100: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbstärkungsgesetz – GKV-WSG). Berlin.
- Döhler, Marian/ Manow, Philip*, 1992: Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3 (1): 64-106.
- Döhler, Marina/ Manow, Philip* 1997: Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren. Opladen.
- Drabinski, Thomas*, 2008: Gesundheitsfonds ante portas. Band 12 der Schriftenreihe für Mikrodaten-Analyse. Kiel.
- Ebbinghaus, Bernhard*, 2005: Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. MPIfG Discussion Paper 05/2. Köln.
- Esping-Andersen, Gösta*, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.
- Freier Verband der Deutschen Zahnärzte e.V. (FVDZ)*, 2009: BMG-GOZ in den Reißwolf. Resolution. Bonn, <http://www.fvdz.de/fv/wwwfvdz.nsf/nav/fvdz>.
- Gennet, Timm*, 2009: PKV und die Gesundheitsreform: Verhinderung eines schleichenden Todes., in: Schroeder, Wolfgang/ Paquet, Robert (Hrsg.): Gesundheitsreform 2000. Wiesbaden, 136-147.
- Gerlinger, Thomas*, 2003: Rot-grüne Gesundheitspolitik 1998-2003, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 33-34: 6-13.
- Gerlinger, Thomas/ Mosebach, Kai/ Schmucker, Rolf*, 2007: Wettbewerbssteuerung in der Gesundheitspolitik. Die Auswirkungen des GKV-WSG auf das Akteurshandeln im Gesundheitswesen. Diskussionspapier 2007 – 1. Frankfurt.
- Greß, Stefan/ Pfaff, Anita/ Wagner, Gert* (Hrsg.), 2005: Zwischen Kopfpauschale und Bürgerversicherung. Düsseldorf.
- Greß, Stefan/ Manouguian, Maral/ Wasem, Jürgen*, 2006: Krankenversicherungsreform in den Niederlanden. Vorbild für einen Kompromiss zwischen Bürgerversicherung und Pauschalprämie in Deutschland? Diskussionsbeitrag aus dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Nr. 150. Essen, http://www.stefan-gress.eu/mediapool/40/403223/data/Kurzexpertise_Niederlande_fertig.pdf
- Hartmann, Anja*, 2002: Zwischen Differenzierung und Integration. Die Entwicklung des Gesundheitswesens in den Niederlanden und der Bundesrepublik. Opladen.
- Hartmann, Anja*, 2003: Patientennah, leistungsstark, finanzbewusst? Die Gesundheitspolitik der rot-grünen Bundesregierung, in: Egle, Christoph/ Ostheim, Tobias/ Zohnhö-

- fer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden, 259-283.
- Hartmann, Anja, 2006: Gesundheitspolitik: Mehr Probleme als Lösungen?, in: Pehle, Heinrich/ Sturm, Roland (Hrsg.): Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition. Opladen, 59-77.
- Hoffritz, Jutta, 2003: Gesundheit – kein Produkt wie jedes andere, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 33-34: 3-5.
- Immergut, Ellen M., 1992: Health Politics, Interests and Institutions in Western Europe. Cambridge.
- Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV), 2009: Honorarreform 2009. Vorläufige Ergebnisse des ersten Quartals 2009.
- Kurth, Reinhard, 2008: Die Entwicklung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) im zunehmenden europäischen Wettbewerb, in: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 3/2008: 340-344.
- Mayntz, Renate, 2004: Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1. Köln.
- Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt, 39-72.
- Mihm, Andreas, 2008: Krankenkassen. Das Experiment Gesundheitsfonds. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.8.2008.
- Neumann, Arijana, 2009: Die Union zwischen Gesundheitsfonds und Rettung der PKV, in: Schroeder, Wolfgang/ Paquet, Robert (Hrsg.): Gesundheitsreform 2000. Wiesbaden, 89-103.
- Paquet, Robert, 2009: Gesundheitsreform 2000: Die Kassen unter Druck, in: Schroeder, Wolfgang/ Paquet, Robert (Hrsg.): Gesundheitsreform 2000. Wiesbaden, 126-136.
- Paquet, Robert/ Schroeder, Wolfgang, 2009: Gesundheitsreform 2007 – Akteure, Interessen und Prozesse, in: Schroeder, Wolfgang/ Paquet, Robert (Hrsg.): Gesundheitsreform 2000. Wiesbaden, 11-30.
- Pawson Ray, 2002: Evidence-based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis', in: Evaluation 8: 340-358.
- Rothgang, Heinz u.a., 2005: The changing role of the state in healthcare systems, in: Leibfried, Stephan/ Zürn, Michael (Hrsg.): Transformations of the State? Cambridge, 187- 212.
- Rosenbrock, Rolf/ Gerlinger, Thomas, 2006: Gesundheitspolitik, 2. Auflage. Bern.
- Scharpf, Fritz, 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, Col.
- Schimank, Uwe, 2000: Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurstheoretische Soziologie. Weinheim.
- Schimank, U., 2007: Neoinstitutionalismus, in: Benz, Arthur u.a. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden, 161-176.
- Schroeder, Wolfgang, 2009: Die SPD und die Gesundheitsreform 2007: Vom Gesundheitsfonds zur Bürgerversicherung?, in: Schroeder, Wolfgang/ Paquet, Robert (Hrsg.): Gesundheitsreform 2000. Wiesbaden, 77-89.

- Schulze-Ehring, Frank*, 2006: Die niederländische Gesundheitsreform 2006 aus deutscher Sicht. Berlin. <http://www.private-krankenversicherung.de/downloads/niederlaendische-gesundheitsreform-2006.pdf>
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Wendt, Claus*, 2006: Der Gesundheitssystemvergleich: Konzepte und Perspektiven, in: *Wendt, Claus/ Wolf, Christoph* (Hrsg.): *Soziologie der Gesundheit*. Wiesbaden, 270-297.
- Wendt, Claus/ Rothgang, Heinz*, 2007: Gesundheitssystemtypen im Vergleich. Konzeptionelle Überlegungen zur vergleichenden Analyse von Gesundheitssystemen. Working Paper No. 61 zum SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“. Bremen.
- Werle, Raymund*, 2007: Pfadabhängigkeit, in: *Benz, Arthur u.a.* (Hrsg.): *Handbuch Governance*. Wiesbaden, 119-132.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: *Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard* (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Politik und wirtschaftliche Leistungsprofile in OECD-Demokratien*. Opladen, 47-80.

Unüberbrückbare Differenzen, verpasste Gelegenheiten? Die Pflegepolitik der Großen Koalition

1 Einleitung

Die Pflegepolitik gehört zu den Politikfeldern, in denen die Große Koalition insgesamt eher schlechte Noten erhalten hat – und dies einhellig vom DGB (Buntenbach 2007) wie vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Zwar kam es mit der im März 2008 vom Bundesrat verabschiedeten „Pflegereform 2008“ zur ersten größeren Reform der Pflegeversicherung seit deren Einführung Mitte der 1990er Jahre; die verabschiedeten Maßnahmen gelten jedoch allgemein als halbherzig und blieben zudem hinter den Festlegungen des Koalitionsvertrags zurück. Während dieser die Einführung eines Finanzausgleichs zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung sowie einen Einstieg in eine Teilkapitaldeckung vorsah, verzichtete die Große Koalition am Ende auf Strukturreformen auf der Finanzierungsseite und beließ es bei einer Beitragserhöhung um 0,25 Prozentpunkte, die allenfalls bis 2014 reicht und insofern dem selbst gesetzten Ziel einer nachhaltigen Finanzierung der Pflegeversicherung nicht gerecht wird.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Pflegepolitik der Großen Koalition. Er zeichnet den pflegepolitischen Diskussions- und Entscheidungsprozess der 16. Wahlperiode nach, bewertet die beschlossenen Maßnahmen und versucht zu erklären, warum es am Ende bei einer „Minireform“, um einen in der Diskussion der „Pflegereform 2008“ oft verwandten Topos zu gebrauchen, geblieben ist. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Frage, warum es der Großen Koalition nicht gelungen ist, sich auf die im Koalitionsvertrag skizzierten Strukturreformen zu verständigen. Diese Frage stellt sich zum einen, weil, wie viele internationale Untersuchungen zeigen, Koalitionsverträge in der Praxis eine überraschend hohe Verbindlichkeit aufweisen und ihre Nicht-Umsetzung, zumal bei relativ konkreten Vereinbarungen, eher die Ausnahme als die Regel ist (vgl. Miller und Müller i.d.B.). Zum anderen wurde mit dem Ver-

zucht auf den Finanzausgleich zwischen den Kassen und den Einstieg in die Teilkapitaldeckung eine für die Große Koalition spezifische, unter anderen politischen Konstellationen so vermutlich nicht bestehende Reformgelegenheit nicht genutzt – die durch den Zwang zum Kompromiss zwischen den beiden großen Parteien eröffnete Möglichkeit nämlich, simultan zwei schwierige, weil jeweils für ein politisches Lager mit „Zumutungen“ verbundene Reformen in Angriff zu nehmen.

Der Beitrag gliedert sich in zwei Teile. Am Anfang steht ein Überblick über die Rahmenbedingungen und die Ausgangslage der Pflegepolitik zu Beginn der 16. Wahlperiode. Dabei wird gezeigt, dass zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen großer Reformbedarf bestand, zugleich aber nur ein geringer Konsens zwischen den Koalitionspartnern über die Richtung der einzuschlagenden Reformen existierte. Der zweite Teil des Beitrags stellt dann vor diesem Hintergrund die Entwicklung des pflegepolitischen Diskussions- und Entscheidungsprozesses unter der Großen Koalition dar. Er rekonstruiert, warum die am Ende verabschiedeten Maßnahmen von den ursprünglich angekündigten und vereinbarten abweichen und es nicht zu der im Koalitionsvertrag avisierten Kompromisslösung kam, und nimmt eine inhaltliche Bewertung der „Pflegereform 2008“ vor. Am Ende des Beitrags steht ein knappes Fazit. Dieses konzentriert sich auf die Frage, was aus dem Fall der Pflegepolitik über die Möglichkeiten, Leistungen und Grenzen der Großen Koalition zu lernen ist.

2 Ausgangsbedingungen: Hoher Reformbedarf, geringer Reformkonsens

Die Pflegepolitik in Deutschland wurde Mitte der 1990er Jahre auf eine neue Grundlage gestellt. Mit der Einführung der Pflegeversicherung wurde nach jahrelangen Diskussionen und heftigen Kontroversen, gerade auch innerhalb der damaligen schwarz-gelben Regierungskoalition, eine neue Form der finanziellen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit etabliert und neben Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung ein fünfter Zweig der Sozialversicherung geschaffen (Hinrichs 1995; Rothgang 1997). Davon versprach man sich neben der besseren materiellen Absicherung der Pflegebedürftigen eine deutliche finanzielle Entlastung der Kommunen, die bis dato als Träger der Sozialhilfe einen großen Teil der Pflegekosten getragen hatten, sowie eine Stabilisierung der informellen wie einen Ausbau der formellen, d.h. beruflichen Pflege. Tatsächlich gelang es durch die Etablierung der Pflegeversicherung, Zahl und Anteil der auf Sozialhilfe angewiesenen Pflegebedürftigen deutlich zu verringern und so zugleich die kommunalen Sozialhaushaltsbudgets massiv zu entlasten

(Bönker/Wollmann 2006: 195-196). Die Bereitschaft zur informellen Pflege von Angehörigen ist hoch geblieben, das Angebot an professionellen Pflegeleistungen hat sich deutlich verbessert, und die Zahl der Arbeitsplätze im Pflegebereich ist um mehr als 300.000 gestiegen. Sehr schnell wurden aber auch die Grenzen und Probleme der Pflegeversicherung sichtbar. Sie betreffen die Leistungs- wie die Finanzierungsseite (Rürup-Kommission 2003; Landtag Nordrhein-Westfalen 2005; Bröhling/Wehrheim 2009).

Ein erstes Problem auf der Leistungsseite resultiert aus dem engen Pflegebedürftigkeitsbegriff der Pflegeversicherung. Dieser knüpft die Leistungsgewährung an Unterstützungsbedarf bei bestimmten täglichen Verrichtungen und klammert aus psychisch-kognitiven Störungen resultierenden Pflege- und Betreuungsbedarf weitgehend aus. Davon sind vor allem Personen mit demenziellen Erkrankungen betroffen, deren Zahl stark zugenommen hat und deren Probleme in den letzten Jahren verstärkt in der Öffentlichkeit thematisiert worden sind.

Ein zweites leistungsseitiges Problem bestand darin, dass die Leistungen der Pflegeversicherung bis zur „Pflegereform 2008“ betraglich fixiert waren und nicht an die Kosten- und Preisentwicklung angepasst wurden. Legt man die Entwicklung der Pflegesätze zugrunde, verringerte sich die Kaufkraft der Leistungen im Falle stationärer Pflege zwischen 1996 und 2008 um etwa 15 % (Rothgang 2008: 2). Dieser Wertverlust fand seinen Ausdruck in einer schlechteren finanziellen Absicherung der Pflegebedürftigen und einer bereits 1998 einsetzenden schleichenden Wiederzunahme der kommunalen Sozialhilfebelastung.

Stärker umstritten ist ein drittes Problem. Nach Ansicht vieler Experten hat die konkrete Ausgestaltung der Leistungen der Pflegeversicherung mit dazu beigetragen, dass die kostenintensivere stationäre Pflege in Heimen deutlich stärker zugenommen hat als die ambulante Pflege zu Hause (Rürup-Kommission 2003: 193-195). Bei den Pflegestufen I und II liegen die Erstattungen für stationäre Pflege deutlich über denen für ambulante Sachleistungen, so dass ein gewisser „Heimsog“ existiert.

Ein Dauerbrenner ist viertens die schlechte Qualität der Pflege selbst. Sie lässt sich an wiederkehrenden Medienberichten über Missstände in Heimen festmachen, wird aber auch durch empirische Untersuchungen bestätigt (Roth 2002, 2003). Dabei spielen neben Personal- und Geldmangel auch fehlende Qualitätsstandards und eine eingeschränkte Überwachung des Angebots eine Rolle.

Zu diesen Problemen auf der Leistungsseite kommen Probleme auf der Finanzierungsseite. Als ein umlagefinanziertes System ist die Pflegeversicherung infolge des demographischen Wandels mit steigenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen pro Versichertem konfrontiert. Gleichzeitig hat die schwache Lohnentwicklung der letzten Jahre ihre Spuren auf der Einnahmenseite hinterlassen. Entsprechend wies die Pflegeversicherung in den Jahren von 1999 bis 2005 jähr-

liche Defizite von bis zu 820 Millionen € auf. Dass der Beitrag dennoch bis 2005, als ein Zusatzbeitrag für Kinderlose eingeführt wurde, konstant bleiben konnte, ist den Finanzreserven zu verdanken, die durch die zeitlich verzögerte Gewährleistung der Leistungen für stationäre Pflege in den ersten Monaten der Pflegeversicherung angelegt werden konnten und ab 1999 erst langsam, dann zunehmend rascher abgebaut wurden. Zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen ging man davon aus, dass diese Reserven noch bis maximal 2008 halten, spätestens dann aber Beitragserhöhungen nötig werden würden. Die mittel- und langfristigen Finanzprobleme der Pflegeversicherung und ihre fehlende Nachhaltigkeit kommen darin zum Ausdruck, dass nach den vorliegenden Prognosen der Beitrag bis 2050 auf etwa 3,2 % steigen muss, wenn die Leistungen nicht eingefroren bleiben sollen (SVR 2007: 204-208).

Zu den Finanzierungsproblemen der gesetzlichen Pflegeversicherung hat auch die Entmischung von guten und schlechten Risiken durch die Koexistenz von gesetzlicher („sozialer“) und privater Pflegeversicherung beigetragen. Bei der Einführung der Pflegeversicherung wurde in Anlehnung an das Gesundheitswesen ein duales System geschaffen, das Beamten, Besserverdienenden und Selbständigen die Möglichkeit bietet, sich privat abzusichern. Die Verteidiger dieses Systems betonten die mit der Kapitaldeckung verbundene größere Nachhaltigkeit der privaten Pflegeversicherung. Es bleibt aber die Frage, warum nur ein kleiner Teil der Bevölkerung die Möglichkeit haben soll zu wählen. Sie stellt sich im Falle der privaten Pflegeversicherung in ganz besonderem Maße, da die Leistungen und Regelungen hier in noch stärkerem Maße als bei der privaten Krankenversicherung an die der gesetzlichen Kassen angelehnt sind. So bieten die privaten Pflegekassen dieselben Leistungen wie die gesetzlichen an, inklusive Unisexstarifen und Familienversicherung.

Obwohl diese Probleme im Prinzip schon seit Einführung der Pflegeversicherung bekannt sind, war die Reform der Pflegeversicherung lange Zeit kein großes politisches Thema. Dies liegt maßgeblich daran, dass der Beitrag zur Pflegeversicherung bis 2005 konstant gehalten werden konnte und es so, anders als in den anderen Sozialversicherungszweigen, nicht zu ständigen öffentlichen Diskussionen über Kostenexplosionen, Finanzierungsprobleme und Beitragssatzsteigerungen kam. Darüber hinaus ist die Pflegeversicherung mit einem jährlichen Ausgabenvolumen von etwa 18 Milliarden € neben der Unfallversicherung die „kleinste“ Sozialversicherung und steht schon deshalb im Schatten der Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung.

In den Koalitionsverträgen der beiden rot-grünen Regierungen war die Reform der Pflegeversicherung nur Randthema. Die erste Regierung Schröder verabschiedete einige kleinere Leistungsverbesserungen, die bereits von der Regierung Kohl diskutiert, aber von der FDP blockiert worden waren, sowie Maßnah-

men zur Qualitätssicherung. Gleichzeitig schwächte sie die finanzielle Basis der Pflegeversicherung, indem sie die Beiträge der Bundesagentur für Arbeit an die Pflegeversicherung absenkte. Zu einem ersten größeren Reformanlauf kam es dann unter der zweiten Regierung Schröder. Nachdem die Rürup-Kommission im Herbst 2003 ihren Abschlussbericht mit Empfehlungen zur Renten-, Gesundheits- und Pflegepolitik vorgelegt hatte (Rürup-Kommission 2003), stellte auch Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt ein größeres Reformpaket vor. Dessen Umsetzung wurde jedoch von Kanzler Schröder persönlich verhindert, der unter dem Eindruck der grassierenden Unzufriedenheit mit der neu eingeführten Praxisgebühr Ende 2004 überraschend ein „Ende der Belastungen“ verkündete und die Reform der Pflegeversicherung aussetzte (vgl. Zohlnhöfer/Egle 2007: 16). Um einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2001 Rechnung zu tragen und die kurzfristige finanzielle Situation der Pflegeversicherung zu stabilisieren, beschränkte sich die Koalition am Ende darauf, einige Monate später den Beitragssatz für Kinderlose mit Wirkung zum 1. Januar 2005 um 0,25 Prozentpunkte zu erhöhen.

Dass es unter Rot-Grün zu keinen darüber hinausgehenden Maßnahmen mehr kam, hat wohl nicht nur mit der Verkürzung der Legislaturperiode und mangelndem Reformwillen zu tun. Die Reform der Pflegeversicherung wird bis heute auch dadurch erschwert, dass es im Falle der Pflegepolitik einen im Vergleich zur Renten- und Arbeitsmarktpolitik deutlich geringeren Expertenkonsens über Art und Richtung der anzustrebenden Reform gibt und die Reformvorstellungen hier, ähnlich wie in der Gesundheitspolitik, sehr stark divergieren (vgl. Rothgang 2007). Nicht nur, dass das Verhältnis von gesetzlicher und privater Pflegeversicherung umstritten ist und es immer noch starke Stimmen gibt, die sich für eine Integration der Pflege- in die Krankenversicherung, die Ersetzung der Pflegeversicherung durch steuerfinanzierte und bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen oder eine konsequente Umstellung auf ein kapitalgedecktes System aussprechen. Die Idee der Teilkapitaldeckung hat zwar auch in der pflegepolitischen *policy community* an Boden gewonnen, ist dort aber keineswegs so stark zur „Friedensformel“ avanciert wie in der Rentenpolitik (Bönker 2005).

Der bis Anfang des Jahrtausends geringe Reformdruck und der mangelnde Expertenconsens haben dazu beigetragen, dass die pflegepolitischen Reformvorstellungen der Parteien lange Zeit diffus blieben. Dies änderte sich erst in der 15. Wahlperiode, als die nach 2002 einsetzende, streckenweise hysterische Diskussion über „Sozialreformen“ die Parteien zwang, sich zu positionieren. Die Pflegepolitik geriet dabei unter starken Einfluss der Gesundheitspolitik. Während die SPD und das von der SPD geführte Bundesgesundheitsministerium in der Öffentlichkeit stark auf eine Verbesserung der Finanzsituation der Pflegeversicherung durch Schaffung einer Bürgerversicherung (Lauterbach 2005) und/oder

einen Finanzausgleich zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung setzten, nahm in der CDU/CSU, vor allem unter dem Druck jüngerer Abgeordneter, das Gewicht derer zu, die sich für den Einstieg in eine teilweise oder gar vollständige Kapitaldeckung einsetzten. Dabei blieb es allerdings auf beiden Seiten bei relativ allgemeinen Festlegungen.

3 Der Diskussions- und Entscheidungsprozess in der 16. Wahlperiode

Die Große Koalition befand sich somit im Herbst 2005 in einer schwierigen Situation: einerseits war der Reformbedarf in der Pflegeversicherung unübersehbar und unumstritten, andererseits lagen die inhaltlichen Vorstellungen der Koalitionspartner deutlich auseinander. Der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 trug dem durch relativ konkrete Festlegungen Rechnung; gleichzeitig enthielt er die Grundlinien eines möglichen Kompromisses zwischen CDU/CSU und SPD, indem er zur Finanzierung der allgemein für nötig gehaltenen Leistungsverbesserungen einerseits einen Finanzausgleich zwischen privater und sozialer Pflegeversicherung und andererseits einen Einstieg in die Kapitaldeckung in Aussicht stellte.

Welche Bedeutung die Koalition der Reform der Pflegeversicherung beimaß, ist daran erkennbar, dass mit Sommer 2006 eine konkrete Deadline für das Einbringen einer Gesetzesinitiative formuliert wurde. Zugleich blieb der Zeithorizont der angestrebten Reform im Koalitionsvertrag jedoch unklar. Auf der einen Seite beschwor er die „Sicherung einer nachhaltigen und gerechten Finanzierung“ und weckte so in der Öffentlichkeit die Erwartung einer längerfristig angelegten Reform. Auf der anderen Seite kündigte der Vertrag eine mittelfristige Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffes an und erschwerte so die Abschätzung des zukünftigen Finanzbedarfs.

Trotz der Festlegungen des Koalitionsvertrags erwies sich die Erarbeitung eines Reformkonzeptes als schwierig. Die 2006 zirkulierenden Papiere der Koalitionspartner lagen auf der Leistungsseite eng beisammen, klammerten aber die strittigen Finanzierungsfragen weitgehend aus (Rothgang 2007: 15-17). Zu einer Auseinandersetzung mit diesen kam es erst 2007, d.h. zu einem Zeitpunkt, zu dem ursprünglich bereits eine ausführliche Gesetzesinitiative hätte vorliegen sollen. Ausschlaggebend für die Verzögerung war das Stocken der Gesundheitsreform (vgl. Hartmann i.d.B.). Diese absorbierte nicht nur die Kapazitäten des Bundesgesundheitsministeriums und anderer auch pflegepolitisch relevanter Akteure. Aufgrund der inhaltlichen Schnittstellen zwischen Gesundheits- und

Pflegepolitik war die Verabschiedung der Gesundheitsreform auch eine wichtige Rahmenbedingung für die Reform der Pflegeversicherung.

Tatsächlich hatte das endgültig im März 2007 verabschiedete GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz beträchtliche Konsequenzen für die Pflegepolitik. Einerseits wurden für Pflegebedürftige neue Ansprüche auf von den Krankenkassen finanzierte Rehabilitationsleistungen geschaffen, Maßnahmen zur Verbesserung des Übergangs vom Krankenhaus in die Pflege beschlossen und verschiedene Schnittstellenprobleme beseitigt (Udsching 2007: 694-696); andererseits wurde die seit Einführung der Pflegeversicherung umstrittene, offiziell immer nur als Übergangslösung angesehene Zuständigkeit der Pflegekassen für die Finanzierung der sogenannten medizinischen Behandlungspflege in Heimen endgültig festgeschrieben und so die Pflegeversicherung mit versicherungsfremden Leistungen in Milliardenhöhe belastet (Fuchs 2006).

Erst als die Gesundheitsreform unter Dach und Fach war, nahm die Arbeit an der Reform der Pflegeversicherung Fahrt auf. Ende Januar 2007 setzte die Regierung zur Kompromissbildung eine Arbeitsgruppe ein, die aus Gesundheitsministerin Ulla Schmidt, Familienministerin Ursula von der Leyen und Verbraucherminister Horst Seehofer bestand und so alle drei an der Regierung beteiligten Parteien mit einbezog. Diese Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, die strittigen Fragen zu klären und ein Reformkonzept zu entwickeln. Im Gegensatz zur Gesundheitsreform wurden die Fraktionsspitzen und die Fachpolitiker der Fraktionen bewusst außen vor gelassen, was dort für manche Spitzen gegen die „drei heiligen Könige“, so der CDU/CSU-Fraktionsvize Wolfgang Zöllner (Welt online, 23.5.2007), sorgte. Die Regierung versprach sich von der Beschränkung des Teilnehmerkreises eine größere Ergebnisorientierung. Die Entscheidung für das gewählte Verfahren unterstreicht das Interesse, dass die Koalitionsspitzen an einer umfassenden Pflegereform hatten.

Tatsächlich erwies sich die Einigung in der Arbeitsgruppe wie innerhalb der Koalition jedoch als schwierig. Dabei kamen drei Probleme zusammen und verringerten, sich gegenseitig verstärkend, die Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten:

Erstens nahmen im Laufe der Verhandlungen die Zweifel an der Machbarkeit des avisierten Kompromisses zu. Um die rechtlichen Möglichkeiten eines Finanzausgleichs zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung auszuloten, holte die Arbeitsgruppe zwei Gutachten ein – beim sozialdemokratisch geführten Justiz- und beim CDU-geführten Innenministerium. Vor allem das Gutachten des Innenministeriums fiel skeptisch aus und verwarf unter Verweis auf die unterschiedliche Funktionslogik von gesetzlicher und privater Pflegeversicherung einen jährlichen wie einen einmaligen Finanzausgleich (SVR 2007: 202-203). Auch das Justizministerium formulierte Zweifel, hielt aber einen jähr-

lichen Ausgleich für grundsätzlich möglich. Indem beide Gutachten Zweifel an der Machbarkeit und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung weckten, bestärkten sie die CDU/CSU in dessen Ablehnung. Deutlich wurden im Laufe der Diskussion aber auch die Probleme, die sich bei den verschiedenen Varianten eines Übergangs zur Teilkapitaldeckung in der Pflege stellen (Rothgang 2007: 32-48; SVR 2007: 212-214).

Es waren aber nicht nur technische Schwierigkeiten, die eine Einigung erschwerten. Zweitens reduzierte der unpopuläre Gesundheitskompromiss die Kompromissbereitschaft der Fraktionen. Die Bereitschaft, weitere Kröten zu schlucken, war auf Seiten der SPD wie der CDU/CSU nach der schlechten öffentlichen Aufnahme der Gesundheitsreform gering. Auch in dieser Hinsicht beeinflusste die Gesundheits- die Pflegereform. Dazu kam drittens, dass sich in der ersten Hälfte 2007 die Möglichkeiten verbesserten, es bei einer „kleinen“ Finanzierungsreform zu belassen. Zum einen entwickelte sich die kurzfristige Finanzsituation der Pflegeversicherung deutlich besser, als während der Koalitionsverhandlungen gedacht, so dass sich der erforderliche Anstieg des Beitragsatzes in Grenzen hielt (Udsching 2007: 694). Zum anderen ergab sich durch die Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit die Möglichkeit, die Anhebung des Pflegeversicherungsbeitrags mit einer weiteren Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung zu verknüpfen und so aus einer Beitragserhöhung eine – mit Blick auf den Gesamtsozialversicherungsbeitrag – beitragsneutrale Umfinanzierung zu machen.

Vor diesem Hintergrund konzentrierten sich die Reformvorschläge, die die Arbeitsgruppe der drei Minister vorlegte und die im Juni 2007 vom Koalitionsausschuss verabschiedet wurden, auf die Leistungsseite. Im Einzelnen wurden die folgenden Maßnahmen beschlossen:

- stufenweise Anhebung der Leistungen der Pflegeversicherung (mit Ausnahme der Leistungen für stationäre Pflege bei den Pflegestufen I und II) in den Jahren 2008, 2010 und 2012 um 5 bis 20 %;
- regelmäßige Dynamisierung der Leistungen ab 2015;
- Erhöhung des zusätzlich gewährten Betreuungsbetrags für demenziell erkrankte Menschen von 460 auf bis zu 2400 € pro Jahr ab 1. Juli 2008;
- Verbesserung der Beratung durch den Auf- und Ausbau von Pflegestützpunkten in gemeinsamer Trägerschaft von Kassen sowie Alten- und Sozialhilfeträgern;
- Schaffung eines individuellen Anspruchs auf Pflegeberatung ab 1.1.2009;
- Einführung eines Anspruchs auf eine unbezahlte Pflegezeit von bis zu sechs Monaten zum 1. Juli 2008;

- Intensivierung der Qualitätskontrollen, Veröffentlichung von Prüfberichten und Schaffung eines einheitlichen und übersichtlichen Bewertungssystems für Pflegeeinrichtungen;
- Erhöhung des Beitragssatzes um 0,25 % ab 1. Juli 2008.

Die im Frühjahr dann auch als Gesetz verabschiedete „Pflegereform 2008“ brachte damit deutliche Verbesserungen für die Pflegebedürftigen und auch die Pflegenden (Rothgang 2008). Hier ist vor allem die überfällige Anpassung der Leistungen zu nennen. Diese reicht allerdings nicht aus, um den bis 2008 entstandenen Kaufkraftverlust vollständig auszugleichen. Auch sind die Regeln für die Dynamisierung der Leistungen nach 2015 relativ vage formuliert. Mit dem Verzicht auf die Anhebung der Leistungen für stationäre Pflege bei Pflegebedürftigen der Pflegestufen I und II werden die finanziellen Anreize zur Pflege in einer Einrichtung nach und nach reduziert. Sofern keine ambulante Pflege möglich ist, wird diese Gruppe in Zukunft damit aber zugleich einen deutlich höheren Eigenanteil an der Finanzierung zu tragen haben.

Das zentrale Defizit der „Pflegereform 2008“ ist der Verzicht auf eine nachhaltige Finanzierung der Pflegeversicherung. Ob die Beitragserhöhung ausreicht, um, wie im Koalitionsbeschluss unterstellt, bis 2014 eine Unterschreitung der gesetzlich vorgeschriebenen Reserven zu verhindern, muss sich zeigen, dürfte aber durch die Finanz- und Wirtschaftskrise eher unwahrscheinlich sein. Da inzwischen auch der Bericht des von der Regierung Ende 2006 eingesetzten Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs vorliegt und dieser weitreichende, in der Praxis bereits erprobte Änderungen vorschlägt (BMG 2009), ist die nächste Pflegereform nicht weit.

4 Fazit

Mehrere Beobachter haben mit der Kritik an der Pflegereform 2008 zugleich eine Kritik an dem „Politik-Mantra ..., wonach nur eine große Koalition große Lösungen erreicht“, verbunden (Hoffmann 2007; ähnlich Mihm 2008). Tatsächlich ist die Pflegereform 2008 keine große Lösung geworden und die Pflegepolitik zweifellos kein Ruhmesblatt für die Große Koalition.

Wie man die Pflegepolitik der Großen Koalition im Einzelnen beurteilt, hängt stark von der Einschätzung der im Koalitionsvertrag skizzierten Reformoption einer Verknüpfung eines Finanzausgleichs zwischen gesetzlichen und privaten Kassen mit einem Einstieg in die Kapitaldeckung ab. Hält man beide Maßnahmen für sinnvoll und realistisch, muss die 16. Wahlperiode in besonderem Maße als verpasste Gelegenheit erscheinen, dürften die Möglichkeiten eines

entsprechenden Tauschgeschäfts unter anderen politischen Konstellationen doch deutlich geringer sein. Damit verweist das Beispiel der Pflegepolitik nicht nur auf die Grenzen und Defizite, sondern auch auf die – grundsätzlichen – Möglichkeiten und Vorteile der bzw. einer Großen Koalition. Dass diese nicht genutzt wurden, hat, wie gezeigt wurde, seine Gründe nicht nur in den ausgeprägten inhaltlichen Differenzen zwischen CDU/CSU und SPD, sondern wurde durch andere, eher kontingente und situative Faktoren wie den Streit um die Gesundheitsreform und die Abschwächung des kurzfristigen Reformdrucks zumindest stark begünstigt.

Literatur

- Bönker, Frank, 2005: Der Siegeszug des Mehssäulenparadigmas in der bundesdeutschen Rentenpolitik: Eine Analyse auf Grundlage der 'Ideenliteratur', in: Zeitschrift für Sozialreform 51 (3): 337-362.
- Bönker, Frank/ Wollmann, Hellmut, 2006: Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence. Wiesbaden, 189-206.
- Bröhling, Rüdiger/ Wehrheim, Melanie, 2009: Perspektiven der Pflegeversicherung: Kapitaldeckung oder solidarische Finanzierung der Pflegebedürftigkeit?, in: Beier, Angelika/ Eicker-Wolf, Kai/ Körzell, Stefan/ Truger, Achim (Hrsg.): Investieren, sanieren, reformieren? Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der schwarz-roten Koalition. Marburg, 219-256.
- Bundesministerium für Gesundheit (BMG), 2009: Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs. Berlin.
- Buntenbach, Annelie, 2007: Pflegereform: Notdürftig statt notwendig, in: Soziale Sicherheit 56 (6/7): 204.
- Fuchs, Harry, 2006: Medizinische Behandlungspflege von Heimbewohnern: Gesundheitsreform belastet Heimbewohner, Pflegeversicherung und Sozialhilfeträger, in: Soziale Sicherheit 55 (12): 418-421.
- Hinrichs, Karl, 1995: Die Soziale Pflegeversicherung – eine institutionelle Innovation in der deutschen Sozialpolitik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 6 (2): 227-259.
- Hoffmann, Andreas, 2007: Trippelschritte in die Zukunft, in: SZ, Nr. 240, 18.10.2007: 4.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, 2005: Bericht der Enquete-Kommission "Situation und Zukunft der Pflege in NRW". Düsseldorf.
- Lauterbach, Karl W., 2005: Auswirkungen einer Bürgerversicherung in der Pflegeversicherung, in: Soziale Sicherheit 54 (3): 93-101.
- Mihm, Andreas 2008: Endgültig verspielt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 63, 14.3.2008: 15.
- Roth, Günter, 2002: Qualität in Pflegeheimen. Dortmund.

- Roth, Günter*, 2003: Qualität der Dienstleistung ambulante Pflege: Nationale und internationale empirische Befunde, in: Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften 11, Beiheft 5: 62-96.
- Rothgang, Heinz*, 1997: Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung: Eine ökonomische Analyse. Frankfurt, M./New York.
- Rothgang, Heinz*, 2007: Unterschiedliche Gestaltungs- und Finanzierungskonzepte der Pflegeversicherung. Düsseldorf.
- Rothgang, Heinz*, 2008: Die Reform der Pflegeversicherung, in: ZeS-Report 13(2): 1-5.
- Rürup-Kommission*, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission. Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 2007: Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08. Wiesbaden.
- Udsching, Peter*, 2007: Reform der Pflegeversicherung – in drei Etappen, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 54 (12): 694-699.
- Zohlnhöfer, Reimut/ Egle, Christoph*, 2007: Der Episode zweiter Teil – ein Überblick über die 15. Legislaturperiode, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes: Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden, 11-25.

Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert

1 Einleitung: ‚Nixon goes to China‘ in der Familienpolitik?

Eine Bilanz der Großen Koalition wäre unvollständig ohne die Berücksichtigung der tief greifenden Reformen in der Familienpolitik – gelang doch Familienministerin Ursula von der Leyen (CDU) unter der Großen Koalition etwas, woran ihre Amtsvorgängerin Renate Schmidt (SPD) gescheitert war: Die Umsetzung des in der zweiten Amtsperiode der rot-grünen Koalition entwickelten Konzepts der nachhaltigen Familienpolitik. Meilensteine hierfür waren die Einführung eines einkommensabhängigen Elterngelds Anfang 2007 und das Ende 2008 verabschiedete Kinderförderungsgesetz, das einen massiven Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter 3 Jahre bis zum Jahr 2013 vorsieht. Hiermit wird ein bemerkenswerter Wandel eingeleitet, setzten doch konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland nach Esping-Andersen (1999) bei der Organisation von Betreuungsarbeit bislang in erster Linie auf die Familie.

Ausgerechnet eine konservative Familienministerin machte sich nun daran, den traditionellen Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates zu unterminieren. Diesen erstaunlichen Kurswechsel der CDU in Sachen Familienpolitik kann man politikwissenschaftlich als ‚Nixon goes to China‘-Strategie bezeichnen. Die überraschende Annäherung des republikanischen US-Präsidenten Robert Nixon an das kommunistische China in den 1970er Jahren wurde gerade dadurch ermöglicht, dass Nixon als konservativer Hardliner galt. Ihm gelang der Kurswechsel gegenüber China vor allem deswegen, weil ihm seine politischen Gegner in Washington keine Nähe zum Kommunismus unterstellen konnten. Analog hierzu können auch ihre konservativen Gegner Ursula von der Leyen – selbst siebenfache Mutter – kaum vorwerfen, sie untergrabe die Familie (von Wahl, 2008). Zugleich konnte der Koalitionspartner SPD keinen Widerstand gegen ihre

Reformen leisten, da die Familienministerin schließlich nur das umsetzte, was die Sozialdemokraten selbst jahrelang gefordert hatten.

Wie lässt sich erklären, dass Ursula von der Leyen Hindernisse überwinden konnte, an denen vorherige Reformen scheiterten? Zur Beantwortung dieser Frage beziehen wir uns im Folgenden auf drei theoretische Ansätze: erstens auf die von George Tsebelis (1995, 2002) entwickelte Vetospieler-Theorie; zweitens auf die Debatte über Politiken gegen Neue Soziale Risiken (NSR) (Esping-Andersen 1999, Bonoli 2005, Häusermann 2006) und drittens erweitern wir die Erklärung um den Faktor politische Führung (Elcock 2001, Glaab 2007 und 2008). Wir analysieren die Familienpolitik der letzten Jahre somit vor einem institutionellen Hintergrund, den wir um eine akteursbezogene Komponente erweitern.

Nachfolgend stellen wir diese Ansätze kurz vor und formulieren anknüpfend Thesen zur Erklärung der aktuellen familienpolitischen Reformen (Kapitel 2). Im nächsten Abschnitt stellen wir zunächst die zentralen Vetospieler im Politikfeld Familienpolitik vor (3.1) und überprüfen unsere Thesen anhand einer Analyse der beiden wichtigsten familienpolitischen Reformen der Großen Koalition – der Einführung des einkommensabhängigen Elterngeldes (3.2) und des Ausbaus der Kinderbetreuung (3.3). Dabei stellen wir jeweils die politischen Positionen der zentralen politischen Akteure vor und zeichnen mit besonderem Augenmerk auf die Rolle politischer Führung den Politikprozess nach, der zu den Reformen führte.

Im Fall der Elterngeldreform trifft die Annahme aus der NSR-Literatur zu, dass eine neue Interessenkoalition mit dem Arbeitgeberlager als indirektem Veto-spieler das Zustandekommen der Reform begünstigte. Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur dagegen wurde durch den parteipolitischen Vetospieler CSU sowie die Länder lange blockiert; finanzielle und inhaltliche Zugeständnisse an diese politischen Widersacher führten aber dennoch zur Verabschiedung der Reform. In beiden Fällen spielte die Familienministerin eine zentrale Rolle beim Schmieden neuer Allianzen bzw. von Kompromissen, d.h. ‚leadership matters‘. In unserem Fazit (Abschnitt 4) diskutieren wir die Relevanz politischer Führung – in diesem Fall der Führungskraft der Familienministerin, die sich in verschiedenen Dimensionen nachzeichnen lässt – für das Zustandekommen von Reformen.

2 Ursachen für familienpolitische Blockaden und Reformen: Vetospieler, neue politische Allianzen oder leadership?

2.1 Der Vetospieler-Ansatz

Beim Vetospieler-Ansatz von George Tsebelis (1995, 2002) handelt es sich um eine institutionalistische Erklärung politischen Wandels. Tsebelis (1995) entwickelt ein theoretisches Modell, das die Formulierung von Hypothesen zur Reformfähigkeit spezifischer institutioneller Settings erlaubt und in der deutschen Politikwissenschaft zunehmend zur Analyse von Sozialpolitik aufgegriffen wird (vgl. etwa Merkel 2003, Däubler 2008, Ahrens/Blum 2009). Vetospieler sind diesem Konzept zufolge individuelle oder kollektive Akteure, deren Zustimmung für eine Änderung des Status quo erforderlich ist.

Tsebelis unterscheidet parteipolitische, institutionelle und sonstige Vetospieler. Die parteipolitischen Vetospieler sind die Regierungsparteien; institutionelle Vetospieler umfassen Bundestag und Bundesrat, sofern es sich um Gesetze handelt, für deren Verabschiedung die Zustimmung der Länderkammer erforderlich ist. Hinzu kommen je nach Politikfeld weitere Vetospieler, die versuchen, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Tsebelis (1995: 307) nennt hier unter anderem Verfassungsgerichte und die Interessenvertretungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Je höher die Anzahl der Vetospieler und je geringer die Übereinstimmung deren politischer Positionen, desto geringer sind Tsebelis zufolge die Chancen einer Einigung und damit für einen Politikwandel.

Wolfgang Merkel (2003) kritisiert Tsebelis' schematisches Vorgehen und die Statik dieses Konzepts. So bleibe die Kategorie der sonstigen Vetospieler gänzlich unbestimmt; auch bei den parteipolitischen und institutionellen Vetospielern sei eine stärkere funktionale Differenzierung erforderlich, da diese über verschiedene Rollen, Interessen und Ressourcen verfügten und daher unterschiedlichen Einfluss auf die Politikergebnisse ausüben könnten. Auch die Dynamik politischer Prozesse wird nur eingeschränkt erfasst: Das Modell kenne „keine politischen Strategien der Umgehung, des ‚Kaufens‘ oder der ‚Bestechung‘ von Vetospielern durch Paketlösungen und Quersubventionierungen“ (Merkel 2003: 187). Merkel kommt zu dem Schluss, dass Tsebelis' Modell ergänzungsbedürftig sei.

Stützt man sich auf Tsebelis für eine Analyse der Familienpolitik, stehen die durch den Regierungsantritt der Großen Koalition veränderten politischen Kräfteverhältnisse im Mittelpunkt der Analyse. Mit Tsebelis' Modell lässt sich allerdings erstens nicht hinreichend erklären, wie es unter der Großen Koalition zur Modernisierung der familienpolitischen Positionen der CDU kam – leisteten die konservativen Parteien doch bislang selbst den größten Widerstand gegen die

Erwerbstätigkeit von Müttern und den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung. Zweitens bleibt offen, warum unter der Großen Koalition ausgerechnet in der Familienpolitik politische Reformen erfolgreich durchgesetzt wurden, während in anderen Politikfeldern Reformversuche scheiterten (vgl. die Beiträge in diesem Band). Die Berücksichtigung parteipolitischer, institutioneller und weiterer Vetospieler ist somit zwar notwendig, aber nicht hinreichend zur Erklärung politischen Wandels.

Die Berücksichtigung der Strategien politischer Akteure verspricht hier unseres Erachtens zusätzliche Erkenntnisse. Ansatzpunkte hierzu liefert die Literatur zu Politiken gegen Neue Soziale Risiken (NSR). Ein Strang dieser Debatte beschäftigt sich mit der Frage, welche Bedingungen und Prozesse zur Herausbildung von Politiken gegen NSR führen (Bonoli 2005, Häusermann 2006) und entwickelt dabei eine konflikt- und interessentheoretische Erklärung, die neue Interessenkoalitionen ins Zentrum stellt.

2.2 Neue Interessenkoalitionen gegen Neue Soziale Risiken?

Vereinbarkeitspolitik – und hierbei handelt es sich bei den aktuellen familienpolitischen Reformen der Großen Koalition – zählt in der neueren Wohlfahrtsstaatsforschung zu den Politiken gegen Neue Soziale Risiken (NSR), die durch die Transformation von der Industriegesellschaft zur post-industriellen Gesellschaft entstehen. Als NSR gelten neben Problemen der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit unter anderem ein gestiegenes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit (Esping-Andersen 1999, Taylor-Gooby 2004). Betroffen sind vor allem Frauen, junge Menschen und gering Qualifizierte, also Gruppen, die nach Bonoli (2005) aufgrund ihrer geringen politischen Partizipation, dem Mangel einer stoßkräftigen Vertretung in Parlamenten und anderen Interessenvertretungen sowie aufgrund interner politischer Spaltungen lediglich über geringe Machtressourcen verfügen und damit keinen Politikwandel erzwingen können. Andererseits zeichneten sich diese Gruppen durch gemeinsame (sozial-)politische Präferenzen aus und seien als potenzielle Wähler für die Parteien interessant. Bonoli vertritt die These, dass Politiken gegen NSR aus Allianzen und politischen Austauschbeziehungen mit anderen Akteuren resultieren. Er nennt verschiedene Mechanismen, die zu solchen Koalitionen führen können, wie z.B. Modernisierungskompromisse, die Kostendämpfungsversuche bei etablierten Programmen mit einem Ausbau der Leistungen für NSR-Betroffene verbinden, sowie Interessenkoalitionen mit der Arbeitgeberseite. Diese ergäben sich daraus, dass der demografische Wandel und politische Vorbehalte gegen Immigration es insbesondere in konservativen Wohlfahrtsstaaten erforderlich machten, neue Arbeitskräftepotenziale zu erschließen. So seien eine aktive Arbeitsmarktpolitik,

ein Ausbau der Kinderbetreuung und Vereinbarkeitspolitik im Interesse der Arbeitgeber, da sie das Arbeitskräfte-Angebot von Frauen erhöhten. Anhaltspunkte dafür, dass die theoretischen Überlegungen von Bonoli (2005) zwar zutreffend sind, aber der Konkretisierung bedürfen, liefert die empirische Analyse der Erziehungsgeld-Reform (2001) von Silja Häusermann (2006).¹ Bei dieser Reform (zu weiteren Details s.u.) kam es im Politikprozess bezüglich des Ausbaus sozialer Rechte für Eltern zu einer sozial-konservativen Werteallianz zwischen der rot-grünen Bundesregierung und den konservativen Parteien, was gegen die Interessen der Arbeitgeber als traditionelle Verbündete der Konservativen verstoßen habe. Zugleich beobachtet Häusermann eine klassenübergreifende Allianz zwischen Bundesregierung und Arbeitgeberlager bezüglich der Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit – ein Politikziel, das auf Zustimmung der Arbeitgeber stieß. Die Endabstimmung im Bundestag spiegelte aber doch den traditionellen Rechts-links-Konflikt wieder: SPD und Grüne stimmten für, CDU und CSU gegen die Reform des Erziehungsgeldes.

Bonoli (2005) und Häusermann (2006) fokussieren somit auf eine spezifische Interessenkongruenz, die sie als Ursache für das Zustandekommen von Vereinbarkeitspolitiken betrachten. Offen bleibt bei diesen konflikt- und interessen-theoretischen Erklärungen politischen Wandels allerdings, wie es genau zur Annäherung politischer Positionen der Parteien kommt, bzw. wie es gelingt, im Politikprozess die als relevant angenommenen Reformkoalitionen aktiv zu schmieden. Hier können akteurszentrierte Erklärungen, wie sie die US-amerikanische Exekutivforschung zu political leadership liefert, eine wichtige Ergänzung liefern.²

2.3 Political Leadership: Ein akteurszentriertes Verständnis politischer Prozesse

Politische Führung ist nach Helms (2000) und Glaab (2007) Produkt der Auseinandersetzung von politischen Führungspersonen mit den Rahmenbedingungen wie Institutionen und ihre Regeln, mit denen sie konfrontiert sind. Political Leadership zielt darauf, einen Unterschied zu machen – und damit auf politischen Wandel. Ein empirischer Begriff politischer Führung hebt auf die Fähigkeit von Regierungen ab, Entscheidungen zu kontrollieren und bestimmte Politikergeb-

1 Häusermann vergleicht vier renten- und familienpolitische Reformen in Deutschland und in der Schweiz; der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von 1992 bis 2001. Hier werden lediglich die Ergebnisse zur deutschen Elterngeldreform (2001) wiedergegeben.

2 Wie Helms (2000) und auch Glaab (2008) hervorheben, führt die Leadership- und Strategieforschung in der deutschsprachigen Politikwissenschaft im Gegensatz zu den USA lediglich eine Randexistenz.

nisse zu erzielen; hierfür sind Strategien, Taktiken und Techniken sowie die Verfügung über Machtressourcen erforderlich.

Als heuristisches Modell zur Analyse politischer Führung beziehen wir uns auf Howard Elcock (2001), der mit *governing roles*, *governance roles* und *allegiance roles* drei Funktionsbereiche politischer Führung unterscheidet. Zu den *governing roles* politischer Führungskräfte zählt Elcock (2001: 105ff.) ihre Einwirkung auf Regierung und Verwaltung. Hierzu zählt er die Definition von Werten und Zielen, ihre Umsetzung bei der Führung der Regierungsgeschäfte, die Koordination von Verwaltungseinheiten, die Veränderung von Strukturen sowie die Ausübung der mit einem Amt verknüpften Autorität. Die *governance roles* politischer Führungskräfte (ebd.:129ff.) ergeben sich aus der Fragmentierung des Regierungshandelns und dem Bestreben nach Einbindung von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Sie umfassen unter anderem das Schließen strategischer Allianzen, Vernetzungstätigkeiten sowie die zumindest teilweise Sicherstellung der Politikimplementierung. Die *allegiance roles* zielen auf die Mobilisierung politischer Unterstützung (Elcock 2001: 144ff.). Hierzu sind eine positive Darstellung in den Medien und ein Monitoring der Auswirkungen der Effekte des Regierungshandelns auf die Wählerschaft erforderlich, etwa durch den Einsatz von Meinungsumfragen. Weiterhin müssen politische Führungskräfte sich die Unterstützung der Mitglieder ihrer Partei sichern. Bei anstehenden politischen Entscheidungen müssen sie die erforderlichen Mehrheiten sicherstellen und Koalitionen schmieden. Sie sollen als respektierte, möglichst bewunderte Autoritätsperson handeln und politischen Entscheidungen Legitimität verleihen. Gerade bei dieser Frage erscheinen geschlechtsspezifische Faktoren relevant, da Männern oftmals mehr Autorität zugesprochen wird als Frauen. Weiblichen Führungskräften wird ein eher auf Konsens und Teilhabe ausgerichteter Entscheidungsstil nachgesagt (Han 2003; Karam and Lovenduski 2005), der gerade im Konservatismus weniger hoch geschätzt wird und Politikerinnen vor besondere Herausforderungen stellt.

2.4 Akteursbezogene Erweiterungen des Vetospieler-Ansatzes

Tsebelis Ansatz erlaubt es, Veränderungen in den politischen Kräfteverhältnissen zu analysieren und bietet damit interessante Anknüpfungspunkte für unsere Analyse des Wandels von Familienpolitik unter der Großen Koalition. Unsere *erste These* lautet, dass die veränderte Zusammensetzung von Regierung und Bundesrat zwar eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für politischen Wandel ist – schließlich kam es bei anderen Reformvorhaben der Großen Koalition nicht zu ähnlich weit reichenden Ergebnissen. Die institutionellen Spielregeln der Entscheidungsfindung sowie die politischen Mehrheiten setzen also

wichtige Rahmenbedingungen für den Politikprozess, der die Handlungsbedingungen der Akteurinnen und Akteure strukturiert, allerdings nicht determiniert.

Unsere *zweite These*, ausgehend von der Debatte über Politiken gegen Neue Soziale Risiken, besagt, dass gewandelte Interessenkoalitionen zwischen Parteien und Arbeitgeberverbänden das Ergebnis von Reformprozessen in der Familienpolitik beeinflussen, insbesondere durch eine Verschiebung der politischen Agenda der Parteien. Allerdings entstehen programmatische Veränderungen und neue Bündnisse selbst unter veränderten politischen Kräfteverhältnissen nicht von selbst.

Zusätzlich, so unsere *dritte These*, bedarf es vielmehr politischer Führungspersönlichkeiten wie Ursula von der Leyen, die neue Koalitionen schmieden oder sich veränderte Interessenkonstellationen durch strategisches Handeln zunutze machen, um politische Reformen durchzusetzen. In Anlehnung an Elcock fragen wir danach, ob es Ursula von der Leyen in der *governing role* gelang, als Familienministerin eine kohärente politische Strategie zu verfolgen. Bei der *governance role* der Ministerin konzentrieren wir uns auf die Frage, inwiefern es ihr gelang, die Interessen der Wählerschaft der CDU zu vertreten, strategische Allianzen zu schmieden und sich mit gesellschaftlichen Akteuren zu vernetzen. Bezüglich ihrer *allegiance roles* fragen wir nach der Popularität der Ministerin in den Medien und bei Meinungsumfragen sowie danach, wie es Ursula von der Leyen gelang, sich die Unterstützung der Mitglieder ihrer Partei bzw. die erforderlichen Abstimmungsmehrheiten zu sichern.

3 Erwerbstätige Eltern und öffentliche Kinderbetreuung als Herzstücke der neuen Familienpolitik

Im folgenden Abschnitt werden unter Rückgriff auf die Forschungsliteratur zunächst die zentralen familienpolitischen Vetospieler vorgestellt. Anschließend werden für zwei zentrale Reformvorhaben der Familienministerin – der Einführung eines einkommensabhängigen Elterngeldes (2007) sowie eines Rechtsanspruchs auf öffentliche Kinderbetreuung für unter Dreijährige (2008) – anhand von Dokumenten und Medienberichten der Politikprozess, die relevanten Akteure und ihre politischen Positionen nachgezeichnet. In einem Zwischenfazit wird jeweils diskutiert, wie sich die empirischen Befunde unter Rückgriff auf die Vetospieler-Theorie, die Thesen zu Politiken gegen Neue Soziale Risiken sowie auf die Political Leadership-Literatur interpretieren lassen.

3.1 Vetospieler in der Familienpolitik

Die westdeutsche Familienpolitik war über Jahrzehnte von ideologischen Kontroversen zwischen den großen Parteien geprägt. Generell richtete sich die Familienpolitik der CDU/CSU auf den Schutz der Familie als Institution und die Anerkennung unbezahlter Betreuungsarbeit. Die SPD dagegen trat für eine Öffnung des Familienbegriffs ein („Familie ist dort, wo Kinder sind“); ihre Familienpolitik sollte zur Emanzipation der einzelnen Familienmitglieder – insbesondere von Frauen – beitragen. Allerdings wurde der Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung auch von den Sozialdemokraten nur halbherzig vorangetrieben (Gerlach 2004, Ostner 2006). Noch im Wahlkampf 2002 bestanden deutliche Differenzen zwischen den Positionen der SPD und der CDU/CSU (Ahrens/Blum 2009). Insofern war es offen, welchen familienpolitischen Weg die Regierungsparteien in der Großen Koalition einschlagen würden – die Vermeidung von Reformen zur Umgehung von Konflikten erschien ebenso möglich wie das Schmieden einer breiten Reformkoalition, sofern sich die Übereinstimmung zwischen den Regierungsparteien als ausreichend hoch erweisen würde.

Im Bundesrat verfügte die Große Koalition bis zur Landtagswahl in Hessen im Januar 2009 durchgängig über die für Beschlüsse erforderliche absolute Mehrheit von 35 Stimmen. Zudem gab es keine Landesregierung, in der nicht zumindest eine der Regierungsparteien vertreten war. Folgt man Tsebelis, wäre damit aufgrund der gleichläufigen Mehrheiten in Regierung und Bundesrat der institutionelle Vetospieler Bundesrat absorbiert. Wolfgang Merkels Hinweis, dass die innere Kohäsion des Bundesrates erheblich variieren kann und zudem unterschiedliche Motive der Regierungsparteien und der Länderkammer zu beachten sind, ist auch in der Familienpolitik zu beachten: Das Elterngeldgesetz passierte den Bundesrat ohne Probleme, nachdem strittige Punkte zwischen den Koalitionspartnern bereits vor Einbringen des Gesetzentwurfs geklärt worden waren. Das Kinderförderungsgesetz verursachte hingegen Konflikte, da es die Interessen der Länder massiv berührte (s.u.).

Als weitere – indirekte – Vetospieler spielen in der deutschen Familienpolitik traditionell die Kirchen eine wichtige Rolle. Wird der katholischen Soziallehre generell ein großer Einfluss auf die Ausgestaltung des deutschen konservativen Wohlfahrtsstaates eingeräumt, so trifft dies besonders auf die Familienpolitik zu. Die traditionelle „Allianz zwischen Katholizismus und CDU“ (Kaufmann 2003: 136) erlangte jedoch in der Reformdebatte keine Deutungshoheit, obwohl die CSU mit Unterstützung der katholischen Kirche auf den Erhalt der traditionellen Aufgabenverteilung in der Familie hinarbeitete. Von zentraler Bedeutung ist, dass es von der Leyen gelang, die Arbeitgeberseite als Bündnispartner zu gewinnen, indem sie die angestrebte Modernisierung der Familienpolitik öko-

nomisch und demographisch begründete (Henninger/Wimbauer/Dombrowski 2008): Da Einwanderung politisch konfliktbehaftet ist, wird nun das brach liegende Arbeitskräftepotenzial hoch qualifizierter Mütter entdeckt. Zudem setzt die neue Familienpolitik auf die Erhöhung der Geburtenrate; Kinder kommen dabei als wertvolles Humankapital von Morgen in den Blick. Die ohnehin geschwächten Gewerkschaften hingegen spielten in der aktuellen familienpolitischen Reformdebatte keine bedeutende Rolle.

Das Bundesverfassungsgericht, das in der Vergangenheit angesichts von Reformblockaden laut Gerlach (2004: 168) oftmals die Rolle eines familienpolitischen Quasi-Akteurs einnahm, wurde in den beiden hier analysierten Politikprozessen nicht angerufen.

3.2 Die Elterngeld-Reform (2007): Ergebnis einer neuen Interessenkoalition

Das 1986 eingeführte Erziehungsgeld wurde im Verlauf der Jahre mehrfach reformiert, wobei die Dauer der Freistellung sukzessive verlängert und die Einkommensgrenzen mehrfach abgesenkt wurden.³ Bei der letzten Reform im Jahr 2001 unter der rot-grünen Koalition wurde die maximale wöchentliche Arbeitszeit von vorher 19 auf 30 Stunden angehoben, Eltern die Möglichkeit einer gleichzeitigen Inanspruchnahme der Leistungen eingeräumt und eine Budget-Variante mit einem monatlichen Transfer von maximal 450 € anstatt 300 € eingeführt. In Kombination mit dem Mangel an Betreuungsplätzen und dem Ehegattensplitting im Einkommenssteuerrecht galt die Elterngeld-Regelung aber als maßgeblicher Grund für die langen Erwerbsunterbrechungen von Müttern, die zu Schwierigkeiten beim beruflichen Wiedereinstieg führten.

Unter Renate Schmidt als Bundesfamilienministerin (2002-2005) wurde in der zweiten Amtszeit der rot-grünen Regierung über erneute Reformen in der Familienpolitik diskutiert. Den Anstoß hierzu lieferten zum einen die Empfehlungen des Europäischen Rates aus dem Jahr 2000, die durchschnittliche Frauenerwerbsquote in der EU auf 60% anzuheben, sowie die im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie anvisierte Erhöhung der Betreuungsquote bei dreis- bis sechsjährigen Kindern auf mindestens 90% bzw. auf mindestens 33% der unter Dreijährigen. Beide Ziele sollten bis 2010 erreicht werden. Zum anderen

3 In den ersten sechs Monaten musste das steuerpflichtige Einkommen von Paaren mit einem Kind im Jahr 2001 unter 30.000 €, bei Alleinerziehenden unter 23.000 € liegen, wobei das Mutterchaftsgeld angerechnet wurde. Lag das Haushaltseinkommen darüber, entfiel das Erziehungsgeld in den ersten sechs Lebensmonaten des Kindes komplett. Ab dem siebten Monat lag die Einkommensgrenze mit auf 16.500 € bzw. 13.500 € deutlich niedriger, bei Überschreiten wurde das Erziehungsgeld gekürzt. Bei jedem weiteren Kind erhöhten sich die Einkommensgrenzen um 3.140 €.

wurde die niedrige Geburtenrate in Deutschland zunehmend als gesellschaftliches Problem empfunden (Leitner 2008a; Hardmeier/von Wahl 2007). Großen Einfluss entfalteten zwei von der Familienministerin in Auftrag gegebene Gutachten zur „nachhaltigen Familienpolitik“ (Rürup/Gruescu 2003; Bertram u.a. 2005). Beide Gutachten empfahlen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und zur Erhöhung der Geburtenrate ein einkommensabhängiges Elterngeld sowie eine Dreierkombination aus finanziellen Transfers, Zeit- und Infrastrukturpolitik. Rürup und Gruescu (2003: 56f) entwarfen in ihrem Gutachten die Blaupause der späteren Elterngeldregelung: Sie empfahlen ein Elterngeld in Höhe von 67% des vorherigen Nettoeinkommens, um insbesondere für hoch qualifizierte und gut verdienende Frauen die mit der Geburt von Kindern verbundenen Opportunitätskosten zu senken, und eine Verkürzung der bezahlten Elternzeit auf 12 Monate. Während Rot-Grün mit dem zum 1.01.2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) den bedarfsgerechten Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige und damit einen Richtungswechsel einleitete, blieben die Pläne zur erneuten Reform des Elterngeldes zunächst in der Schublade – aus Angst vor massiven Widerständen aus dem konservativen Lager, wie Leitner (2008a) und auch wir vermuten.

Die ab 2005 regierende Große Koalition visierte im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 eine erneute Reform des Elterngelds an, mit der eine Existenzsicherung von Eltern unabhängig von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen angestrebt sowie die Erwerbstätigkeit von Müttern und die Beteiligung von Vätern an der Betreuungsarbeit gefördert werden sollte (CDU, CSU und SPD 2005: 117). Diese überraschende Wende der Christdemokraten bzw. ihrer Familienministerin steht exemplarisch für die eingangs dargestellte ‚Nixon-goes-to-China‘-Strategie.⁴ In der Koalition wurde die neue Elterngeld-Regelung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Eine heftige Debatte entzündete sich allerdings über die geplanten Vätermomate, die in der CSU und Teilen der CDU als staatlicher Eingriff in das Privatleben interpretiert wurde. So spottete Peter Ramsauer (Chef der CSU-Landesgruppe in Berlin) über das „Wickelvolontariat“.⁵

Allerdings befand sich der konservative Flügel der Unionsparteien in der Defensive. Ursula von der Leyen, selbst siebenfache Mutter, ließ sich kaum als Familienfeindin diffamieren; zudem zeigten Meinungsumfragen, dass sich die Familienministerin großer Beliebtheit in der Bevölkerung erfreute.⁶ In einer

4 Ahrens/Blum (2009: 10) vermuten, dass Edmund Stoiber und Peter Ramsauer (beide CSU) die Reformpläne im Koalitionsausschuss ablehnten, aber von den drei SPD-Vertretern sowie von Angela Merkel und Volker Kauder (CDU) überstimmt wurden.

5 Süddeutsche Zeitung, 27.04.2006: Streitpunkt Elterngeld. Gegen das „Wickelvolontariat“.

6 Im Jahr der Elterngeldreform (2006) wurde Ursula von der Leyen in den monatlichen Umfragen des von der Forschungsgruppe Wahlen veröffentlichten Politbarometers regelmäßig ein Platz unter

immer stärker auf die Medien konzentrierten Demokratie verändern sich auch die Bedingungen, unter denen sich politische Führung zu bewähren hat (Helms 2000). Gerade im Umgang mit den Medien und deren Publikum zeigte Ministerin von der Leyen hohe kommunikative Kompetenz: sie ist befähigt, ihr politisches Programm angemessen zu vermitteln und öffentliche Unterstützung zu mobilisieren. Zudem erhielt von der Leyen Rückendeckung von Kanzlerin Merkel – und hatte sich in medienwirksam inszenierten Presseauftritten im Rahmen der „Allianzen für Familie“ der Unterstützung des Arbeitgeberlagers versichert (Leitner 2008b, Klammer/Létablier 2008). Dort strich sie heraus, dass sowohl die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit als auch der Geburtenraten im Interesse der an Fachkräftemangel leidenden Wirtschaft sei. Damit hatte von der Leyen einen weiteren traditionellen Verbündeten der Union auf ihre Seite gebracht.

So umzingelt, knickten die parteiinternen Widersacher der Familienministerin ein. Im Koalitionsausschuss wurde am 2.05.2006 auf Drängen der sichtlich unzufriedenen CSU aber ein Kompromiss dahingehend erzielt, dass die beiden Vätermonate als Bonus zusätzlich zur einjährigen Elternzeit gewährt werden. Die SPD forderte ein Abweichen von der reinen Lohnersatz-Logik: auch ALG II-Empfänger sollten vom neuen Elterngeld profitieren können.⁷ Der im Juni 2006 vorgelegte Entwurf der Bundesregierung für neue Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) sah die Umstellung des Elterngeldes von einer Transfer- auf eine Lohnersatzleistung in Höhe von 67% des durchschnittlichen monatlichen Nettoeinkommens vor der Geburt vor. Angerechnet werden Einkommen bis maximal 2.700 € monatlich; das maximal erzielbare Elterngeld liegt damit bei 1.800 €. Wer vor der Geburt nicht erwerbstätig war, erhält einen Sockelbetrag von 300 €. Das BEEG wurde ohne weitere Komplikationen am 29.09.2006 von der Großen Koalition im Bundestag verabschiedet.

Betrachtet man die Elterngeld-Reform im Lichte der Vetospieler-Theorie, zeigt sich eine große Überschneidung der Positionen der parteipolitischen Vetospieler SPD und CDU: Von der Leyen hatte ein Reformkonzept ihrer sozialdemokratischen Amtsvorgängerin adaptiert und damit der SPD die Möglichkeit genommen, gegen die Reform zu opponieren. Auch diejenigen Sozialdemokraten, die zuvor den mit den Hartz-Reformen eingeschlagenen finanziellen Konsolidierungskurs unterstützten oder die Familienpolitik gar mit Alt-Kanzler Schröder für ‚Gedöns‘ hielten, wollten sich bei ihrer Modernisierung nun nicht von den Konservativen überholen lassen. Während die SPD also geschlossen agierte, nahm zugleich die interne Kohäsion des konservativen Lagers ab: Während der

der zehn wichtigsten PolitikerInnen Deutschlands zugesprochen (www.forschungsgruppe.de/Umfragen_und_Publikationen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2006/).

7 Süddeutsche Zeitung, 27.04.06: Der große Kuhhandel. Vätermonate gegen längeres Elterngeld, Bauernpauschale gegen Reichensteuer: Wie die Koalition zu Kompromissen kommt.

Mainstream der CDU die angestrebten Reformen unterstützte, sah sich die Ministerin harscher Kritik durch einen Teil ihrer konservativen Parteigänger ausgesetzt. Weiterhin gab es erste Anzeichen dafür, dass sich die CSU innerhalb der Koalition als neuer parteipolitischer Vetospieler profilierte (von Wahl 2008, Richardt 2008).

Der Humankapital-Diskurs, von dem die Debatte um das neue Elterngeld von Anfang an begleitet wurde, ermöglichte neue Interessenkoalitionen: Er machte die neue Regelung attraktiv für die Arbeitgeber als traditionellen Verbündeten der Unionsparteien. Leitner (2008b) spricht daher von einer „strategischen Ökonomisierung“ der Familienpolitik unter Ursula von der Leyen. Für die Elterngeld-Reform trifft demnach die These aus der NSR-Literatur zu, dass die Koalition mit dem Arbeitgeberlager als indirektem Vetospieler die Einführung von Vereinbarkeitspolitiken begünstigte. Der Erfolg der Elterngeldreform ist somit der kohärenten Politikstrategie von Ursula von der Leyen (also ihrer governing role), ihrer durch Meinungsumfragen untermauerten Vertretung der Wählerinteressen und ihrem Geschick bei der Vernetzung mit gesellschaftlichen Akteuren (governance role) sowie ihrem positiven Image in den Medien und ihrem geschickten Agieren bei der Sicherung der erforderlichen Abstimmungsmehrheiten (allegiance role) und damit der politischen Führungsstärke der Familienministerin zuzuschreiben.

3.3 Der Ausbau der Kinderbetreuung: Blockaden durch institutionelle Vetospieler

Nach der wichtigen Elterngeld-Reform konzentrierte die Familienministerin ihre Anstrengungen auf den im Koalitionsvertrag angekündigten Ausbau der Kinderbetreuung; auch dies ein Ziel, welches der bisherigen Familienpolitik der CDU/CSU deutlich widersprach. Im Koalitionsvertrag war die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr in Aussicht gestellt worden, falls sich im Jahr 2008 abzeichnen würde, dass die Kommunen ihre Zusagen zum Ausbau der Kinderbetreuung bis 2010 nicht einhalten (CDU, CSU und SPD 2005: 113). Die Familienministerin ging jedoch über diese Vorgaben gezielt hinaus: Bereits im Februar 2007 forderte sie eine Steigerung der Zahl der Betreuungsplätze für Kleinkinder auf 750.000 bis zum Jahr 2013. Bis dahin sollte jedes dritte Kind unter drei Jahren im Kindergarten oder von einer Tagesmutter betreut werden – und damit die von EU für das Jahr 2010 angestrebte Betreuungsquote von 33% mit etwas Verspätung doch noch erreicht werden.

Der Augsburger Bischof Walter Mixa warf von der Leyen in einer Polemik daraufhin vor, mit der flächendeckenden Einführung frühkindlicher Betreuung

Mütter zu ‚Gebärmaschinen‘ zu degradieren. Bundeskanzlerin Angela Merkel stellte sich hinter die Familienministerin, ebenso weitere führende Unions- und SPD-PolitikerInnen. Während einzelne katholische Würdenträger Mixa unterstützten,⁸ begrüßte der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Kardinal Karl Lehmann, den Ausbau der Kinderbetreuung. Auch der Ratsvorsitzende der Evangelischen Kirche Deutschlands, Bischof Wolfgang Huber, befürwortete die Pläne der Familienministerin.⁹

Im April 2007 vereinbarte Ursula von der Leyen mit ihren Kolleginnen auf Länderebene auf einem „Krippengipfel“ einen beschleunigten Ausbau der Kinderbetreuung gegen Widerstand aus den eigenen Reihen, insbesondere von der CSU. Die Familienministerin versprach, sich für eine Beteiligung des Bundes an den für Länder und Kommunen anfallenden Kosten einzusetzen.¹⁰ Im Koalitionsausschuss einigte man sich im Mai 2007 auf das von der Familienministerin angestrebte Ziel von 750.000 Plätzen im Jahr 2013, auf einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr sowie darauf, ab 2013 für Eltern, die ihre Kinder zuhause betreuen, ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 € monatlich zu bezahlen. Allerdings gab es postwendend Unstimmigkeiten über die Interpretation der Einigung: Nach Auslegung der SPD habe der Koalitionsausschuss bezüglich des Betreuungsgeldes lediglich einen Prüfantrag erteilt, die CSU sah den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz aber an die Einführung des Betreuungsgeldes geknüpft.¹¹ Die Familienministerin, die sich in der Presse mehrfach gegen das Betreuungsgeld ausgesprochen hatte, verwies in einer aktuellen Stunde im Bundestag zur so genannten „Herdprämie“ darauf, dass das Betreuungsgeld vom Koalitionsausschuss beschlossen worden sei.

Im Sommer 2007 formierten sich die Kritiker der Familienministerin in den Unionsparteien. Insbesondere CSU-Chef Edmund Stoiber profilierte sich in den folgenden Monaten als Fürsprecher des Betreuungsgelds; doch verlief die Front diesmal nicht zwischen CSU und CDU, sondern mitten durch die Unionsparteien und entlang geschlechtsspezifischer Perspektiven: So mischten sich etwa Stefan Mappus, Fraktionschef der CDU im Landtag von Baden-Württemberg und Markus Söder (CSU) im Juli 2007 als Mitautoren eines Papiers zum ‚Modernen bürgerlichen Konservatismus‘ in die Debatte um das neue Grundsatzprogramm der CDU ein. Sie forderten eine Schärfung des konservativen Profils der Union und kritisierten die Debatte um den Ausbau der Kinderbetreuung als einseitig –

8 Süddeutsche Zeitung, 23.02.07: „Gebärmaschinen-Vorwurf“: Kardinal Meisner teilt Mixas Meinung „in der Sache“.

9 Süddeutsche Zeitung, 24.02.07: Streit um Krippen: Harsche Kritik an Bischof Mixa.

10 Süddeutsche Zeitung, 03.04.07: Familienministerin von der Leyen setzt sich durch: Eine halbe Million neuer Krippenplätze.

11 Süddeutsche Zeitung, 19.05.07: Betreuungsgeld stößt auf SPD-Kritik.

die Mehrheit der Familien betreue ihre Kinder zuhause und wolle dieses Angebot nicht.¹² Dagegen sprachen sich prominente CSU-Politikerinnen gegen das Betreuungsgeld aus.¹³

Am 28.08.2007 einigte sich die Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf den anvisierten Ausbau der Kinderbetreuung, den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz sowie auf die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung. Das strittige Betreuungsgeld blieb ausgeklammert.¹⁴ Im Oktober 2007 beschloss der Bundestag ein Sondervermögen in Höhe von 2,15 Milliarden € zur Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung. Eine Verwaltungsvereinbarung legte fest, dass die Fördermittel verfallen würden, falls sich Bund und Länder nicht bis Ende 2008 auf eine gesetzliche Neuregelung der Kinderbetreuung einigen würden.¹⁵ Das Familienministerium erarbeitete nun einen Gesetzentwurf für das Kinderförderungsgesetz (KiFöG), der den im Koalitionsausschuss vereinbarten Passus zum Betreuungsgeld enthielt. Hierüber brach ein heftiger Koalitionsstreit aus: Presseberichten zufolge wollte die SPD das Betreuungsgeld nur in der Gesetzesbegründung, nicht aber im Gesetzestext erwähnt sehen.¹⁶ Die CDU drohte mit einem Scheitern der Reform – schließlich, so der Vorsitzende der Unionsfraktion, Volker Kauder, habe man das Betreuungsgeld gemeinsam vereinbart.¹⁷ Ende Februar 2008 wurde im Koalitionsausschuss eine Einigung gefunden: auf Wunsch der SPD sollte der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung im Gesetz verankert werden, ohne einen direkten Zusammenhang mit dem Betreuungsgeld herzustellen. Zugleich sollte der Gesetzentwurf auf Wunsch der Unionsparteien einen Passus enthalten, wonach ab 2013 für „Eltern, die ihre bis drei Jahre alten Kinder nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel ein Betreuungsgeld)“ eingeführt wird (BMBFSFJ 2008). Die Familienministerin musste diese Kröte nun doch schlucken – eine öffentliche Niederlage für die mittlerweile erfolgsverwöhnte Starpolitikerin der Großen Koalition. Im Mai billigte das Kabinett den Gesetzentwurf, der nun auch staatliche Zuschüsse für gewerbliche Kindergärten vorsieht.¹⁸ Am 26.09.2009

12 Die Welt, 06.10.2007: „Junge Leute wollen kein Einheitsgesülze“. Stuttgarter CDU-Chef Mappus über Profil und Familienpolitik der Union.

13 Süddeutsche Zeitung, 08.08.07: Betreuungsgeld: CSU-Frauen fallen Stoiber in den Rücken.

14 Süddeutsche Zeitung, 29.08.07: Jedes Kind hat Anspruch auf einen Krippenplatz.

15 Vgl. Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008-2013 (Entwurf vom 28.08.2007), Artikel 9, Abs. 2.

16 Süddeutsche Zeitung, 08.02.08: Krippengesetz steckt fest. Koalition streitet wieder über das Betreuungsgeld.

17 Die Welt vom 08.02.2008: SPD blockiert Gesetzentwurf zum Krippenausbau. Betreuungsgeld spaltet die Regierungskoalition

18 Süddeutsche Zeitung, 02.05.08: Neue Kitas und mehr Geld.

passierte das KiFöG mit den Stimmen der Regierungsparteien den Bundestag und trat am 15.12.2008 in Kraft.

Im Gegensatz zur Elterngeld-Reform konnte sich bei der Debatte um den Ausbau der Kinderbetreuung der Einfluss der Arbeitgeber als indirekte Vetospieler demnach nicht geltend machen. Zum Zankapfel wurde insbesondere das im Koalitionsausschuss vereinbarte Betreuungsgeld. Noch deutlicher als zuvor profilierte sich die CSU mit der Forderung nach der Verknüpfung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige mit der Einführung eines Betreuungsgeldes als parteipolitischer Vetospieler – und konnte diesmal auch Unterstützung vor allem bei männlichen CDU-Politikern mobilisieren, während sich führende CSU-Politikerinnen ebenso wie die Familienministerin gegen das Betreuungsgeld aussprachen, das auch von der SPD vehement abgelehnt wurde. Auch die Bundesländer übten früh Kritik an den Plänen der Familienministerin: Der geplante Ausbau der Kinderbetreuung, der in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen fällt, griff in ihre Gesetzgebungskompetenzen ein, bedeutete eine mögliche Einklagbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen und ist mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden.

Im Gegensatz zur Einführung des Elterngeldes war es also hier nicht eine neue Interessenkoalition mit der Arbeitgeberseite oder anderen Interessengruppen, die zum Erfolg der Reform beitrug. Vielmehr spielten die von Tsebelis beschriebenen parteipolitischen und institutionellen Vetospieler eine zentrale Rolle: So blockierte der Konflikt zwischen den Regierungsparteien um das Betreuungsgeld den Reformprozess, wobei die interne Kohäsion des konservativen Lagers weiter abnahm. Hier war sicherlich auch das Timing der Reform von Bedeutung: Waren die Widersacher der Familienministerin bei der Elterngeld-Reform mit den beiden zusätzlichen Vätermónaten noch leicht zu beschwichtigen, hatten sie inzwischen Zeit gehabt, sich zu formieren. Unterstützung erhielten die Fürsprecher eines neuen Konservatismus in den Unionsparteien von Teilen der katholischen Kirche. Auch der Bundesrat als Interessenvertretung der Bundesländer formulierte Bedenken gegen den Gesetzentwurf.

Trotzdem gelang es Ursula von der Leyen auch in diesem Fall, genug politische Unterstützung zu mobilisieren, indem Vertreter der Länder und der Kommunen ebenso wie der Bundesrat bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens einbezogen wurden. Ihre Zustimmung wurde zudem mit weit reichenden finanziellen Zugeständnissen erkaufte. Bei der umstrittenen Verteilung der Kosten des Kita-Ausbaus fand von der Leyen einen Kompromiss dahingehend, dass der Bund einen größeren Anteil übernimmt. Die in einer Verwaltungsvereinbarung verankerte Regelung, dass die Gelder verfallen würden, sofern bis 2008 kein neues Gesetz beschlossen würde, entpuppte sich als wirkungsvolles Druckmittel. Auch beim Streit um das Betreuungsgeld stützte sich die Familienministerin wieder

geschickt auf die besonderen Bedingungen der Mediendemokratie, und zwar durch den Einsatz von Meinungsumfragen, die von ihrem Ministerium in Auftrag gegeben wurden und eine breite Zustimmung zu ihrer Politik in der Bevölkerung nachwiesen (z.B. Prognos 2008, Institut für Demoskopie Allensbach 2008).

Die CSU konnte immerhin durchsetzen, dass im Kinderförderungsgesetz die Einführung eines Betreuungsgeldes angekündigt wurde. Die Familienministerin, selbst Gegnerin des Betreuungsgelds, stand hier aufgrund einer Absprache im Koalitionsausschuss in der Pflicht. Die Verankerung des Betreuungsgeldes im Gesetzestext diente demnach als Köder, um die Unterstützung der CSU sowie von konservativen Parteigängern in der CDU zu gewinnen; der letztlich gefundene Kompromiss vertagt die endgültige Entscheidung über die Einführung des Betreuungsgeldes auf 2013 – und damit auf die Zeit nach der nächsten Bundestagswahl.

4 Wie es der Familienministerin gelang, familienpolitische Vetospieler zu umspielen

Von der Leyen als konservative Familienministerin gelang aufgrund einer Kombination von günstigen politischen Mehrheiten in der Großen Koalition, gewandelten Interessenkoalitionen und political leadership der Umbau des konservativen deutschen Wohlfahrtsstaates in der Familienpolitik. Dabei spielte sie die CSU, die sich als parteipolitischer Vetospieler innerhalb der Regierungskoalition profilierte, erfolgreich aus, indem sie bestehende gemeinsame Interessen mit den Arbeitgebern als indirekte Vetospieler stärkte, veränderte Präferenzen in der Bevölkerung aufgriff, neue zivilgesellschaftliche Koalitionen forcierte, medial erfolgreich auftrat und strategisches Bargaining betrieb. Auch die Zustimmung des Bundesrates als institutionellem Vetospieler konnte von der Leyen durch frühzeitige Einbindung der Länder sowie weit reichende finanzielle Zugeständnisse gewinnen. Damit nutzte von der Leyen beherzt die Gunst der Stunde. Ihr strategisches Agieren, also ihre Führungsqualitäten, forcierten Reformen, die ansonsten – wie bereits unter der rot-grünen Koalition – mit großer Sicherheit entweder stecken geblieben oder weniger weit reichend ausgefallen wären. Die Familienministerin profilierte die CDU in der Familienpolitik geschickt gegenüber der SPD und der CSU und spielte somit die Mitglieder der Großen Koalition gegeneinander aus.

Zugleich lässt sich eine politische Spaltung innerhalb des konservativen Lagers beobachten – zwischen der CSU, Teilen der katholischen Kirche und konservativen, männlichen CDU-Politikern auf der einen Seite und einer neuen Interessenkoalition zwischen der ‘bürgerlichen Mitte’ aus BefürworterInnen

einer Modernisierung der Familienpolitik in den Unionsparteien, der SPD, den Arbeitgeberverbänden und der Mehrheit der Wähler auf der anderen Seite. Dies kann als Beispiel neuer Werte-Koalitionen und klassenübergreifender Allianzen angesehen werden, die als charakteristisch für Politiken gegen so genannte neue soziale Risiken gelten (Bonoli 2005, Häusermann 2006). Eine Große Koalition scheint die Formierung solcher Koalitionen zu begünstigen.

Institutionelle Erklärungen wie die Vetospieler-Theorie alleine können diesen Politikwandel nicht hinlänglich erklären. Die veränderte Zusammensetzung von Regierung und Bundesrat unter der Großen Koalition erwies sich als eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Reformen. Rein rechnerisch verfügten die Regierungsparteien über breite Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat; de facto zeigten sich aber im konservativen Lager und zwischen Bund und Ländern eine Reihe von Konfliktlinien, die den Ausgang der Reformbemühungen ungewiss erscheinen ließen. Ergänzend bedarf es somit konflikt- und interessentheoretischer Erklärungen, um die Rolle der Arbeitgeber als indirektem Vetospieler zu verstehen, sowie akteursbezogener Erklärungen, um die Rolle der Familienministerin im Reformprozess angemessen berücksichtigen zu können. Das Konzept der *political leadership* bietet hierfür unserer Ansicht nach produktive Anknüpfungspunkte, da es erlaubt zu analysieren, wie sich politische Führungspersönlichkeiten veränderte Interessenkonstellationen durch strategisches Handeln zunutze machen.

In Anlehnung an Elcock (2001) lässt sich festhalten, dass sich von der Leyen in der *governing role* durchaus als ‚*planning and priority-leader*‘ erwies: sie setzte zwar nicht selbst neue Ziele, sondern übernahm einen unter Renate Schmidt (SPD) entwickelten Reformentwurf. Die ökonomische Lesart der neuen, ‚nachhaltigen‘ Familienpolitik als notwendig für den ‚Standort Deutschland‘ liefert eine kohärente Problemdefinition und daran geknüpfte Lösungsvorschläge, suggeriert eine pragmatische Herangehensweise an ein normativ aufgeladenes Thema und eignet sich dazu, die Unterstützung der Arbeitgeberseite zu gewinnen (von Wahl 2008; Leitner 2008). In der *governance role* baute von der Leyen die von Renate Schmidt initiierten „Allianzen für die Familie“ aus und schmiedete hier strategische Bündnisse. Auch in der *allegiance role* agierte die Familienministerin sehr geschickt, indem sie durch frühzeitige Einbindung der relevanten Akteure sowie durch Kompromisse und Zugeständnisse die erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat schmiedete. Als begünstigend erweist sich zudem die Unterstützung durch Bundeskanzlerin Merkel, die Vereinbarkeitspolitiken aufgeschlossen gegenübersteht. Auch beim Monitoring der Effekte ihrer Politik auf die Wählerschaft erwies von der Leyen großes Geschick, indem sie anhand von Meinungsumfragen die große Zustimmung in der Bevölkerung zu ihrer Politik demonstrierte. Aufgrund ihrer strategischen Füh-

rungsqualitäten gelang es von der Leyen als konservativer Familienministerin also, die familienpolitischen Veto-Spieler zu umspielen und so den Familialisismus des deutschen Wohlfahrtsstaates zu unterminieren.

Literatur

- Ahrens, Regina/ Blum, Sonja, 2009: Veto Players – Restraining or Facilitating Family Policy Change? Paper presented at the ECPR General Conference in Potsdam, Germany, 10.-12.09.09.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2008: Einigung zum Thema Betreuungsgeld erzielt. Pressemitteilung Nr. 266 vom 27.02.08.
- Bertram, Hans/ Rösler, Wiebke/ Ehlert, Nancy, 2005: Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, www.bmfsfj.de [06.08.09].
- Bonoli, Giuliano, 2005: The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states, in: *Policy & Politics* 33 (3): 431-449.
- CDU, CSU und SPD, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Koalitionsvertrag/koalitionsvertrag.html [14.12.06].
- Däubler, Thomas, 2008: Veto Players and Welfare State Change: What Delays Social Entitlement Bills?, in: *Journal for Social Policy* 37 (4): 683-706.
- Elcock, Howard, 2001: *Political Leadership*. Celtenham.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford.
- Gerlach, Irene, 2004: *Familienpolitik*. Wiesbaden.
- Glaab, Manuela, 2008: ‚Leadership matters‘ – auch und grade in Strategiefragen, in: *Forschungsjournal NSB* 21 (1): 97-100.
- Glaab, Manuela, 2007: Politische Führung als strategischer Faktor, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 17 (2): 303-332.
- Hardmeier, Sibyll/ von Wahl, Angelika, 2007: Gebären und arbeiten: Die Zukunftsfähigkeit deutscher Familien- und Arbeitsmarktpolitik, in: Kocka, Jürgen (Hrsg.): *Die Zukunftsfähigkeit Deutschlands*. Berlin, 315-337.
- Han, Lori Cox, 2003: *Presidential Leadership: Governance from a Woman's Perspective*, in: Watson, Robert/ Gordon, Ann (Hrsg.): *Anticipating Madam President*. Boulder, 163-176.
- Häusermann, Silja, 2006: Changing coalitions in social policy reforms: the politics of new social needs and demands, in: *Journal of European Social Policy* 16 (1): 5-21.
- Helms, Ludger, 2000: „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (3): 411-434.
- Henninger, Annette/ Wimbauer, Christine/ Dombrowski, Rosine, 2008: Geschlechtergleichheit oder ‚exklusive Emanzipation‘? Ungleichheitssoziologische Implikationen der aktuellen familienpolitischen Reformen, in: *Berliner Journal für Soziologie* 18 (1): 99-128.

- Institut für Demoskopie Allensbach*, 2008: Erwartungen der Bevölkerung an die Familienpolitik. Allensbach.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 2003: Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition. Frankfurt am Main.
- Karam, Azza/ Lovenduski, Joni*, 2005: Women in Parliament Making a Difference, in: Ballington, Julie/ Karam, Azza (Hrsg.): Women in Parliament: Beyond Numbers. Stockholm, 187-213.
- Klammer, Ute/ Letablier, Marie-Thérèse*, 2008: Family Policies in Germany and France: The Role of Enterprises and Social Partners, in: Bonoli, Giuliano/ Martin, Claude (Hrsg.): Reforming the Bismarckian Welfare Systems. Oxford, 136-156.
- Leitner, Sigrid*, 2008a: „Paradigmenwechsel“ in der Familienpolitik: Warum wir endlich bekommen haben, was wir schon lange brauchen. Ein Review-Essay, in: Zeitschrift für Sozialreform 54 (2): 209-220.
- Leitner, Sigrid*, 2008b: Ökonomische Funktionalität der Familienpolitik oder familienpolitische Funktionalisierung der Ökonomie?, in: Evers, Adalbert/ Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden, 67-82.
- Merkel, Wolfgang*, 2003: Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in: Egle, Christoph/ Ostheim, Tobias/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden, 163-190.
- Ostner, Ilona*, 2006: Paradigmenwechsel in der (west)deutschen Familienpolitik, in: Berger, Peter A./ Kahler, Heike (Hrsg.): Der demographische Wandel. Chancen für die Neuordnung der Geschlechterverhältnisse. Frankfurt am Main, 165-202.
- Prognos AG*, 2008: Ausbau der Kinderbetreuung – Kosten, Nutzen, Finanzierung. Dossier erstellt im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Mai 2008, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=108710.html> [05.09.09].
- Richardt, Nicole*, 2008: Politics of Fertility and Employment: Transformation of Germany's Male Breadwinner Welfare State. Paper presented at the 2008 APSA Annual Meeting. Boston, MA, 28.-31.8.08.
- Taylor-Gooby, Peter*, 2004: New risks and social change, in: Taylor-Gooby, Peter (Hrsg.): New risks, new welfare? Oxford, 1-27.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25 (3): 289-326.
- Tsebelis, George*, 2002: Veto Players. How Political Institutions Work. Princeton.
- Wahl, Angelika von*, 2008: From Family to Reconciliation Policy, in: German Politics and Society 26 (3): 25-49.

Die Bildungspolitik der Großen Koalition

1 Einleitung

Die Bildungspolitik ist bezogen auf das Wirken der Großen Koalition insofern ein besonders interessantes Politikfeld, weil das von ihr auf den Weg gebrachte Reform-Großprojekt Föderalismusreform ab 2006 in der Schul- und Hochschulpolitik gewichtige Neuerungen in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern mit sich brachte. So stellt sich bei der Schulpolitik nun die Frage, ob der Bund nach der Föderalismusreform mangels formaler Kompetenzen überhaupt noch eine Rolle spielen kann. Zudem hat der Bund in der Hochschulpolitik seine Rahmengesetzgebungskompetenz verloren und in nur wenigen Bereichen noch Einfluss behalten, so dass auch hier zu fragen ist, wie eine Bundeshochschulpolitik unter den veränderten verfassungsrechtlichen Bedingungen aussehen kann. Insofern lautet die Ausgangsfrage dieses Beitrags: Macht es angesichts der neuen bildungspolitischen Kompetenzverteilung überhaupt einen Unterschied, wenn eine Große Koalition die Bundesregierung stellt? Um Antworten darauf zu finden, ist zunächst zu analysieren, was die Große Koalition bis 2009 unter den von ihr selbst herbeigeführten veränderten Rahmenbedingungen bildungspolitisch erreicht hat. Denn verschiedene im Untersuchungszeitraum stattfindende bildungspolitische Debatten – beispielsweise um die Initiative „Aufstieg durch Bildung“, den „Bildungsgipfel“ oder den „Hochschulpakt“ deuten darauf hin, dass der Bund auch in der Bildungspolitik nicht bedeutungslos geworden sein dürfte.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zuerst werden die bildungspolitisch relevanten Elemente der Föderalismusreform beschrieben und dann eine Einschätzung ihrer potenziellen Auswirkungen gewagt. Anschließend werden anhand der Bundestagswahlprogramme und anhand des Koalitionsvertrages die übrigen (sach-)politischen Ziele der Regierungsparteien untersucht. Dann werden, aufgeteilt nach schulischer, vorschulischer, hochschulischer und beruflicher Bildung, die auf den Weg gebrachten Politiken analysiert und dabei auch die Faktoren herausgearbeitet, welche sie begünstigten bzw. weitergehende Schritte hemmten. Eine Besonderheit der Großen Koalition besteht dabei darin, dass Konflikte

zwischen den Unionsparteien und der SPD über die vom Bund anzustoßenden bildungspolitischen Maßnahmen im Vergleich zu Regierungszeiten von rot-grünen oder schwarz-gelben Koalitionen deutlich seltener öffentlich ausgetragen wurden – auch weil die potenzielle Konfliktachse Bund-Länder in einer Großen Koalition vermutlich viel weniger parteipolitisch aufgeladen sein dürfte. Die reduzierte Öffentlichkeit erschwert die Analyse, auf welche Regierungspartei sich bestimmte Politikergebnisse zurückführen lassen, deutlich, macht sie aber im Hinblick auf den Einfluss von Parteiendifferenzen auch besonders spannend. Daher werden im Text einige Beispiele aufgeführt, anhand derer sich die bildungspolitische Willensbildung nachvollziehen lässt. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf mögliche weitere Entwicklungen der schon vor 2006 komplexen Balance von Bund und Ländern im Zuge der neuen institutionellen Gegebenheiten.

2 Institutionenpolitische Vorgaben, Handlungskontext und Akteurskonstellation der großkoalitionären Bildungspolitik

Die Große Koalition war bereits zu ihrem Amtsantritt im Begriff, die bildungspolitische Kompetenzverteilung erheblich umzugestalten: Der im Koalitionsvertrag enthaltene Entwurf zur Föderalismusreform¹ sah vor

1. den Ländern in Art. 72 (3) Nr.6 GG neu das Recht zuzugestehen, von der Gesetzgebung des Bundes zu Fragen der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse abzuweichen,
2. die gesamte Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG und damit auch das Hochschulrahmengesetz abzuschaffen,
3. die Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung nach Art. 91a (1) Nr. 1 bzw. Art. 91b GG abzuschaffen, wobei ergänzend expliziert wurde, dass die „Förderung von Großgeräten und Vorhaben nationaler Exzellenz“ (CDU, CSU und SPD: 191) unter die neuformulierte Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung nach Art. 91b (1) GG neu fallen sollte,

¹ Vorbereitet worden war die Föderalismusreform von einer zwischen Dezember 2003 und Dezember 2004 tagenden, von Bundestag und Bundesrat eingesetzten Kommission unter Vorsitz von Franz Müntefering und Edmund Stoiber. Die Bildungspolitik war eines derjenigen Themenfelder, an dem die Umsetzung des Kommissionsentwurfs zunächst gescheitert war. Während die unionsregierte Mehrheit der Bundesländer als Kompensation für die deutliche Reduktion der zustimmungspflichtigen Gesetzgebungsbereiche die alleinige Zuständigkeit für die Bildungspolitik gefordert hatte, war die rot-grüne Bundesregierung nicht zu einem völligen Verzicht auf ihre Kompetenzen in der Forschungsförderung und Bildungsplanung bereit gewesen.

4. Bund und Ländern ausdrücklich die vereinbarungsbasierte Zusammenarbeit bei der „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ (Entwurf zu Art. 91b (2) GG neu; *ibid.*: 192) zu erlauben, und schließlich
5. die bisher in Art. 104a (4) erteilte Ermächtigung des Bundes zu Finanzhilfen an die Länder für „Gegenstände“ der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder (*ibid.*: 193) zu versagen.

Mit einer geringfügigen Modifikation² und einer etwas bedeutsameren Veränderung³ wurden alle diese institutionenpolitischen Vorhaben im Sommer 2006 von Bundestag und Bundesrat beschlossen, sodass sich in der verbleibenden Regierungszeit der Großen Koalition das bildungspolitische Spielfeld umgestaltet präsentierte: In der Schulpolitik wurde die bereits zuvor dominierende Rolle der Länder nochmals etwas gestärkt. Zu beachten haben sie weiterhin lediglich die grundgesetzlichen Bestimmungen zur staatlichen Schulaufsicht, zum Religionsunterricht und zur Privatschulfreiheit in Art. 7 GG sowie den Vorrang der Eltern bei Pflege und Erziehung der Kinder nach Art. 6 Abs. 2 GG. Aus der Hand genommen sind dem Bund nunmehr – bzw. bis auf Weiteres, siehe Abschnitt 4.2 – die goldenen Zügel, die er in der vorigen Legislaturperiode noch so erfolgreich eingesetzt hatte, um das Ganztageseschulprogramm anzustoßen, wenn auch nicht in der Ausgestaltung so zu bestimmen wie er das intendiert hatte (vgl. Wolf/Henkes 2007: 368f.). Mit ins Boot nehmen kann eine Ländermehrheit den Bund dagegen jetzt also ganz offiziell bei PISA und ähnlichen Unterfangen (siehe dazu auch Abschnitt 4.1). Institutionell erfolgt diese Kooperation bislang in der Regel schlicht als Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) mit der Kultusministerkonferenz. Weitaus größer sind die Kompetenzzugewinne der Länder in der Hochschulpolitik.⁴ Inwiefern kann der Bund nun nach der Föderalismusreform noch eine eigenständige Hochschulpolitik betreiben? Zur Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen verbleibt

2 Die Finanzhilfen des Bundes an die Länder wurden schließlich in umgekehrter Formulierung auf diejenigen Bereiche eingeschränkt, in welchen er Gesetzgebungsbefugnisse hat.

3 Der nach lautstarken Protesten der HRK nochmals umformulierte Art. 91b (1) Satz 2 GG neu erlaubt nun nicht nur die Zusammenarbeit bei „Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ (CDU, CSU und SPD 2005: 192), sondern weiter gefasst „bei Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“, allerdings nur sofern alle Länder den entsprechenden Vereinbarungen zustimmen. Die soeben unter drittens angesprochene, den Koalitionären so wichtigen Exzellenzprogramme könnten der Bund und eine Ländermehrheit zumindest in der bisherigen Form also keiner Länderminderheit aufzwingen.

4 Dass sich der Bund auf diese eingelassen hat, ist nicht ohne Rekurs auf die Urteile des Bundesverfassungsgerichts aus der vorangegangenen Legislaturperiode zu verstehen, bei denen sich nicht nur die damalige Bildungsministerin Bulmahn eine blutige Nase holte, sondern die auch andere bis dahin sicher geglaubte Gestaltungsspielräume des Bundes in Frage stellten (vgl. hierzu Wolf/Henkes 2007: 362ff.).

ihm im Grunde nur die Möglichkeit, Angebote in der Form von Gesetzen zu machen, die die einzelnen Länder entweder bequem gelten lassen oder eben mit etwas mehr Mühe durch eigene Abweichungsgesetze ersetzen können. Aus den Trümmern des Hochschulrahmengesetzes bleiben ihm nicht viel mehr als die arbeitsrechtlichen Regelungen. Im Grunde sieht es also so aus, als ob die Hochschulpolitik des Bundes nun wie vordem seine Schulpolitik größtenteils aus Versuchen bestehen kann, bei den Ländern Fördermittel gegen Mitgestaltungsmöglichkeiten einzutauschen – was in der Regel über die (Anschub-)Finanzierung von Projekten passiert, welche die Länder teilweise mitfinanzieren oder nach einer Verstetigung aufgrund des Projekterfolges letztlich alleine weiter tragen müssen (vgl. Schimank/Lange 2006) – und ggf. flankierend dazu auf den öffentlichen Diskurs einzuwirken. Hinzu kommt allerdings die Scharnierstellung bei der internationalen Kooperation, v.a. unter dem Stichwort Bologna-Prozess (siehe Abschnitt 4.3), durch die der Bund unter Umständen ganz erheblichen Einfluss auf die Verhältnisse an den deutschen Hochschulen nehmen kann.

Des Weiteren ergaben sich aus der Föderalismusreform einige Anpassungs- und Aufräumarbeiten, die zwangsläufig Teil der großkoalitionären Agenda wurden, beispielsweise die Erarbeitung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes und andere Bestandteile des Aufhebungsverfahrens zum Hochschulrahmengesetz (siehe hierzu Abschnitt 4.3). Die Fördermittel aus der abgeschafften Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau laufen gemäß den Übergangsbestimmungen des Art. 143c GG erst 2019⁵ aus, allerdings fällt bereits 2013 die sachliche (nicht jedoch die investive) Zweckbindung weg. Dann wird sich zeigen, ob die Prognosen zutreffen, nach denen insbesondere die finanzschwächeren Länder ihren Hochschulen keinen Gefallen getan haben, als sie der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe zugestimmt haben. Nach einigem Hin und Her um die (u.a. Abstimmungs-)Modalitäten und somit später als ursprünglich beabsichtigt wurde schließlich zum 1. Januar 2008 auch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) aufgelöst und durch die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern (GWK) ersetzt, in der nunmehr die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG neu bearbeitet werden (bzw. genauer: die Bearbeitung dieser Aufgaben vorbereitet wird).

Zum Handlungskontext der Bildungspolitik in der 16. Legislaturperiode zählen außerdem nicht zuletzt die in der (Fach-)Öffentlichkeit vorherrschende Problemwahrnehmung samt der dort (schon weitaus weniger konsensual diskutierten) Handlungsempfehlungen. Zuvorderst zu nennen sind dabei das Abschneiden deutscher Schüler bei international vergleichenden Leistungstests und

⁵ 2019 läuft auch der Solidarpakt II zwischen Bund und Ländern aus, und die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen durch die geplante zweite Tranche der Föderalismusreform soll dann greifen.

die „[h]erkunftsbedingte[n] Bildungsdisparitäten[, die] [...] sich nahezu in allen Bildungsbereichen und in allen Phasen des Lebenslaufs [zeigen]“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 26; vgl. auch Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008⁶ u. Bertram 2008). Die Einführung von Bildungsstandards sowie der Ausbau von Sprachfördermaßnahmen und Ganztageseschulen bilde(te)n den Kern der parteipolitisch sowie zwischen Bund und Ländern in ihrer grundsätzlichen Notwendigkeit unumstrittenen Gegenmaßnahmen (siehe hierzu auch Abschnitt 3), während Fragen der (weiterführenden) Schulstrukturen und die Dauer des gemeinsamen Unterrichts weiterhin hart umkämpft sind (vgl. Wolf 2008b). Im Hinblick auf den hochschulischen Bereich ist die Schnittmenge der ‚agreed problems‘ und der dazugehörenden Lösungen kleiner, recht weit verbreitet sind und waren allerdings die Ziele, den Akademikeranteil an der Bevölkerung (u.a. durch die Akademisierung von Berufsbildern wie dem des Erziehers/der Erzieherin) zu erhöhen (vgl. etwa OECD 2008: 15) und mehr Abiturienten für die Aufnahme eines natur- oder ingenieurwissenschaftlichen Studiums zu begeistern.

Die Akteurskonstellation der großkoalitionären Bildungspolitik im Gegensatz zu derjenigen anderer Bundesregierungen ist in zweierlei Hinsicht besonders interessant: Zum einen, so unsere Ausgangshypothese, sollte eine Koalition der beiden großen Fraktionen im Bundestag die andere Große Koalition, welche im ‚Staat der großen Koalitionen‘ (M.G. Schmidt) für erfolgreiches Regieren oft nötig ist, nämlich die zwischen Bund und Ländern, besonders in den Fokus rücken.⁷ Denn da der Parteienwettbewerb zwischen Rot und Schwarz wenn nicht ganz ausgesetzt, so doch im gemeinsamen Regierungshandeln kanalisiert ist, dürften Ministerpräsidenten und Kultusminister eindeutiger als Vertreter von Länderinteressen agieren. Zum anderen ist Annette Schavan als Bundesbildungsministerin insofern eine interessante Personalie, als sie als ehemalige Landes-Kultusministerin die Lage und Position(en) ihrer Gegenüber in der Bund-Länder-Zusammenarbeit bzw. -Auseinandersetzung besonders gut kennen und einzuschätzen in der Lage sein sollte – ganz unabhängig von der Frage, ob sie mit ihrem Stellenwechsel eigentlich Macht gewonnen oder verloren hat.

6 Dieser zweite nationale Bildungsbericht ist der erste, der sich auf die mit der Föderalismusreform explizierte Ermächtigung zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Bildungsberichterstattung stützen kann. Die Erstellung seines zuvor zitierten Vorgängers war den Ländern vom Bund noch auf unklarer Basis aufgedrängt worden.

7 Dies lässt sich etwa am Bildungsgipfel und seiner Vorgeschichte sowie dem Hochschulpakt festmachen (siehe hierzu Abschnitt 4).

3 Programmatik der Großen Koalition bzw. der Koalitionsparteien

Verglichen mit der rot-grünen Vorgängerkoalition unterschieden sich die bildungspolitischen Vorstellungen der Partner der Großen Koalition auf Ebene der Bundesparteien deutlicher. Zwar wurden in den letzten Jahren – zumindest wenn man die Grundsatzprogramme der Bundesparteien betrachtet – mehrere ideologische Gräben einhergehend mit dem Aufstieg ökonomischer Konzepte in der Bildungspolitik (vgl. exemplarisch Pechar 2006: ab 13) und dem PISA-Schock zugeschüttet: So vermied die SPD zunehmend den Reizbegriff „Gesamtschule“⁸, engagierte sich für Elitebildung (siehe mit Blick auf die Exzellenzinitiative zum Beispiel SPD 1998: 31), aber auch die explizit ökonomische Nutzung der Forschung (vgl. SPD 2005: 28 mit SPD 1989/1998: 12, 30), während die Unionsparteien sich beispielsweise bei der Kleinkinderbetreuung (CDU/CSU 2005: 25) öffnete, aber auch hinsichtlich der reduzierten Differenzierung der Schulformen flexibler wurde.⁹ Dennoch bestanden auch zu Beginn der Großen Koalition bemerkenswerte Unterschiede: So interpretierte die SPD Bildungspolitik zunehmend als Sozialpolitik¹⁰, was in diesem Maß bei CDU bzw. CSU nicht der Fall war. Darüber hinaus differierten die Vorstellungen über Familien und Erziehung in Bezug auf die vorschulische Bildung im Vorfeld der Wahl 2005 weiterhin spürbar: Zwar unterstützten CDU und CSU Ganztagesangebote, hoben jedoch

8 Im Grundsatzprogramm der Bundespartei vollzogen wurde dieser Wandel zwar erst 2007 (und damit nach dem Beginn der Großen Koalition), als die SPD diese Forderung durch die nach zehn gemeinsamen Schuljahren und Ganztagesesschule ersetzte (vgl. SPD 2007: 62). Aber bereits 2003 hatte der angesichts der Historie der Gesamtschulen wichtige nordrhein-westfälische SPD-Landesverband den Begriff in seinen bildungspolitischen Eckpunkten auffällig gemieden. Vgl. Wunder, Dieter 2003: Konsenswütig. SPD lässt Gesamtschule fallen, in: Frankfurter Rundschau vom 30.4.2003: 6.

9 Das lässt sich gut an der zunehmenden Abkehr mehrerer CDU-Landesverbände von einer strikten Gliederung in Hauptschule, Realschule und Gymnasium festmachen: Zwar folgten die schulpolitischen Paukenschläge – wie die Zweigliederung des Schulsystems in Hamburg – erst nach Antritt der Großen Koalition im Bund. Doch schon zuvor hatte es, bedingt unter anderem durch demographischen Wandel, auch unter Mitwirkung der Union Modelle gegeben, die Haupt- und Realschule stärker verbinden sollten – und das nicht nur in Ostdeutschland, wo die Hauptschule sich nie etablieren konnte. Vgl. dazu den etwas tendenziösen, aber fundierten Überblick zu den Entwicklungen der letzten Jahre und den verschiedenen (neuen) Gliederungsmodellen von Rösner (2007: 173-196).

10 Allerdings ist dieses Verständnis auch bei der SPD recht neu und wird erst im Grundsatzprogramm von 2007 explizit genannt (vgl. SPD 2007: 56), weshalb dieser Schritt nicht nur eine Rahmenbedingung für die Bildungspolitik des Bundes, sondern auch eine Folge von ihr darstellen könnte. Andererseits braucht ein Grundsatzprogramm einigen Vorlauf, so dass man davon ausgehen kann, dass das Verständnis von Bildung als Sozialpolitik schon früher Thema in der SPD war. Zudem wurde bereits im Frühjahr 2006 Bildung in einem solchen Sinne vom damaligen SPD-Vorsitzenden Platzeck öffentlich verortet. Vgl. Platzeck, Matthias 2006: Ein besserer Sozialstaat, in: Spiegel vom 10.4.2006: 34.

zugleich die Rolle der Eltern hervor (CDU/CSU 2005: 24). Außerdem setzt die SPD nach wie vor stärker auf intra-institutionelle Differenzierung, während CDU/CSU bis heute eine Differenzierung nach Schultypen hochhalten (CDU 2007: 33 und CSU 2007: 86f). Damit einhergehend betonten und betonten CDU/CSU die Bedeutung von Leistung und Wettbewerb in der Hochschul-, aber auch Schulbildung immer noch stärker als die SPD (vgl. CDU 2007: 36; CSU 2007: 81, 90; SPD 2007: 60-63), für die zudem die Annahme grundsätzlich unterschiedlicher Begabungen nicht zentral ist – im Gegensatz zur Union (CDU/CSU 2005: 24). Die SPD legt hingegen bis heute großen Wert auf eine staatliche Bildungsfinanzierung und lehnt insbesondere Studiengebühren ab (SPD 2007: 57, 61).¹¹ Die stärker ökonomische Sicht der Leistungen gerade von Hochschulen seitens CDU/CSU wird dadurch unterstrichen, dass sie Forschung schon längere Zeit und greifbarer als die SPD (s. u.) stets mit Blick auf die Förderung der Wirtschaft begreifen (vgl. CDU 1994: 32f; CSU 1993: 35, 67).

Diese unterschiedlichen Schwerpunkte schlugen sich im Wahlkampf 2005 jedoch ausschließlich im Programm der SPD prominent nieder. Dort nimmt Bildung im Kapitel „Ziele und Wege“ eine zentrale Rolle ein und das Ziel „gute Bildung und Qualifikation, vom Kindergarten bis zur Weiterbildung“ taucht an erster Stelle auf (SPD 2005: 15- 22). Zudem werden auf den ersten Seiten konkrete Maßnahmen benannt (s. u.). Im Programm von CDU/CSU spielt Bildung hingegen nur eine Nebenrolle – von Schule ist nur in Bezug auf die Werteorientierung, zu der primär der konfessionelle Religionsunterricht beitragen soll, die Rede (CDU 2005: 24f). Das Wort „Hochschule“ findet sich kein einziges Mal. Nur indirekt ist das staatliche Hochschulwesen über das Thema „Forschung an Spitzentechnologien“ vertreten (CDU/CDU 2005: 4, 9f).

Dieser Befund lässt sich dadurch erklären, dass CDU und CSU bei den Arbeiten an der Föderalismusreform stets das Ziel, Bildung wieder zur möglichst alleinigen Ländersache zu machen, vorangetrieben hatten – und daher konsequenterweise auf größere bundespolitische Ansprüche verzichten mussten.¹² Das Wahlprogramm der Union implizierte also letztlich die Erwartung eines erfolgreichen Ausgangs der Föderalismusreform-Verhandlungen, eines späteren entsprechenden Zuschnitts des Ministeriums und in Person Annette Schavans einer künftigen Ministerin, die diesen Kurs vehement unterstützen würde.

11 Ein weiterer Unterschied zwischen den Parteien dürfte darin liegen, dass die Unionsparteien – Beispiel Ausbildungspakt – staatlichen Eingriffen in der Regel skeptischer gegenüberstehen, als es die SPD tut.

12 Bei den wenigen Punkten, die CDU und CSU im Wahlprogramm ansprechen, verweisen sie dementsprechend auf die Bildungspolitik ihrer Landesregierungen, etwa beim Ausbau von vorschulischer Sprachförderung und Ganztagesbetreuung (vgl. CDU/CSU 2005: 24).

Vor diesem Hintergrund ist die Lektüre des später auf der Grundlage der Wahlprogramme ausgehandelten Koalitionsvertrags aufschlussreich. Denn er spiegelt im bildungspolitischen Teil (bei der Forschungspolitik sieht es anders aus, siehe unten) die bundespolitisch-programmatische Zurückhaltung der Union deutlich wider (vgl. in der Folge CDU, CSU und SPD 2005: 18-21, 47). So ist viel von der Fortsetzung rot-grüner Maßnahmen die Rede – wie des (bis zu seinem Start von der Union bekämpfte) Ganztageseschulprogramms, des Tagesbetreuungsausbaugesetzes, des nationalen Ausbildungspakts, der Modernisierung der Ausbildungsberufe, der Exzellenzinitiative für die Hochschulen bzw. des Paktes für Forschung und Innovation oder auch des Meister-BAföG. Zudem sind viele Programmpunkte auf internationale Entwicklungen zurückzuführen. Zu nennen wären die angekündigte Umsetzung des Kopenhagen- bzw. Bologna-Prozesses, das aus dem normativ offenbar leitend gewordenen Rekurs auf den OECD-Durchschnitt abgeleitete Ziel, 40% eines Altersjahrgangs für ein Studium zu gewinnen, der aus der Lissabon-Strategie abgeleitete Anspruch, bis 2010 3% des Bruttoinlandsproduktes für Forschung und Entwicklung zu investieren oder die im Zuge von PISA erwachte Begeisterung für empirische Bildungsforschung. Hinzu kommen Allgemeinplätze wie der Wunsch nach mehr Wettbewerb zwischen den Hochschulen. Neuartige Maßnahmen finden sich hingegen kaum – und wenn, dann gehen sie auf Vorschläge der SPD zurück. Zu nennen sind hier zum Beispiel das „Zweite Chance“-Programm, mit dem Jugendliche und Erwachsene einen Schulabschluss oder eine Ausbildung nachholen können sollen oder die Einführung eines Bildungssparens für die Weiterbildung, das vor allem sozial Benachteiligten helfen soll (vgl. SPD 2005: 22).¹³ Der Einfluss von CDU/CSU zeigt sich primär daran, welche Maßnahmen der SPD sich nicht oder nur modifiziert wiederfinden: Konnte sich die SPD beim Erhalt des BAföG-Zuschusses durchsetzen, so wurde im Programm aus dem SPD-Ziel, bis 2010 einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab zwei Jahren zu schaffen (SPD 2005: 31) ein vages Bekenntnis, „alle Kleinkinder besser und individuell zu fördern“ – was die 2005 in weiten Teilen der Union herrschende Skepsis gegenüber der außerfamiliären Betreuung von Kleinkindern widerspiegelt. Genauso wenig konnte sich die SPD mit ihrer Forderung nach einem neuen Innovationsprogramm für Hochschulen und einer „Reichen-Steuer“ zur Bildungsfinanzierung durchsetzen (SPD 2005: 16, 38). Das Thema Studiengebühren wurde mit Verweis auf die unterschiedlichen Auffassungen ausgeklammert.

Der Bereich Forschungspolitik scheint hingegen aktiv von den Unionsparteien geprägt worden zu sein. So gleicht die Beschreibung der jeweiligen Forschungsfelder, die von der Großen Koalition gefördert werden sollten, sehr den

13 Seitens der Unionsparteien ist letztlich nur der angekündigte Ausbau der Begabtenförderung als von ihnen ausgehende Akzentsetzung in diesem Bereich zu sehen.

Ausführungen des Union-Wahlprogramms (wobei das SPD-Programm bei diesem Thema vage blieb, vgl. CDU/CSU 2005: 9f und SPD 2005: 16ff). Die Forschung wurde auch von Bundeskanzlerin Merkel in ihrer ersten Regierungserklärung deutlich konkreter thematisiert als die Bildung im engeren Sinne, wo sie sich auf Allgemeinplätze, bereits Erfolges oder Aufforderungen an Länder und Wirtschaft beschränkte (Merkel 2005).

4 Sachpolitische Maßnahmen der Großen Koalition

4.1 Gibt es noch eine Schulpolitik des Bundes?

Angesichts der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nach der Föderalismusreform lässt sich fragen, ob es eigentlich nach 2006 eine Schulpolitik des Bundes überhaupt noch geben kann. Spätestens im Januar 2008 erfuhr die Öffentlichkeit, dass die Große Koalition davon überzeugt war: In der damals verkündeten „Qualifizierungsinitiative ‚Aufstieg durch Bildung‘“¹⁴ waren schulpolitische Belange, elegant über die Schnittstellen des Bildungssystems ins Spiel gebracht, in einem Maße enthalten, das selbstbewusste Landespolitiker aufschrecken musste. Im Juni 2008 hielt Angela Merkel dann eine Rede, aus der weithin gefolgert wurde, sie mache Bildungspolitik zur Chefsache. Im Rahmen eines Festaktes zu 60 Jahren Soziale Marktwirtschaft benannte sie ‚Bildung für alle‘ als neues Motto derselben und rief aus, wir müssten ‚Bildungsrepublik Deutschland‘ werden. Über etwaige Bedenken gegen allzu ausgreifende bildungspolitische Aktivitäten des Bundes setzte sie sich in ihrer Rede gleich nonchalant hinweg: „Die Bürgerinnen und Bürger interessieren sich nämlich nicht für Zuständigkeitsfragen“ (Merkel 2008). Neben einer ‚Bildungsreise‘, die sie im Spätsommer und Herbst des Jahres unternahm, kündigte sie für Oktober 2008 außerdem einen ‚Bildungsgipfel‘ von Bund und Ländern an (ibid.). Letzterer lässt sich einerseits als Reaktion auf Empfindlichkeiten in den Ländern deuten, denen sie die Hoheit über die Schlagzeilen auf einem ihrer profilierungsträchtigeren Themenfelder streitig gemacht hatte (und in und zwischen denen es seit Beginn der Bildungsoffensive gäbe), andererseits aber auch als Versuch, den Druck auf diese zu erhöhen, ihre bildungspolitischen Aktivitäten zu verstärken und vor allem an den Vorstellungen der Bundesregierung auszurichten.

Der Bildungsgipfel selbst endete, gemessen an den Ambitionen des Bundes, mit einem vergleichsweise dünnen Kompromisspapier. Die Länder wären zwar

¹⁴ Bundesbildungsministerin Schavan hatte bereits im Sommerloch 2007 (unter dem Stichwort ‚Bildungsoffensive‘) darauf hin deutende Signale gesendet.

durchaus dazu bereit gewesen, dem Bund einen habhafteren Durchgriff auf den schulischen Alltag zuzugestehen – so schlugen die SPD-Länder vor, der Bund könne eine Milliarde zur Bezahlung von an Schulen einzusetzenden Sozialarbeitern beitragen, während die Unions-Länder ihn immerhin das Schulesen für die Kinder von ALG II-Empfängern bezahlen lassen wollten. Länder beider Couleur setzten sich zudem dafür ein, vom Bund zusätzliche, zweckgebundene Anteile an den Mehrwertsteuereinnahmen abgetreten zu bekommen. Bundesbildungsministerin Schavan hatte allerdings schon vorab Länderhoffnungen zerstört, der Bund werde, nachdem er schon so vokal zum bildungspolitischen Halali geblasen hatte, nun auch die bewährten goldenen Zügel wieder hervorholen. Stattdessen ließ sie verlauten, ein Bildungsgipfel sei kein Finanzgipfel (Die Welt vom 22.10.2008). So reichte es für nicht viel mehr als zur Bekräftigung von bereits angelaufenen Maßnahmen und Post-PISA-Allgemeinplätzen (u.a. Bildungsstandards, Bedeutung der Sprache, Stärkung der MINT-Fächer, weniger Schulabbrecher, lebenslanges Lernen), der Einsetzung einer Arbeitsgruppe (genauer: einer ‚Strategiegruppe‘) – und zu einer vollmundigen finanziellen Zielvereinbarung: Bund und Länder bekannten sich schließlich dazu, bis zum Jahr 2015 für Bildung und Forschung insgesamt 10% des Bruttoinlandsprodukts ausgeben zu wollen. Aufgrund der starken Rezession wird sich dieses Ziel kurzfristig wohl sogar ohne zusätzliche Ausgaben alleine durch den Einbruch des Nenners der Bildungs- und Forschungsausgabenquote, also des BIP, erreichen lassen.¹⁵ Ob es dagegen tatsächlich „eine enorme Schubkraft für Bildungs- und Forschungsinvestitionen entwickeln“ wird (so die Formulierung auf der BMBF-Homepage) ist mit der Finanzkrise (bzw. genauer: der daraus folgenden Realwirtschafts- und der sich aus den politischen Reaktionen daraus ergebenden Haushaltskrise) fraglich. Denn das Hickhack um die Verlängerung des Hochschulpaktes (siehe Abschnitt 4.3) hat gezeigt, dass die Bildungsausgaben schon wieder weit weniger locker sitzen als in dem Möglichkeitsfenster, das sich zwischen PISA und Finanzkrise bot.¹⁶ Nachdenklich stimmen müsste Bildungspolitiker und -lobbyisten zudem, dass die in den Jahren zuvor gerade auch in wirtschaftspolitischen Kommentaren nahezu ubiquitäre Forderung nach höheren Bildungsinvestitionen nunmehr in Krisenzeiten in Relation zu anderen Appellen leiser artikuliert oder gar mit dem Argument zurückgenommen wird, ihre Wachstumseffekte seien nur längerfristig spürbar und daher als kurzfristiges Konjunkturstimulans ungeeignet.

15 Bei Nullwachstum dagegen wären zusätzliche Ausgaben von ca. 35 Mrd. € nötig, um dieses Ziel zu erreichen. Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass eine Woche vor dem Bildungsgipfel das 500 Mrd. € umfassende Bankenrettungspaket geschürt worden war.

16 Trefflich streiten ließe sich auch darüber, ob dieses angemessen ausgenutzt worden ist (vgl. Wolf 2008a).

Nichtsdestoweniger enthielt das im Frühjahr 2009 verabschiedete Konjunkturpaket II 6,5 Mrd. €¹⁷, die der Bund (auf dem verfassungsrechtlich notwendigen Umweg über die Länderkassen) den Kommunen zu Investitionsmaßnahmen im Bereich der Bildungsinfrastruktur zur Verfügung stellt, wobei die energetische Gebäudesanierung im Vordergrund stehen soll (Darstellung auf der Homepage des Bundesfinanzministeriums)¹⁸, sodass der Bezug zum Bildungsprozess allenfalls mittelbar ist.¹⁹

Gibt es also nach 2006 eine Schulpolitik des Bundes? Die Große Koalition hat sich im Rahmen ihrer Bildungsoffensive zumindest darum bemüht, allerdings mit überschaubarem substanziellem Erfolg. Berücksichtigt man allerdings auch noch den (im folgenden Abschnitt betrachteten) Bereich der frühkindlichen und denjenigen der beruflichen Bildung (Abschnitt 4.4), welche beide auch Bezüge zur schulischen Bildung aufweisen, so wird man dieses Urteil etwas anders akzentuieren müssen, da dort zusätzliche Initiativen durchgesetzt werden konnten.

4.2 Frühkindliche Bildung – eine neue Staatsaufgabe auch für den Bund?

Mehr und mehr wird der institutionalisierten vorschulischen Betreuung und Erziehung von Kindern in Deutschland auch ein Bildungsauftrag zugeschrieben. Unabhängig von der Frage, ob dies für die Altersgruppe der 1-3-Jährigen wirklich sinnvoll ist, ergibt sich daraus ein interessantes verfassungspolitisches Problem: Entweder ist eine solche in Gesellschaft und Politik als neue Staatsaufgabe empfundene Angelegenheit wie die frühkindliche Bildung qua Verfassungskonstruktion (gemäß Art. 70 (1) GG) grundsätzlich Ländersache, oder es gelingt dem Bund mehr oder weniger überzeugend, sie unter eine bereits bestehende Kompetenzzuschreibung zu subsumieren. Bei der 2007 – also nach der Föderalismusreform! – erfolgten Errichtung des zum Tagesbetreuungsausbaugesetz zugehörigen Sondervermögens, in das der Bund 2,15 Mrd. € einbrachte, wurde die folgende gewagte Konstruktion gewählt: Unter grenzwertiger Dehnung des Geistes der Verfassungsnorm des neuen Art. 104b (1) GG (siehe hierzu Ab-

17 Hinzu kommt die Kofinanzierung durch die Länder (in Höhe von 3,5 Mrd. über das gesamte Investitionsprogramm hinweg). Zum Vergleich: Jährlich werden von Bund, Ländern und Gemeinden zusammen rund 110 Mrd. € für Bildung ausgegeben (BMBF 2008: 15; zu den Determinanten der Bildungsausgaben in Deutschland vgl. Wolf 2008a).

18 Kurioserweise wird an derselben Stelle ausgeführt, dass die inhaltliche Entscheidungshoheit über die Mittelverwendung den Ländern obliegt. Insofern muss die genannte Schwerpunktsetzung keineswegs in allen Ländern realisiert werden.

19 Der Investitionsstau bei der schulischen Infrastruktur ist jedoch ohne Zweifel groß. Das deutsche Institut für Urbanistik, eine Forschungseinrichtung der deutschen Städte, bezifferte ihn 2008 auf 73 Mrd. €. (Quelle: Presseerklärung des DIFU vom 21.04.2008). Problematischer ist dagegen das gewählte gestufte Verfahren der vorläufigen und endgültigen Mittelzuteilung, das zu großer Unsicherheit in den Kommunen führt.

schnitt 2) wurden die Mittel als „zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich“ deklariert, und die nötige Bundeskompetenz wurde aus Art. 74 (1) Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) abgeleitet (Zohlhöfer 2009: 44).²⁰ Dieses Beispiel kreativer Verfassungskonstruktion von Bund und Ländern könnte Schule machen, wann immer die Länder sich überzeugen oder zumindest von der Aussicht auf Bundeszuschüsse leiten lassen und sich auch kein sonstiger Kläger vor dem Bundesverfassungsgericht findet. Im Rahmen der bereits in Abschnitt 4.1 erwähnten Qualifizierungsinitiative ‚Aufstieg durch Bildung‘ jedenfalls kümmert sich der Bund nicht nur gemeinsam mit Ländern und Kommunen um den Ausbau der frühkindlichen Betreuungsquote (siehe den Beitrag von Henninger/Wahl i.d.B.), sondern hat auch Aus- und Weiterbildungsprogramme für das pädagogische Personal der betreffenden Einrichtungen gestartet (BMBF 2009a: 6). Kompetenzpolitisch unstrittig ist dagegen die im besagten Programm ebenso enthaltene Förderung von Forschungsprogrammen zur frühkindlichen Spracherziehung sowie zu den Übergängen zwischen vorprimärer und primären Bildungseinrichtungen und dem „kindliche[n] Bildungsprozess selbst“ im allgemeinen (ibid.: 7).

Dass die frühkindliche Bildung ein Gebiet ist, auf dem sich die großkoalitionäre Bundesregierung (insbesondere natürlich auch in Person von Familienministerin Leyen) zu profilieren bestrebt war, zeigen auch Details wie jenes, dass die Kanzlerin ihre ‚Bildungsreise‘ im Spätsommer 2008 in einem Kindergarten (mit hohem Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund) begann. Hinter das Bund-Länder-Verhältnis trat in der Bildungspolitik der Großen Koalition der Parteienwettbewerb zwischen Union und SPD zwar zurück, aber er war keinesfalls neutralisiert. So notierte die sicher nicht als übermäßig unionsfreundlich bekannte Frankfurter Rundschau, Merkel und Schavan hätten mit der Bildungsreise und dem kaum kritisierbaren Motto ‚Bildung für alle‘ erfolgreich „[d]em Koalitionspartner [...] die Show gestohlen“ (FR vom 21.08.2008). Durchaus berechnete Mahnungen von SPD-Bildungspolitikern aus den Ländern (aber beispielsweise auch aus dem Verband Bildung und Erziehung), mehr Substanz und weniger Marketing zu bieten (ibid.), mussten da kleinkrämerisch wirken.

4.3 Hochschulpolitik: Wie wurden die verbliebenen Kompetenzen genutzt?

Wer die massenmediale Berichterstattung über das Wirken von Annette Schavan (CDU) mitverfolgte, konnte den Eindruck gewinnen, mit der von den Zielen der Föderalismusreform überzeugten Ministerin habe sich der Bund nahezu komplett aus der Hochschulpolitik verabschiedet. Dementsprechend wurde Schavan teil-

20 Man beachte des Weiteren die Kommentierung von Art. 74 GG in einem der renommiertesten Grundgesetzkommentare, wonach „Maßnahmen und Einrichtungen, die vornehmlich bildungspolitischen Zielen dienen, nicht unter Art. 74 Nr. 7“ (Maunz et al., Randnummer 116) fallen.

weise nur noch als „Forschungsministerin“ bezeichnet.²¹ Obwohl es natürlich richtig ist, dass dem Bund nach der Föderalismusreform in der Hochschulpolitik kaum Einflussmöglichkeiten verblieben sind, ergibt eine detaillierte Analyse der von oder unter Beteiligung des Ministeriums für Bildung und Forschung angestoßenen Maßnahmen doch ein anderes Bild. Zwar fehlten hochschulpolitische Innovationen, wie sie Schavans Amtsvorgängerin teilweise angestoßen hatte, nahezu komplett. Dafür veränderte Schavans Ministerium nicht nur in einigen Bereichen die Schwerpunkte, sondern trug unter nicht immer einfachen Bedingungen seinen Teil dazu bei, dass durchaus bedeutende zusätzliche staatliche Mittel an die Hochschule fließen (werden). Zu nennen sind hier vor allem der „Hochschulpakt 2020“ und die im zweiten Konjunkturpaket enthaltenen Investitionen für den Hochschulbau. Der „Hochschulpakt 2020“ soll die Hochschulen für die bis 2020 „vor allem wegen der demographischen Entwicklung, der steigenden Bildungsbeteiligung und der doppelten Abiturjahrgänge steigenden Zahl der Studienberechtigten“ aufnahmefähig machen (Gemeinsame Wissenschaftskonferenz 2009). Den Stadtstaaten und ostdeutschen Ländern werden durch den Pakt Mittel für den Erhalt von Studienplätzen zur Verfügung gestellt, den übrigen Ländern für den Ausbau von Studienplätzen. Allerdings einigten sich trotz der Zielmarke 2020 die Länder und der Bund bis 2009 – in zwei Schritten – nur auf konkrete Finanzierungspläne bis 2015. Bei der Verhandlungen Ende 2006 für die Jahre bis 2010 wurde vereinbart, dass die westlichen Flächenländer bis 2010 im Vergleich zu 2005 90.000 zusätzliche Studienplätze zur Verfügung stellen. Obwohl der Bund dabei die Hälfte der Kosten übernimmt, konnte die Bundesbildungsministerin zur Lösung des langwierigen Streits zwischen den Ländern um die Verteilung der Gelder kaum beitragen. Stattdessen musste sich die Bildungsministerin sogar vorwerfen lassen, den Hochschulpakt für die Einführung einer Programmpauschale für DFG-Projekte und damit für die Forschungsförderung zu missbrauchen (wofür der Bund bis 2010 700 Millionen Euro investierte).²² Jenseits dessen ist aber festzuhalten, dass allein das Zustandekommen des Hochschulpaktes vor dem Hintergrund, dass gerade die Union mit der Föderalismusreform ein derartiges Engagement des Bundes für die Hochschullehre (Stichwort: „goldener Zügel“) hatte verhindern wollen, nicht unbedingt zu erwarten gewesen war (vgl. Berthold et al. 2009: 100). Nimmt man an, dass sich Ministerin Schavan Ende 2005 nolens volens von den Nöten der Hochschulen überzeugen ließ, an einem eigentlich ihren Prinzipien widersprechenden Pro-

21 Vgl. exemplarisch Friedmann, Jan 2005: Annette ohne Land, in: Spiegel Online vom 17.10.2005.

22 Vgl. Füller, Christian 2006: Feilschen um die Milliarden-Formel, in: Spiegel Online vom 9.11.2006.

gramm mitzuwirken²³, so muss man ihr bei den 2009 abgeschlossenen Verhandlungen für die Hochschulpakt-Jahre bis 2015 einen aktiveren Anteil zuschreiben. Denn diese fanden unter den deutlich erschwerten Bedingungen der weltweiten Finanz- und später auch Wirtschaftskrise statt. So wollte Bundesfinanzminister Steinbrück, unterstützt von den Länderfinanzministern, angesichts der Belastungen durch die Krise konkrete Festlegungen für weitere Ausgaben auf die Zeit nach der Bundestagswahl verschieben. Doch die Bundesbildungsministerin beharrte darauf, die Hochschulpakt-Phase bis 2015 (Gesamtkosten: 6,4 Milliarden Euro), die Fortsetzungen der Exzellenzinitiative bis 2017 (2,7 Milliarden Euro, das heißt 800 Millionen Euro mehr als bei der ersten Auflage) und des den großen Forschungsorganisationen in Form jährlicher Etat-Steigerungen um 5% zu Gute kommenden und bis 2015 laufenden Paktes für Forschung noch vor der Wahl festzuzurren. Die Machtprobe gelang, da Bundeskanzlerin Merkel die Ministerin unterstützte²⁴ – vermutlich auch, weil sich die Kanzlerin nicht erneut dem Vorwurf aussetzen wollte, großen Worten keine Taten im Sinne konkreten finanzieller Zusagen folgen zu lassen.²⁵ Denn diesen Vorwurf musste sich Merkel im Zuge des groß angekündigten „Bildungsgipfels“ vom Oktober 2008 gefallen lassen (siehe auch Abschnitt 4.1).²⁶

Einen weiteren Erfolg konnte die Bundesbildungsministerin für sich verbuchen, als es ihr Anfang 2009 in der Erwartung, dass ein Konjunkturpaket der Bundesregierung nicht ausreichen würde, um die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise aufzufangen, gelang, den Vorschlag zu platzieren, dass ein großer Teil eines weiteren Konjunkturpakets (es wurden ca. 6,5 Milliarden Euro von Bundesseite, siehe 4.1) in bauliche Maßnahmen an Bildungseinrichtungen fließen sollte. Auch wenn der Bezug zu den eigentlichen Bildungsprozessen mittelbar sein mag, muss man doch zugestehen, dass hier internationale wirtschaftliche Entwicklungen geschickt genutzt wurde, indem ein Konzept vorgestellt wurde, dass die Wünsche nach (relativ) schnellen belebenden Effekten auf die deutsche

23 Diesen Verdacht legt zumindest die damalige Berichterstattung nahe. Vgl. exemplarisch Irle, Katja 2005: Notruf der Hochschulen, in: Frankfurter Rundschau vom 7.12.2005: 2.

24 Vgl. Thelen, Dieter/Riedel, Donata 2009: Steinbrück beugt sich Schavan, in: Handelsblatt vom 4.6.2009: 11.

25 Zwar stehen auch die 2009 beschlossenen Maßnahmen in einigen Ländern dennoch (teilweise) unter Haushaltsvorbehalt. Dennoch dürfte der Beschluss von Bund und Ländern einige Bindekraft haben – die bei einem Aufschub bis nach der Wahl so wohl nicht erreichbar gewesen wäre.

26 Daneben beinhalte die eigentlich vom BMBF „Qualifizierungsgipfel“ genannte Veranstaltung zwar auch weitere hochschulpolitische Maßnahmen wie den fachgebundenen Hochschulzugang für Absolventen einer Berufsausbildung. Die Bestrebungen in diese Richtung waren jedoch schon längst vorher angelaufen, so dass der Gipfel bestenfalls noch einen zusätzlichen Schub gegeben haben könnte. Siehe die BMBF-Website <http://www.aufstieg-durch-bildung.info/de/591.php> (letzter Zugriff: 18.8.2009).

Wirtschaft und nachhaltigen Investition klug mit dem griffigen Slogan „100.000 Euro für jede Schule, 500.000 Euro für jede Hochschule“ verband.

Finanziell engagierte sich die großkoalitionäre Bundesregierung also unbeschadet der Föderalismusreform bemerkenswert stark für die Hochschulen – ein Bild, dass sich noch verstärkt, wenn man bedenkt, dass zusätzlich zu den im Hochschulpakt enthaltenen Punkten DFG-Programmkostenpauschale, Fortschreibung von Exzellenzinitiative und Pakt für Forschung über eine Reihe weiterer Programme zusätzliches Geld in die Forschung floss. Zu nennen wären exemplarisch das Programm zur Förderung besonders leistungsfähiger Cluster aus Wissenschaft und Wirtschaft (600 Millionen Euro vom Bund), der Wettbewerb „Bioindustrie 2021“ (Bundesanteil: 60 Millionen Euro), das mit Blick auf die politische Willensbildung bemerkenswerte Programm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung, das komplett vom Bund getragen wird (120 Millionen Euro) oder auch das Programm, das bis 2012 200 Stellen für Professorinnen schaffen soll (Bundesanteil: 75 Millionen Euro).²⁷ Wie wichtig Schavan die Forschungsförderung gerade auch mit Blick auf Impulse für die Wirtschaft war, zeigt ihre abrupte Kehrtwende bei der Stammzellenforschung: Entgegen früherer Positionen setzte sie angesichts der Befürchtungen, dass sonst Stammzellenforschung in Deutschland kaum noch möglich sei, im Frühjahr 2008 trotz heftiger Proteste gerade auch von katholischer Seite (Schavan war bis 2005 Vizepräsidentin des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken) durch, dass frischere Stammzellen importiert werden können.²⁸

Insgesamt steigerte der Bund seine Ausgaben für Forschung und Entwicklung von rund 9 Milliarden Euro im Jahr 2005 auf 10,1 Milliarden Euro im Jahr 2007 (während er bei den Ländern nur von 8 Milliarden auf 8,3 Milliarden Euro stieg) – wobei der Anteil von Ausgaben für Forschung und Entwicklung mit 2,54% im Jahr 2006 weiterhin deutlich unter dem von der Großen Koalition gesetzten Ziel von 3% am BIP lag (Gemeinsame Wissenschaftskonferenz 2009: 7). Allerdings verhinderte auch das im Jahr 2006 um 2,9% (und damit so stark wie seit 2000 nicht mehr) gestiegene BIP einen höheren Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung.²⁹

27 Vgl. dazu die jeweils am 20.8.2009 zuletzt aufgerufenen Informationen des BMBF im Internet unter <http://www.bmbf.de/press/2111.php>; <http://www.bmbf.de/de/6955.php>; <http://www.bmbf.de/press/2173.php> und <http://www.bmbf.de/de/494.php>.

28 Nach dem davor geltenden Gesetz durften nur Stammzellen aus dem Ausland importiert werden, die vor dem 1.1.2002 gewonnen wurden. Dieser Stichtag wurde nun auf den 1.5.2007 verschoben. Zu den Debatten um Schavan vgl. Lau, Mariam 2007: Die gläubige Frau Schavan und die Stammzellen, in: Welt online vom 13.12.2007.

29 Vgl. die Angaben des Statistischen Bundesamtes unter http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/01/PD09__016__811,templateId=renderPrint.psm1 (letzter Zugriff: 20.8.2009).

Bei der Studienfinanzierung trug die vor allem 2006 und 2007 gute Konjunktur hingegen zur Umsetzung einer bereits lange anstehenden Reform bei: Das BAFöG wurde zum Oktober 2008 erhöht und seine Konditionen wurden teilweise verbessert. Angesichts dessen, dass die Bundesbildungsministerin vor der Wahl das BAFöG abschaffen wollte, konnte die SPD das als Erfolg für sich verbuchen.³⁰ Dafür führte Schavan 2006 mit dem Studienkredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau eine (freiwillige) Darlehenskomponente in die Studienfinanzierung ein, die ihre Amtsvorgängerin noch abgelehnt hatte.³¹ Der zurückhaltende Umgang mit einer Umfrage, aus der Studiengebührenkritiker negative Wirkungen auf die Studierendenquote folgerten, unterstrich, dass sie eigentlich eine noch stärker private Studienfinanzierung bevorzugt hätte.³² Die Debatte darum ebnete jedoch auch deshalb schnell wieder ab, weil die Bundesbildungsministerin Ende 2008 die Rekord-Studienanfängerquote von 39,3 % als politischen Erfolg interpretieren konnte.³³

Wie im Koalitionsvertrag angekündigt und von Schavan gefordert wurde die Begabtenförderung ausgebaut. Die Zahl der geförderten Studenten stieg von 2005 bis 2008 um 56% auf absolut knapp 21.000, die der Doktoranden um 24% auf knapp 3.700.³⁴

Eine finanzielle Unterfütterung von Bundesanliegen in Gebieten, in denen eigentlich die Länder das Sagen haben, wie sie in vorherigen Legislaturperioden teilweise zu beobachten war, fand in der Hochschulpolitik nicht statt. Bei der öffentlich besonders hochkochenden Debatte um das im Zuge der Entmachtung der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) entstandene Chaos bei den Zulassungsverfahren der Hochschulen beschränkte sich die Bundesbildungsministerin trotz der Forderungen nach einem Bundesgesetz auch aus den Reihen der SPD auf die Rolle der Vermittlerin zwischen Kultusministern und Hochschulrektoren.³⁵ Erst als das Ende der Legislaturperiode absehbar wurde, und die Probleme bei der Implementierung von Bachelor und Master große Aufmerksamkeit erlangten, stellte Schavan trotz mangelnder Kompetenzen in diesem Punkt offensiv die Forderung nach einem offenen Zugang zum Master

30 Vgl. Leffers, Jochen/Schmiedekampf, Katrin 2007: Bafög soll um zehn Prozent steigen, in: Spiegel Online vom 7.11.2008. Das Meister-BAFöG wurde ebenfalls etwas verändert weitergeführt. Vgl. die Angaben unter <http://www.aufstieg-durch-bildung.info/de/542.php> (jeweils letzter Zugriff: 20.8.2009).

31 Vgl. Leffers, Jochen 2007: Hurra, endlich auf Pump studieren, in: Spiegel Online vom 18.7.2006.

32 Vgl. Ohne Autor 2008: Schavan gibt brisante Studie frei, in: Spiegel Online vom 31.10.2008.

33 Vgl. die Pressemitteilung des BMBF unter <http://www.bmbf.de/press/2426.php> (letzter Zugriff: 20.8.2009).

34 Vgl. die Angaben des BMBF unter <http://www.bmbf.de/de/294.php> (letzter Zugriff: 20.8.2009).

35 Vgl. die Pressemitteilung des BMBF unter <http://www.bmbf.de/press/2480.php> (letzter Zugriff: 20.8.2009).

auf und positionierte sich damit gegen die von einem Großteil der Länder praktizierte Politik.³⁶

Als Fazit der Hochschulpolitik der Großen Koalition lässt sich zunächst ziehen, dass die – wenn auch nur teilweise ambitionierten – Ankündigungen des Koalitionsvertrages zum Großteil erfolgreich „abgearbeitet“ wurden. Mit dem Hochschulpakt und im Rahmen des Konjunkturprogramms erhielten die Hochschulen allerdings darüber hinaus erhebliche zusätzliche Bundesmittel, was so im Koalitionsvertrag noch nicht vorgesehen war – und eigentlich auch dem Geist der Föderalismusreform widersprach. Dies zeigt wiederum, dass der „goldene Zügel“ des Bundes trotz formal geringer Kompetenzen auch in Zukunft angesichts der Finanznöte der Länder ein einflussreiches Instrument des Bundes bleiben dürfte. Dabei dürfte bezogen auf die zweite Phase des Hochschulpaktes und die Fortschreibung von Exzellenzinitiative und Pakt für Forschung die Durchsetzung auch dem Einsatz der Kanzlerin zu verdanken sein, die nach dem mäßig erfolgreichen Bildungsgipfel durchaus unter Zugzwang gestanden haben dürfte, nachdem sie das Thema Bildung selbst groß gemacht hatte.³⁷

Entgegen der landläufigen Interpretation hat der Bund also auch nach der Föderalismusreform und selbst mit einer die Kompetenz der Länder im Allgemeinen hochhaltenden Bundesministerin einen nicht zu unterschätzenden Einfluss in der Hochschulpolitik ausgeübt. Zwar mag er wenig direkten, konkreten Einfluss auf das Geschehen an den Hochschulen genommen haben, wie dies noch die rot-grüne Regierung teilweise versuchte. Dafür wurden bei der Hochschulfinanzierung in dieser großkoalitionären Legislaturperiode durchaus bemerkenswerte Schritte getan – auch wenn mit Blick auf den Hochschulpakt (insbesondere auf dessen zweite Phase) kritisch abzuwarten bleibt, welche greifbaren Ergebnisse dies an den Hochschulen in den verschiedenen Bundesländern bringen wird.

4.4 Aus- und Weiterbildungspolitik im Angesicht alter Probleme und neuer Herausforderungen

Die Lage auf dem Lehrstellenmarkt hat sich im Laufe der 16. Legislaturperiode bei rein numerischer Betrachtung spürbar entspannt. Erstmals seit 2001 gab es Ende September 2008 wieder mehr offene Ausbildungsplätze als (noch) nicht

36 Vgl. die Pressemitteilung des BMBF unter <http://www.bmbf.de/press/2614.php> (letzter Zugriff: 20.8.2009).

37 Bei mehreren Maßnahmen liegt außerdem nahe, dass sie ihre Umsetzung glücklichen äußeren Umständen und deren Nutzung durch die interessierten Akteure (wie die geschickte Nutzung des Konjunkturpaktes für den Hochschulbau oder die aus unerwartet hohen Steuermehreinnahmen finanzierte BAföG-Erhöhung) oder Tauschgeschäften der Koalitionspartner (BAföG gegen Einführung von KfW-Darlehen) zu verdanken haben.

vermittelte Bewerber (BMBF 2009b: 12). Ohne die Anstrengungen von Politik und Wirtschaft im Rahmen des ‚Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs‘ zu unterschätzen – ohne diese wäre die Zahl der angebotenen Lehrstellen sicherlich spürbar geringer ausgefallen³⁸ – muss allerdings festgehalten werden, dass diese Entwicklung vor allem der Demographie, genauer den kleiner werdenden Schulabsolventen-Jahrgängen, geschuldet ist (vgl. auch *ibid.*: 14). So erfreulich dieser „rechnerisch ausgeglichene[.]“ Ausbildungsmarkt“ (*ibid.*: 6) ist, besagt er natürlich noch lange nicht, dass Angebot und Nachfrage zueinander und zu den zukünftigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen passen. Zum einen finden weiterhin bei Weitem nicht alle Bewerber einen Ausbildungsplatz in ihrem Wunschberuf und in ihrer Heimatregion (oder auch nur in jeweils angrenzenden Bereichen), während es noch eine beträchtliche „Bugwelle“ von Altbewerbern mit vergleichsweise geringen Chancen gibt (vgl. BMBF 2009c: 9).³⁹ Zum anderen stehen einem absehbaren Fachkräftemangel⁴⁰ eine (zu) hohe Zahl von Schulabgängern mit und ohne Abschluss gegenüber, die die Anforderungsprofile der künftigen Mangelberufe nicht oder nur unzureichend erfüllen.

Schon in ihrem Koalitionsvertrag hat die Große Koalition hervorgehoben, besonders auf eine Vergrößerung der „zweiten Chance“ (CDU, CSU und SPD: 42) hinarbeiten zu wollen. Die Vergabe von Lehrstellen an Altbewerber fördert der Bund in diesem Sinne seit der 2008 beschlossenen Änderung des SGB III, d.h. ab Beginn des Ausbildungsjahres 2008/09, mit einem Ausbildungsbonus von bis zu 6.000 Euro (vgl. BMBF 2009a: 8 u. BMBF 2009b: 23). Um eine weitere Maßnahme zur Chancenausweitung entspann sich dagegen im Frühsommer 2008 eine koalitionsinterne Posse: Mitte Mai verkündete Sozialminister Scholz, die fachlich betroffenen Minister hätten sich auf die Einführung eines altersunabhängigen Rechtsanspruchs auf einen Hauptschulabschluss geeinigt (Spiegel

38 Nach Darstellung des BMBF wurden im Rahmen des Paktes 2008 86.500 zusätzliche Ausbildungsplätze aufgetan, wozu über 50.000 zuvor nicht ausbildende Betriebe beitrugen (BMBF 2009b: 22).

39 Diese in der Arbeitslosigkeit oder mehr oder weniger zielführenden, meist vollschulischen Berufsvorbereitungsprogrammen geparkten Schulabsolventen früherer Jahre machten 2007/08 über 50% der Bewerber aus (vgl. BMBF 2009a: 8).

40 Die Berufe, in denen prozentual betrachtet die meisten Ausbildungsplätze unbesetzt blieben, dürften allerdings für die Zukunftsfähigkeit des Standorts Deutschland im internationalen Wettbewerb weit weniger bedeutsam sein als für die Beschäftigungssituation im Dienstleistungssektor, handelt es sich doch um „die Berufe Fachmann/frau für Systemgastronomie (14,5 %), Restaurantfachmann/frau (11,7%), Fachverkäufer/-in im Lebensmittelhandwerk (10,1%), Fleischer/-in (9,3 %), Fachkraft für Schutz und Sicherheit (8,9 %), Bäcker/-in (8,5%) und Gebäudereiniger/-in (8,2%)“ (BMBF 2009c: 30).

Online vom 19.05.2008).⁴¹ Sechs Wochen später strich er die entsprechenden Passagen unter Verweis auf Widerstände von Unions-Kabinettskollegen dann wieder aus seinem betreffenden Gesetzentwurf und nahm damit seine „Botschaft an alle, die sich anstrengen wollen“ zurück (Tagesspiegel vom 02.07.2008). Bildungsministerin Schavan sagte im August in einem Interview dazu:

„Diese Debatte ist verkorkst. Einen Abschluss verleiht ein Staat nicht einfach so. Gemeint war doch, dass Erwachsene ohne Schulabschluss diesen auch später noch nachholen können. Das ist, mit Verlaub, selbstverständlich. Wer heute einen Abschluss nachholen will, kann das jetzt schon tun. Er muss nur die Gelegenheit wahrnehmen“⁴² (Das Parlament vom 11.08.2008).

Wer immer in den Augen der Öffentlichkeit besser abgeschnitten haben mag, der Vorgang war jedenfalls ein Beispiel für parteipolitische Profilierungsversuche bzw. Parteienwettbewerb innerhalb der Koalition – bezeichnenderweise in dem bildungspolitischen Teilbereich, in dem die Kompetenzrivalität und sonstige Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern am geringsten sind.

Geeinigt haben sich Bund und Länder beim Bildungsgipfel dagegen auf die Initiative ‚Abschluss und Anschluss‘, welche u.a. „aus Übergangszeiten Ausbildungszeiten machen“, „Jugendlichen ihre Stärken und Schwächen frühzeitig bewusst machen“, „in der Schule auf den Beruf vorbereiten“ und „die Ausbildung modernisieren“ (Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008: 9f.) soll. Der Beitrag des Bundes dazu besteht vor allem in der erleichterten Anrechnung von Ausbildungsbestandteilen, in Berufsorientierungsmaßnahmen sowie in der Anpassung von Berufsbildern anerkannter Ausbildungsberufe und der Ausbildereignungsverordnung.⁴³

Selbst bei gleichwertigem Schulabschluss und identischem Ausbildungswillen haben Jugendliche mit Migrationshintergrund schlechtere Aussichten auf einen Ausbildungsplatz im dualen Berufsbildungssystem (BMBF 2009b: 17f.) – eine weitere Friktion, die zu minimieren sich die großkoalitionäre Bundesregierung vorgenommen hatte (CDU, CSU und SPD 2005: 42), mit leider allenfalls mäßigem Erfolg.

41 Zur Klarstellung des in der politischen Arena äußerst missverständlichen Sprachgebrauchs bei der Behandlung dieses Themas sei angemerkt, dass es sich um einen Rechtsanspruch auf die Gelegenheit zum Erwerb dieses Abschlusses handeln sollte.

42 Diese Gelegenheit tatsächlich sicherstellen zu wollen, haben Bund und Länder im Abschlusssdokument des Bildungsgipfels bekräftigt (Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008: 8f.), wobei der Bund „sein Förderangebot für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche ausweiten“ (ibid.: 10) will.

43 Des Weiteren fördert der Bund das berufliche Ausbildungswesen mit einer langen Liste von Einzelmaßnahmen, die hier nicht alle aufgezählt werden können (vgl. hierzu BMBF 2009b: 21ff.).

Die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen fördert der Bund seit Dezember 2008 mit Prämiegutscheinen in Höhe von bis zu 154 €⁴⁴. Als Weiterbildungs sparen bezeichnet wird die seit April 2009 gegebene Möglichkeit, aus nach dem Vermögensbildungsgesetz bezuschussten Anlagen vor Ablauf der sonst geltenden Sperrfrist Mittel abzurufen und zu Weiterbildungszwecken einzusetzen. Ebenfalls laut Ankündigung des BMBF noch in der 16. Legislaturperiode eingeführt werden sollte ein dann doch nicht mehr verwirklichtes Weiterbildungsdarlehen. Kurioserweise wird als Grund für das Scheitern vom BMBF die Finanzkrise angegeben, im Zuge derer die als Kooperationspartner eingeplanten Banken nicht mehr zu den angedachten Konditionen mitarbeiten wollten (Information des BMBF-Bürgertelefons vom 26.08.2009) – eine weitere Manifestation der Kreditklemme.

Außerdem können dem Bereich Weiterbildung der Ausbau des Meister-BAföG und die 1500 Aufstiegsstipendien zugeordnet werden, die die Große Koalition seit Oktober 2008 vergeben hat. Diese richten sich insbesondere an Kandidaten mit Berufserfahrung, welche die erweiterten Möglichkeiten zum Hochschulzugang für beruflich Hochqualifizierte (etwa Meister oder Techniker; siehe Abschnitt 4.3) ohne Hochschulreife nutzen.⁴⁵

5 Fazit

Die Bildungspolitik der Großen Koalition war, mit Ausnahme des ererbten institutionenpolitischen Großprojekts Föderalismusreform, weniger ambitioniert als die ihrer rot-grünen Vorgängerregierung (insbesondere in deren erster Legislatur). Ihr weniger anspruchsvolles selbstgesetztes Programm hat sie indes weitestgehend abgearbeitet und um einige überraschende, wenn auch in ihren Auswirkungen zum Großteil im Vergleich zu den Ankündigungen weniger weitreichende Initiativen ergänzt. Erleichtert wurde die relativ hohe Erfolgsquote davon, dass der Bund-Länder-Konflikt nicht zusätzlich parteipolitisch aufgeladen war – auch weil einige strittige Themen von den Koalitionären von vornherein ausgeklammert worden waren. Die Erfolge bestehen dabei insgesamt gesehen weniger in spektakulären Einzelbeschlüssen als in einer größeren Zahl von kleineren Maßnahmen – passend zu Angela Merkels in ihrer ersten Regierungserklärung gewählten Formulierung von der Politik der „kleinen Schritte“. Das Aggregat dieser kleinen Schritte stellt allerdings, insbesondere bei der Hochschulfinanzierung, durchaus einen beachtlichen Wandel dar.

44 Voraussetzung für den Bezug der Prämiegutscheine ist ein Eigenbeitrag in gleicher Höhe und ein Einkommen von unter 20.000€ p.a.

45 Zu zahlreichen weiteren berufsbildungspolitischen Maßnahmen siehe BMBF 2009b: 21ff. u. 43.

Auffallend ist des Weiteren, dass die SPD den größten Teil der bildungspolitischen großkoalitionären Agenda (bereits in ihrem Wahlprogramm) formuliert hatte, es aber der Union in Person von Kanzlerin Merkel und Ministerin Schavan (wie auch Ursula von der Leyen im angrenzenden Ressort) gelang, den Löwenanteil der Lorbeeren zu ernten. Annette Schavan wandelte nicht ungeschickt auf dem schmalen Grat zwischen der selbst unterstützten bildungspolitischen Zurückhaltung (und verfassungspolitischen Zurücksetzung) des Bundes und der persönlichen wie parteipolitischen Profilierung. (Kritiker haben ihr dies allerdings auch als permanentes Lavieren und punktuelles Umfallen vorgehalten.) Das wirft aber auch die Frage auf, ob nicht ein(e) andere(r) Bildungs- und ForschungsministerIn als Schavan, der oder die Bildung nicht vornehmlich als Ländersache sieht, die auch nach der Föderalismusreform verbleibenden inhaltlich steuernden Einflussmöglichkeiten über Agenda-Setting und Finanzen deutlich offensiver nutzen und sich weniger deutlich auf die Forschungspolitik kaprizieren wird bzw. würde.

Spannend bleiben dürfte das Bundes-Politikfeld Bildung aber auch deswegen, weil eine große Diskrepanz zwischen der gegenwärtigen Kompetenzverteilung und den Präferenzen der Bürger besteht (nach einer Umfrage der Zeitschrift Eltern aus dem August 2009 sind 91 % der Eltern schulpflichtiger Kinder in Deutschland für ein bundesweit vereinheitlichtes Schulsystem⁴⁶) und sich die SPD anschickt, Letztere zumindest teilweise aufzugreifen.⁴⁷

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2008: Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld.
- Berthold, Christian/ Gabriel, Gösta/ von Stuckrad, Thimo*, 2009: Zwei Jahre Hochschulpakt 2020 (1. Phase) – eine Halbzeitbilanz. 16 Länderberichte zu Herausforderungen, Maßnahmen und (Miss-) Erfolgen. Gütersloh.
- Bertram, Hans* (Hrsg.), 2008: Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland. München.

46 Keine auch nur annähernd so klare Mehrheit dürfte sich jedoch bei der leider nicht gestellten Frage ergeben, ob es denn dann das bayerische, das hessische, das Berliner oder irgendein anderes Modell sein soll.

47 Vgl. <http://www.tagesspiegel.de/zeitung/Titelseite-Bildung-Bildungspolitik;art692,2875036> (letzter Zugriff am 26.08.2009).

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)*, 2008: Grund- und Strukturdaten 2007/08. Daten zur Bildung in Deutschland. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)*, 2009a: Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)*, 2009b: Berufsbildungsbericht 2009. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)*, 2009c: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Berlin.
- Bundesregierung/Regierungschefs der Länder*, 2008: Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland. Dresden.
- CDU*, 1994: Freiheit in Verantwortung. Grundsatzprogramm der CDU. Hamburg.
- CDU*, 2007: Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Grundsatzprogramm der CDU. Hannover.
- CSU*, 1993: In Freiheit dem Gemeinwohl verpflichtet. Grundsatzprogramm der CSU. München.
- CSU*, 2007: Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung Zukunft gestalten. Grundsatzprogramm der CSU. München.
- CDU/CSU*, 2005: Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009. Berlin.
- CDU, CSU und SPD*, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. Berlin.
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*, 2009a: Zweite Fortschreibung des Berichts „Steigerung des Anteils der FuE-Ausgaben am nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bis 2010 als Teilziel der Lissabon-Strategie“. Bericht an die Regierungschefs von Bund und Ländern. Bonn.
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*, 2009b: Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 (zweite Programmphase) vom 24.6.2009. Bonn.
- Hessisches Sozialministerium/ Hessisches Kultusministerium*, 2007: Bildung von Anfang an. Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0 bis 10 Jahren in Hessen. Wiesbaden.
- Konsortium Bildungsberichterstattung*, 2006: Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld.
- Maunz, Theodor/ Dürig, Günter/ Herzog, Roman/ Papier, Hans-Jürgen/ Di Fabio, Udo/ Badura, Peter*, fortlaufend: Grundgesetz. Kommentar. München.
- Merkel, Angela*, 2005: Regierungserklärung vor dem deutschen Bundestag am 30.11.2005.
- Merkel, Angela*, 2008: Rede auf der Festveranstaltung „60 Jahre Soziale Marktwirtschaft“ am 12.06.2008 in Berlin, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2008/06/2008-06-12-rede-merkel-60-jahre-soziale-marktwirtschaft.html> (letzter Zugriff 03.06.2009).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*, 2008: Wirtschaftsbericht Deutschland. Gesamtbeurteilung und Empfehlungen. Paris.
- Pechar, Hans*, 2006: Bildungsökonomie und Bildungspolitik. Münster/New York.

- Rösner, Ernst*, 2007: Hauptschule am Ende. Ein Nachruf. Münster.
- Schimank, Uwe/ Lange, Stefan*, 2006: Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, in: Weingart, Peter/ Taubert, Niels C. (Hrsg.): Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland. Weilerswist: 311-346.
- SPD*, 1989/1998: Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom Programm-Parteitag der SPD am 20.12.1989 in Berlin, geändert vom Parteitag am 17.4.1998 in Leipzig.
- SPD*, 2005: Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD. Berlin.
- SPD*, 2007: Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der SPD. Hamburg.
- Wolf, Frieder*, 2008a: Bildungsfinanzierung in Deutschland. Warum wir stehen, wo wir stehen – und wie es weitergehen könnte. Wiesbaden.
- Wolf, Frieder*, 2008b: Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit, in: Hildebrandt, Achim/ Wolf, Frieder (Hrsg.): Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit und Institutionenpolitik im Vergleich. Wiesbaden: 21-41.
- Wolf, Frieder/ Henkes, Christian*, 2007: Die Bildungspolitik von 2002 bis 2005: Eine Misserfolgsgeschichte und ihre Ursachen, in: Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 – 2005. Wiesbaden: 355-378.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009: Der Politikverflechtungsfalle entwischt? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 19: 39-76.

Kontinuität statt Wandel: Die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition

1 Einleitung

Große Koalitionen werden in der Politik im Allgemeinen, sicher aber in der Bundesrepublik Deutschland, als Notlösungen angesehen.¹ Sie kommen nur dann zu Stande, wenn andere, eigentlich präferierte Koalitionen aus welchen Gründen auch immer nicht realisierbar sind. Entsprechend gering ist die Einschätzung der Lösungsfähigkeit solcher Koalitionen in der allgemeinen Wahrnehmung, da sie als eine erzwungene Kooperation höchst unterschiedlicher Konzepte und Politikpräferenzen wahrgenommen werden. Deshalb wird solchen Koalitionen oft eine geringe Lebensdauer vorausgesagt, und man nimmt an, dass sie durch andauernde Streitigkeiten auch nicht in der Lage sind, wirkliche Lösungen – zumal fundamentaler Art – zu Stande zu bringen. Das öffentliche Echo auf die Begründung der Großen Koalition im Jahr 2005 war jedenfalls entsprechend, vor allem im Ausland, wo man mit den Details der deutschen Politik nicht so vertraut ist.²

Die politikwissenschaftliche Forschung sieht die Dinge etwas differenzierter. Zwar hat es in der Bundesrepublik Deutschland bisher lediglich eine Große Koalition gegeben (nämlich diejenige von 1966-1969 unter Bundeskanzler Kiesinger), doch deren Bilanz ist aus fachwissenschaftlicher Sicht eine relativ positive. So wird in der Literatur hervorgehoben, dass während dieser Regierung grundlegende Entscheidungen getroffen worden seien und es gelungen sei, im Konsens wichtige verfassungspolitische Weichenstellungen vorzunehmen (etwa durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben oder die Verabschiedung der

1 Für Hilfen bei der Materialbeschaffung zu diesem Beitrag danke ich Tobias Jakobi, Bastian Rohs und Christoph Steinbach.

2 Im vorliegenden Fall hat aber selbst einer der besten ausländischen Kenner der deutschen Politik in der Großen Koalition eine Partnerschaft unvereinbarer Gegensätze gesehen, die ohne substantielle Ergebnisse in Streitigkeiten versinken werde und vor Ablauf der Legislaturperiode zu einem Ende kommen werde (Garton Ash 2005). Für eine ähnliche Perspektive und die Voraussage, dass die Große Koalition höchstens zwei Jahre halten werde, siehe einen Kommentar in der *Financial Times* (Stelzenmüller 2005).

Notstandsgesetze) und die relativ hohen Hürden zu überwinden, die das politische System der Bundesrepublik Deutschland für grundlegende Kursänderungen vorsieht.³

Gerade angesichts der seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland ausführlich diskutierten angeblichen Reformblockade der Politik ist die Frage interessant, ob es der zweiten Großen Koalition ebenso wie ihrer Vorgängerin gelungen ist, lange diskutierte Reformvorhaben in die Tat umzusetzen und somit die Gunst der Stunde zu nutzen. Im vorliegenden Beitrag soll dieser Frage im Bereich der Innen- und Rechtspolitik nachgegangen werden. Angesichts der Vielzahl gesetzgeberischer Initiativen in diesem Bereich muss hierbei natürlich – nicht zuletzt aus Platzgründen – eine Auswahl getroffen werden. Der hierbei angelegte Maßstab orientiert sich an der politischen Wichtigkeit der Vorhaben und bezieht sowohl erfolgreiche wie auch gescheiterte gesetzgeberische Initiativen ein. Die Bewertung nach einem solchen Maßstab beinhaltet zwangsläufig ein letztlich nicht zu vermeidendes Element an Subjektivität. Als analytisches Gerüst wird dabei auf eine Typologie gesetzgeberischer Maßnahmen zurückgegriffen, die in der Politikwissenschaft etabliert ist und für den hier betrachteten Bereich vor allem zwischen Bürgerrechte einschränkenden (restriktiven) und Bürgerrechte ausweitenden (extensiven) Neuerungen unterscheidet.⁴ Ein solches Schema wird also die Analyse im folgenden Beitrag leiten, was Vorteile gegenüber einer rein chronologisch vorgehenden Darstellungsweise verspricht.

Das Hauptargument dieses Beitrags ist es, dass im Bereich der Innen- und Rechtspolitik der Regierungswechsel zur Großen Koalition nicht zu einem substantiellen Politikwechsel führte; vielmehr überwiegen deutlich die Elemente der Kontinuität, was zum einen angesichts der programmatischen Profile der vor und nach dem Regierungswechsel an der Macht befindlichen Parteien überrascht, jedoch durch spezifische Faktoren innerhalb der beiden Koalitionen jeweils erklärt werden kann. Die Argumentation wird im letzten, der Analyse des Geschehens gewidmeten Teil des Beitrags detaillierter entfaltet. Zudem wird argumentiert, dass diese Kontinuität keineswegs einen inhaltlichen Stillstand in der Innen- und Rechtspolitik darstellt. Vielmehr kam mit den Themen Online-Durchsuchung, Regulierung von Internet-Inhalten und internationaler Austausch von personenbezogenen Daten ein neuer Gegenstandsbereich politischer Auseinandersetzung auf, der Folgen bis in die parteipolitische Auseinandersetzung bei der

3 Siehe etwa als Beispiele für eine solch positive Einschätzung Schmidt 2007: 369; 399, Schmidt 2008: 87; für Belege der umfangreichen Änderungen am Grundgesetz in dieser Zeit siehe Busch 2006.

4 Diese Typologie entstammt von Beyme 1997, S. 37ff. und erweitert die klassische Typologie von Lowi 1964. Vgl. zu ihrer Anwendung auf den Bereich der Innen- und Rechtspolitik bereits Busch 2003, 2007.

Bundestagswahl 2009 hatte. Und auch in einem weiteren Bereich der Innen- und Rechtspolitik – der Integrationspolitik – kam es zu Veränderungen, die insbesondere vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen in der 14. Legislaturperiode überraschten.

Die Analyse des Beitrags ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Teil wird die Programmatik der Großen Koalition dargelegt, bevor im Hauptteil zentrale Gesetzgebungsvorhaben der Regierung beschrieben und analysiert werden. Der dritte Teil des Aufsatzes vergleicht die geplanten Vorhaben mit den erreichten Ergebnissen und nimmt eine Bewertung der Einflussfaktoren im Bereich der Innen- und Rechtspolitik in der 16. Legislaturperiode vor.

2 Die Programmatik der Großen Koalition

Wichtige Dokumente für die geplanten Vorhaben der ersten Regierung Merkel sind der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 und die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005. In beiden Dokumenten, das kann man vorwegnehmen, stehen die Bereiche der Innen- und Rechtspolitik nicht im Mittelpunkt der politischen Vorhaben. Im Koalitionsvertrag etwa werden die Vorhaben in diesem Bereich im achten von insgesamt neun Kapiteln beschrieben, was man wohl für ein Zeichen einer gegenüber anderen Politikbereichen eher untergeordneten Wichtigkeit nehmen kann.

Dabei gibt der Titel des Kapitels „Sicherheit für die Bürger“ ein sehr klares Leitthema vor. Fokus der Vorhaben ist der Kampf gegen den Terrorismus, für den eine ganze Reihe von Vorhaben nicht zuletzt auf der Ebene der Reorganisation von staatlichen Zuständigkeiten zwischen der Bundes- und der Länderebene erwähnt wird und in dem man sich eine verstärkte Einführung von Biometrie sowie Novellierungen des Pass- und Personalausweisgesetzes vornimmt. Auch der zweite (und sehr ausführliche) Teil mit der Überschrift „Migration steuern – Integration fördern“ betont vor allem den Aspekt auszubauender staatlicher Steuerung, etwa durch neue Regelungen bei Visumsverfahren und eventuellen Veränderungen nach einer durchgeführten Evaluation des Zuwanderungsgesetzes:

„Migration und Wanderungsbewegungen sind eine zentrale Herausforderung unserer Zeit. Eine gelungene Integration der Menschen, die auf Dauer zu uns kommen, ist von grundlegender Bedeutung für die innere Verfassung unserer Gesellschaft. Integration kann nur gelingen, wenn Migration gesteuert und begrenzt wird. Die damit verbundenen Aufgaben lassen sich nur durch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen einer Gesamtkonzeption bewältigen. [...] Die Integration von Ausländern und Aussiedlern in die deutsche Gesellschaft ist eine Querschnittsaufga-

be vieler Politikbereiche. Sie bleibt ein Schwerpunkt der Politik der Bundesregierung. Wir werden die Integrationsmaßnahmen auf Bundesebene beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bündeln und es damit als Kompetenzzentrum für Integration stärken“ (CDU/CSU/SPD 2005: 136f.).

Auch bei der Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag spielt der Bereich der Innen- und Rechtspolitik angesichts der Herausforderungen, denen sich die Regierung der Großen Koalition gegenübersteht, eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. So geht Kanzlerin Merkel zunächst auf die Bereiche der Renten-, Familien-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik ein, bevor sie auf das Thema der Integration kommt, dem sie dann aber eine Schlüsselrolle zuspricht. Diese Schlüsselrolle, so die Kanzlerin, finde organisatorisch ihren Niederschlag in der Ansiedlung der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration direkt im Bundeskanzleramt und stelle ein bewusstes Signal dar, „dass dies eine gesamtpolitische Aufgabe ist, der wir große Beachtung schenken wollen“ (Merkel 2005: 83).

Das in den entsprechenden Teilen des Koalitionsvertrages relativ stark betonte Thema der inneren Sicherheit wird hingegen in der Regierungserklärung praktisch nicht angesprochen, und vor allem nicht in seinem Spannungsverhältnis zum Ziel der Freiheit thematisiert. Die Kanzlerin lässt sich zwar zu einem flammenden Appell für mehr Freiheit hinreißen, und paraphrasiert sogar Willy Brandt („Lassen Sie uns mehr Freiheit wagen!“), aber diese Appelle beziehen sich immer nur auf die wirtschaftliche Freiheit: mehr Freiheit für die Forschung, für den Aufbau Ost, und in der Gesundheitspolitik. Unerwähnt bleibt trotz der damals aktuellen Debatte die Dimension von bürgerrechtlicher Freiheit und ihrer Gefährdung durch Antiterrorismus-Gesetze, obwohl Angela Merkel (2005: 77) in bewegenden Worten vom persönlichen Geschenk der Freiheit spricht:

„Die größte Überraschung meines Lebens ist die Freiheit. Mit vielem habe ich gerechnet, aber nicht mit dem Geschenk der Freiheit vor meinem Rentenalter. Alle Wege vor 1989 endeten an einer Mauer, die nur wenige Meter von diesem Platz entfernt unser Land für alle Zeit zu zerschneiden schien.“

In programmatischer Hinsicht gehörte der Bereich der Innen- und Rechtspolitik nicht zu den Feldern, in denen sich die Große Koalition als „Regierung der Taten“ (Merkel 2005: 78, 91) große Aufgaben der politischen Umgestaltung vorgenommen hatte. Reformen waren zwar im Bereich der Organisation des Staates vorgesehen (so wollte man etwa rasch die Reform des Föderalismus zu einem Ergebnis führen; vgl. Lorenz i.d.B.), und auch im Bereich der Rechtspolitik gab es eine Vielzahl von Einzelvorhaben (von einer Neuregelung des Jugendstrafvollzugs über die Verhinderung von Zwangsverheiratung bis zur Evaluation der

Strafbarkeit von Graffiti), aber ein neues, größeres Reformvorhaben stand nicht auf der Agenda.

3 Die Gesetzgebung im Bereich der Innen- und Rechtspolitik

3.1 Altlasten: Europäischer Haftbefehl

Wie viele Regierungen musste auch die der Großen Koalition sich zu Beginn ihrer Tätigkeit mit liegen gebliebenen Vorhaben aus der vorherigen Legislaturperiode beschäftigen. Im Spätsommer 2005 war beispielsweise das Informationsfreiheitsgesetz nur noch ganz knapp über die gesetzgeberischen Hürden gekommen – obwohl CDU/CSU und FDP dem Gesetz im Bundestag ihre Unterstützung versagt hatten, enthielten sich die von ihnen geführten Landesregierungen im Bundesrat und ermöglichten so ein Inkrafttreten des Gesetzes nur fünf Tage vor der Neuwahl des Bundestages (Busch 2007: 425).

In anderen Bereichen konnten Gesetzgebungsvorhaben aufgrund der verkürzten Legislaturperiode nicht mehr fertig gestellt werden, oder Urteile des Bundesverfassungsgerichts zwangen zu Novellierungen von als nicht mit der Verfassung vereinbar beurteilten Gesetzen. Um einen solchen Fall handelte es sich bei dem Gesetz zur Umsetzung eines Europäischen Haftbefehls, das nach kontroversen Verhandlungen Ende August 2004 in Kraft getreten, aber schon weniger als ein Jahr später (im Juli 2005) in Karlsruhe für nichtig erklärt worden war (BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005). Ziel des entsprechenden, aus dem Jahr 2002 stammenden Rahmenbeschlusses der Europäischen Union (ABl. EG Nr. L 190, 18.07.2002, S. 1) war eine Vereinfachung und zeitliche Verkürzung von Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewesen. Doch die Umsetzung durch die rot-grüne Bundesregierung hatte nach Ansicht des Gerichts die Grundrechte deutscher Staatsbürger verletzt und bedurfte deshalb der Veränderung.

Die Regelung zum europäischen Haftbefehl ist vor allem deshalb von Interesse, weil es hier um die Abgrenzung der Kompetenzen von nationaler und europäischer Ebene geht, die im Zuge fortschreitender Integration auch immer stärker das Feld der Innen- und Rechtspolitik betrifft. Diese Entwicklung führte bereits in der Vergangenheit immer wieder zu Auseinandersetzungen über die präzise Grenzziehung zwischen den beiden Kompetenzbereichen, und das Beharren des Bundesverfassungsgerichts auf einer wichtigen Rolle für nationalstaatliche Kompetenzen (etwa in den Urteilen über den Vertrag von Maastricht 1993 und den Vertrag von Lissabon 2009) sorgte wiederholt für Diskussionsstoff. Auch in diesem Fall betonte das Bundesverfassungsgericht die Wichtigkeit nati-

onaler Schutzrechte und tadelte die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, dass sie durch die Absenkung der Schutznormen des deutschen Auslieferungsrechts ihren Verfassungspflichten nicht genügt hätten. Aus dieser Aufforderung zogen Abgeordnete wie Jerzy Montag (Bündnis90/Grüne) den Schluss, man sollte bei der Novellierung durchaus mutig vorgehen und eigene Vorstellungen von einem rechtsstaatlichen Auslieferungsverfahren „ohne ängstliches Schielen auf den Rahmenbeschluss in die Tat umsetzen“ (PIPr. 16/43, S. 4122).

Obwohl die Bundesregierung durch Verbesserung des Rechtsschutzes, die Verweigerung von Auslieferung bei einem „maßgeblichen Inlandsbezug“ der Tat und die Ausweitung von Auslieferungsschutz auf seit Langem in Deutschland lebende Ausländer erhebliche Änderungen am ursprünglichen Konzept vorgenommen hatte, verweigerten die Oppositionsparteien dem neuen Gesetz ihre Zustimmung. Auch im Bundesrat waren erhebliche Änderungswünsche gegen die geplante Neuregelung vorgebracht worden, die jedoch in weiten Teilen nicht befolgt wurden. Dennoch stellte der Bundesrat keinen Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses, so dass die Neuregelung Anfang August 2006 in Kraft treten konnte.

3.2 Restriktive Politik: Sicherheit und der Kampf gegen den Terrorismus

Wie schon in der vorangegangenen Zeit seit den Anschlägen vom 11. September 2001 (vgl. Busch 2007), lag auch in der 16. Legislaturperiode ein inhaltlicher Schwerpunkt im Bereich der Innen- und Rechtspolitik auf den Themen Sicherheit und Kampf gegen den Terrorismus und damit auf restriktiven Elementen dieses Politikbereichs. Dabei wurden durch die Große Koalition zum einen Konsequenzen aus einer Evaluation von in den vergangenen Jahren erlassenen Anti-Terrorismus-Gesetzen gezogen wie im Fall des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes von 2006;⁵ zum anderen wurden institutionelle Neuregelungen vorgenommen, die der Verbesserung der Terrorismusbekämpfung dienen sollten, so im Gemeinsame-Dateien-Gesetz von 2006 und im BKA-Gesetz von 2008.⁶

Eine erste Diskussion über Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus fand im Jahr 2006 statt. Besondere Aktualität hatte das Thema damals durch die

5 Die Evaluation wurde im Jahr Frühsommer 2005 vorgelegt. Sie ist online abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/132850/publicationFile/9144/Bericht_BRReg_Auswirkung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf (letzter Zugriff: 12.01.2010). Dabei ergab sich, dass von den neuen Auskunftskompetenzen zurückhaltend Gebrauch gemacht wurde; von den Auskünften waren über alle Geheimdienste hinweg nur 136 Personen betroffen, davon 39 im Bereich Kreditinstitute, 0 bei Post-, 92 bei Telekommunikationsdienstleistern und 5 bei Luftfahrtunternehmen.

6 Auf geplante, sehr kontroverse Neuerungen in diesem Bereich, die im Zusammenhang mit Informationstechnologie stehen – etwa die Online-Durchsuchung von PCs verdächtiger Personen („Bundes-Trojaner“) – wird weiter unten in diesem Beitrag eingegangen werden.

(misslungenen) Kofferbombenanschläge auf Regionalzüge in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erhalten; sie hatten deutlich gemacht, dass es auch in Deutschland das Phänomen eines „einheimischen“ Terrorismus gab – was im Herbst 2007 durch den (rechtzeitig entdeckten und unterbundenen) Plan für einen Sprengstoff-Anschlag der sogenannten „Sauerland-Gruppe“ bestätigt wurde.

Die Regierung legte zwei Gesetzentwürfe vor, nämlich das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz sowie das Gemeinsame-Dateien-Gesetz. Mit ersterem sollten Regelungen, die unmittelbar nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 getroffen, aber mit befristeter Gültigkeit versehen worden waren, um weitere fünf Jahre verlängert werden.⁷ Zudem sollten die Auskunftsbefugnisse (die bisher auf das Bundesamt für Verfassungsschutz begrenzt waren) auf den Militärischen Abschirmdienst (MAD) und den Bundesnachrichtendienst (BND) ausgedehnt werden. Den Diensten sollte es in Zukunft deutlich erleichtert werden, Auskünfte über Verdächtige bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistern, Post- und Telediensteanbietern sowie Fluggesellschaften einzuholen – und dies sollte auch nicht nur für unmittelbar Verdächtige gelten, sondern auch für ein sehr weit definiertes „Umfeld“ des Terrorismus. Die bisher etwa für Auskünfte über Fluggastdaten notwendige Genehmigung der unabhängigen G10-Kommission sollte entfallen. Zudem sollte der Abruf von Auskünften zu Fahrzeugen und ihren Haltern aus dem Zentralen Fahrzeugregister ermöglicht werden.⁸

Der zweite Gesetzentwurf sollte die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung einer zentralen Anti-Terror-Datei sowie von Projektdateien schaffen, auf die sowohl Polizei wie auch Geheimdienste Zugriff haben sollten. Die Trennung der Arbeit von Polizei und Geheimdiensten (bislang ein wichtiges Prinzip der Innen- und Rechtspolitik, auch wenn sein verfassungsrechtlicher Status umstritten ist, vgl. Nehm 2004; Roggan/Bergemann 2007) wurde dadurch – zumindest im Bereich der Terrorismus-Bekämpfung – aufgehoben.⁹ Bereits im Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz war vorgesehen, dass die drei Geheimdienste in Zukunft selbst Ausschreibungen von Personen im nationalen (INPOL) wie im Schengener Informationssystem (SIS) vornehmen dürfen, was eine erhebliche Ausweitung ihrer Befugnisse darstellt.

7 Es handelte sich hierbei um die Veränderungen des Verfassungsschutzgesetzes, des BND-, MAD- und BKA-Gesetzes (vgl. Busch 2003: 323).

8 Erst nach Kritik in den Anhörungen zum Gesetz wurden z.T. Informationspflichten für Betroffene, etwa nach Abfragen bei Fluglinien, eingefügt (vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2007: 63).

9 Da § 6 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes auch die Verwendung der Daten zu einem anderen Zweck als dem der Aufklärung oder Bekämpfung des Terrorismus zulässt, ist dieser Punkt von potentiell weitreichender Bedeutung, wie auch die Opposition bei der parlamentarischen Beratung hervorhob (vgl. PlPr. 16/58, S. 5708).

Auffällig an den geplanten neuen Maßnahmen zur Terrorismusbeämpfung ist ihre starke Ausrichtung auf den Bereich der Informationstechnik und insbesondere auf die Kompetenzschaffung und -erweiterung im Bereichen von Datenbank- und Informationssystemen. Polizei und Geheimdienste sollten deutlich ausgeweitete Rechte und weniger Schranken beim Zugriff auf Informationen erhalten, um die Effektivität und Effizienz des Kampfes gegen den Terrorismus zu erhöhen. Diese den neuen Gesetzesvorhaben zugrundeliegende Strategie formulierte Bundesinnenminister Schäuble in der ersten Lesung der beiden Gesetze vor dem Bundestag wie folgt:

„Das wichtigste Instrument, Anschläge zu verhindern, ist, rechtzeitig zu wissen, was die Planungen sind. Deswegen ist Information das wichtigste präventive Mittel, wenn es darum geht, Anschläge zu verhindern und Sicherheit zu gewährleisten. Die Vernetzung von Informationen ist das Wichtigste, wenn es darum geht, die Effizienz zu steigern“ (PIPr 16/58, S. 5706).

Eine ähnliche Kausalbeschreibung nahm nur wenig später der für die SPD in diesem Bereich federführende Abgeordnete Klaus Uwe Benneter vor:

„Es ist wichtig, die Informationen möglichst frühzeitig zu erhalten; denn nur so können wir bei der Terrorbekämpfung Erfolg haben. Die frühzeitige Information ist ein Grund dafür, dass wir in Deutschland von Terroranschlägen bisher weitgehend verschont geblieben sind“ (PIPr 16/71, S. 7097).

Diese Fokussierung auf die Rolle von Informationen beförderte zum einen Diskussionen über den Unterschied zwischen Präventions- und Rechtsstaat (vgl. Denninger 2002; Leutheusser-Schnarrenberger 2008; Prantl 2008a, 2008b; Huster/Rudolph 2008), führte in der konkreten Debatte über die Gesetzentwürfe aber auch zu einer Auseinandersetzung mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder. Diese äußerten sich sehr skeptisch insbesondere zum Gesetzentwurf für das Gemeinsame-Dateien-Gesetz, den sie als Gefährdung bürgerrechtlicher Freiheiten bewerteten. Es stelle sich, so äußerten sie in einer gemeinsamen Entschließung im Oktober 2006, nämlich die Frage nach Eignung und Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahmen: „Mehr Überwachung führt nicht automatisch zu mehr Sicherheit, aber stets zu weniger Freiheit.“¹⁰ Die Ausweitung der Überwachungsbefugnisse verlange nach zusätzlichen Kontrollen, und eine verfassungsrechtlich notwendige wissenschaftliche Evaluation der

10 Entschließung der 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. bis 27. Oktober 2006 in Naumburg, zitiert nach Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2007: 64.

bisherigen Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung durch eine unabhängige Stelle fehle bislang.

Kritik an den geplanten Regelungen sowie am Vorgehen im Gesetzgebungsverfahren kam auch von der parlamentarischen Opposition. Bezugnehmend auf die Datengrundlage der Evaluierung wurde bemängelt, dass diese nicht von unabhängiger Seite, sondern in Form einer „Selbstevaluierung des Ministeriums“ stattgefunden habe – zudem nur über einen begrenzten Zeitraum.¹¹ Trotz dieser Kritik wurde allerdings von keiner Partei behauptet, die im ursprünglichen Terrorismusbekämpfungsgesetz geschaffenen Kompetenzen für Polizei und Verfassungsschutz würden von diesen exzessiv genutzt. Pauschale Ablehnung der neuen und alten Maßnahmen gab es nur von Seiten der Linken¹²; sowohl Vertreter von FDP wie Bündnis 90/Grüne (die ja das ursprüngliche Gesetz fünf Jahre früher mitbeschlossen hatten) äußerten sich differenzierter. Die Kritik konzentrierte sich v.a. darauf, dass mehr Daten als unbedingt notwendig gesammelt würden, dass die Regelungen für sogenannte „Eilfälle“ dysfunktional und gefährlich seien, und dass die Aufhebung der Beschränkungen die Gefahr berge, dass die neuen Instrumente in Zukunft auch weit über das Feld der Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus hinaus eingesetzt würden. Alle Oppositionsparteien lehnten die Gesetzentwürfe deshalb im Bundestag ab.

Doch auch von Seiten des Bundesrats gab es Kritik am Vorgehen der Bundesregierung. Beinahe wären die beiden Entwürfe bereits im Vorfeld am Widerstand der Vertreter einiger Bundesländer gescheitert – allerdings aus anderen Gründen als denen, derentwegen sie dann im Bundestag auf Kritik stießen. Zum einen wandte man sich gegen die vorgesehene Befristung der geplanten Anti-Terror-Datei. Zum anderen bemängelten der niedersächsische Innenminister Schünemann (CDU) und sein bayerischer Amtskollege Beckstein (CSU) schon im Sommer 2006, die Anti-Terror-Datei erfasse zu wenig Daten; so sei etwa nicht geplant, die Religionszugehörigkeit aufzunehmen, und zudem müsse ein „Freitextfeld“ für besondere Erkenntnisse geschaffen werden. Der Regierungsentwurf wurde daher um beide Punkte ergänzt, was im Bundestag zu Kritik, jedoch nicht zu einer Rücknahme führte. Die Befristung der Anti-Terror-Datei wurde hingegen beibehalten (vgl. BT-Drs. 16/3292).

Anfang März 2007 begann das Bundeskriminalamt mit 72 neu eingestellten Spezialisten den Aufbau der neuen Anti-Terror-Datei. Insgesamt 334 Datendateien und 511 Protokolldateien bildeten den Grundstock an Informationen, die

11 Vgl. den Abg. Wolfgang Wieland (B90/Grüne), PlPr. 16/58, S. 5712.

12 Die Abgeordnete Petra Pau führte aus: „Bürgerinnen und Bürger werden nicht als Souverän, sondern als potenzielle Gefahr betrachtet. Das lehnen wir grundsätzlich ab“ (PlPr. 16/58: 5710).

durch die neue Datei verknüpft werden.¹³ Über die Index-Datei erhalten die insgesamt 38 berechtigten Behörden seitdem Zugriff auf Namen, Bankkonten, Telefonnummern und Email-Adressen und können ersehen, wo weitere Informationen über eine gesuchte Person gespeichert sind. Im Eilfall allerdings können Daten für den direkten Zugriff durch alle Berechtigten freigeschaltet werden.

Als eine logische Folge des Fokus auf immer umfassendere Informationssammlung erscheint in diesem Zusammenhang die Initiative zur Reform des bundesdeutschen Meldewesens. Die Gesetzgebungskompetenz für das Meldewesen war durch die Föderalismusreform I im September 2006 auf den Bund übergegangen. Und so kündigte die Bundesregierung im Januar 2007 an, einen Gesetzentwurf für ein neues Meldegesetz zu erarbeiten, der die bisher 5283 kommunalen Melderegister in ein Bundesmelderegister überführen soll (Ramelsberger 2007). Neben Aspekten der Verwaltungsvereinfachung, der Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit und der Erleichterung von Polizeiarbeit hat ein solches Vorhaben natürlich auch erhebliche Konsequenzen für den Datenschutz, da eine Datei, in der die Daten der gesamten Bevölkerung an einem Platz gespeichert werden, erhebliche Missbrauchsrisiken mit sich bringt. Bedenken der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2009: 70-72) sowie Uneinigkeiten in der Kooperation mit den Ländern verzögerten jedoch die Arbeiten so weit, dass sie in der 16. Legislaturperiode nicht mehr abgeschlossen werden konnten (vgl. dazu auch BT-Drs. 16/10523).

Veränderungen in zwei thematisch verwandten Gebieten fanden hingegen statt. Zum einen wurde im Juli 2007 durch das neu gegründete Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) eine individuelle Steuernummer eingeführt, die die eindeutige Identifikation aller Steuerpflichtigen möglich macht (vgl. dazu BR-Drs. 307/07). Konsequenz war der Aufbau einer Zentraldatei aller Steuerzahler – deren Daten zuvor bei den oben erwähnten Meldestellen verwaltet worden waren. Bedenken hinsichtlich der Zweckmäßigkeit eines solchen riesigen Bestands sensibler Daten wurden u.a. vom FDP-Haushaltsexperten Solms sowie in einer gemeinsamen Stellungnahme verschiedener Wirtschaftsverbände geäußert;¹⁴ und die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder befürchteten den möglichen Ausbau zu einem (verfassungsrechtlich nicht statthaften) eindeutigen Personenkennzeichen, das eine Verknüpfung aller über eine Person gespeicherten Daten möglich macht (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2009: 106-110).

13 Vgl. hierzu die Antwort auf eine entsprechende Kleine Anfrage von Mitgliedern der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 16/2875) sowie die Meldung bei <http://www.heise.de/ct/hintergrund/meldung/print/85995> (letzter Zugriff: 28.02.2007).

14 Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/93973> (letzter Zugriff 07.08.2007).

Zum anderen wurden Änderungen am Passgesetz vorgenommen und ein Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis verabschiedet. Die Änderungen am Passgesetz wurden durch eine EU-Verordnung aus dem Jahr 2004 ausgelöst, die die Speicherung von Gesichtsbild und Fingerabdrücken des Passinhabers in elektronischer Form vorschrieb (vgl. BR-Drs. 16/07). Die Einführung biometrischer Merkmale in den Reisepass stieß allerdings auf z.T. erhebliche Bedenken, da sie mit der Speicherung der Passbilder in elektronischer Form und somit auch elektronischer Abrufbarkeit durch die Polizeibehörden verbunden war. Eine Speicherung der Fingerabdrücke, für die sich die Unionsparteien eingesetzt hatten, scheiterte am Widerstand der SPD (vgl. PIPr. 16/100, S. 10239). Dennoch waren die Oppositionsparteien nicht zur Zustimmung zu bewegen, auch wenn ihre Ablehnung bisweilen in durchaus humorvoller Art und Weise zum Ausdruck gebracht wurde:

„Wie das Krümelmonster nach Keksen ruft, ruft die CDU/CSU nach Gesetzen. Wenn sie eins hat, ruft sie nach dem nächsten und dann nach dem übernächsten. Dazu sagen wir Nein!“ (Abg. Wolfgang Wieland (Bündnis 90/Die Grünen), PIPr. 16/100, S. 10245).

War die Änderung bei den Reisepässen von der Regierung mit Sicherheitserwägungen begründet worden (auch wenn die Oppositionsparteien deren Zweckhaftigkeit anzweifeln), so wurde die Einführung des elektronischen Identitätsausweises (e-ID) neben dem Thema Sicherheit auch mit gesteigertem Nutzen und Komfort für den Besitzer gerechtfertigt. Denn elektronische Unterschrift und elektronischer Identitätsnachweis sollten deutliche Verbesserungen im Bereich von e-Government und e-Business ermöglichen und etwa bei Geschäften im Internet die zweifelsfreie Identifikation eines Geschäftspartners ermöglichen. Die vorgesehene Aufnahme von biometrischen Merkmalen war politisch umstritten, und auf Initiative der SPD wurde die Speicherung von Fingerabdrücken freiwillig gestellt, während die des digitalen Lichtbilds verpflichtend ist. Dennoch wurde das Vorhaben von den Oppositionsparteien heftig kritisiert, die die erhöhten Kosten betonten und die neuen Möglichkeiten von e-ID für weitgehend unnötig hielten. Vor allem aber wurde, nicht zuletzt vor dem Hintergrund aktueller Datenskandale bei Firmen wie Lidl, Telekom und der Landesbank Berlin die Sicherheit des neuen Personalausweises massiv in Frage gestellt und er als Instrument zur „Totalerfassung der Bürgerinnen und Bürger in diesem Land“ und „weiterer Baustein für die Mauern des Überwachungsstaates“ gesehen (so der Abg. Jan Korte (Linke) in PIPr. 16/196, S. 21304).

Die entsprechende Forschung bescheinigt dem deutschen e-ID-Konzept und seiner Realisierung hingegen einen im internationalen Vergleich hohen Datenschutz-Standard und bewertet ihn positiv (vgl. Roßnagel et al. 2008; Kubi-

cek/Noack i.E.). Man kann also – angesichts der oben zitierten Einschätzungen – wohl konstatieren, dass die politische Debatte in den hier beschriebenen Bereichen nicht ohne schablonenhafte Reaktionen auskommt. Unzweifelhaft klar ist jedoch, dass sich aus den in der 16. Legislaturperiode getroffenen Maßnahmen insgesamt ein klarer Trend zur Zentralisierung bzw. Zusammenschaltung von Informationen ergibt, der bisherigen Traditionen – die durch eine Dominanz des Föderalismus, der dezentralen Datenverarbeitung und der Zweckbindung gekennzeichnet waren – zuwiderläuft.

Der Trend zur Zentralisierung¹⁵ von bisher auf andere Weise organisierten Kompetenzen ist auch ein hervorstechendes Kennzeichen des neuen „Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ (BKA-Gesetz), das Ende 2008 verabschiedet und verkündet wurde, allerdings nicht ohne erhebliche Kontroversen. Auch hier spielten die Föderalismusreform I und die durch sie neu zugeschnittene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eine Rolle, wies doch der neue Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zur „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt“, zu.

Neben einer ganzen Reihe von neuen Kompetenzen (wie Rasterfahndung, Überwachung der Telekommunikation und Ortung von Mobilfunkgeräten) ist das BKA nach dem neuen Gesetz erstmals auch zu präventiven Ermittlungen befugt. Besonders umstritten waren im Gesetzentwurf (vgl. BR-Drs. 404/08) die Regelungen zur Einschränkung des Zeugnisverweigerungsrechts von Berufsgeheimnisträgern wie Journalisten, Rechtsanwälten und Ärzten sowie die Online-Durchsuchung von PCs (im Eilfall auch ohne richterliche Anordnung). Letztere (der sogenannte „Bundes-Trojaner“) war auch der Hauptgrund, weshalb das Gesetz zunächst im Bundesrat scheiterte – denn mehrere Bundesländer mit Regierungsbeteiligung von SPD, FDP und Grünen enthielten sich der Stimme. Nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses durch die Bundesregierung kam es zu einer Verabschiedung, in der allerdings lediglich der Richtervorbehalt für alle Formen von Online-Durchsuchung eingeführt wurde. Mit denkbar knapper Mehrheit (35 zu 34 Stimmen) im Bundesrat verabschiedet, drückte sich der Protest in der Ankündigung zahlreicher Verfassungsklagen, u.a. durch den früheren Innenminister Gerhard Baum (FDP), aus. Erst die noch ausstehenden höchstrichterlichen Entscheidungen werden also zeigen, ob die vielfältigen Vorwürfe der Nicht-Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und der Grundrechtsverletzungen tatsächlich zutreffen.

¹⁵ Vgl. hierzu auch Lange 2008.

3.3 Extensive Politik: Bewegung im Bereich Integrationspolitik

Neben der zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung das Feld der Innen- und Rechtspolitik dominierenden Tätigkeit im Bereich Anti-Terrorismus und Sicherheit entfaltete die Regierung der Großen Koalition auch Aktivitäten in einem Bereich, den man als *extensiv*, also Rechte von Bürgerinnen und Bürgern ausweitend, interpretieren kann. Hier sind neben einem Gesetz zur Neuregelung der Verbraucherinformation (BT-Drs. 16/5723)¹⁶ sowie einem Gesetz zu Neuerungen bei der Klärung von Vaterschaft (BT-Drs. 16/6561) vor allem das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz zu nennen sowie eine Reihe von Initiativen in der Integrationspolitik.

Das „Gesetz zur Neuregelung des Rechts auf Verbraucherinformation“ sollte vor dem Hintergrund von Lebensmittelskandalen der Vergangenheit (Stichwort Gammelfleisch) den Zugang von Verbrauchern zu bei Behörden vorhandenen Informationen verbessern und Behörden verpflichten, in bestimmten Fällen von Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen von sich aus und unter Nennung der Namen betroffener Unternehmen die Öffentlichkeit zu informieren. Die Interessen der Verbraucher sollten gestärkt und die Transparenz im Lebensmittelsektor erhöht werden. Allerdings war die genaue Ausgestaltung zwischen Bund und Ländern umstritten, und die im Gesetz vorgesehene Erhebung von Gebühren für die Verbraucher bei Auskünften stieß auf die Kritik der Oppositionsparteien (vgl. die Debatte in PlPr. 16/108, S. 11188). In der rot-grünen Koalition war es nicht zur Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes gekommen.

Mit der gesetzlichen Neuregelung im Bereich der Klärung von Vaterschaft reagierte der Gesetzgeber auf die steigende Verbreitung von privaten DNA-Tests, die an der Abstammung zweifelnde Väter in wachsendem Maße heimlich einsetzten. Da solche heimlichen Tests nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts das Recht des betroffenen Kindes auf informationelle Selbstbestimmung verletzen, hatte das Gericht den Gesetzgeber aufgefordert, ein von der Anfechtung der Vaterschaft unabhängiges Verfahren zur Klärung der Abstammung zu schaffen.¹⁷ Dies geschah durch die Einführung eines Anspruchs auf Einwilligung in einen genetischen Test, der von Vater, Mutter oder Kind im

16 Siehe auch BT-Drs. 16/1408: Bei dieser Version des Gesetzes verweigerte der Bundespräsident die Ausfertigung aufgrund von Kompetenzänderungen nach der Föderalismusreform I, da der ursprüngliche Entwurf eine Übertragung von Aufgaben vom Bund auf Länder und Kommunen vorsah (vgl. BT-Drs. 16/3866).

17 Dies war übrigens nicht das einzige Gesetz im Bereich Vaterschaft in dieser Legislaturperiode. Ein weiteres (vgl. BT-Drs. 16/3291) schuf ein Anfechtungsrecht öffentlicher Stellen bei Vaterschaftsanerkennungen, um einen Missbrauch zur Erlangung eines Aufenthaltsrechts in der Bundesrepublik zu verhindern.

Zweifelsfall vor einem Familiengericht durchgesetzt werden kann. Obwohl es in der öffentlichen Debatte um die privaten DNA-Tests auch die Forderungen gegeben hatte, diese völlig freizugeben bzw. sie ganz zu verbieten, fand der Gesetzentwurf bei der Beratung im Bundestag allgemeine Zustimmung, auch wenn Details von den Oppositionsparteien kritisiert wurden. Während die FDP dem Entwurf zustimmte, enthielten sich die Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen der Stimme, und lediglich die Fraktion der Linkspartei stimmte gegen ihn (vgl. die Debatte in PIPr. 16/145, S. 15325-15331).

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, das im August 2006 in Kraft trat, hatte seine Wurzeln auf europäischer Ebene. Verschiedene Richtlinien des Rates der Europäischen Union aus den Jahren 2000 bis 2004 verpflichteten den deutschen Gesetzgeber, Gleichbehandlung hinsichtlich der Merkmale Rasse, ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Identität und Geschlecht in zivil- und sozialrechtlicher Hinsicht sowie in Bezug auf den Bereich Beschäftigung und Beruf sicherzustellen.¹⁸ Eine Umsetzung dieser Richtlinien war bereits in der 15. Legislaturperiode versucht worden und bis in den Vermittlungsausschuss gekommen, dann aber aufgrund des vorzeitigen Endes der Regierung Schröder/Fischer im Jahr 2005 nicht mehr verabschiedet worden (BT-Drs. 15/4538, vgl. auch Busch 2007: 422 sowie SZ, 06.09.2005).

Der Anfang Mai 2006 eingebrachte (und als „besonders eilbedürftig“ gekennzeichnete) Gesetzentwurf entsprach in großen Teilen dem ein Jahr zuvor gescheiterten Entwurf; und er war ähnlich umstritten. Von Seiten der FDP wurde der Regierung vorgehalten, ihr Entwurf gehe weit über die europarechtlich gebotenen Notwendigkeiten hinaus, schaffe neue und unnötige Bürokratie, und werde den Individuen, die geschützt werden sollten, eher Nachteile verschaffen. Einschränkungen der Privatautonomie durch umfassende Regelungen sowie Beweislastumkehr in Richtung Nachweis der Nicht-Diskriminierung waren in der Vorperiode auch von Seiten der Christdemokratie bemängelt worden, und entsprechende Kritik wurde auch nun wieder im Gesetzgebungsverfahren vorgetragen.¹⁹ Auch in der öffentlichen Debatte war die wahrgenommene Einschränkung der Entscheidungsfreiheit durch die Gleichbehandlungsvorschriften auf deutliche Kritik gestoßen. Eine repräsentative Umfrage des Allensbacher Instituts aus dem Jahr 2005 etwa hatte den Befragten folgende hypothetische Situation vorgelegt: Ein Vermieter möchte seine Wohnung vermieten; es bewerben sich ein Deutscher und ein Ausländer, und der Vermieter entscheidet sich für den deutschen Bewerber. Daraufhin klagt der Ausländer gegen den Vermieter, weil er sich

18 Vgl. hierzu im Detail den Gesetzentwurf in BT-Drs. 16/1780.

19 Vgl. etwa den Abg. Jürgen Gehb (CDU/CSU), der das Gesetz als „kein gutes, aber ein immerhin tragfähiges“ bezeichnete (PIPr. 16/43, S. 4034).

diskriminiert fühlt. Dass als Folge des geplanten Gesetzes der Vermieter nun vor Gericht nachweisen müsse, nicht diskriminiert zu haben, fanden 64 Prozent der Befragten falsch und nur 22 Prozent richtig.²⁰ Unterschieden nach Parteipräferenzen fand sich dabei die stärkste Ablehnung bei Anhängern von CDU/CSU (71 Prozent) und SPD (63 Prozent), während die geringste sich bei denen von FDP (55 Prozent) und PDS (53 Prozent) fand. Dass in der 16. Legislaturperiode nun ausgerechnet die ersten beiden Parteien *für* und die letzten beiden *gegen* die Neuregelung stimmten, stellt eine subtile Ironie dar.

Im parlamentarischen Verfahren gab es allerdings auch die entgegengesetzte Position, nämlich eine Ablehnung des Gesetzentwurfs mit der Begründung, die in ihm enthaltenen Schutzmaßnahmen seien zu gering und ein Rückschritt gegenüber dem *status quo*. So kritisierte die Abgeordnete Sevim Dagdalen (Linke):

„Mit diesem Gesetzentwurf geben Sie den Betroffenen nur ein schwaches Instrument an die Hand, ihr Recht auf Nichtdiskriminierung auch gerichtlich durchzusetzen. Klagebefugnisse von Gewerkschaften und Betriebsräten werden zusammengestrichen. Für kleinere Betriebe haben Sie das Klagerecht komplett abgeschafft. Sie lassen damit die Mehrzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Regen stehen“ (PIPr 16/43, S. 4034).

Die Fraktion von Bündnis 90/Grüne stimmte dem Gesetzentwurf hingegen zu, da man in ihm den ursprünglichen rot-grünen Entwurf weitgehend erhalten sah. Der Union wurde ironisch vorgehalten, dass sie nun in der Regierungsrealität gesehen habe, dass ihre Ablehnung aus der Vergangenheit nicht aufrechtzuerhalten sei; und die wenigen Verschlechterungen, die angesichts des Positionswechsels aus Gründen der Gesichtswahrung eingefügt worden seien, würden sich in der Rechtspraxis als unwirksam erweisen, da die Gerichte sie europarechtskonform auslegen würden (so der Abg. Volker Beck (Bündnis 90/Grüne), PIPr 16/43, S. 4035f.). Bei der Abstimmung im Bundestag stimmten denn auch 18 Abgeordnete der CDU/CSU gegen den Entwurf, und weitere drei enthielten sich der Stimme; 65 Abgeordnete der Fraktion erklärten in einer gemeinsamen persönlichen Erklärung, sie könnten dem Gesetzentwurf „[n]ur unter Zurückstellung größter persönlicher Bedenken“ zustimmen (PIPr. 16/43, S. 4154). Die inhaltliche Positionsänderung der Unionsparteien war also offenkundig politisch hochumstritten gewesen und wohl durch einen Tauschhandel gegen einen entsprechenden Positionswechsel der SPD bei der am nächsten Tag stattfindenden Abstimmung über die Föderalismusreform erleichtert worden.

Der Schatten von in der Vergangenheit eingenommenen Positionen hätte auch den Bereich der Integrationspolitik belasten können. Schließlich hatten

20 Damals noch zum Entwurf des Antidiskriminierungsgesetzes, vgl. Allensbacher Bericht 4/2005.

CDU/CSU etwa die von der ersten rot-grünen Regierung betriebenen Reformen im Bereich Staatsbürgerschaftsrecht – und damit die prononcierteste integrationspolitische Maßnahme seit Langem – seinerzeit auf das Schärfste bekämpft (vgl. Busch 2003). Dennoch waren es nach sieben Jahren SPD-Führung im Bereich der Innenpolitik Politikerinnen und Politiker aus der CDU, die es mit der Erstellung eines „Nationalen Integrationsplans“ unternahmen, neue inhaltliche und institutionelle Wege in diesem Politikbereich zu gehen. Auch wenn keine konkreten Gesetzgebungsvorhaben entstanden, so wurden doch in mehrfacher Hinsicht innovative Schritte unternommen.

Die Bundesregierung strebte in diesem Bereich für die Zukunft einen „umfassenden systematischen Ansatz in der Integrationspolitik“ an (Merkel 2007: 7). Ausgehend von der Prämisse, dass Zuwanderung Teil der deutschen Geschichte sei und 15 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund im Lande lebten, wurde Integration zur „Aufgabe von nationaler Bedeutung“ erklärt (Merkel 2007: 12). Deshalb wurde auch eine Vielzahl von Akteuren in die neuen Aktivitäten eingebunden. Zentral war dabei die Teilnahme von Bundesländern und kommunalen Spitzenorganisationen, die gemeinsam mit Migrantenorganisationen und Vertretern aus den Bereichen Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen, Medien, Wissenschaft und Kultur in einer Reihe von Arbeitsgruppen mit insgesamt über 350 Mitgliedern²¹ konkrete Themen bearbeiteten, Verbesserungspotentiale identifizierten und Arbeitsprogramme aufstellten. Von Sprach- und Integrationskursen über generelle Fragen von Bildung und Ausbildung sowie die besondere Lage von Frauen und Mädchen bis zum Themenbereich Integration durch Sport und in den Medien wurden dabei eine Vielzahl von Vorschlägen, konkreten Maßnahmen und Selbstverpflichtungen erarbeitet. Federführend war dabei die „Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“, Maria Böhmer (CDU). Diese Position war zuvor dem Familienministerium zugeordnet gewesen. Durch die Ansiedlung im Kanzleramt und die Ernennung der Beauftragten zur Staatsministerin im Kanzleramt wurde auch in organisatorischer Hinsicht durch Aufwertung ein Zeichen von der Regierung gesetzt, dass ihr dieses Thema wichtig sei – ebenso wie durch die Ankündigung, bis Ende 2008 einen Zwischenbericht über die Fortschritte vorzulegen.

Das Thema Zuwanderung, das politisch lange Zeit in der Bundesrepublik umstritten gewesen war (vgl. Busch 2003), war nun also weitgehend depolitisiert und wurde im politischen Tagesgeschäft kleingearbeitet. Durch die Einbeziehung der Migrantenorganisationen wurde ein neuer, partizipativer Ansatz gewählt. Der erste Fortschrittsbericht vom Oktober 2008 (Bundesregierung 2008) zieht eine recht positive Bilanz der über 400 angestoßenen Maßnahmen und enthält eine

21 Siehe die Auflistung der Teilnehmer der Arbeitsgruppen in Bundesregierung 2007.

Vielzahl von empirischen Informationen über die Lage von Migrantinnen und Migranten in der Bundesrepublik.

Von der Bundesregierung als Querschnittsaufgabe definiert, waren für die neue Integrationspolitik eine Vielzahl von Bundesministerien verantwortlich. Das Bundesministerium des Innern spielte dabei eine eher untergeordnete Rolle. Jedoch kam aus diesem Bereich eine weitere innovative Initiative für den Bereich Integration. Mit der „Deutschen Islamkonferenz“ wurde im Herbst 2006 erstmals ein Rahmen für einen strukturierten Dialog zwischen Staat und Vertretern des Islam geschaffen. Aufgrund der im Vergleich zu den christlichen Religionen sehr unterschiedlichen Organisationsmerkmale der islamischen Religionsgemeinschaft (nämlich ohne Kirchenstruktur) war dies nicht nur in inhaltlicher, sondern auch in religionsrechtlicher Hinsicht ein Schritt in substantielles Neuland. Auch hier wurde das partizipative Element in den Vordergrund gestellt und der Schwerpunkt auf Dialog gelegt – strukturelle Ähnlichkeiten zum Vorgehen im Bereich der sonstigen neuen Integrationspolitik.²² Im Gegensatz zum nach etablierten Strukturen in Staat und Zivilgesellschaft vorgehenden letzteren Bereich wurde bei der Islamkonferenz allerdings weniger auf umfassende Repräsentation gesetzt als auf eine Abdeckung des gesamten vorhandenen Spektrums an Positionen: so wurden mit Schleswig-Holstein und Bayern lediglich zwei Bundesländer (mit unterschiedlichen Regierungsparteien) eingebunden, und neben einer Reihe von muslimischen Organisationen eine Reihe von Personen islamischen Bekenntnisses gewissermaßen *ad personam* hinzugezogen – unter ihnen auch bekannte Kritikerinnen des Islam wie die Soziologin Necla Kelek.²³

Die mangelnde Repräsentativität auf der Seite der muslimischen Vertreter ist der Abwesenheit von Organisationsstrukturen geschuldet, die den christlichen Glaubensgemeinschaften vergleichbar wären; dennoch ist sie ein Kritikpunkt, ebenso wie der von einigen (eher fundamentalistisch orientierten) muslimischen Vertretern geäußerte Zweifel, die Islam-Konferenz diene der Etablierung eines „deutschen Islam“ und der Entfremdung von den Wurzeln und Grundlagen der Religion.²⁴ Diskussionsthemen wie die Einführung von islamischem Religionsunterricht, die Etablierung islamischer theologischer Fakultäten oder der Bau von Moscheen orientieren sich am staatskirchenrechtlichen Repertoire, das im Umgang mit dem Christentum etabliert ist.

22 Zu Details der Struktur sowie den diskutierten Sachgebieten s.a. den Bericht Deutsche Islam-Konferenz 2009.

23 Siehe die Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf der offiziellen Webseite der Deutschen Islam-Konferenz (<http://www.deutsche-islam-konferenz.de/>). Siehe zur Frage der Auswahl auch BT-Drs. 16/3088.

24 Vgl. etwa die Webseite <http://www.muslimrecht.org/>.

Als letztes Thema im Bereich der Ausweitung von bürgerlichen Rechten soll noch kurz auf den Themenbereich Datenschutz eingegangen werden. Schon seit Beginn der 14. Legislaturperiode stand eine grundlegende Überarbeitung des Datenschutzgesetzes auf der politischen Agenda – sie war sowohl 1998 wie auch 2002 in den Koalitionsverträgen der rot-grünen Regierungen angekündigt worden. Trotz inhaltlicher Vorarbeiten im Bereich des Innenministeriums, etwa durch in Auftrag gegebene wissenschaftliche Gutachten (Roßnagel et al. 2001), hatten diese Absichten allerdings nie zu einem konkreten Gesetzesentwurf, geschweige denn zu einer tatsächlichen oder auch nur versuchten Verabschiedung geführt. Und auch die Große Koalition konnte sich – trotz einer Reihe von (weiter oben bereits erwähnten) Datenschutzskandalen – dazu nicht aufraffen. Lediglich zu einer partiellen Novellierung reichte es auf den letzten Metern der Großen Koalition im Sommer 2009, als durch Änderungen des Bundesdatenschutzgesetzes vor allem Schutzrechte von Arbeitnehmern gegenüber Arbeitgebern, Schutzrechte der Verbraucher beim Handel mit Adressdaten sowie die Tätigkeit von Auskunftseien neu geregelt wurden.²⁵ Vor allem das sogenannte „Listenprivileg“ im Adresshandel, das im Rahmen von Geschäftswerbung die Verwendung und Veräußerung von zusammengefassten Daten auch ohne die individuelle Zustimmung der Betroffenen erlaubt, war politisch sehr umstritten gewesen, da die Unionsparteien es weitgehend erhalten wollten.²⁶ Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne auf Verankerung eines Grundrechts auf Datenschutz im Grundgesetz (BT-Drs. 16/9607) wurde bei Enthaltung von FDP und Linkspartei mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen abgelehnt.

3.4 Ein neues Konfliktfeld? Online-Durchsuchungen, Internet-Sperren und Datentransfer

Wenn dem Datenschutz in der 16. Legislaturperiode somit anstelle einer grundsätzlichen Reform nur eine partielle Überholung zuteil wurde und die Debatte über die konkreten Veränderungen keine große Aufmerksamkeit erreichte, so spiegelt dies nur zum Teil die Wichtigkeit des Themenbereichs in der 16. Legislaturperiode wider. Denn wie zu Beginn des Beitrags bereits angesprochen, haben im Verlauf der Großen Koalition eine Reihe von Auseinandersetzungen um im weiteren Sinne mit dem Bereich Datenschutz zusammenhängende Themen ein solches Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit erregt, dass es wohl angemessen ist, hier vom Entstehen eines neuen Konfliktfeldes zu sprechen.

25 Vgl. BT-Drs. 16/13219, 16/10581, 16/12011 und 16/13657.

26 Vgl. etwa die Meldung vom 23. März 2009 unter <http://www.spiegel.de/netzwelt/tech/0,1518,614958,00.html> (letzter Zugriff 01.02.2010).

Gegenstand in diesem neuen Konfliktfeld ist, grob gesprochen, die Freiheit im Internet. Konkrete Ausformungen des Konfliktes gab es dabei aus mehreren Anlässen, am prominentesten in der 16. Legislaturperiode anhand der Themen Online-Durchsuchung von PCs („Bundestrojaner“), Vorratsdatenspeicherung und Bekämpfung von Kinderpornographie²⁷ im Internet. Die Auseinandersetzungen nahmen dabei zunächst durchaus die Form eines klassischen Konflikts zwischen Parteien an, der zur Präzisierung der Positionen und zur eigenen Profilbildung beitragen kann. Das war so im Fall der Frage der Online-Durchsuchung von privaten Computern. Von Innenminister Schäuble im Herbst 2006 in die Debatte eingebracht, erregte der Vorschlag, beim BKA eine Kompetenzstelle auszubauen und mit der Fern-Durchsuchung von verdächtigen PCs zu betrauen,²⁸ sofort Skepsis beim Koalitionspartner SPD und dem von ihm geführten Bundesjustizministerium. Verstärkt wurde dieser Konflikt durch ein Urteil des Bundesgerichtshofs, der im Februar 2007 mit Verweis auf die Strafprozessordnung heimliche Durchsuchungen verbot;²⁹ vielmehr müsse der Verdächtige der Durchsuchung gewahr sein.

Die Weiterführung des Konflikts folgte dann einer klassischen Auseinandersetzung nach unterschiedlichen Prioritäten zwischen Schutz von Privatheit und Effektivität in der Verbrechensbekämpfung: Während etwa Innenminister Schäuble, die bayerische Landesregierung und BKA-Chef Ziercke rasche rechtliche Änderungen zugunsten einer Online-Durchsuchung verlangten, warnten Liberale wie Burkhard Hirsch vor den Gefahren für die Privatsphäre der Bürger, die Presse warnte vor Grundrechtsmissachtung, und SPD-Politiker forderten hohe Gesetzeshürden bei einer Implementation der Online-Durchsuchung. Ohne allzu viel technische Kompetenz wurden die jeweiligen Gefolgschaften mobilisiert, allerdings ohne zu einer Lösung zu gelangen. Selbst Änderungen am Grundgesetz wurden angedacht, mangels möglicher Mehrheit aber dann wieder verworfen.³⁰ Eine Folge der anhaltenden Debatte war eine Verbreitung der Furcht, dass der Staat tatsächlich in nennenswertem Maße anfangen könne, private Computer zu durchsuchen. Demonstrationen „gegen den Überwachungswahn“ bekamen mehr Zulauf und Unterstützung von Organisationen wie dem

27 Der Begriff „Kindsmissbrauch zu pornographischen Zwecken“ wäre wohl angemessener, hat sich aber in der öffentlichen Debatte nicht durchgesetzt.

28 Vgl. die Meldung bei <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,444687,00.html> (letzter Zugriff 01.02. 2010).

29 BGH Az. StB 18/06. S.a. die Meldung bei <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,druck-464339,00.html> (letzter Zugriff 01.02.2010).

30 Einen knappen Überblick über die Debatte bietet etwa die Meldung <http://www.heise.de/news/ticker/meldung/92578> (letzter Zugriff 01.02.2010).

DGB, dem Deutschen Anwaltsverein, dem Deutschen Journalistenverband und anderen.³¹

Die Konflikte um die Vorratsdatenspeicherung verstärkten den vorhandenen Konflikt noch weiter; doch seinen Höhepunkt erreichte er im Frühjahr 2009 mit einer Gesetzesinitiative von Bundesfamilienministerin von der Leyen, die Kinderpornographie im Internet bekämpfen sollte. Die Kerngedanken des Entwurfs (Erfassung von Webseiten mit entsprechendem Inhalt; Umleitung von Zugriffen auf eine Stoppmeldung; Identifikation und mögliche strafrechtliche Verfolgung der Zugriff suchenden Internetbenutzer) bedeuteten, dass eine ganze Reihe von Akteuren (praktisch alle Internetprovider sowie das Bundeskriminalamt) aktiv einbezogen werden mussten (vgl. BT-Drs. 16/12850).

Die Initiative, die ohne Abstimmung mit dem Koalitionspartner vermutlich primär aus Gründen der erhofften politischen Popularität ergriffen worden war, stieß bei IT-Experten wegen ihrer technischen Unbedarftheit sofort auf Kritik, da die vorgesehenen Sperren leicht zu umgehen seien.³² Selbst der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages bescheinigte dem Entwurf, weitgehend wirkungslos und gleichzeitig grundrechtsgefährdend zu sein. Für alle Beobachter höchst erstaunlich war jedoch der völlig unerwartete Mobilisierungseffekt, den die Initiative in der politischen Öffentlichkeit hatte. Obwohl es ja um ein politisch sehr heikles Thema ging (niemand möchte wohl Hersteller oder Nutzer von Kinderpornographie verteidigen oder in Schutz nehmen), sprachen sich zahlreiche Bürger offen gegen den Entwurf aus. Sie verwahrten sich gegen das Konzept einer Zensur des Internet durch das BKA (das die Sperrlisten erstellen sollte) und gegen den Aufbau einer Infrastruktur, die eine Sperrung von Teilen des Internet technisch möglich machen würde. Höhepunkt des Protests war eine Online-Petition an den Bundestag, die vorgeschlagene Änderung des Telemediengesetzes abzulehnen – weil die Sperrlisten geheim seien und ihre Erstellung keiner Kontrolle unterliege. Dies gefährde das Grundrecht auf Informationsfreiheit. Die Petition auf der Webseite des Deutschen Bundestages wurde innerhalb von drei Wochen von 134.015 Bürgern unterzeichnet – ein Rekord, und mehr als zweieinhalb Mal so viele wie zu einer Befassung des Petitionsausschusses notwendig war.³³ Dennoch wurde das „Zugangserschwerungsgesetz“ – nach einigen Über-

31 Vgl. die Angaben bei Busch/Jakobi i.E. sowie die Meldung unter <http://www.heise.de/newsticker/meldung/96385> (letzter Zugriff 01.02.2010).

32 Vgl. zusammenfassend etwa die Meldung <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,druck-619505,00.html> (letzter Zugriff 01.02.2010).

33 Dass die Bedenken, eine einmal existierende Sperr-Infrastruktur werde womöglich auch bald zur Sperrung anderer Inhalte genutzt, berechtigt waren, zeigten rasch auftauchende Forderungen aus dem politischen Raum zur künftigen Sperrung von rechtsextremen Webseiten, solchen mit Gewalt-Verherrlichung, von urheberrechtlich bedenklichen Seiten, von Glücksspiel-Seiten und von „Hass-

arbeitungen – vom Bundestag mit den Stimmen der Großen Koalition verabschiedet; Bundespräsident Köhler weigerte sich allerdings Ende November 2009, das Gesetz zu unterzeichnen und verlangte zusätzliche Informationen von der Regierung, ehe er das Gesetz schließlich am 17. Februar 2010 doch ausfertigte (FAZ, 01.12.2009; 18.02.2010).³⁴

Interessant sind die politischen Konsequenzen der Auseinandersetzung um dieses Thema. In der SPD hatte sich vor allem der seit 2007 existierende parteieigene Online-Beirat gegen den Gesetzentwurf gewandt, wobei Furcht vor Zensur im Internet und ein Verweis auf die Ineffektivität der geplanten Maßnahmen für die Bekämpfung von Kinderpornographie dabei ebenso eine Rolle spielten wie die Angst, die SPD werde sich „für die Digitale Generation unwählbar“ machen.³⁵ Als die Partei dennoch dem Gesetz zustimmte, beschloss der Beirat, sich aufzulösen. Nach der Bundestagswahl und dem Wechsel in die Opposition änderte die SPD dann im Dezember 2009 jedoch ihre Haltung und kündigte eine Initiative zur Aufhebung des Gesetzes an.³⁶

Hauptprofiteur der politischen Auseinandersetzung war 2009 zweifelsohne die „Piraten-Partei“, eine 2006 nach schwedischem Vorbild gegründete Partei, die sich vor allem für Freiheit im Internet, Schutz der diesbezüglichen Freiheits- und Privatheitsrechte und Datensicherheit einsetzt.³⁷ Die Partei erfuhr im Jahr 2009 einen erheblichen Mitgliederzuwachs, und sie feierte signifikante Wahlerfolge: Bei der Wahl zum Hessischen Landtag im Januar 2009 erreichte sie 0,5 Prozent; bei der Wahl zum Europaparlament im Juni 0,9 Prozent, und bei der Bundestagswahl sogar 2,0 Prozent. In ihren Hochburgen, den Universitätsstädten, kam sie sogar bisweilen bis knapp an die 5-Prozent-Hürde (z.B. Jena: 4,8%); bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen errang die Partei jeweils einen Sitz in den Stadträten von Aachen und Münster. Die staatliche Wahl-

Seiten“ (vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Sperrungen_von_Internetinhalten_in_Deutschland, letzter Zugriff 01.02.2010).

34 Anfang Februar 2010 rückte auch die neue CDU/FDP-Regierung von dem beschlossenen Gesetz ab und nahm einen Kurswechsel hin zur Löschung statt Sperrung der entsprechenden Webseiten vor (vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,676669,00.html> [letzter Zugriff 08.02.2010]). Durch die unerwartete Ausfertigung des Gesetzes kam sie deshalb in die heikle Situation, ein Gesetz anwenden zu müssen, das sie nun inhaltlich ablehnte.

35 Siehe die Erklärung vom 17. Juni 2009 unter <http://lumma.de/2009/06/17/stellungnahme-des-spd-online-beirats-zu-netzsperrungen/> (letzter Zugriff 01.02.2010).

36 So der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Olaf Scholz gegenüber heise online. Siehe die Meldung unter <http://www.heise.de/newsticker/meldung/SPD-wendet-sich-gegen-Internet-Sperrgesetz-884257.html> (letzter Zugriff 01.02.2010).

37 Mehr Details sind zu finden unter <http://www.piratenpartei.de/> (letzter Zugriff 01.02.2010). Der Name „Piraten“ bezieht sich auf die Forderung der schwedischen Ur-Piraten-Partei nach Änderungen den Urheberrechts, freiem Austausch von Wissen und einer Ausweitung von Kopierrechten an digitalen Gütern wie Musik etc.

kampfkosten-Erstattung bedeutet nach diesen Ergebnissen einen erheblichen Finanzschub für die neue Partei, die nach ihren Inhalten im Moment als Vertreterin eines technisch-liberal orientierten Bürgertums einzuordnen ist. Ob es in Zukunft zu einer organisatorischen Konsolidierung und einer programmatischen Festigung der Partei kommen wird, kann einstweilen noch nicht vorausgesagt werden. Das Beispiel der Grünen vor drei Jahrzehnten hat freilich gezeigt, dass auch eine ursprüngliche *single-issue*-Partei, wenn sie ein mobilisierungsfähiges Thema hat, sich zu einer dauerhaften Größe im Parteiensystem entwickeln kann.

4 Analyse: Inhalte, Parteienwettbewerb, politische Konzepte

Zum Abschluss des Beitrags soll nun eine analytische Bilanz gezogen werden. Wie ist die Tätigkeit der Großen Koalition in der 16. Legislaturperiode einzuschätzen? Kriterien für eine solche Einschätzung liefert die den Beitrag gliedernde Aufteilung nach extensiven und restriktiven Maßnahmen. Demnach stellen sich Fragen nach den Machtbefugnissen des Staates – wurden sie ausgeweitet oder zurückgenommen? Wurden Sanktionen verschärft oder gelockert? Und inwieweit grenzt der Staat die Rechte des einzelnen Bürgers ein oder weitet sie aus? Daneben interessieren natürlich Fragen nach dem Einfluss der supranationalen Ebene (also der Europäischen Union) auf die innenpolitische Gesetzgebung, und schließlich die Frage nach dem Einfluss der Dynamik im Parteienwettbewerb.

Der Beitrag macht deutlich, dass die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition bei einer Unterscheidung nach den Kriterien extensiv / restriktiv ziemlich stark auf der restriktiven Seite einzuordnen ist. Eindeutig überwiegen bei den Gesetzgebungsvorhaben die auf die Stärkung der staatlichen Kapazitäten in den Bereichen Sicherheit und Anti-Terrorismus ausgerichteten Vorhaben, die sich (vom Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz bis zum BKA-Gesetz) wie ein roter Faden durch die 16. Legislaturperiode ziehen. Dass diese Stärkung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten aber nicht nur auf sicherheitsrelevante Themen beschränkt ist, zeigt die Kontroverse um die Bekämpfung von Kinderpornographie; auch hier war es der erste Reflex der Politiker der Großen Koalition, einen scharfen Restriktionskurs einzuschlagen – unter Verpflichtung von gesellschaftlichen Akteuren wie Internet-Anbietern als Hilfssherif, die binnen sechs Stunden die staatlichen Vorgaben umsetzen mussten, denen aber (ähnlich wie bei der Vorratsdatenspeicherung) noch nicht einmal die ihnen entstehenden Kosten ersetzt werden sollten.³⁸ Auch die vor allem von Bundesinnenminister Schäuble

³⁸ Paradox und widersprüchlich war hierbei auch die Regelung, dass die Sperrpflicht nur für Internet-Anbieter mit mindestens 10.000 Teilnehmern gelten sollte; Kleinanbieter und (speziell im Gesetzentwurf erwähnt) alle staatlichen Einrichtungen wie Behörden, Bibliotheken, Universitäten und

angestoßenen öffentlichen Debatten im Umkreis von Fußball-Weltmeisterschaft 2006 und G8-Gipfel in Heiligendamm 2007 über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren – die aufgrund der dafür erforderlichen und von der SPD abgelehnten Grundgesetzänderungen keine gesetzgeberischen Folgen zeitigten – deuten in diese Richtung.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist natürlich die Frage zentral, ob der Regierungswechsel von 2005 auch zu einem Politikwechsel führte. Dies wäre zu erwarten, wenn der Regierungswechsel zu einer markanten Verschiebung von Präferenzen in einem Politikfeld führt. Unterteilt man den politischen Raum (in Anlehnung an die Analysen von Kitschelt 1993 und Kitschelt/McGann 1997) entlang den Achsen „links-rechts“ und „autoritär-libertär“, so kann man die gegenwärtig für Koalitionsbildungen auf Bundesebene in Frage kommenden deutschen Parteien in einer Vierfelder-Matrix abbilden (vgl. Abbildung 1). Nach dieser Darstellung hat der Koalitionswechsel von Rot-Grün zur Großen Koalition zu einer Veränderung der politischen Präferenzen geführt, von dem dann auch ein Politikwechsel hin zu einer restriktiveren Innen- und Rechtspolitik zu erwarten gewesen wäre, da nun in der 16. Legislaturperiode keine „libertär“ orientierte Partei mit Präferenzen für extensive Politik mehr an der Regierung beteiligt war.

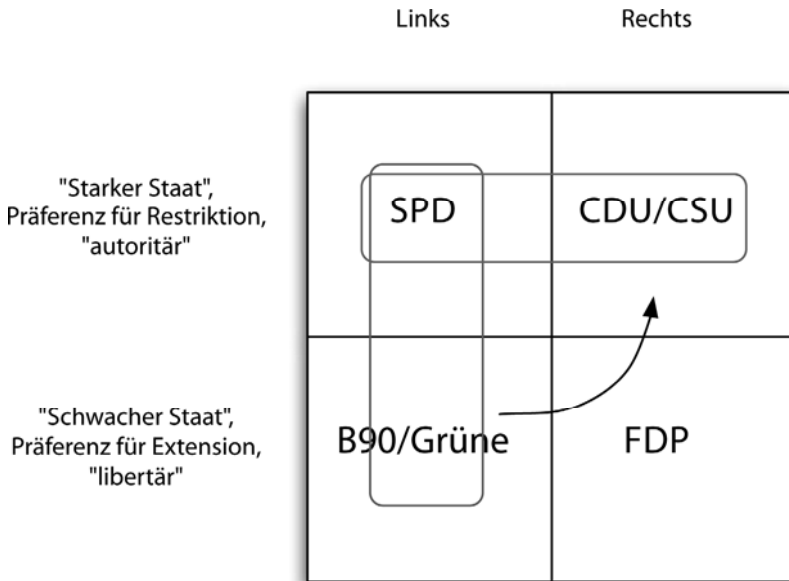
Diese theoretisch hergeleitete Erwartung konfliktiert allerdings mit der Realität, denn der angesprochene Politikwechsel von einer eher extensiven zu einer eher restriktiven Innen- und Rechtspolitik hatte bereits in der Legislaturperiode von 2002 bis 2005 stattgefunden (Busch 2007). Natürlich ist in Rechnung zu stellen, dass in der Zeit nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 fast überall in der Welt gesetzgeberische Reaktionen mit dem Ziel der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu beobachten waren.³⁹

Festzuhalten bleibt daher, dass die dargestellten Präferenzen gewissermaßen *ceteris paribus* gelten und durch Kontextbedingungen Veränderungen erzwungen werden können. Im vorliegenden Fall hat der Kurswechsel also bereits vor dem Regierungswechsel stattgefunden – zweifellos zudem begünstigt durch die Tatsache, dass mit dem SPD-Politiker Otto Schily ein Vertreter einer eher „autoritär“ positionierten Partei das Innenministerium leitete, den zudem eine höchst delikate Beziehung mit seinen früheren Parteifreunden und damaligen Koalitionspartnern von Bündnis 90/Grüne verband, die der Ausweitung staatlicher Kompetenzen im Anti-Terror-Kampf sehr skeptisch gegenüberstanden.

Schulen sind deshalb von der Sperrpflicht nicht betroffen – ein Faktum, dass den Nutzern von Kinderpornographie daher offensichtliche Schlupflöcher eröffnet.

39 Vgl. dazu die in dem Sammelband von Armin von Bogdandy et al. 2004 veröffentlichten Analysen.

Abbildung 1: Koalitionswechsel 2005 und parteipolitische Präferenzen



Dass in der 16. Legislaturperiode der Trend zu einer „Securisierung“ der Innen- und Rechtspolitik sowie einer Stärkung und Zentralisierung polizeilicher Kompetenzen unter dem Passepartout-Argument des Kampfes gegen den Terrorismus noch weiter zunahm, sollte angesichts der Verteilung der politischen Kräfte also nicht weiter verwundern. Eher erklärungsbedürftig erscheint Kontinuität in einem anderen Teilbereich der Innen- und Rechtspolitik, nämlich den extensiven Reformen der ersten rot-grünen Regierung von 1998 bis 2002. Die damaligen Neuerungen (vom Staatsbürgerschaftsrecht bis zur homosexuellen Lebenspartnerschaft) waren von der Union mit allen Mitteln politisch bekämpft worden (vgl. etwa die Nachweise bei Busch 2003). Es wäre also zu erwarten gewesen, dass die Unionsparteien Versuche unternehmen würden, zumindest einige der damals eingeführten Reformen aufzuheben.

Doch es kam zu keinen Initiativen in dieser Richtung. Zum einen wären sie sehr wahrscheinlich am Veto des sozialdemokratischen Koalitionspartners gescheitert, der das eigene politische Erbe nicht aufgeben wollte. Zum anderen machen die Unionsparteien (v.a. die CDU) seit dem Beginn des Jahrzehnts eine erhebliche Modernisierung in gesellschaftspolitischen Fragen durch, die sich in der 16. Legislaturperiode beispielsweise durch fundamentale Reformen im Bereich der Familienpolitik (vgl. Henninger/von Wahl i.d.B.) – und in der Innen-

und Rechtspolitik durch die oben beschriebenen Initiativen der Integrationspolitik – ausdrückten. Die Versuche von Kanzlerin Merkel, die Union auch gesellschaftspolitisch in der Mitte der deutschen Wählerschaft zu positionieren, hatten also zur Folge, dass etwa auch im Bereich der sogenannten „Homo-Ehe“ der *status quo* akzeptiert wurde – zumal sich Befürchtungen, hierbei handle es sich um „den schlimmsten Angriff auf Familie und Gesellschaft“⁴⁰, offenbar nicht erfüllt hatten.

Auf der nationalen Ebene kann man also feststellen, dass die in der Forschung weitgehend akzeptierte These von der starken Ausprägung von Pfadabhängigkeit in der deutschen Politik – begründet vor allem im spezifisch bundesdeutschen Föderalismus mit seinen hohen Konsenserfordernissen, der Logik von Koalitionsregierungen und der starken Stellung von relativ autonomen Mitregierungen wie dem Bundesverfassungsgericht – auch für die Innen- und Rechtspolitik der 16. Legislaturperiode als bestätigt gelten kann. Substantielle Kursänderungen wurden nicht vorgenommen und Änderungen aus der Vergangenheit von der neuen Regierung akzeptiert.

Die generelle Richtung der bundesdeutschen Innen- und Rechtspolitik erhielt zudem noch Rückenwind von der europäischen Ebene. Einige der in der 16. Legislaturperiode verabschiedeten Gesetze hatten ihren Ursprung in EU-Direktiven – neben dem Allgemeinen Gleichstellungsgesetz etwa der Europäische Haftbefehl oder Änderungen am Passgesetz. Auch die Europäische Union hatte sich – wenn auch mit einer gewissen Verzögerung – des Themas Anti-Terrorismus angenommen und arbeitete es gewissermaßen auf bürokratische Weise klein. Der Prümmer Vertrag, den zehn Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen im Jahr 2005 abgeschlossen hatten und der 2008 (auf Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft) in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt wurde, stellt mit der verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor allem in der Terrorismusbekämpfung auch auf europäischer Ebene die Stärkung polizeilicher Kompetenzen vor allem durch Informationsaustausch in den Mittelpunkt.⁴¹ So gewähren sich die Mitgliedsstaaten gegenseitig automatisierten Zugriff auf Datenbanken, in denen DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeuginformationen gespeichert sind, ermöglichen Abgleiche und gewähren Amtshilfe bei der Gewinnung von DNA-Material.

Das Paradigma, dass mehr Information bei der Abwehr von verdeckten terroristischen Angriffen stets von Vorteil sei und dass der Staat alles tun müsse,

40 So der Abg. Norbert Geis (CDU) am 10.11.2000 vor dem Deutschen Bundestag (PIPr. 14/131, S. 12615).

41 Vgl. Art. 1 Abs. 1 des Vertrages, abrufbar unter <http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf> (letzter Zugriff 01.02.2010).

um solche Informationen zu gewinnen,⁴² kann demnach als handlungsleitend sowohl auf der nationalen wie auf der supranationalen Ebene angesehen werden. In der Tat stehen demokratisch gewählte Politiker unter dem Druck, alles dafür zu tun, Anschläge zu verhindern; und sicher will ein Minister nach einem gelungenen Anschlag sagen können, es sei alles Mögliche zur Verhinderung getan worden. Dem analysierenden Beobachter stellt sich dabei dennoch die Frage, ob hier nicht falsche Erwartungen existieren und weiter ausgebaut werden. Denn zum einen ist das Problem bei der Abwehr verdeckter Anschläge oft nicht der Mangel an relevanter Information, sondern die Überfülle von *irrelevanter* Information. Die amerikanische Historikerin Roberta Wohlstetter stellte in ihrer berühmten Studie über die amerikanische Auswertung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse vor dem japanischen Überfall auf Pearl Harbor im Jahr 1941 nach einer erschöpfenden Analyse aller verfügbaren Unterlagen fest, es sei „much easier *after* the event to sort the relevant from the irrelevant signals. After the event, of course, a signal is always crystal clear; we can now see what disaster it was signaling since the disaster has occurred. But before the event it is obscure and pregnant with conflicting meanings“ (Wohlstetter 1962: 387).⁴³ Das hier geschilderte Dilemma ist ein grundsätzliches, das auch durch einen noch so umfangreichen Ausbau von Informationssammlung und -analyse auf allen Ebenen von polizeilicher und geheimdienstlicher Tätigkeit nicht umgangen werden kann; dieser Ausbau kann vielmehr ein falsches Gefühl von Sicherheit erzeugen, das wahrscheinlich eines Tages enttäuscht wird.

Das alles ist umso schwerwiegender einzustufen, als der angesprochene Ausbau nicht ohne Kosten vonstatten geht – Kosten in finanzieller Hinsicht, aber auch Kosten im Hinblick auf den Abbau und die Aushöhlung bürgerrechtlicher Freiheiten. Konkret besteht daher die Gefahr, dass genau die Freiheiten, derentwegen die existierende freiheitlich-demokratische Grundordnung geschützt werden soll, ihrer Verteidigung zum Opfer fallen könnten und der schützen wollende Staat sich in diesem Prozess in einen Überwachungsstaat verwandelt – denn nur einem solchen ist ja wirklich umfassende Informationssammlung möglich.

Diese Gefahr wird, das wurde in der obigen Darstellung klar, bisweilen zum Schüren politischer Ängste gebraucht. Doch das bedeutet nicht, dass sie nicht real ist. Analysen von Beobachtern (Lichtblau 2008) und Praktikern (Wax 2008) im US-amerikanischen Justizsystem zeigen, dass im „war on terror“ seit dem 11. September 2001 rechtsstaatliche Grundsätze oft unter die Räder kommen, wenn der Staat seine Befugnisse über die Maßen ausdehnt. Eine Hauptgefahr besteht

42 Vgl. dazu die oben zitierten Aussagen von Wolfgang Schäuble (CDU) und Klaus Uwe Benneter (SPD).

43 Siehe auch die Einschätzung im offiziellen Bericht zu den Anschlägen vom 11. September 2001 in The 9/11 Commission Report 2004: 339.

darin, dass oft Regelungen mit sehr weitreichender Gültigkeit beschlossen werden, die dann auch in unerwarteter Weise und weit jenseits der intendierten Absichten angewandt werden können: So nutzte beispielsweise die britische Regierung eine Ermächtigung des unmittelbar nach den Anschlägen in Amerika beschlossenen „Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001“ zur Beschlagnahmung von Guthaben isländischer Banken im Herbst 2008, als sie nach deren Verstaatlichung fürchtete, dass die bis auf 1 Mrd. Pfund geschätzten Einlagen von 108 britischen Kommunen und anderen öffentlichen Dienstleistern andernfalls nicht zurückgezahlt werden würden.⁴⁴

Der britische Staat ist freilich einer, der auf dem Weg zur umfassenden Überwachungsgesellschaft schon sehr weit vorangekommen ist, und politologische Erklärungen für die umfassende Ausprägung von Videoüberwachung, die Welt größte DNA-Datenbank und den Aufbau eines täglich 50 Mio. Autokennzeichen auswertenden und auf fünf Jahre speichernden Verkehrsüberwachungssystems rekurrieren vor allem auf die „ungehinderte britische Mehrheitsdemokratie“ mit den Merkmalen hochzentralisierter Staatsaufbau, Einparteiensregierung und Abwesenheit einer geschriebenen Verfassung (Busch 2010). Ob diese Analyse stimmt, wird man nicht zuletzt daran ablesen können, ob sich das institutionell so anders konstituierte bundesdeutsche politische System im Angesicht ähnlicher Herausforderungen anders entwickeln wird.

Dazu könnten zum einen der Föderalismus, zum anderen der Koalitionszwang und zum dritten Mitregierungen wie das Bundesverfassungsgericht beitragen. Wie weiter oben anhand des BKA-Gesetzes geschildert wurde, können die Interessen von Bund und Ländern selbst bei gleicher parteipolitischer Präferenz auch in Sicherheitsfragen divergieren; der in Koalitionen notwendige Ausgleich von politischen Präferenzen kann sich ebenfalls als Bremse bei der Durchsetzung einseitiger Interessen bewähren; und das Bundesverfassungsgericht kann in vielfältiger Hinsicht die Parameter auch in der Innen- und Rechtspolitik beeinflussen. Viele Kritiker restriktiv orientierter Entscheidungen in der 16. Legislaturperiode haben denn auch bereits Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht, etwa gegen das BKA-Gesetz und die Vorratsdatenspeicherung. Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Beitrages sind diese Verfahren noch nicht beendet. Ob das Gericht – aufbauend auf seinem wegweisenden Urteil von 1983 zur „informationellen Selbstbestimmung“ (BVerfGE 65, 1) – die Schutzrechte der einzelnen Bürger stärken und analog zu der Entscheidung vom Februar 2008⁴⁵ den Daten- und Vertraulichkeitsschutz informationstechnischer Systeme

44 Vgl. die Meldungen unter <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601102&sid=aXjIA5 Nz yM5c> (letzter Zugriff 9.10.2008) und http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7662027.stm (letzter Zugriff 10.10.2008).

45 Siehe dazu Denninger 2009.

ausbauen (und somit der staatlichen Informationssammlung Grenzen setzen) wird, oder ob es im Angesicht der terroristischen Bedrohung die Stärkung staatlicher und polizeilicher Exekutivbefugnisse für zulässig erkennen wird und in ihnen eher den Versuch der Sicherung eines „Grundrechts auf Sicherheit“ (Isensee 1983) sieht, wird man begründet erst nach der Analyse der jeweiligen Entscheidungen sagen können.

Literatur

- Bogdandy, Armin von/ Wolfrum, Rüdiger/ Walter, Christian et al.* (Hrsg.), 2004: Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty? Berlin/Heidelberg/New York.
- Beyme, Klaus von*, 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen.
- Bundesregierung*, 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen. Stand: Juli 2007. Berlin.
- Bundesregierung*, 2008: Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht. Berlin.
- Busch, Andreas*, 2003: Extensive Politik in den Klippen der Semisouveränität: Die Innen- und Rechtspolitik der rot-grünen Koalition, in: Egle, Christoph/ Ostheim, Tobias/ Zohlhnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden, 305–327.
- Busch, Andreas*, 2006: Verfassungspolitik in der Bundesrepublik, in: Schmidt, Manfred G./ Zohlhnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden, 33–56.
- Busch, Andreas*, 2007: Von der Reformpolitik zur Restriktionspolitik? Die Innen- und Rechtspolitik der zweiten Regierung Schröder, in: Egle, Christoph/ Zohlhnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden, 408–430.
- Busch, Andreas*, 2010: Politik, Prävention, Privatheit: Orwell und die britische Gegenwart, in: Seubert, Sandra/ Niesen, Peter (Hrsg.): Die Grenzen des Privaten. Baden-Baden, 145–164.
- Busch, Andreas/ Jakobi, Tobias*, i.E.: Die Erfindung eines neuen Grundrechts. Zu Konzept und Auswirkungen der „informationellen Selbstbestimmung“, in: Hönnige, Christoph/ Kneip, Sascha/ Lorenz, Astrid (Hrsg.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem. Wiesbaden.
- CDU/CSU/SPD*, 2005: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin, 11.11.2005.
- Denninger, Erhard*, 2002: Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10-11: 22–30.
- Denninger, Erhard*, 2009: Neues Computergrundrecht? Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung, in: Müller-Heidelberg, Till/ Finckh, Ulrich/ Steven, Elke/ Assall, Moritz/ Pelzer, Marei/ Würdinger, Andrea/ Kutscha, Martin/

- Gössner, Rolf/ Engelfried, Ulrich (Hrsg.): Grundrechte-Report 2009. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Frankfurt am Main, 20–26.
- Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, 2007: Tätigkeitsbericht 2005-2006. 21. Tätigkeitsbericht. Bonn.
- Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, 2009: Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2007 und 2008. 22. Tätigkeitsbericht. Bonn.
- Deutsche Islam-Konferenz (DIK)* (Hrsg.), 2009: Drei Jahre Deutsche Islam-Konferenz 2006-2009. Muslime in Deutschland – deutsche Muslime. Berlin.
- Garton Ash, Timothy, 2005: Germany and France are the new sick men of Europe, in: *The Guardian*, 22. September 2005.
- Huster, Stefan/ Rudolph, Karsten (Hrsg.), 2008: Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Frankfurt am Main.
- Isensee, Josef, 1983: Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982. Erw. Fassung. Berlin.
- Kitschelt, Herbert, 1993: Class Structure and Social Democratic Party Strategy, in: *British Journal of Political Science* 23 (3): 299-337.
- Kitschelt, Herbert/ McGann, Anthony J., 1997: The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis. Ann Arbor.
- Kubicek, Herbert/ Noack, Torsten, i.E.: The Path Dependency of National Electronic Identities. A Comparison of Innovation Processes in Four European Countries, in: *Identity in the Information Society*.
- Lange, Hans-Jürgen, 2008: Der Wandel des föderalen Sicherheitsverbundes, in: Huster, Stefan/ Rudolph, Karsten (Hrsg.): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Frankfurt am Main, 64–81.
- Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine, 2008: Auf dem Weg in den autoritären Staat, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1: 61–70.
- Lichtblau, Eric, 2008: Bush's law. The Remaking of American Justice. 1. Aufl. New York.
- Lowi, Theodore J., 1964: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: *World Politics* 16 (4): 677–715.
- Merkel, Angela, 2005: Regierungserklärung, in: Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages, 16. Wahlperiode, 4. Sitzung, 30.11.2005, S. 76-91.
- Merkel, Angela, 2007: Vorwort, in: Bundesregierung: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen. Stand: Juli 2007. Berlin.
- Nehm, Kay, 2004: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 46: 3289–3295.
- Prantl, Heribert, 2008a: Der Terrorist als Gesetzgeber. Wie man mit Angst Politik macht. München.
- Prantl, Heribert, 2008b: Die Abgründe der Prävention. Zu den Mechanismen des Überwachungsstaats, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 9: 57–67.
- Ramelsberger, Annette, 2007: Wenn der Staat alle Register zieht. Das deutsche Meldesystem ist veraltet, fehlerhaft und löchrig – jetzt soll es endlich geändert werden, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18. Januar 2007: 2.

- Roggan, Fredrik/ Bergemann, Nils*, 2007: Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland. Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdaten und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 13: 876–881.
- Roßnagel, Alexander/ Hornung, Gerrit/ Schnabel, Christoph*, 2008: Die Authentisierungsfunktion des elektronischen Personalausweises aus datenschutzrechtlicher Sicht, in: *Datenschutz und Datensicherung* 3: 168–172.
- Roßnagel, Alexander/ Pfitzmann, Andreas/ Garstka, Hansjürgen*, 2001: Modernisierung des Datenschutzrechts. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Berlin.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München.
- Schmidt, Manfred G.*, 2008: Germany: The Grand Coalition State, in: Colomer, Josep Maria (Hrsg.): *Comparative European politics*. 3. Aufl. London, 58–93.
- Stelzenmüller, Constanze*, 2005: Merkel's coalition will be lucky to survive two years, in: *Financial Times*, 11. Oktober 2005.
- The 9/11 Commission Report*, 2004: Final report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Authorized edition. New York.
- Wax, Steven T.*, 2008: *Kafka comes to America. Fighting for Justice in the War on Terror*. New York, NY.
- Wohlstetter, Roberta*, 1962: *Pearl Harbor. Warning and Decision*. Stanford, Calif.

Neue Muster der Verfassungspolitik unter der Großen Koalition?

1 Einleitung

An die Große Koalition wurden in der Verfassungspolitik hohe Erwartungen gestellt. Endlich sollten die jahrelangen Streitigkeiten über die Reform des deutschen Föderalismus beigelegt werden, die kurz vor der Bundestagswahl 2005 gescheitert war, und es schien im Idealfalle sogar die Möglichkeit gegeben, über reine Abstimmungskoalitionen hinauszugehen und gemeinsame Gestaltungskonzepte zu entwickeln.

Der vorliegende Beitrag untersucht, ob sich diese Erwartungen erfüllt haben. Zunächst skizziert er seinen neo-institutionalistischen Zugriff und formuliert theoretische Annahmen zur Verfassungspolitik unter der Großen Koalition. Im zweiten Teil analysiert er anhand ausgewählter prozessübergreifender Merkmale, wie spezifisch die Verfassungspolitik während der 16. Legislaturperiode im Vergleich zu den anderen Legislaturperioden war. Der dritte Teil hebt darauf ab, die konkreten verfassungspolitischen Prozesse zu erklären. Das Fazit resümiert, inwiefern die Große Koalition in der Verfassungspolitik eher ein Patt oder neue Möglichkeiten schuf.

2 Theoretische Überlegungen zur Verfassungspolitik unter einer Großen Koalition

Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien wie der Bundesrepublik Deutschland lassen sich gut mithilfe eines neo-institutionalistischen Ansatzes erklären (March/Olsen 1989; Immergut 1998). Demnach sind die Akteure in solchen etablierten Systemen eingebettet in ein bereits bestehendes Gefüge formeller und informeller Regeln, das ihrem Handeln Anreize setzt oder Sanktionen auferlegt. Sie stellen diese Regeln nicht infrage, sofern ihnen nicht konkrete Alternativen nützlicher scheinen. Änderungen am Institutionengefüge, darunter

an den Verfassungsnormen, werden theoretisch nur vorgenommen, wenn sich die entscheidenden Akteure davon einen Nutzen versprechen, der die Kosten der Regeländerung übersteigt (Elster 1993; Elster/Slagstad 1993; Bogdanor 1988; Congleton/Swedenborg 2006; Laffin 2000 u.a.). Diese Annahme gilt v.a. für Initiatoren von Verfassungsänderungen; für diejenigen Akteure, die Verfassungsänderungsinitiativen anderer zustimmen, lässt sie sich empirisch nur bedingt bestätigen. Zudem ist die Rationalität je nach Interaktionsorientierung der an Aushandlungen beteiligten Akteure¹ unterschiedlich ausgeprägt (Lorenz 2008; vgl. auch Scharpf 2006). Das Rationalitätspostulat erweist sich trotz dieser Einschränkungen als insgesamt tragfähige Erklärung, wenn man Kosten und Nutzen breiter versteht. Sie ergeben sich nicht allein aus der Substanz des Vorhabens, wie von Vetospieleransätzen erfasst, sondern auch hinsichtlich der Effekte einer Zustimmung oder Ablehnung auf die Aussicht darauf, in künftigen Interaktionen mit anderen eigene Präferenzen maximal durchsetzen zu können („sozialer“ Nutzen). Zudem sind Akteure an einer Minimierung der Entscheidungskosten interessiert. Sie befürworten eher inkrementelle Neuerungen, da sie hier Kosten und Nutzen besser abschätzen können (Voigt 1999; North 1990).

Die Einrichtung einer Großen Koalition ändert nichts an den Anreiz- und Sanktionsstrukturen, die sich aus der Hürde für Verfassungsänderungen, dem Umfang oder der Güte der Verfassung ergeben (Lutz 1995; Sartori 1994) oder aus den Kontinuitätskonstruktionen um die Verfassung und der Verfassungskultur (Vorländer 2002; Melville 2001). Gingen die Akteure davon aus, dass das Regierungsbündnis der beiden größten Parteien nur vorübergehend bestand, so war es wahrscheinlich, dass auch ihre Strategien relativ konstant blieben, d.h. den sonst üblichen Routinen folgten, weil sich die Änderungen des Verhaltens und des sie umgebenden Regelwerkes dann kaum lohnen. Es war zu erwarten, dass die beiden großen Regierungsparteien sich nicht besonders dafür engagieren, Zustimmung weiterer parlamentarischer Akteure zu ihren verfassungspolitischen Vorhaben zu generieren, weil dies für die Bereitstellung der notwendigen Mehrheit nicht nötig war, sondern sich darauf konzentrierten, die Länder für eine Zustimmung zu gewinnen. Unwahrscheinlich war es, dass sie ihre verfassungsändernde Mehrheit dazu nutzen würden, den Regierenden mehr Rechte einzuräumen und demokratische Mechanismen außer Kraft zu setzen, weil sie antizipieren mussten, dass sie künftig in der Opposition sein könnten und dann Nachteile zu erwarten hätten.

Insofern sollte sich die Verfassungspolitik auch unter einer Großen Koalition vornehmlich auf ihre Standardthemen konzentrieren und weiterhin durch die Interaktion zwischen den beiden Regierungsparteien bestimmt sein, die in der

1 Man kann unterscheiden zwischen einer altruistischen, einer kooperativen, einer individualistischen und einer kompetitiven Interaktionsorientierung (Lorenz 2008).

bundesdeutschen Verfassungspolitik aufgrund der Kombination aus Mehrheitserfordernis und Machtverhältnissen in Bundestag und Bundesrat ohnehin routinemäßig kooperieren. Da beide auch während einer gemeinsamen Regierungsausübung unterschiedliche programmatische Zielsetzungen verfolgen und sich profilieren müssen, war abzusehen, dass sich mit der Einrichtung der Großen Koalition die Zahl der Vetospieler (Tsebelis 2002) nur formell verringerte, nämlich in Bezug auf die institutionellen Akteure Bundestag und Bundesrat. Faktisch sollte weiterhin ein Bedarf an Aushandlungen bestehen, die sich allerdings in eine andere Arena verschöben. Dies gälte besonders in denjenigen Themenbereichen, die das Profil linker und rechter Parteien ausmachen.² Hier waren auch unter einer Großen Koalition keine Änderungen zu erwarten.

Abweichungen konnten sich hingegen aus folgenden Gegebenheiten einer Großen Koalition ergeben: Das erhöhte Interesse daran, vor den Wählerinnen und Wählern mit Taten Rechenschaft abzulegen, kann die Zustimmung zu einer Entscheidung, die nicht unmittelbar „von der Sache her“ interessant ist, nützlich erscheinen lassen. Konstante Interaktionen im Rahmen der Koalition und gemeinsame Entscheidungen senken die Höhe der Entscheidungskosten bei jeder nächsten Entscheidung und verschieben damit den Punkt, ab wann eine Verfassungsänderung Nutzen abwirft. Bei jeder gemeinsamen Entscheidung sind beide Parteien unmittelbar öffentlich als Verantwortliche zu erkennen, dadurch fällt das Kalkül einer Schuldvermeidung weg, das Änderungen des Status quo im Allgemeinen und weiterreichende Änderungen im Besonderen üblicherweise dämpft.³ Dass die Koalition eine „Verpflichtung vor dem Wähler“ kommunizieren kann, über einen längeren Zeitraum und nicht nur punktuell zu kooperieren, sowie das relative Kräftegleichgewicht zwischen den Beteiligten erhöhen die Chance, dass sie Ideen des anderen ohne Furcht vor einem „Gesichtsverlust“ aufgreifen. Aufgrund der stabilen Interaktionen kann schneller auf Verfassungsänderungsanreize reagiert werden, die sich aus veränderten Umständen ergeben. Diese prinzipiell reformförderlichen Umstände bezogen sich aber lediglich auf die *Verarbeitung* möglicher Anreize für Verfassungsänderungen durch die politischen Akteure. Nahmen sie keinen Änderungsbedarf wahr, so hatten sie keinen Wert für die Erklärung des verfassungspolitischen Outputs.

2 Das sind die Themen innere Sicherheit, Streitkräfte und Verteidigung, Wirtschaftssystem und sozialstaatliche Dienstleistungen, Familie und Formen privaten Zusammenlebens, Religion, Nationalität und Multikulturalität (vgl. Klingemann/Volkens 2001).

3 Dies gilt prospektiv (falls die Entscheidung sich als Fehlschlag erweisen sollte) und retrospektiv: Die Koalitionäre konnten sich gegenseitig dazu verpflichten, eine Entscheidung nicht öffentlich damit zu begründen, dass sie nötig sei, um früheres Versagen des anderen auszugleichen.

Um zu prüfen, ob diese Annahmen sich empirisch bestätigten, werden im Folgenden zunächst wesentliche Merkmale der Verfassungspolitik während der zweiten Großen Koalition „vermessen“ und dann konkrete Prozesse verglichen.

3 Verfassungspolitische Grundmuster

In der 16. Legislaturperiode wurden 30 Gesetzentwürfe oder Gesetzesanträge für Verfassungsänderungen im Bundestag bzw. im Bundesrat eingebracht.⁴ Dies übertraf alle vorangegangenen Legislaturperioden in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, darunter die Spitzenreiter nach der deutschen Einheit,⁵ und auch die 22 Änderungsinitiativen während der ersten Großen Koalition. Die Abweichung ist noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, dass es sich bei den Entwürfen und Anträgen nur um Initiativen im gesetzgeberischen Standardverfahren handelte. Hinzu kamen Vorstöße im Rahmen der Gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, deren Einrichtung im Dezember 2006 der Bundestag mit den Stimmen der CDU/CSU-, SPD- und FDP-Fraktion sowie der Bundesrat einstimmig beschlossen (BT-Plenarprotokoll 16/74: 7393A ff.; BR-Drs. 913/06). In der Kommission wurden daher parallel zu den genannten Initiativen in den Verfassungsorganen allgemeine Empfehlungen, aber auch Quasi-Gesetzesinitiativen unterbreitet.⁶ Erst die Ergebnisse der kommissionsinternen (und -externen) Verhandlungen wurden dann als Paket-Grundgesetzänderungsentwürfe parallel im Bundestag sowie im Bundesrat formalisiert und sind damit in der o.g. Zahl erfasst.

Eine Abweichung der 16. Legislaturperiode vom Standardmuster der Agendasetzung bestand darin, dass die Regierungsfaktionen wesentlich aktiver waren als die Bundesregierung. Während sie vier eigene Initiativen und drei weitere gemeinsam mit der FDP (3) bzw. Bündnis 90/Grünen (2) einbrachten, legte die Bundesregierung nur einen Entwurf vor, deutlich weniger als sonst (Tabellen 1, 2). Hier fand also – zumindest formal – eine leichte Verschiebung statt. Eine zweite Abweichung bestand darin, dass die Linksfraktion aktiver war als in den Legislaturperioden zuvor. Eine dritte Abweichung manifestierte sich in der Einbringung eines fraktionsübergreifenden Antrags von Einzelabgeordneten. Dies erinnert an die Frühzeit der Bundesrepublik und könnte unter Umständen auf die Entstehung einer neuen, quer durch die Parteien verlaufenden Konfliktlinie hindeuten.⁷ Eine vierte Abweichung bestand schließlich darin, dass im Rahmen der

4 Alle nachfolgenden Angaben entsprechen dem Stand 5.9.2009.

5 27 Initiativen waren 1990 bis 1994 eingebracht worden, 25 in der Legislaturperiode danach.

6 Etliche Vorschläge sind in den 174 Kommissionsdrucksachen dokumentiert.

7 Die Initiative richtete sich auf die Verankerung der Generationengerechtigkeit im Grundgesetz.

Föderalismuskommission II neben den Vertretern der Bundesregierung, des Bundestags und der Landesexekutiven auch Vertreter der Landtage und der Kommunen Agendasetzungsmöglichkeiten besaßen. Über Anhörungen und schriftliche Stellungnahmen konnten selbst Sachverständige stärker als sonst Verfassungsänderungen anregen oder ihre Ausgestaltung beeinflussen.

Ansonsten entsprach das formelle Initiativverhalten in etwa dem üblichen Muster: Die Koalitionsfraktionen brachten keine separaten verfassungspolitischen Initiativen ein, sondern traten ausschließlich zusammen auf, während die Oppositionsfraktionen nie gemeinsam, sondern stets separat auftraten – selbst bei sehr ähnlichen Anliegen. Von den 30 Grundgesetzänderungsinitiativen gingen 16 von einzelnen Oppositionsfraktionen aus, die damit ähnlich aktiv waren wie sonst. Sechs Entwürfe stammten von der FDP, fünf von der Linken und vier von Bündnis 90/Grünen. Sieben Anträge brachten ein oder mehrere Bundesländer im Bundesrat ein.⁸ Das verstärkte verfassungspolitische Engagement der FDP und von Ländern⁹ wich vom langfristigen Verhalten ab, entsprach aber dem Trend der vorangegangenen Legislaturperioden.

Tatsächlich verabschiedet wurden während der zweiten Großen Koalition sechs Grundgesetzänderungen, davon eine am Anfang der Legislaturperiode 2006 und vier am Ende 2009. Tabelle 1 gibt einen Überblick über diese Verfassungsänderungen und über die Daten der Abstimmungen.

Im Unterschied zur stark erhöhten Zahl der Verfassungsänderungsinitiativen lag die Zahl der verabschiedeten Verfassungsänderungsgesetze im Bereich der vorangegangenen Legislaturperioden seit 1990.¹⁰ Der Wert der ersten Großen Koalition von zwölf Grundgesetzänderungsgesetzen wurde nicht erreicht.

Die beschlossenen Textänderungen relativieren die Feststellung einer „normalen“ Anzahl von Änderungsgesetzen pro Legislaturperiode. Allein die Föderalismusreform I erfolgte über 21 geänderte und vier hinzugefügte Artikel bzw. 49 Textänderungen. Dies waren so viele Textänderungen wie während der gesamten 12. Legislaturperiode 1990 bis 1994 (52), die bis dahin den zweiten Rang in der Änderungsintensität einnahm. Die höchste Zahl von 69 Textänderungen während der 5. Legislaturperiode der ersten Großen Koalition (Busch 2006: 47) dürfte

8 Die erwähnte fraktionsübergreifende Initiative von Einzelabgeordneten wurde wegen ihrer großen Zahl hier mitberücksichtigt.

9 Im Bundesrat brachten diverse Länder Vorlagen ein: 2006 zunächst Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, dann Bayern, Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, 2007 Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen sowie später Berlin und Rheinland-Pfalz, 2008 Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie einmal Berlin allein, 2009 Baden-Württemberg und Bremen.

10 Hier gab es jeweils sechs, vier und fünf Änderungen. Nur während der zweiten (verkürzten) rot-grünen Koalition waren trotz grundsätzlicher Einigung auf die Föderalismusreform I keine Änderungen verabschiedet worden.

insgesamt erreicht oder übertroffen worden sein. Insgesamt wurden 41 Artikel des Grundgesetzes modifiziert oder eingefügt (Tabelle 1).

Tabelle 1: Grundgesetzänderungen in der 16. Legislaturperiode

Verabschiedung BT/ BR	Gegenstand (geänderte oder ergänzte Verfassungsartikel)
30.06.2006/ 07.07.2006	Föderalismusreform I: Veränderung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates durch Neubestimmung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes, Neuordnung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung, Abbau von Mischfinanzierungen, Neufassung der Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c GG)
24.04.2008/ 23.05.2008 ¹¹	Festschreibung des Rechts auf Erhebung der sog. Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof, Antragspflicht auf Verlangen eines Viertels der Bundestagsmitglieder, Ermächtigung zur gesetzlichen Regelung abweichender Mehrheitserfordernisse bei Wahrnehmung unmittelbarer Rechte aus dem primären Gemeinschaftsrecht, Ausweitung der Delegationsermächtigung betreffend den Ausschuss für Angelegenheiten der EU auf direkte Mitwirkungsrechte gegenüber EU-Organen, Absenkung des Quorums für Anträge auf abstrakte Normenkontrolle aus dem Bundestag auf ein Viertel seiner Mitglieder* (Art. 23, 45, 93 GG)
13.02.2009/ 06.03.2009	Übertragung der Ertragskompetenz für die Kfz-Steuer auf den Bund, Kompensation durch jährlichen Festbetrag für die Länder, Ermöglichung der Fortentwicklung einer verkehrsmittelbezogenen Besteuerung, Übertragung der Verwaltungskompetenz an den Bund (Art. 106, 106b, 107, 108 GG)
29.05.2009/ 10.07.2009	Verfassungsrechtliche Verankerung des Parlamentarischen Kontrollgremiums** (Art. 45d GG)
28.05.2009/ 10.07.2009	Zuordnung der Luftverkehrsverwaltung als Hoheitsaufgabe allgemein zur Bundesverwaltung, Möglichkeit einer Ausgliederung von Unterstützungsdiensten der Flugsicherung aus der Hoheitsverwaltung des Bundes (Art. 87d GG)
29.05.2009/ 12.06.2009	Föderalismusreform II: Festschreibung eines ausgeglichenen Haushalts ohne Einnahmen aus Krediten, erlaubtes strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des BIP für den Bund, Ausnahmeregelungen für Konjunkturpolitik und Notsituationen, befristete Abweichungsrechte bis 2016 für den Bund und bis 2020 für die Länder, Konsolidierungshilfen im Zeitraum 2011 bis 2019 für Bundesländer mit besonders schwieriger Haushaltssituation; Grundlagen für Bund-Länder-Zusammenarbeit bei Informationstechnik, Leistungsvergleich in der öffentlichen Verwaltung (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d GG)

*Initiative der Großen Koalition mit FDP, Bündnis 90/Grünen, **mit FDP

Eigene Zusammenstellung nach GESTA 2009.

¹¹ Die Grundgesetzänderung wurde zwar ausgefertigt, tritt aber erst an dem Tag in Kraft, an dem der Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 nach seinem Artikel 6 Abs. 2 in Kraft tritt.

Die Themen der in der 16. Legislaturperiode verabschiedeten Grundgesetzänderungen passten überwiegend in das übliche Raster. Es ging besonders um die verfassungspolitischen „Dauerbrenner“ Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, Finanzen und Haushalt, Steuern bzw. Steuerverteilung (Lorenz 2007, 2009). Daher wurden von den 21 mit der Föderalismusreform I geänderten Artikeln nur vier erstmals modifiziert, neun waren dagegen bereits einmal zuvor geändert bzw. ergänzt worden und acht zweimal oder noch häufiger (Lorenz 2007). Änderungen zeigten sich hier „lediglich“ in den Ausgestaltungszielen. In der 16. Legislaturperiode folgten die Akteure dem bereits zuvor einsetzenden Deutungstrend in Richtung von mehr Wettbewerbs- bzw. Trennföderalismus. Sie widersetzten sich damit dem verfassungspolitischen Trend zur Unitarisierung, der die Anfangsjahrzehnte der Bundesrepublik bestimmte und der sich besonders während der ersten Großen Koalition in Reformen manifestiert hatte (Busch 2006: 44).

Erhöht waren in der 16. Legislaturperiode die Anteile von Änderungen am Grundgesetz, die einen expliziten Bezug zur europäischen Integration bzw. EU formulieren, und solcher Änderungen, die die Staatsverwaltung betreffen. Beide Häufungen waren keine bloßen Anpassungen, sondern aktiv herbeigeführt worden (siehe unten). Bemerkenswert ist außerdem eine verfassungspolitische Unterlassung: In der 16. Legislaturperiode wurden die Grundrechte nicht explizit geändert. Dies wich zum einen vom zeitlichen Trend der Verfassungspolitik ab, denn von den 16 Grundrechtsänderungen in der Geschichte der Bundesrepublik waren allein sechs in der Phase ab der 12. Legislaturperiode verabschiedet worden. Zum anderen wich die Unterlassung vom Output der ersten Großen Koalition ab, denn diese hatte 1968 die bei weitem umfassendsten Grundrechtsänderungen im Zuge der Ergänzung der Notstandsverfassung vorgenommen (Robbe 2009: 2 ff.). Vermutlich banden die ohnehin umfassenden verfassungspolitischen Änderungen die Aufmerksamkeit der Großen Koalition, denn es gab durchaus Vorschläge aus den Regierungsparteien, die gemäß den theoretischen Annahmen plausibel hätten umgesetzt werden können, so zur Verankerung von Kinderrechten.

Die verfassungspolitischen Erfolgsquoten¹² von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung lagen in der 16. Legislaturperiode signifikant über dem jeweiligen Mittelwert der 1. bis 15. Legislaturperiode. Die erhöhte Erfolgsquote von Entwürfen aus dem Bundestag (31,8% zu sonst 17,6%) ergab sich daraus, dass Initiativen, die üblicherweise von der Bundesregierung angestoßen werden, in dieser Legislaturperiode von den Regierungsfractionen eingebracht wurden und aufgrund der Großen Koalition eine Erfolgsgarantie besaßen. Von den Oppositionsentwürfen wurde nur eine Initiative der FDP umgesetzt: im Rahmen der

12 Erfolgreich sind Entwürfe, die angenommen wurden oder in Grundgesetzänderungen eingingen.

Grundgesetzänderung zum Lissabon-Vertrag.¹³ Die Bundesregierung brachte nur eine Verfassungsänderungsinitiative ein, die angenommen wurde. So kam ihre Erfolgsquote von 100% gegenüber sonst 72,5% zustande. Die erhöhte Erfolgsquote des Bundesrates (28,6% gegenüber sonst 20%) ist dadurch begründet, dass hier parallel zum Bundestag die Entwürfe der Föderalismusreformen eingebracht wurden. Nur diese beiden Anträge waren erfolgreich (GESTA 2009).

Im Hinblick auf die parlamentarische Zustimmung rangiert eine unter der Großen Koalition verabschiedete Grundgesetzänderung ganz vorn unter allen 57 bis August 2009 verabschiedeten Verfassungsänderungen. Sie zielte ab auf die (gegenfinanzierte) Verschiebung der Ertragskompetenz für die Kfz-Steuer auf den Bund. Wie Tabelle 2 ausweist, erhielt sie im Bundestag 100 Prozent der abgegebenen Stimmen. Überwiegend stimmten die Abgeordneten auch den mit der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags verknüpften Grundgesetzänderungen zu, die die Regierungsfractionen gemeinsam mit der FDP und Bündnis 90/Grünen eingebracht hatten. Hingegen zählen die Föderalismusreformen zu den Grundgesetzänderungen mit dem geringsten Ja-Stimmen-Anteil. Für diese beiden Reformen votierten noch nicht einmal alle Abgeordneten der Regierungsfractionen selbst. Von der Opposition gab es keine Zustimmung, bis auf einige Ausnahmen bei der FDP hinsichtlich der Föderalismusreform II. Auch bei den Änderungen zur Luftverkehrsverwaltung gab es Gegenstimmen aus den eigenen Reihen der Großen Koalition, dafür aber Zustimmung von Teilen der FDP.

Tabelle 2: Zustimmung zu den Grundgesetzänderungen, 1.-16. LP

	Anteile an den abgegebenen Stimmen		
	Ja	Nein	Enthalten
Föderalismusreform I	72,3	27,2	0,5
EU-Angelegenheiten	90,1	1,4	8,5
Kfz-Steuer	100,0	0,0	0,0
Luftverkehrsverwaltung	81,7	10,5	7,8
Parlamentarisches Kontrollgremium	84,3	10,2	5,5
Föderalismusreform II	72,7	19,0	8,3
Mittelwert 2. Große Koalition	83,5	11,4	5,1
Mittelwert 1. Große Koalition	94,7	4,5	0,8
Mittelwert 1.-15. LP	94,2	4,8	1,0

Quelldaten: Menzenbach u.a. 2009: Anl. 1, 2-14; GESTA 2009.

13 Dabei ging es um die Absenkung des Quorums für Normenkontrollklagen vor dem Bundesverfassungsgericht. Andere Änderungsvorlagen betrafen die Aufnahme sozialer Rechte in das Grundgesetz, direktdemokratischer Instrumente, des Staatsziels Kultur, der Verpflichtung des Staates zu nachhaltiger Umwelt- und Energiepolitik, den Datenschutz, das Ausländerwahlrecht oder die Gleichbehandlung aller Schulen ungeachtet ihrer Trägerschaft.

Im Bundesrat wurde die für Verfassungsänderungen notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit von 46 Stimmen immer deutlich übertroffen, weil bereits zuvor in Gesprächen mit den Ländern die Zustimmung gesichert wurde. Mehrfach, besonders im Jahr 2009, war die Überwindung der Zweidrittelhürde zuvor fraglich gewesen (siehe unten). Den Grundgesetzänderungen zum Lissabon-Vertrag und zur Kfz-Steuer stimmten alle Bundesländer zu. Gegen die Föderalismusreform I votierte nur Mecklenburg-Vorpommern (SPD, PDS). Schleswig-Holstein enthielt sich. Schlechter waren die Ergebnisse bei den anderen drei Grundgesetzänderungen. Bei der Verankerung des Parlamentarischen Kontrollgremiums enthielten sich drei Länder mit Grünen- und FDP-Regierungsbeteiligung der Stimme;¹⁴ sie erhielt daher 57 Ja-Stimmen. Eine mehr gab es für die Föderalismusreform II, bei der sich drei finanzschwache Länder der Stimme enthielten.¹⁵ Die Grundgesetzänderung zur Flugsicherung wurde mit 59 Stimmen angenommen. Dagegen votierte Baden-Württemberg (CDU, FDP), Berlin (SPD, Linke) enthielt sich (GESTA 2009).

Wie üblich versuchten unterlegene Akteure, ihre verfassungspolitischen Präferenzen über die Aktivierung des Bundesverfassungsgerichts durchzusetzen oder drohten sie an.¹⁶ Dessen Rechtsprechung unterschied sich bis zum Ende der Legislaturperiode nicht signifikant von der üblichen Rechtsprechung (Lorenz 2010), doch stehen wichtige Urteile noch aus.

4 Verfassungspolitische Prozesse

Wie die allgemeinen Merkmale der Verfassungspolitik wichen auch die konkreten Verfassungsänderungsprozesse nur moderat von den üblichen Mustern ab, wie im Folgenden zu sehen ist. Zumeist bestanden Ideen, Widerstände und Sinneswandel unabhängig von der Großen Koalition. Sie befasste sich nahezu ausschließlich mit Vorhaben, die bereits im Koalitionsvertrag angelegt waren, wenngleich aus den dortigen Vereinbarungen oft nicht der Bedarf einer Verfassungsänderung erkennbar war. Prozessphasentypische Verhaltensweisen, die die Einigung auf Verfassungsänderungen beeinflussen (Lorenz 2008), waren gut beobachtbar, können hier allerdings aus Platzgründen nur angerissen werden.¹⁷

14 Dies waren Bayern (CSU, FDP), Bremen (SPD, Bündnis 90/Grüne), Hamburg (CDU, GAL).

15 Berlin (SPD, Linke), Mecklenburg-Vorpommern (SPD, CDU), Schleswig-Holstein (CDU, SPD).

16 So klagten während der Verhandlungen zur Föderalismusreform I Berlin, Bremen und das Saarland auf höhere Zuschüsse im Länderfinanzausgleich, Schleswig-Holstein klagte gegen die Föderalismusreform II, die CDU Baden-Württemberg kündigte eine Organklage gegen die Änderung zur Flugsicherungsänderung an. Für weitere Beispiele siehe Abschnitt 4.

17 Akteure wechseln erst zu einem kooperativen Interaktionsmodus, wenn neben Präferenzüberlappungen inhaltliche Kompromisse, Koppel- oder Tauschgeschäfte erwartet werden. In der kooperati-

4.1 Schlüsselvorhaben der Regierungskoalition

Für die Föderalismusreformen war relevant, dass sich bei CDU, CSU und SPD sowie den Ländern bereits seit Mitte der 1990er Jahre die Wahrnehmung eines Problemdrucks und der Notwendigkeit einer Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen verbreitet hatte.¹⁸ Die Aushandlungsprozesse zur Föderalismusreform I fanden maßgeblich in der 15. Legislaturperiode ab 2003 statt und die Hauptkonfliktlinie verlief bereits zu ihrem Ende zwischen Bund und Ländern und nicht den Parteien (Scharpf 2009; Burkhart 2008, 2009; Benz 2005). Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zur Juniorprofessur im Juli 2004 die Länder gestärkt hatte,¹⁹ kam es zu einer weitgehenden Einigung. In der kompetitiven Abschlussphase der Aushandlungen scheiterten diese an Differenzen zu den Hochschulregelungen und aufgrund der Ereignisse um die vorgezogenen Neuwahlen.

Nach der Bildung der Großen Koalition war ein Verwerfen der bereits erzielten grundsätzlichen Einigung nicht kommunizierbar und zu kostenträchtig, zumal die Regierungsparteien mit schnellen Leistungen aufwarten und ihre Fähigkeit zum Kompromiss unter Beweis stellen wollten. Ihrem Koalitionsvertrag fügten sie eine detaillierte Auflistung der erzielten Verhandlungsergebnisse bei, die in mit den Ländern „abgestimmten“ Entwürfen für eine Verfassungsänderung und für ein begleitendes Artikelgesetz zügig umgesetzt werden sollten (CDU/CSU/SPD 2005: 109, 168-224). Bei Konfliktpunkten, u.a. im Bildungsbereich, war relevant, dass nach dem Rücktritt von Franz Müntefering die Führung der SPD bei Matthias Platzeck und dann bei Kurt Beck lag, die beide in den Konsens der Ministerpräsidenten eingebunden waren. Trotz kleinerer Kompromisse bestimmten letztlich die CDU/CSU und die Ministerpräsidenten die Einigung und damit das Zustandekommen des Gesetzentwurfes im März 2006 (Scharpf 2009: 104f.). Im Gegenzug für die Abgabe von Zustimmungsrechten im Bundesrat sollten die Länder mehr eigene Zuständigkeiten erhalten, v.a. im Bildungsbe- reich, beim Strafvollzug und der Beamtenbesoldung. Nach öffentlichen Anhö-

ven Phase steigern eine verkleinerte Aushandlungsrunde, die kommunikative Einbindung betroffener Akteure, die umfängliche Bereitstellung von Informationen und die stete Wiederholung von Schlüsselaussagen die Aussicht auf eine Einigung. Nimmt der (nächst-)verhandlungsmächtigste Akteur das Aushandlungsergebnis als suboptimal wahr, so erfolgt ein Übergang zum kompetitiven Interaktionsmodus. In dieser kontextsensitiven Phase entstehen oft Konflikte um aktuelle, innenpolitisch relevante Punkte, bei denen der stärkste Akteur einlenken muss, um eine Einigung zu erzielen.

18 Angesichts divergierender Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag perzipierten die Parteien den Bundesrat zunehmend als Blockadefaktor für die Gesetzgebung. Verteilungskonflikte zwischen den Ländern und strukturelle Finanzprobleme förderten den Wunsch nach Neugestaltung der Finanzverfassung, weniger Gemeinschaftsaufgaben und Stärkung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder.

19 Es bewertete die Normierung der Juniorprofessur per Bundesgesetz als unzulässigen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Länder.

rungen im Bundestag wurde der Entwurf zwar nochmals in mehreren Punkten geändert,²⁰ doch zugunsten einer schnellen Verabschiedung der Reform nahm besonders die SPD Widerstand in der eigenen Fraktion in Kauf. Die Einwände, Vorschläge und Änderungsanträge der Opposition wurden ignoriert (BT-Drs. 16/2069: 12; dpa, 6.3.2006).

Entsprechend wurde die Föderalismusreform sehr kritisch bewertet: Die beteiligten Akteure seien (kurzfristigen) rationalen Kalkülen gefolgt und darauf bedacht gewesen, Risiken zu minimieren, anstatt die gesamtsystemisch beste Lösung zu suchen. Die Reform beinhalte daher Verhandlungsergebnisse auf kleinstem gemeinsamem Nenner anstelle sinnvoller Lösungen, habe die Möglichkeit einer kohärenten, inhaltlich durchdachten Neukonzeption vertan. Sie sei halbherzig, widersprüchlich, intransparent für die Staatsbürger und Steuerzahler, klammere wichtige Entscheidungsfelder aus, habe die Einzeländerungen nicht wie ursprünglich intendiert daran gemessen, ob sie der Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern diene (Scharpf 2009; Burkhart 2009; Jun 2004; Sturm 2006; Behnke 2009).

Die Regierungsparteien agierten in dem Bewusstsein, dass die Föderalismusreform I nicht ihr einziges Vorhaben war. Bereits im Koalitionsvertrag hielten sie fest, dass auch die Bund-Länder-Finanzbeziehungen „den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik, angepasst werden“ sollten. Der Bund, so hieß es weiter, „bietet den Ländern an, dazu... 2006 die Voraussetzungen und Lösungswege zu klären, das Grundgesetz so zu ändern, dass die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung gestärkt werden kann“ (CDU/CSU/SPD 2005: 109). Der Auftrag der im Dezember 2006 eingesetzten Föderalismuskommission II entsprach im Wortlaut der Formulierung im Koalitionsvertrag (BT-Drs. 16/3885), Vorschläge für Ergänzungen wurden abgelehnt. Hinsichtlich der frühen Einbindung der Bundestagsparteien und der von der Reform Betroffenen zeigte sich die Große Koalition offen und konsensorientiert, sie wahrte jedoch die Dominanz der Regierungsparteien bzw. der von ihnen geführten Länder.²¹

20 Die Änderungen betrafen die Kompetenzregelungen bei der Luftreinhaltung, beim Strafvollzug, beim Verwaltungsverfahren, der Zusammenarbeit bei überregionalen Forschungsvorhaben, der Verteilung der Lasten bei übergreifenden Finanzkorrekturen und bei der Fortgeltung von Bundesrecht (Art. 72, 74, 84, 91b, 104a und 125b des Entwurfs; GESTA 2009).

21 Bundestag und Bundesrat entsandten je 16 Mitglieder. Der Bundestag einigte sich konsensual auf seine Kommissionsmitglieder, darunter vier Mitglieder der Bundesregierung. Der Mandatsproporz wurde eingehalten. Die Mitglieder des Bundesrates wurden durch die Landesregierungen aus ihren Bundesratsmitgliedern bestimmt. Vier Landtagsvertreter nahmen mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht, teil. Hinzu kam je ein Vertreter der drei Kommunalen Spitzenverbände.

Die Aushandlungen verliefen im „Fahrwasser“ der Föderalismusreform I und waren durch die o.g. Entwicklungen vorstrukturiert. Die Beteiligten mit ihren unterschiedlichen Eigeninteressen waren zunächst wenig kompromissbereit. Die Regierungsparteien drängten mit Verweis auf den (reformierten) europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt darauf, die Staatsverschuldung zu begrenzen. Da die Länder jedoch nur über eng begrenzte Möglichkeiten zur Regulierung ihrer Einnahmen verfügten, berührte die vorgesehene Kappung der Ausgaben letzte finanzielle Handlungsspielräume. Nur für die wenigen großen Länder und/oder Geberländer war es gleichzeitig interessant, sich eigene Zugeständnisse im Ausgabeverhalten mit einem Entgegenkommen des Bundes hinsichtlich der Steuerhoheit kompensieren zu lassen (Dannemann 2007). Als sich abzeichnete, dass eine Einigung hinsichtlich der Steuerkompetenzen nicht zustande kommt, konzentrierte sich die Kommission auf die Konzeption einer „Schuldenbremse“. Im Juni bzw. Juli 2008 brachten die Fraktionen von CDU/CSU und SPD aktualisierte Vorschläge ein, die sich im Hinblick auf Maximalvorgaben für die strukturelle und konjunkturelle Neuverschuldung sowie die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen in Notsituationen unterschieden (Föderalismuskommission II, K-Drs. 123, 127). Die Landtagspräsidenten forderten hingegen ein Konzept, das die Bewältigung der Altschuldenproblematik und die Entwicklung einer aufgabengerechten Finanzausstattung mit beinhaltet (K-Drs. 125).

Ab Ende 2008 motivierte die Wirtschaftskrise die Regierungsparteien dazu, das Thema Schuldenbremse prominent zu bearbeiten und trotz Differenzen eine abschließende Einigung zu finden: Die Konjunkturpakete über dreistellige Milliardenbeträge sollten nicht ohne die Selbstverpflichtung verabschiedet werden, am Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes festzuhalten, um sie vor den Wählern rechtfertigen zu können (Dietrich 2009). Die Vorgaben gegen eine Neuverschuldung wurden nun weicher gefasst (besonders in Bezug auf den Bund) und später terminiert als von der CDU zunächst gefordert, erzeugten aber dennoch Unmut nicht nur bei der Opposition, sondern auch bei Teilen der SPD und den ärmeren Ländern, der sich u.a. in der Androhung von Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht äußerte. Eine weitere Unwägbarkeit ergab sich mit der Landtagswahl in Hessen: Ab Februar 2009 besaßen CDU/CSU und SPD im Bundesrat keine „eigene“ Mehrheit mehr. Die FDP wollte sich jedoch der CDU/CSU als Koalitionspartner für die Zeit nach der nahenden Bundestagswahl empfehlen und trug in den Bundesländern, in denen sie mitregierte,²² die Kompromisse mit, obwohl sie im Bundestag die Reform ablehnte. Letztlich drückten die Parteispitzen das Vorhaben gegen Widerstände durch.

22 Sie war in Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen an der Regierung beteiligt.

Ein drittes wichtiges Vorhaben der Regierungsparteien war die Weiterführung der europäischen Integration. CDU, CSU und SPD hatten sich im Koalitionsvertrag zum Europäischen Verfassungsvertrag bekannt, den die rot-grüne Vorgängerregierung mitverhandelt hatte und dessen Ratifizierung kurz zuvor an Negativvoten in Frankreich und den Niederlanden gescheitert war. Er mache die EU demokratischer, handlungsfähiger, effizienter und transparenter. Sie wollten unter deutscher Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 neue Anstöße für die Umsetzung von Inhalten dieses Vertrages geben und in diesem Zusammenhang dafür eintreten, dass die nationalen Parlamente durch die Anwendung des „Subsidiaritäts-Frühwarnsystems“ gestärkt würden (CDU/CSU/SPD 2005: 148).

Bei maßgeblichem Engagement der Bundesregierung kam es am 13. Dezember 2007 zur Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Wendler i.d.B.). Er übernahm wesentliche Bestandteile des gescheiterten Verfassungsvertrags und sah vor, den Parlamenten der Mitgliedsstaaten ein direktes Mitwirkungsrecht gegenüber EU-Organen einzuräumen. Die Regierungsfractionen interpretierten die verfassungsrechtliche Lage derart, dass das Grundgesetz hinsichtlich Beschlussverfahren, Subsidiaritätsklage, Rechten des Bundestages und Bundesrates sowie der Anpassung des Quorums für die Erhebung der Klage angepasst werden müsste – eine Abweichung gegenüber der Bewertung beim EU-Verfassungsvertrag. Im Bundestag brachten sie am 11. März 2008 mit der FDP und Bündnis 90/Grünen eine entsprechende gemeinsame Verfassungsänderungsinitiative und die Begleitgesetze ein.

Das Regierungslager bemühte sich um die Einbindung der Oppositionsfractionen, um ein schnelles Verfahren zu sichern, denn der Vertrag sollte gemäß den europäischen Unterzeichnern bereits zum 01.01.2009 in Kraft treten. Ohnehin hatten FDP und Bündnis 90/Grüne bereits der Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrags zugestimmt. Obwohl diese beiden Parteien Kritik am Lissabon-Vertrag äußerten, bewerteten sie ihn als Verbesserung gegenüber dem Status quo. Die Vertragsinhalte selbst standen auch nicht mehr zur Disposition, sondern es ging nur um ihre Ratifizierung oder Ablehnung und die Umsetzung der Vertragsneuerungen in Deutschland. Ein weiterer Zustimmungsanreiz ging von einer Klausel der nun vorgesehenen Grundgesetzänderung aus, die einen besseren Zugang zu Normenkontrollanträgen vor dem Bundesverfassungsgericht einräumte: Einem solchen Antrag sollte nicht mehr ein Drittel, sondern nur noch ein Viertel der Abgeordneten zustimmen müssen.²³ Aufgrund dieser Gemengelage stimmten im Bundestag am 24. April 2008 vier von fünf Parteien dem Gesamtpaket zu. Die Linksfraktion, die unter anderem die Möglichkeit einer Subsidiari-

23 Eine solche Absenkung war nach der Bildung der Großen Koalition von allen Oppositionsfractionen gefordert worden, darunter von der FDP mit einem Grundgesetzänderungsantrag vom 1.12.2005.

tätsklage auch für einzelne Fraktionen forderte, enthielt sich, klagte aber, wie der CSU-Abgeordnete Gauweiler, vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Aushöhlung demokratischer Mitwirkungsrechte der nationalen Akteure.

Der Bundesrat monierte v.a. die Begleitgesetzgebung zum Lissabon-Vertrag bzw. zur Grundgesetzänderung und stellte eine Reihe konkreter Forderungen zum praktischen politischen Prozess auf, u.a. betreffend verbindliche frühzeitige Informationen über Aktivitäten der Bundesregierung auf europäischer Ebene. Trotz der reservierten Reaktion der Bundesregierung (FAZ online, 22.02.2008) stoppte die Länderkammer auch dieses Vorhaben nicht. Es war das Bundesverfassungsgericht, das in einem wegweisenden Urteil im Mai 2009 zwar den Lissabon-Vertrag als verfassungskonform bezeichnete, die Begleitgesetzgebung aber als unzureichend zurückwies. Die europäische Integration dürfe nicht zu einem Abbau nationaler Verfassungsnormen führen (zumal ohne Zutun des Souveräns), sondern lediglich zu diesen hinzutreten. Die Ratifikationsurkunde und damit die beschlossene Grundgesetzänderung war solange nicht gültig, wie die Mängel nicht rechtskräftig beseitigt waren (2 BvE 2/08). Diese Weiterentwicklung des Verfassungsrechts setzte der Großen Koalition wichtige Grenzen. Sie erfüllte die Auflagen trotz internen Streits mit der CSU noch knapp rechtzeitig zum Ende der Legislaturperiode.

4.2 Weitere Vorhaben

Weitere verfassungspolitische Prozesse betrafen, wie erwähnt, die Steuerhoheit, das Parlamentarische Kontrollgremium und die Luftverkehrsverwaltung.

Der Impuls zur Änderung der Verkehrsbesteuerung wurde im Koalitionsvertrag gesetzt. Dort sahen die Regierungsparteien die Schaffung einer am Kohlendioxid- und Schadstoffausstoß orientierten Kfz-Steuer vor, um den Kraftstoffverbrauch und die Emissionen von Fahrzeugen zu senken (CDU/CSU/SPD 2005: 68). Bei diesem Ziel überschritten sich die Präferenzen aller Bundestagsparteien. Im Interesse der schwächelnden Automobilindustrie kam das Kalkül hinzu, damit die Neuwagenverkäufe anzukurbeln. Die SPD sorgte sich jedoch um zu starke Belastungen für Halter älterer Fahrzeuge. Der Streit um die praktische Umsetzung der Reform wurde dadurch abgemildert, dass in der Föderalismuskommission II die Kfz-Steuerproblematik in einen Zusammenhang mit der (positiv bewerteten) Kompetenzzentflechtung gebracht wurde. Das Aufkommen aus der Kfz-Steuer erhielten nämlich die Länder, während die Energiesteuer auf Kraftstoffe (wie die Lkw-Maut) dem Bund zustand. Alles zu bündeln und dem Bund die klare Ertrags- und Verwaltungskompetenz zuzuschreiben, erschien sinnvoll. Dadurch ergab sich eine weitere Präferenzüberlappung. Dennoch einigten sich erst im Juni 2008 auf einem Krisentreffen die Spitzen der Regierungs-

parteien inkl. Ländervertreter auf die Reform der Kfz-Steuer, wobei andere strittige Materien, so zur Arbeitslosenversicherung, sachfremde Verhandlungsmasse lieferten (Spiegel online, 11.06.2008).

In den Verhandlungen ging es nun v.a. um die Art der Kompensation für die Länder – Steuertausch oder Festbetragsentschädigungen (Föderalismuskommission II, K-Drs. 122, K-Drs. 123: 7; K-Drs. 124). Im Januar 2009 setzte die Koalition die Länder unter Druck, als sie den Vorgang aus dem Verhandlungspaket der Föderalismusreform II herausnahm und ihn in einen Zusammenhang mit der Bekämpfung der Finanzkrise stellte. Sie brachte das Gesetzesvorhaben als Teil des Konjunkturpaketes II im Bundestag ein und drängte auf eine schnelle Verabschiedung (BT-Drs. 16/11900).²⁴ Während dies im Bundestag trotz Kritik an den einfachgesetzlichen Begleitregelungen ohne Gegenstimmen gelang, ergaben sich im Bundesrat Schwierigkeiten: Zum einen befürworteten die Länder auf einer Sondersitzung am 20. Februar 2009 zwar das Konjunkturpaket insgesamt, riefen jedoch zu den Kfz-Steuerregelungen den Vermittlungsausschuss an und vertagten die geplante Abstimmung über die Grundgesetzänderung (BR-Drs. 119/09); Bremen klagte gar vor dem Bundesverfassungsgericht auf höhere Sanierungshilfen. Zum anderen versuchte die FDP, der Großen Koalition Bedingungen für die Zustimmung in der Länderkammer zu stellen, u.a. zu Steuerentlastungen.

In Reaktion auf diese Schwierigkeiten gestanden CDU/CSU und SPD im Vermittlungsausschuss den Ländern insgesamt rund 8,99 Milliarden Euro an Kompensationszahlungen zu und damit 150 Millionen Euro mehr, als ursprünglich vorgesehen. Darüber hinaus verabschiedete der Bundesrat einen zwischen CDU und FDP ausgehandelten Entschließungsantrag Niedersachsens, der die Bundesregierung aufforderte, baldige weitere Schritte zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft zu unternehmen, um den FDP-mitregierten Ländern die Zustimmung schmackhaft zu machen.²⁵ Daraufhin bestätigte Anfang März der Bundesrat den Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses und stimmte der Grundgesetzänderung zu.

Auch bei der Neuregelung der Luftverkehrsverwaltung musste die Große Koalition mit Widerständen kämpfen. In ihrem Koalitionsvertrag hatten sich die Regierungsparteien aufgrund übereinstimmender Interessen²⁶ auf eine zügige

24 Das Paket umfasste u.a. zusätzliche Mittel für Kommunalinvestitionen in Infrastruktur, die Senkung gesetzlicher Krankenversicherungsbeiträge, eine Einmalzahlung für Kindergeldbezieher und die Erhöhung des Hartz-IV-Regelsatzes von Langzeitarbeitslosen für Kinder zwischen 6 und 13 Jahren.

25 Die FDP hielt es für akzeptabel, die Kfz-Steuerreform mitzutragen, wenn per Entschließungsantrag gleichzeitig gezeigt werde, „wohin die Reise nach der Bundestagswahl gehe“ (dpa, 20.02.2009).

26 CDU/CSU und FDP hatten schon die Grundgesetzänderung vom 14.7.1992 initiiert, die eine Übertragung der Flugsicherung an Gesellschaften mit privatrechtlichen Organisationsformen ermöglichte (BT-Drs. 12/18000). In der 15. Legislaturperiode brachte die rot-grüne Vorgängerregierung einen Gesetzentwurf zur Privatisierung der DFS ein (s. auch SPD Fraktion 2006).

Umsetzung der begonnenen Privatisierung der DFS Deutschen Flugsicherung GmbH geeinigt (CDU, CSU, SPD 2005: 46). Der zugehörige Gesetzentwurf zur Kapitalprivatisierung berief sich auf Rahmenverordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates für einen einheitlichen europäischen Luftraum, die auch die Öffnung der jeweiligen Flugräume für internationale Flugsicherungsdienste einschlossen (Verordnungen [EG] Nr. 549/2004, 550/2004, 552/2004). Diese Vorlage wurde im Frühjahr 2006 verabschiedet (BT-Drs. 16/240, 16/1161). In Reaktion auf ein öffentlich stark beachtetes Urteil des Landgerichts Konstanz zum Flugzeugunglück von Überlingen im Jahr 2002²⁷ prüfte Bundespräsident Horst Köhler das Gesetz sehr genau und versagte ihm am 24. Oktober 2006 die Ausfertigung. Er befand, dass es in mehreren Punkten evident gegen Art. 87d Abs. 1 GG verstoße (BT-Drs. 16/3262). Nach Köhlers Unterschriftenverweigerung strebte die SPD-Fraktion die Absicherung des Vorhabens über eine Änderung des Grundgesetzes an (Stern, 24.10.2006), doch untersagte ihr der SPD-Bundesparteitag im Oktober 2007, einer nochmaligen Gesetzesinitiative zur Privatisierung der Flugsicherheit und insbesondere der dafür erforderlichen Änderung des Grundgesetzes zuzustimmen (SPD 2007: 163). Danach ruhte die Gesetzgebungstätigkeit infolge des Patts aus Vorgaben des Bundespräsidenten, der EU und des SPD-Parteitags.

Erst kurz vor Ende der Legislaturperiode einigten sich die Regierungsparteien auf die Reaktivierung des Gesetzesvorhabens inklusive einer Grundgesetzänderung – allerdings ohne explizite Aussage zur Privatisierung der DFS. Die doppelte Einbringung des Vorhabens durch Bundesregierung und Fraktionen verdeutlicht die Wichtigkeit und Dringlichkeit, die sie einer Verabschiedung beimaßen. Die Grundgesetzänderung sollte das deutsche Recht an europäisches Recht angleichen und es ermöglichen, Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung durch mittelbare Bundesverwaltung einschließlich privater Beliehener zu erfüllen, auch wenn die Luftsicherungsverwaltung selbst eine Hoheitsaufgabe des Bundes bliebe. Es ging also nicht nur um die Öffnung für EG-Recht, sondern auch um unabhängige Normsetzung bzw. „gestaltende Ausfüllung von Vorgaben des europäischen Rechts“ (BT-Drs. 16/12280).

Der Bundesrat formulierte grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verfassungsänderung, die die Konzeption von Flugsicherung als Dienstleistung oder Verwaltung betrafen, nahm aber einen Ablehnungsantrag Baden-Württembergs nicht an (BR-Drs. 220/1/09). Parallel regte sich sowohl in der SPD als auch in der CDU Widerstand. Der Protest konzentrierte sich auf die Landesverbände Baden-Württemberg und stand im Zusammenhang mit der Nähe

27 Gemäß dem Urteil vom 27. Juli 2006 musste Deutschland für Fehler der Schweizer Flugsicherung Skyguide haften, die die Luftraumsicherung im süddeutschen Raum ausübte, da keine wirksame Übertragung der hoheitlichen Aufgabe der Flugsicherung auf die Schweiz stattgefunden habe.

zur Schweiz, der Fluglärmproblematik und befürchteten Einflussnahme der schweizerischen Skyguide AG (Süddeutsche Zeitung, 04.08.2009). Nicht nur in den Regierungsparteien, auch bei der Linken und Bündnis 90/Grünen gab es trotz Zustimmung zu einem europäischen Luftraum Bedenken, dass die Grundgesetzänderung einen Blankoscheck für eine spätere Privatisierung mit einfacher Mehrheit, nämlich über eine normale Gesetzesänderung, ausstellte. Diese Möglichkeit benannte die FDP gerade als wichtigen Grund dafür, dem Vorhaben zuzustimmen (BT-Drs. 16/224). Die Spitzen von CDU, CSU und SPD setzten sich aber über die Widerstände²⁸ hinweg und änderten die Grundgesetzänderungsvorlage nur marginal. Nach Verabschiedung im Bundestag stimmte auch der Bundesrat ohne Aussprache zu.

Die einzige Verfassungsänderung der 16. Legislaturperiode, die nicht bereits im Koalitionsvertrag angelegt war, richtete sich auf die Erwähnung des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr), das für die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes zuständig ist, im Grundgesetz. Sie berührte damit ein parteipolitisch potenziell profilbildendes Thema: die innere Sicherheit. Dennoch widersprach auch dieser Prozess nicht den theoretischen Annahmen, denn die Regierungsfractionen reagierten mit diesem Vorhaben erst sehr spät und nur moderat auf wahrgenommenen starken Problemdruck:

Seit dem Jahr 2005 berichteten Medien immer wieder über die angebliche Verwicklung deutscher Sicherheitsbehörden in Vorgänge um den Irakkrieg und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus bzw. Mitwisserschaft hinsichtlich Folter durch die US-Armee und CIA-Gefängnisse in Europa. Dies beunruhigte die Öffentlichkeit. Das PKGr veranlasste die Bundesregierung, einen Bericht zu den Vorgängen vorzulegen (BT-Drs. 16/800). Da die Oppositionsfractionen den Bericht als unzulänglich ansahen, setzten sie im März 2006 die Einrichtung des sog. BND-Untersuchungsausschusses durch (BT-Drs. 16/990) und begehrten in Kleinen Anfragen Auskünfte von der Bundesregierung. Im Oktober 2006 sahen sich die Regierungsfractionen genötigt, den Verteidigungsausschuss als 1. Untersuchungsausschuss gemäß Art. 45a GG einzuberufen, um sich speziell mit dem Misshandlungsvorwurf von Murat Kurnaz zu befassen. Immer wieder kritisierten die Oppositionsfractionen die Weigerung der Bundesregierung, Informationen zur Verfügung zu stellen, die unzureichende Mitwirkung von Zeugen und die Vernichtung von Beweismaterial (BT-Drs. 16/10650: 137-182). Sie klagten daher vor dem Bundesverfassungsgericht, ergänzten zweimal die Aufgaben des BND-Untersuchungsausschusses (BT-Drs. 16/1179, 16/3028) und brachten je eine Gesetzesinitiative zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste ein (BT-Drs. 16/1163, 16/12189, 16/12374).

28 Weitere Differenzen betrafen das Begleitgesetz, so zum Emissionshandel und zum Fluglärm, und waren parteipolitisch anders gelagert.

Im Zuge dieser Ereignisse verbreitete sich selbst bei den Regierungsfractionen der Eindruck, dass die Bundesregierung die Regeln verletzt habe und der Bundestag die Arbeit der drei Nachrichtendienste BND, MAD und BfV nicht angemessen kontrollieren könne, da er zu wenig Informationen erhält. Gerade die Mitglieder des PKGr fühlten sich außerdem in ihrem „Ehrgefühl“ verletzt (FAZ, 03.05.2008; FAZ, 27.03.2009; BT-Drs. 16/12412). Im Frühjahr 2008 entwickelten sie Vorschläge für eine einfachgesetzliche Neuregulierung dieses Gremiums (FAZ, 03.05.2008). Erst ein Gesetzentwurf vom März 2009 sah die Verankerung des PKGr im Grundgesetz vor. Sie sollte dazu dienen, das Gremium gegenüber der Bundesregierung und dem Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich zu stärken. Jedoch erhielt das PKGr zwar einfachgesetzlich ein Recht auf Organklage, aber es wurde nicht explizit in Art. 93 GG formuliert. Da Grundgesetzänderung und Begleitgesetz de facto nur den großen Parlamentsfraktionen nützen, stimmten die Linke und Bündnis 90/Grüne nicht zu.²⁹ Ihre Einwände wurden im Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigt, sondern nur Vorschläge von Sachverständigen, der Bundesregierung und des Bundesverfassungsgerichts (BT-Drs. 16/13220: 14 ff.). Der Bundesrat, dessen Interessen nicht berührt waren, stimmte überwiegend zu. Die Grundgesetzänderung fiel letztlich moderat aus und erwies sich kurz darauf als in dieser strukturell konservativen Form sogar unnötig, denn das Bundesverfassungsgericht gab den erwähnten Organklagen der Opposition überwiegend Recht und bewertete die Informationspolitik der Bundesregierung als verfassungswidrig (Lorenz 2010).

Aufgrund von Konflikten wurden die meisten Verfassungsänderungen erst am Ende der Legislaturperiode verabschiedet. In der kompetitiven Aushandlungsphase hatten die Spitzen von CDU, CSU und SPD ein Interesse an einer relativen Gewinnmaximierung, wollten die Vorhaben aber auch vor den Wahlen abschließen und Ergebnisse ihrer Regierungstätigkeit präsentieren. Einigungsförderlich auf der Ebene der Parteispitzen waren zudem Kollegialität nach der Erfahrung gemeinsamen Krisenmanagements und ein Interesse auf SPD-Seite daran, sich der Union als Koalitionspartner zu empfehlen, da dies angesichts schlechter Umfrageergebnisse der einzige realistische Weg schien, an der Macht zu bleiben (Geis 2009; Schmale/Vates 2009). Daher nahmen sie auch suboptimale Verhandlungsergebnisse in Kauf. Nicht nur tatsächliche (Föderalismusreform II) und herbeigeführte (Kfz-Steuer) Verknüpfungen mit der Finanzkrise erleichterten dann die Zustimmung der Abgeordneten und des Bundesrates, sondern auch ganz praktische: Die Parteien überhäuften Bundestag und Bundesrat am

29 Die Linke hätte der Grundgesetzänderung zugestimmt, wenn dem PKGr der Status eines Ausschusses mit seinen geschäftsordnungsgemäßen Rechten zuerkannt worden wäre. Bündnis 90/Grüne lehnten die Verfassungsänderung ab, da die Heraufstufung des PKGr in der Tendenz zu einer Schwächung der parlamentarischen Ressortkontrolle der anderen Ausschüsse führe (BT-Drs. 16/13220: 16).

Ende der Legislaturperiode mit einer solchen Fülle an komplexen Gesetzesvorlagen, dass eine meinungsbildende Debatte gar nicht mehr möglich war (Schmale/Vates 2009).

5 Fazit

Der vorliegende Beitrag befasste sich mit der Frage, ob die Verfassungspolitik während der zweiten Großen Koalition vom üblichen Muster abwich. Um sie zu beantworten, wurden zunächst theoretische Überlegungen auf Basis eines neo-institutionalistischen Ansatzes formuliert. Erwartet wurde insgesamt eine nur moderate Änderung der verfassungspolitischen Routinen.

Der zweite Abschnitt verglich die Merkmale der Verfassungspolitik unter der Großen Koalition mit der Ausprägung im Langzeitverlauf. Er bestätigte die theoretischen Erwartungen: Das verfassungspolitische Engagement der Regierungsfractionen war während der 16. Legislaturperiode deutlich erhöht, konzentrierte sich aber auf verfassungspolitische Standardthemen. Auch die Oppositionsfractionen und die Länder waren sehr initiativ, blieben aber „ihren“ Themen treu. Verabschiedet wurden wie üblich nur Vorhaben, die von den Regierungsparteien ausgingen. Die Einigung bei durchschnittlich vielen, aber umfassenderen Grundgesetzänderungsgesetzen ging mit schlechteren Abstimmungsergebnissen als üblich einher. Konflikte wurden mithin durch die Bildung der Großen Koalition nicht aufgelöst, sondern eher übergangen, wenn eine Überwindung der Verfassungsänderungshürde möglich schien.

Der dritte Abschnitt zu den einzelnen verfassungspolitischen Prozessen bestätigte ebenfalls die theoretischen Erwartungen. Alle Verfahren hatten einen längeren Vorlauf und waren keine Erfindungen der Großen Koalition. Besonders die Schlüsselvorbaben beinhalteten Änderungen auf konzeptionell kleinstem gemeinsamem Nenner; ihre Innovationskraft war eher gering. Die üblichen Konflikte zwischen und in den Regierungsparteien und mit anderen Akteuren (Bundespräsident, Bundesländern) traten auch während der 16. Legislaturperiode auf und behinderten eine Einigung. Erst 2009 gelang es, mehrere verfassungspolitische Entwürfe trotz Differenzen anzunehmen, weil die Parteispitzen ein Interesse daran hatten, sie vor den Wahlen abzuschließen, die Umstände der Finanzkrise nutzten und Zugeständnisse an die Länder machten. Das einzige Vorhaben, das über die Festlegungen im Koalitionsvertrag hinausging (Parlamentarisches Kontrollgremium), erfolgte aufgrund eines wahrgenommenen Problemdrucks und fiel ebenfalls als moderate Änderung des Status quo aus.

Der Neo-Institutionalismus hat sich mithin als Erklärungsansatz bewährt. Eine Große Koalition begünstigt Wandel, wenn ein Bedarf an Wandel überhaupt

wahrgenommen wird. Die Akteure bleiben indes üblichen Verhaltensroutinen weitgehend treu; ihre Präferenzen ändern sich kaum. Es werden daher nur Vorhaben verabschiedet, bei denen schon zum Zeitpunkt der Regierungsbildung eine grundsätzliche Einigkeit in den Zielvorstellungen besteht, parteiprogrammatisch profilbildende Themen bleiben weitestgehend ausgespart. Der Vorteil gegenüber dem „Normalzustand“ besteht daher vornehmlich im abgemilderten Wettbewerb zwischen den Großparteien in den anderen Bereichen und in leicht sinkenden Entscheidungskosten. Weitergehende Vorhaben werden nur im Ausnahmefall gemeinsam entwickelt. Eine als Ausnahme angesehene Große Koalition schafft insofern kein Patt, aber auch keine neuen Möglichkeiten, und der Verfassungswandel bleibt wie üblich (Lehmbruch 2002; Grotz 2010; Busch 2006) inkrementell angelegt.

Literatur

- Behnke, Nathalie*, 2009: Towards a new organization of federal States? Lessons from the processes of constitutional reform in Germany, Austria, and Switzerland. Hagen.
- Benz, Arthur*, 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, in: Politische Vierteljahresschrift 46: 207-217.
- Bogdanor, Vernon* (Hrsg.), 1988: Constitutions in Democratic Politics. Aldershot.
- Burkhart, Simone*, 2008: Blockierte Politik: Ursachen und Folgen von „Divided Government“ in Deutschland. Frankfurt a.M.
- Burkhart, Simone*, 2009: Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes instead of the Big Deal, in: Publius: The Journal of Federalism 39 (2): 341-365.
- Busch, Andreas*, 2006: Verfassungspolitik: Stabilität und permanentes Austarieren, in: Schmidt, Manfred G./ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, 33-56.
- CDU/CSU/SPD*, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. 11. November 2005.
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag*, 2009: Deutschland vorangebracht. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion in der großen Koalition 2005-2009. Berlin.
- Congleton, Roger D./ Swedenborg, Birgitta* (Hrsg.), 2006: Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence. Cambridge/London.
- Dannemann, Günter*, 2007: Probleme der Föderalismusreform II, in: Verwaltung und Management 13 (4): 176-184.
- Dietrich, Stefan*, 2009: Föderalismusreform: Ausgeburt der Krise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung online, 27.03.2009.
- Elster, Jon/ Slagstad, Rune* (Hrsg.), 1993: Constitutionalism and Democracy. Cambridge.
- Geis, Matthias*, 2009: Seid umschlungen, Gegner!, in: Die Zeit, 20.08.2009.
- Stand der Gesetzgebung des Bundes* (GESTA), 2009: [http://dip.bundestag.de/\[04.10.2006\]](http://dip.bundestag.de/[04.10.2006]).

- Grotz, Florian, 2010: Verfassungsreformen in der Bundesrepublik: 1969 – 1994 – 2006, in: Hönnige, Christoph/ Kneip, Sascha/ Lorenz, Astrid (Hrsg.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem. Wiesbaden (i.E.).
- Immergut, Ellen M., 1998: The Theoretical Core of the New Institutionalism, in: *Politics and Society* 26 (1): 5-34.
- Jun, Uwe, 2004: Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (3): 559-580.
- Klingemann, Hans-Dieter/ Volkens, Andrea, 2001: Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1998, in: Gabriel, Oscar W./ Niedermayer, Oskar/ Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn, 507-527.
- Lehmbruch, Gerhard, 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. Köln (Discussion Paper des MPI 2/2002).
- Laffin, Martin, 2000, Constitutional Design: A Framework for Analysis, in: *Parliamentary Affairs* 53: 532-541.
- Lorenz, Astrid, 2007: Föderalismusreform & Co. Warum ändert sich das Grundgesetz? Berlin.
- Lorenz, Astrid, 2008: Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster. Wiesbaden.
- Lorenz, Astrid, 2010: Schutz vor der Mehrheitstyannei? Parlamentarische Opposition, Bundesverfassungsgericht und Bundespräsident als Kontrolleure der Zweidrittelmehrheit, in: Bukow, Sebastian/ Seemann, Wenke (Hrsg.): Die Große Koalition: Eine Bilanz. Wiesbaden (i.E.)
- Lutz, Donald S., 1995: Toward a Theory of Constitutional Amendment, in: Levinson, Sanford (Hrsg.): *Responding to Imperfection*. Princeton, 237-274.
- March, James/ Olsen, Johan, 1989: *Rediscovering Institutions, the Organizational Basis of Politics*. New York.
- Melville, Gert (Hrsg.), 2001: *Institutionalität und Symbolisierung. Verstetigung kultureller Ordnungsmuster in Vergangenheit und Gegenwart*. Köln/Weimar/Wien.
- Menzenbach, Steffi/ Netterscheidt, Anja/ Kuhn, Lena, 2009: *Änderungen des Grundgesetzes seit 1949. Inhalt, Datum, Abstimmungsergebnis und Textvergleich – Ausarbeitung*. Berlin (Bundestag, WD 3-3000-144/09).
- North, Douglass C., 1990: *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge.
- Robbe, Patrizia, 2009: Anlage 3 – Grundrechtekatalog, in: Menzenbach, Steffi/ Robbe, Patrizia/ Kuhn, Lena/ Wilcke, Karolin (Hrsg.): *60 Jahre Grundgesetz – Zahlen und Fakten*. Berlin (Bundestag, WD 3-3000-181/09).
- Sartori, Giovanni, 1994: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London.
- Scharpf, Fritz W., 2006: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden.
- Scharpf, Fritz W., 2009: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtung*. Frankfurt a.M.
- Schmale, Holger/ Vates, Daniela, 2009: Ein bisschen Erlösung, in: *Berliner Zeitung*, 04.07.2009.

- SPD*, 2007: Beschlussbuch Ordentlicher Bundesparteitag in Hamburg, 26. bis 28. Oktober 2007, <http://www.spd.de/de/politik/beschluesse/index.html> [27.08.2009].
- Sturm, Roland*, 2006: Der deutsche Föderalismus im Reformprozess, in: Borchard, Michael/ Magedant, Udo (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess. St. Augustin, 185-197.
- Tsebelis, George*, 2002: Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton.
- Voigt, Stefan*, 1999: Explaining Constitutional Change. A Positive Economics Approach. Cheltenham.
- Vorländer, Hans* (Hrsg.), 2002: Integration durch Verfassung. Wiesbaden.

Die zweite Stufe der Bundesstaatsreform

1 Einleitung

Die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war eines der prioritären Anliegen der Großen Koalition. Die Notwendigkeit ergab sich aus der zeitlichen Befristung sowohl des Finanzausgleichgesetzes (v 20. 12.2001, BGBl. I S. 3955, 3956, zuletzt geändert durch Art. 7 des G v 10. 08.2009, BGBl. I S. 2702) und des Maßstäbengesetzes (v 09.09.2001, BGBl. I S. 2302, zuletzt geändert durch Art. 8 des G v 29.05.2009, BGBl. I S. 1170) auf den 31.12.2019. Mit dem 31.12.2019 soll die finanzielle Integration der ostdeutschen Länder, d.h. ihre besondere Förderung im Rahmen des Solidarpaktes, abgeschlossen sein. Zudem sollen bis zu diesem Zeitpunkt die Finanzverfassung des Grundgesetzes und der Finanzausgleich reformiert werden. Angesichts der Schwierigkeiten einer solchen „Herkulesaufgabe“ (Renzsch 2009) erscheint es durchaus sinnvoll, frühzeitig und schrittweise vorzugehen. Angesichts dieser „sequentiellen“ Abfolge von Reformen (Beyer/Ganghof 2008) ist es sinnvoll, diese „zweite“ Stufe der Bundesstaatsreform im Zusammenhang mit den anderen Reformschritten zu betrachten. Wichtig sind in diesem Zusammenhang die 42. Grundgesetzänderung von 27.10.1994, hier der Neufassung des Art. 72 Abs. 2 und 3 GG („Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ statt „Wahrung der Einheitlichkeit“ und „bundesgesetzliche Regelung erforderlich“ statt „soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht“)¹ und die „erste“ Stufe der Bundesstaatsreform (52. Änderung des GG v 28.08.2006). Die Abfolge der Schritte – zuerst eine Modifikation der „Philosophie“ des deutschen Bundesstaates durch die Neufassung des Art. 72 GG, dann die Novellierung der Aufgabenverteilung durch die Grundgesetz-Reform von 2006, dann der Versuch der Lösung der „Altlast“ Staatsverschuldung – entspricht der Logik der Verfassungsstruktur.

¹ Diese Novellierung wurde erst durch die Urteile des BVerfG zum Kampfhundegesetz (1 BvR 1778/01 v. 16.3.2004), zur Juniorprofessur (2 BvF 2/02 vom 27.7.2004) und zum Studiengebührenverbot (2 BvF 1/03 v. 26.1.2005) politisch relevant. Die Rückholklausel des Art. 72 Abs. 3 GG und das Klagerecht nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2a GG sind bisher politisch ohne Bedeutung geblieben.

Gleichwohl – um das vorweg zu nehmen – bliebe auch nach der zweiten Stufe der Bundesstaatsreform mit der Grundgesetzänderung vom 29.07.2009 die Bundesstaatsreform ein unvollendeter Torso, wenn nicht der Komplex der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen insgesamt und nicht nur teilweise auf die Tagesordnung käme. Die zweite Bundesstaatsreformkommission sollte sich zwar damit beschäftigen, aber die Frage der Beherrschung der Staatsverschuldung war offensichtlich derart komplex und schwierig, dass weitere Fragen der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs nicht thematisiert wurden. So bleiben für den Zeitraum bis 2020 noch die weiteren, nicht minder schwierigen Schritte einer Reform der vertikalen Finanzbeziehungen, insbesondere die Lasten- und Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern, sowie der horizontale Finanzausgleich unter den Ländern neu zu gestalten. Eng verbunden mit diesen Fragen wäre das Problem von umfassenderen eigenständigen Steuergesetzgebungsrechten der Länder. Seit 2006 haben die Länder (wieder) das Recht zur eigenständigen Festsetzung der Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG). Sinnvoll wäre, diese Probleme in den beiden Legislaturperioden 2009 bis 2013 und 2013 bis 2017 anzugehen.

Die Grundgesetzänderung vom 29.07.2009 gliedert sich in zwei Teile, Verwaltungs- (Art. 91c und 91d GG) und Finanzthemen (Art. 104b, 109, 109a, 115 und 143d GG), und umfasst im Wesentlichen folgende Elemente (vgl. zur Analyse der politischen Prozesse, die zu den Föderalismusreformen führten, Lorenz i.d.B.):²

- Die Einführung des Art. 91 c GG, der die Zusammenarbeit von Bund und Länder im IT-Bereich regelt, und des
- Art. 91d GG, der Vergleichsstudien zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen erlaubt,
- eine Ergänzung des Art. 104b Abs. 1 GG, die dem Bund erlaubt, den Ländern bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen Finanzhilfen zu gewähren,
- eine Änderung des Art. 109 Abs. 2 GG betreffend die gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der EU aufgrund des Art. 104 EG-Vertrag („Maastricht-Kriterien“),
- einen neuen dritten Absatz des Art. 109 GG und einen neuen zweiten Absatz des Art. 115 GG, die beide die „Schuldenbremse“ enthalten, auf die noch zu eingehen ist,

² Auf das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10.08.2009 (BGBl. I 2702) wird nur insoweit eingegangen, wie es für die Erläuterungen der neuen Verfassungsbestimmungen erforderlich ist.

- eine Anpassung von Art. 109 Abs. 5 GG, nach dem Sanktionen der EU wegen Verstößen gegen die Haushaltsdisziplin von Bund und Ländern im Verhältnis von 65 zu 35 zu tragen sind,
- einen neuen Art. 109a GG, der durch Überwachungsmechanismen zur Schuldenbremse konkretisiert und
- einen Art. 143d GG³, nach dem den besonders verschuldeten Ländern Konsolidierungshilfen zugesagt werden.

2 Die Schuldenbremse

Kernpunkt der Reform ist die „Schuldenbremse“ (Art. 109 und 115 GG), konkret die Bestimmungen „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahme aus Krediten auszugleichen.“ (Art. 109 Abs. 3 GG) und „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ (Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG), wobei „grundsätzlich“ für den Bund eine unkonditionierte Kreditaufnahme von bis zu 0,35% des nominalen Bruttoinlandsproduktes meint⁴ (Art. 109 Abs. 3 Satz 4, Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG). Ob das nun, insbesondere unter Berücksichtigung der Klausel, die bei „einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ (3. Satz) eine höhere Verschuldung erlaubt, eine effektivere „Schuldenbremse“ darstellt als die alte Bestimmung, die Kredite auf die Höhe der Investitionen begrenzte (Art. 115 Abs. GG a.F.), sei hier dahingestellt. Hinzu kommt die Frage, was die in Art. 115 Abs. GG angesprochene „Normallage“ ist. Angesichts der konjunkturellen Entwicklung der letzten Jahre wäre wohl die Frage berechtigt, ob die „Normallage“ nicht die Ausnahme und das Abweichen von der „Normallage“ eher die Regel ist. Im Rahmen einer Operationalisierung dieser Begriffe stehen noch eine Reihe von diffizilen Definitionsproblemen sowie das Herunterbrechen auf die einzelnen Länder mit ihren jeweils anders gelagerten haushaltspolitischen Problemen an. Insgesamt erscheint es zudem zweifelhaft, ob die „Schuldenbremse“ unter den gegenwärtigen Bedingungen von unterschiedlichen Be- und Überlastungen der Länder (Renzsch 2008) funktionieren kann. Skepsis ist derzeit nicht von der Hand zu weisen. Insofern drängt die Schuldenbremse geradezu darauf, die weiteren noch ausstehenden Reformschritte in Angriff zu nehmen.⁵

3 Nach Art. 143d GG erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von insgesamt 800 Mio. € jährlich.

4 0,35% des BIP von 2008 (2.492 Mrd. €, vgl. www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/tab01.asp) wären 8,7 Mrd. € gewesen.

5 Zu den Ergebnissen siehe auch: Koriath 2009.

Gleichwohl sollte man die „Schuldenbremse“ als politisches Instrument nicht unterschätzen. In den letzten Jahren und Jahrzehnten war der Bund regelmäßig „Zahlmeister“ bei Bund-Länder-Auseinandersetzungen. Durch seine finanziellen Zuschüsse wurden politische Einigungen oftmals erst möglich. Er war beispielsweise derjenige, der die Sanierungshilfen für Bremen und Saarland zahlte, obwohl das Bundesverfassungsgericht Bund und Länder dafür in die Pflicht nahm (BVerfG 2 BvF 1/88 u.a., Urteil vom 27.05.1992). Vielfach musste er Stimmen im Bundesrat „kaufen“, nicht nur von „oppositionellen“ Parteien, sondern auch von denen, die die Regierung trugen. Die im Rahmen der ersten Stufe der Bundesstaatsreform verabschiedete Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG senkt die Erpressbarkeit des Bundes, denn der Bund hat die Chance, die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen im Bundesrat zu umgehen, indem er den Ländern die Einrichtung der Behörden und die Bestimmung der Verwaltungsverfahren überlässt. Es ist zu erwarten, dass der Bund unter Bezug auf die „Schuldenbremse“ finanzielle Forderung der Länder abwehren wird. Deutlich wurde dies bereits bei den Hilfen für besonders verschuldete Länder nach Art. 143d Abs. 2 GG, die zwar aus dem Bundeshaushalt gezahlt werden, jedoch zur Hälfte den Ländern bei der Umsatzsteuerverteilung angelastet werden (Art. 7 Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform). Dass es dem Bund gelungen ist, die Ländergesamtheit an diesen Hilfen zu beteiligen, ist neu.

Während die Position des Bundes im Bund-Länder-Verhältnis eher gestärkt wurde, ist die Lage der Länder, insbesondere der schwächeren, insgesamt eher schwieriger geworden. Ihnen wurde – dem Vernehmen nach, auf eigenen Wunsch – kein unkonditionierter Kreditspielraum eingeräumt. Konjunkturpolitik, Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituation sind aufgrund ihrer meist Landesgrenzen übergreifenden Relevanz ohnehin eher Angelegenheiten des Bundes, weniger der Länder. Auch wenn man unterstellt, dass die politische Phantasie noch das eine oder andere Schlupfloch – z.B. Privat-Public-Partnerships, Leasingmodelle – finden mag, wird es unter diesen Umständen insbesondere für die finanzschwachen, mit Sozial- und Zinslasten überproportional belasteten Länder extrem schwierig, wenn nicht unmöglich werden, dem Verfassungsgebot eines ohne Kredite ausgeglichenen Haushalts gerecht zu werden.

Betrachtet man die „Schuldenbremse“ unter strukturellen Aspekten, so ist sie wohl ein weiterer Schritt im Rahmen eines mit dem Solidarpakt II eingeleiteten Paradigmenwechsels in der Geschichte der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen (zum Folgenden Renzsch im Erscheinen). Als Ratio der Finanzverfassungsreform von 1969 und dem ersten Solidarpakt konnte das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ gelten (Renzsch 1991, 1997). Dieses ändert sich mit der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes 2001 durch die Abschaffung von garantierten finanziellen Mindestausstattungen und einer Abflachung

der Tarife. Zudem wird seit dem Inkrafttreten des Solidaraktes II überproportionales Steuerwachstum durch einen Selbstbehalt geschützt. Der Bund nutzte die Gelegenheit, Bundesergänzungszuweisungen ohne eine Kompensation der Länder bei der Umsatzsteuerverteilung zu reduzieren. Strukturell und langfristig sind die Zahlerländer im Länderfinanzausgleich und der Bund die Gewinner dieser Reform. Die Interessen der finanzschwachen Länder hingegen, insbesondere deren Belastungen bei Sozialleistungen und deren Interesse an einer höheren Bundesbeteiligung an überproportionalen bundesgesetzlich veranlassenden Lasten der Länder, gingen in den damaligen Kompromiss nicht ein.

Die erste Stufe der Bundesstaatsreform vom 28.8.2006 (Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005) setzte diese Tendenz fort: Der Bund kann längerfristig aufgrund der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ (Art. 91a Abs. 1 Ziff. 1 GG a.F.) und des Einstellens der alte Dauerfördertatbestände nach Art. 104a Abs. 4 (alt) GG Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden und sozialer Wohnungsbau (Kluth 2007) finanzielle Entlastungen erwarten. Den Ländern wurde eine – wenn auch sehr beschränkte – Steuergesetzgebungszuständigkeit (Art. 105 Abs. 2a GG) gewährt.

Der seit den Verhandlungen zum Solidarpakt II zu beobachtende Paradigmenwechsel setzte sich auch in den beschriebenen Ergebnissen der zweiten Föderalismuskommission fort. Die „Schuldenbremse“ ist für die finanzschwachen und überlasteten Länder erheblich schwerer zu handhaben als für die finanzstarken.

Im Grundsatz bieten sich drei Instrumente an, um die absehbaren Verwerfungen zu beherrschen:

- Im Hinblick auf die vor allem durch bundesgesetzliche Normen definierten sozialstaatlichen Lasten könnte man weitergehend als bisher vom Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG abweichen und der veranlassenden Ebene, nicht der ausführenden die Kosten anlasten. Werden die Kosten der ausführenden Ebene angelastet, sollte diese größere Spielräume bei der Bestimmung der konkreten Leistungen bekommen.
- Die Novellierung des Finanzausgleichs des Jahres 2001 wäre zu überprüfen. Grundsätzlich sind die Anreize durch Selbstbehalt bei überdurchschnittlichem Steuerwachstum und Deckelung der Zahlungspflichten sinnvoll. Die Absenkung der Tarife ist hingegen im Hinblick auf ohne Kredite ausgeglichene Haushalte eher kontraproduktiv. Überlegenswert wäre auch, Teile des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ähnlich wie einen Teil der Umsatzsteuer für einen Vorabausgleich zu nutzen, gegebenenfalls unter einer Modifikation der Steuererlegung.
- Mit der „Schuldenbremse“ haben die Länder den einzigen bisher bestehenden Weg der autonomen Einnahmebeschaffung, nämlich über eine Kredit-

aufnahme, weitestgehend verloren. Sie benötigen eine Alternative, die nur eine eigene Besteuerungskompetenz sein kann. Bekanntlich befürworten einige Länder ein landesautonomes Besteuerungsrecht, andere befürchten es. Die Sorge der finanzschwachen Länder, in eine Situation zu kommen, in der sie allein mit Hilfe erhöhter Steuersätze ihren Pflichtaufgaben nachkommen könnten, die finanzstarken sich aber ohne erhöhte oder sogar bei niedrigeren Steuersätzen weitergehende Leistungen erbringen können, ist nicht von der Hand zu weisen und ernst zu nehmen. Die entscheidende Frage für die Zeit bis zum Jahr 2020 ist wohl nicht mehr, ob eine Steuerautonomie der Länder geschaffen wird, sondern vielmehr, unter welchen Rahmenbedingungen dies geschieht. Anders gesagt lautet die Frage, unter welchen Bedingungen eine Steuerautonomie für die finanzschwachen Länder akzeptabel wäre.

3 Die anderen Themen

Gemessen an der politischen Bedeutung sind die anderen Themen der zweiten Stufe der Bundesstaatsreform eher von nachgeordneter Bedeutung. Schwierig war zwar die Umsetzung der europarechtlichen Bestimmungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Art. 109 Abs. 2 und 5 GG), denn die Aufteilung der Kosten von Sanktionsmaßnahmen zwischen Bund und Ländern war strittig. Bund und Länder einigten sich auf ein Aufteilungsverhältnis von 65 zu 35 (Robra 2007, S. 69-92).

Die „Verwaltungsthemen“ sind insgesamt eher unpolitischer Natur. Art. 91c GG in Verbindung mit dem Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder (Art. 4 G v 10.08.2009, BGBl. I, 2702, 2706), die Erlaubnis des Art. 91d GG, Vergleichsstudien über Leistungsfähigkeit der Verwaltungen durchzuführen, die Einführung eines Bundeskrebsregisters (Art. 5 G v 10.08.2009, BGBl. I, 2702, 2707) und die Änderungen von Ausführungsbestimmungen verschiedener Finanz- und Steuergesetze (Art. 6 - 12 G v 10.08.2009, BGBl. I, 2702) werden in Zukunft kaum die politische Debatte bestimmen.

Ungelöst blieben Themen wie Abweichungsrechte der Länder von bundesgesetzlichen Standards, Steuerautonomie der Länder, Bundessteuerverwaltung, Regionalisierung eines Teils des Bundesfernstraßengesetzes, Abstimmungsverfahren im Bundesrat, allgemeine horizontale und vertikale Kooperationsmöglichkeiten und Öffnung der Finanzhilfen des Bundes im Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Kommissionsdrucksache 174 vom 4.3.2009).

Einer abschließenden Bewertung der zweiten Stufe der Bundesstaatsreform steht entgegen, dass sie sinnvollerweise „nur“ ein mittlerer Schritt eines sequentiellen Reformprozesses sein kann. Eine positive Wirkung könnte sie entfalten, wenn sie eingebettet ist in mehr Eigenverantwortung der Länder sowohl bei Ausgaben wie Einnahmen und einen Abbau strukturell unterschiedlicher Belastungen der Länder. Beides wäre noch zu leisten. Einstweilen ist festzuhalten, dass die Reform handwerklich nicht überzeugt. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Normallage“ oder „außergewöhnliche Notsituation“ – wäre das auch eine überproportionale Verschuldung? – laden geradezu zu verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen ein.⁶ Vor diesem Hintergrund erscheinen auch Befürchtungen, der Staat würde durch die Schuldenbremse seine Handlungsfähigkeit verlieren (siehe Horn, Anhörung am 4.5.2009), wenig begründet. Zum einen sind die Ausnahmetatbestände unscharf und weit gefasst, zum anderen gibt es Ausweichmöglichkeiten. Entscheidend wird aber langfristig, ob und in welchem Umfang die politischen Entscheidungsspielräume der Länder erweitert werden.

Mit der begrenzten, inkrementalistischen Reform steht die zweite Stufe der Bundesstaatsreform in der Tradition deutscher Staatlichkeit. In den letzten 140 Jahren sind nur zwei Finanzreform geglückt: die Erzberg'sche Finanzreform von 1919 und die Finanzverfassungsreform der ersten Großen Koalition von 1969. Beides waren Sondersituationen, Umbruch und Not nach dem Ersten Weltkrieg und eine von den Partnern gewollte Große Koalition, die sich bestimmte Reformziele gesetzt hatte. Im übrigen löste weder das Kaiserreich die aus der Reichsverfassung von 1871 (Art. 35, 36) erwachsenen Probleme noch wurde die Erzberg'sche Reform weiterentwickelt. Auch der Parlamentarische Rat hinterließ mit den Art. 106 und 107 GG i.d.F. v 23.5.1949 eine unvollendete Finanzverfassung.⁷ Auch die Finanzreform des Jahres 1995 oder Anpassungen des Finanzausgleichs an die Herausforderungen der deutschen Einheit können kaum den Anspruch erheben, als Innovationen zu gelten. Es waren eher Anpassungsleistungen als Strukturveränderungen. Möglicherweise wird „am Ende“, bis zum 1. Januar 2020 eine dann schrittweise verwirklichte Bundesstaatsreform „stehen“, die ihren Namen verdient. Aber das bleibt abzuwarten.

6 Handwerklich kaum überzeugend sind auch sprachlich wenig geglückte Formulierungen wie „... Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen ...“ (Art. 109a Abs. 2 Satz 5 GG). Hier bleibt die Frage, was man sich unter einer Katastrophe oder Notsituation vorzustellen hat, die sich der Kontrolle des Staates nicht entzieht.

7 Ausdruck der fehlenden Vollendung war Art. 107 GG: *„Die endgültige Verteilung der der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern auf Bund und Länder soll spätestens bis zum 31. Dezember 1952 erfolgen, und zwar durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf....“*

Insgesamt wird man die „Schuldenbremse“ verhalten begrüßen dürfen, allerdings bleibt auch ein Stück Skepsis hinsichtlich ihrer Operationalisierung und Wirksamkeit sowie der weiteren notwendigen Reformschritte.

Literatur

- Beyer, Jürgen/ Ganghof, Steffen*, 2008: „Schritt für Schritt“ Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Zukunft Regieren 2/2008. Gütersloh.
- Deutscher Bundestag/Bundesrat* (Hrsg.), 2005: Zur Sache 1/2005: Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Berlin.
- Kluth, Winfried* (Hrsg.), 2007: Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden, S. 242-258: Kommentierung zu Art. 104b GG, bearb. v. Hermann Butzer.
- Korioth, Stefan*, 2009: Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, in: JZ 14/2009: 729-737.
- Renzsch, Wolfgang*, 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990). Bonn.
- Renzsch, Wolfgang*, 1997: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik, in: Wollmann, Hellmut/ Derlien, Hans-Ulrich/ König, Klaus/ Renzsch, Wolfgang/ Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland (Beiträge zu den Berichten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Ländern e.V. (KPSW), Band 3.1). Opladen.
- Renzsch, Wolfgang*, 2008: Ausgabenrestriktionen der Länder in Deutschland. Das Beispiel Freie Hansestadt Bremen. Baden-Baden.
- Renzsch, Wolfgang*, im Erscheinen: Kontinuitäten und Diskontinuitäten in Entscheidungsprozessen über föderale Finanzbeziehungen oder: Die ewig Unvollendete.
- Robra, Rainer* (Hrsg.), 2007: Föderalismusreform und Europapolitik. Baden-Baden.

Verwaltungspolitik auf Bundesebene – eine Bilanz der Großen Koalition

1 Einleitung

Im Unterschied zu Fragen der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Gesundheitspolitik, die von Politikern und Verwaltungsfachleuten, Parteien, Verbänden, Stiftungen, Wissenschaftlern und Bürgern intensiv diskutiert werden, findet ein Diskurs über konkrete Inhalte der Verwaltungspolitik meist nur in Expertenzirkeln statt.¹ Verwaltungspolitische Themen gelangen zwar gelegentlich auf die politische und mediale Agenda, wenn sie eng an Reformen in anderen Politikfeldern geknüpft sind (z.B. Umbau der Bundesanstalt in eine Bundesagentur für Arbeit), einen unmittelbaren Bürger- oder Unternehmensbezug aufweisen (z.B. Innovationsregionen²) oder aber wenn Verfehlungen der Verwaltung angeprangert werden (z.B. Debatte um die Kontrolltätigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht im Zuge der Finanzmarktkrise). Die allermeisten verwaltungspolitischen Maßnahmen werden jedoch unbeachtet von der Öffentlichkeit, sogar vielfach unbeachtet von der politischen Elite, ‚von Bürokraten für Bürokraten‘ entwickelt und umgesetzt.

Dennoch enthielten alle Regierungserklärungen der vergangenen zwei Jahrzehnte Aussagen zur Verwaltungspolitik bzw. Verwaltungsreform. Auch die Große Koalition kündigte im Koalitionsvertrag vom November 2005 an (CDU/CSU/SPD 2005): „Wir wollen den Abbau von Bürokratie und unnötiger Regulierung vorantreiben. Sowohl beim Bund als auch in der EU sind sämtliche Aufgaben und die Verwaltungsabläufe auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.“

1 Für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen möchten wir uns bei Marian Döhler, Julia Fleischer, Thurid Hustedt, Werner Jann, Kai Wegrich sowie den Herausgebern dieses Bandes bedanken.

2 Die Innovationsregionen gehörten zu den wenigen verwaltungspolitischen Reformmaßnahmen der rot-grünen Koalition, die medial größere Aufmerksamkeit erhielten. Es handelte sich dabei um den Versuch, im Rahmen von Modellregionen Deregulierungen zu testen und positive Erfahrungen auf das gesamte Bundesgebiet zu übertragen. Von den ursprünglich mehr als 1.000 Vorschlägen zum Bürokratieabbau wurden nur 27 Vorhaben tatsächlich umgesetzt (interner Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 20. Februar 2006).

Bürokratieabbau ist seit Anfang der 1980er Jahre ein politisches Konsenthema (Seibel 1986: 138f). Diffuse Ziele wie Entbürokratisierung oder Rechtsvereinfachung treffen quer durch alle politischen Parteien und in weiten Teilen der Bevölkerung auf Zustimmung; negative Einstellungen zum öffentlichen Dienst und gegenüber *der Bürokratie* sind in Deutschland sehr verbreitet (Grunow/Strüngemann 2008). Kennzeichnend für Verwaltungspolitik ist also eine große Diskrepanz zwischen deren Charakter als Konsens- und *Muss*-Thema jeder Regierung und der vergleichsweise geringen Aufmerksamkeit der politisch-administrativen Eliten in der Zeit zwischen den Wahlen.

Der vorliegende Beitrag zieht eine Bilanz der Arbeit der Großen Koalition im Bereich der Verwaltungspolitik. Hierfür werden zunächst einige charakteristische Merkmale dieses Politikfeldes analytisch aufbereitet und anschließend die beiden verwaltungspolitischen Reformprogramme der Großen Koalition („Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung“, „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“) sowie die Verhandlungen und Ergebnisse zu den Verwaltungsthemen im Rahmen der Föderalismusreform II untersucht. Im letzten Teil des Beitrags wird diskutiert, welche Hinweise diese Fallstudien in Bezug auf Voraussetzungen für eine erfolgreiche Verwaltungspolitik auf Bundesebene geben, welche Restriktionen sich gezeigt haben und inwiefern die Bilanz der Großen Koalition von den Vorgängerregierungen abweicht.

2 Analytischer Rahmen: Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform

Verwaltungspolitik beschäftigt sich mit den Ursachen, der Programmatik und der Umsetzung von Policies, die auf eine Veränderung der „Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisations- und Personalstruktur“ (Böhret 2005: 45) der öffentlichen Verwaltung abzielen. Verwaltungspolitische Maßnahmen werden in der Praxis meist unter den Schlagworten Verwaltungsreform oder Verwaltungsmodernisierung zusammengefasst und sind häufig in eigenen Reformprogrammen gebündelt.

Verwaltungspolitische Programme sind durch besonders komplexe Ziel-Mittel und Ursache-Wirkungs-Beziehungen gekennzeichnet, da es sich um eine indirekte Form der politischen Steuerung (Wegrich 2009) handelt. Politisch-administrative Strukturen und Prozesse werden verändert, um die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen, aber auch um politikfeldspezifische Ziele durchzusetzen (Wollmann 2006). Verwaltungspolitik ist also „der Versuch, durch intentionale Modifikationen der Strukturen des öffentlichen Sektors (z.B. Personal, Organisation und Verfahren) Verwal-

tungshandeln und damit im Endergebnis andere Politikinhalte und deren Wirkungen und Ergebnisse zu verändern“ (Jann 2001: 333).

Idealtypisch wird das Vorhandensein eines klaren Kausalmodells, also einer Vorstellung darüber, welche Ziele erreicht werden sollen, wie sich Veränderungen des bürokratischen Apparates auswirken, und wie diese Auswirkungen gemessen und bewertet werden können, als Voraussetzung für die Wirksamkeit von Verwaltungsreformen gesehen (Christensen et al. 2002). In der Praxis zeigt sich allerdings, dass diese Voraussetzungen kaum erfüllt werden können. Aus diesem Grund spielen verwaltungspolitische Leitbilder³ und in anderen Ländern als erfolgreich geltende Reformkonzepte und -instrumente für die inhaltliche Ausgestaltung von Verwaltungspolitik eine große Rolle. Konzepte und Instrumente werden von anderen übernommen, weil diese als wirksam und modern gelten – neo-institutionalistische Organisationstheoretiker sprechen von ‚Rationalitätsmythen‘ (Meyer/Rowan 1977) – wobei unklar ist, ob diese auch halten können, was sie versprechen.

Akteure, Strukturen und Prozesse der Verwaltungspolitik weisen einige Besonderheiten auf. So sind die Adressaten verwaltungspolitischer Maßnahmen gleichzeitig diejenigen, welche diese Maßnahmen umsetzen sollen – Steuerungsobjekt und Vollzugsinstanz sind identisch. Das Widerstandspotential der Betroffenen ist daher höher als in vielen anderen Politikfeldern (Scharpf 1987). Aufgrund dieser besonderen Verquickung von Reformakteur und -adressat wird der politisch-administrativen Führung eine entscheidende Rolle für eine erfolgreiche Durch- und Umsetzung verwaltungspolitischer Maßnahmen zugemessen (Böhret 2005; Christensen et al. 2002). Die Anbindung von verwaltungspolitischen Reformprogrammen an einen unmittelbar politisch Verantwortlichen mit entsprechender Autorität und die Existenz eines ‚politischen Unternehmers‘ (Kingdon 1984), der nicht nur das Agenda-Setting, sondern vor allem auch die Durchsetzung und Umsetzung verwaltungspolitischer Maßnahmen offensiv fördert, gelten daher als wichtige Erfolgsfaktoren für Verwaltungspolitik (Jantz/Veit 2010). Gleichzeitig sind verwaltungspolitische Themen für ‚politische Unternehmer‘ eher unattraktiv, da kurzfristig sichtbare und eindeutig zurechenbare Erfolge aufgrund des indirekten Charakters von Verwaltungspolitik meist nicht zu erwarten sind und, hier schließt sich der Kreis, weil das potentielle Konfliktniveau bei der Reformumsetzung (und damit die Gefahr des Scheiterns) besonders hoch ist (Jann 2001).

3 Die Reformbemühungen in der Bundesrepublik können als Abfolge verschiedener Leitbilder interpretiert werden (demokratischer Rechtsstaat, aktiver Staat, schlanker Staat, aktivierender Staat), die jeweils durch eine spezifische Problemsicht und damit verbundene Lösungsansätze gekennzeichnet sind (Jann 2002).

Weiterhin spielt die Organisation des Entscheidungsprozesses für die Formulierung und Umsetzung von Verwaltungspolitik eine wichtige Rolle. Dabei kann zwischen den hierarchischen Ressourcen verwaltungspolitischer Akteure und der Spezialisierung verwaltungspolitischer Expertise im Entscheidungsprozess unterschieden werden. Wie in einem anderen Kontext empirisch gezeigt werden konnte (Lægreid/Roness 1999), führt eine geringe Hierarchisierung (schwaches Ministerium für Verwaltungsreform und fehlende Unterstützung des Kabinetts) und eine starke Spezialisierung verwaltungspolitischer Expertise in den Ressorts dazu, dass breit angelegte Reformvorhaben an ressortspezifische Rationalitäten und Interessen angepasst werden. In Deutschland sind einer zentralen Steuerung von Verwaltungsreformen durch das traditionell zuständige Bundesministerium des Innern (BMI) aufgrund des Ressortprinzips sehr enge Grenzen gesetzt. Die Konkretisierung der Inhalte von Verwaltungsreformen liegt in der Hand der Fachressorts und beruht auf Freiwilligkeit. Verwaltungspolitik ist Querschnittspolitik und als solche auf spezifische Strategien zur Integration der querschnittspolitischen Zielsetzungen in Entscheidungsprozesse der Fachressorts angewiesen.

Aus einer stärker konzeptionellen Sichtweise können (administrative) Entscheidungsprozesse als ein Machtverhältnis zwischen Generalisten und Spezialisten verstanden werden, wobei der Machtbegriff hierbei nicht nur auf Zwang, Vetopotential und Ressourcenstärke abzielt, sondern in einer weiteren Sichtweise die Beeinflussung von Diskursen (Diskursmacht) beinhaltet (Jann/Wegrich 2008). Während Generalisten für allgemeine, häufig sehr abstrakte und übergeordnete Ziele wie Bürokratieabbau und Verwaltungsreform eintreten, vertreten Spezialisten in den Fachressorts, Fachausschüssen oder im Verbandswesen konkrete, politikfeldspezifische Interessen. In der Verwaltungspolitik haben die Spezialisten gegenüber den Generalisten meistens ‚die besseren Karten‘. Die Fachverwaltungen sind den Verwaltungsreformern im konkreten Konfliktfall argumentativ überlegen. Während der Spezialist potentielle negative Folgen auf seinen Bereich in der Regel klar benennen kann und dabei Unterstützung bei Interessengruppen findet, kann der Generalist (der Verwaltungsreformer) diesen Argumenten weder fachlich etwas entgegensetzen noch auf starke gesellschaftliche Interessengruppen verweisen. Der Erfolg verwaltungspolitischer Maßnahmen ist aus dieser Perspektive davon abhängig, ob es gelingt, die Durchsetzungsfähigkeit der Generalisten in Exekutive und Legislative zu erhöhen, beispielsweise durch eine argumentative Stärkung (Mayntz 1980; Jann/Wegrich 2008).

Aus den dargestellten Merkmalen des Politikfeldes Verwaltungspolitik können folgende analytische Kategorien abgeleitet werden, die für die Bewertung der verwaltungspolitischen Aktivitäten der Großen Koalition im letzten Abschnitt dieses Beitrags herangezogen werden:

- *Hierarchie*: Welche hierarchischen Ressourcen hat die federführende Einheit zur Verfügung? Inwieweit kann sich diese gegenüber den Ressorts durchsetzen?
- *Politisches Interesse*: Gibt es eine sichtbare Anbindung der Reformprojekte an einen unmittelbar politisch Verantwortlichen? Gibt es einen ‚politischen Unternehmer‘, der sich für das Reformprojekt einsetzt?
- *Leitbilder*: Gibt es ein überzeugend kommuniziertes, eingängiges Reformleitbild?
- *Legitimation*: Reagiert das Reformprogramm auf relevante gesellschaftliche Problemlagen? Gibt es internationale Vorbilder? Wird ein überzeugendes Kausalmodell kommuniziert? Stützt sich das Reformprogramm auf wissenschaftliche Erkenntnisse?
- *Expertise und Argumentationsmacht*: Ist die verwaltungspolitische Expertise eher in den Ressorts oder eher in den für Verwaltungspolitik zuständigen Einheiten konzentriert? Verändert sich das Verhältnis zwischen Generalisten und Spezialisten?

Im Folgenden werden die verwaltungspolitischen Regierungsprogramme (1) „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“, (2) „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ sowie (3) der Entscheidungsprozess zu den Verwaltungsthemen im Rahmen der Föderalismusreform II dargestellt. Ziel ist es, einen Überblick über wichtige Politikinhalte und Entwicklungen in den drei verwaltungspolitischen Schwerpunktbereichen der Großen Koalition zu geben.

3 Empirische Fallstudien

3.1 Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung und: Erfolgreiche Reformen durch inhaltliche Fokussierung und innovative Institutionalisierung?

Mit der Regierungsübernahme durch die Große Koalition im Herbst 2005 erfolgte eine thematische Fokussierung und strategische Verknüpfung der Maßnahmen zur ‚besseren Rechtsetzung‘ und zum Bürokratieabbau. Unter den Vorgängerregierungen waren die Politikansätze in diesem Bereich durch Einzelmaßnahmen der Ressorts geprägt und durch inhaltliche Breite gekennzeichnet gewesen. Themen wie Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Förderung von Selbstregulierungsmechanismen, verbesserte Teilhabe an EU-Gesetzgebungsprozessen, experimentelle Deregulierung, Befristung von Gesetzen und Rechtsbereinigung wurden relativ unabhängig voneinander in Einzelprojekten verfolgt. Die Große Koa-

lition hingegen wich von dieser Reformstrategie ab, indem sie nicht mehr die Qualität von Gesetzen im Allgemeinen, sondern ausschließlich die Reduzierung von mit Regulierungen verbundenen bürokratischen Lasten für Unternehmen in den Mittelpunkt ihrer Reformbemühungen stellte und indem sie eine ressortübergreifende, Einzelprojekte miteinander verknüpfende Reformstrategie entwickelte.

Das im April 2006 vom Bundeskabinett verabschiedete Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ setzte damit eine bereits unter Schröder II begonnene Tendenz zur sichtbaren programmatischen Abkopplung des politisch gut zu vermarktenden Themas des Bürokratieabbaus fort. Während der „Masterplan Bürokratieabbau“ und später die „Initiative Bürokratieabbau“ unter der Vorgängerregierung noch – wie traditionell üblich – vom BMI koordiniert wurde, verlagerte man unter der Großen Koalition die Zuständigkeit für den Bürokratieabbau in das Bundeskanzleramt. Das in den Niederlanden entwickelte Standardkosten-Modell (SKM) zur Messung administrativer Lasten avancierte zum Kerninstrument des Bürokratieabbaus. Mit dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) etablierte die Bundesregierung ein formal unabhängiges Gremium, welches einem Ressort gleichgestellt bereits in der vorparlamentarischen Phase der Gesetzgebung Einfluss auf die Ausgestaltung von Regierungsentwürfen ausüben kann.

Für Agenda-Setting und Politikformulierung spielten internationale Vorbilder – insbesondere die Niederlande und Großbritannien – eine wichtige Rolle. Beide Länder hatten ähnlich fokussierte Bürokratieabbau-Programme aufgelegt und galten damit als sehr erfolgreich. Hinzu kam, dass sich in Deutschland rund um das Thema SKM bereits in den Jahren 2005/06 ein ‚issue network‘ (Heclo 1978), bestehend aus Beratungsunternehmen, Wissenschaftlern, Verbandsvertretern sowie interessierten Akteuren aus Politik und Verwaltung, gebildet hatte. Die Etablierung dieses Themen-Netzwerkes war vor allem von der Bertelsmann-Stiftung vorangetrieben worden, indem sie Studien in Auftrag gab, ein Methodenhandbuch erarbeiten ließ sowie Informationsveranstaltungen und Workshops organisierte. Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig überraschend, dass eine von Norbert Röttgen im Frühsommer 2005 initiierte CDU-interne Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Politik zum Bürokratieabbau in der nächsten Legislaturperiode das SKM-Thema ebenfalls aufgriff. Die Arbeitsgruppe legte im Oktober 2005 einen Bericht mit Empfehlungen zum Bürokratieabbau vor, der eine Einführung des SKM für Deutschland empfahl. Kurze Zeit später wurde die Einführung der Bürokratiekostenmessung mit dem SKM verbunden mit der Einrichtung des Kontrollgremiums NKR (nach Vorbild eines ähnlichen Gremiums in den Niederlanden) in den Koalitionsvertrag aufgenommen.

Das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ wurde im April 2006 von Bundeskabinett verabschiedet. Es legte fest, eine Bestandsmessung der Bürokratiekosten aller existierenden Bundesgesetze mit dem SKM durchzuführen und auf dieser Basis Reduzierungsziele zu formulieren und Bürokratieabbaumaßnahmen zu identifizieren (ex post-Messung). Darüber hinaus sollten zukünftig die zu erwartenden Bürokratiekosten neuer Gesetze für Unternehmen, Bürger und die Verwaltung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung abgeschätzt und dokumentiert werden (ex ante-Abschätzung). Weiterhin kündigte das Regierungsprogramm den Aufbau einer Datenbank über Bürokratiekosten von Gesetzen zum Monitoring des Bürokratieabbaus an. Mit Verabschiedung des Regierungsprogramms wurde Hildegard Müller, Staatsministerin im Bundeskanzleramt, zur Koordinatorin der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung ernannt. Sie erhielt auch den Vorsitz im neugegründeten Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Darüber hinaus wurde im Bundeskanzleramt eine „Geschäftsstelle Bürokratieabbau“ eingerichtet, welche die Koordinatorin bei der Umsetzung des Programms unterstützen und als Koordinations- und Beratungsinstanz für die Ressorts fungieren sollte. Das Regierungsprogramm legte weiterhin fest, dass die Geschäftsstelle in technischen Angelegenheiten bei der Ein- und Durchführung der Bürokratiekostenmessung mit dem SKM durch eine Arbeitseinheit im Statistischen Bundesamt unterstützt wird und dass in jedem Ressort Ansprechpartner für den Bürokratieabbau benannt werden, die als Kontaktpersonen für die Geschäftsstelle dienen und gleichzeitig die Arbeit des Staatssekretärsausschusses unterstützen (Bundesregierung 2006).

Im August 2006 verabschiedete der Bundestag das von den Regierungsfraktionen vorgelegte „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“ (NKRK). Einen Monat später wurden die acht Mitglieder des NKR per Kabinettsbeschluss nach Parteienproporz bestimmt. Aufgabe des NKR ist es laut § 4 Abs. 2 NKRK, Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesministerien sowie Entwürfe für allgemeine Verwaltungsvorschriften vor deren Vorlage an das Bundeskabinett im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze einer standardisierten Bürokratiekostenmessung zu überprüfen. Im Dezember 2006 erweiterte die Bundesregierung deshalb die Vorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) um die Verpflichtung, auf dem Gesetzesvorblatt und im Rahmen der Gesetzesbegründung Transparenz über Informationspflichten⁴ und Bürokratiekosten für Unternehmen, Bürger und die öffentliche Verwaltung herzustellen. Die Umsetzung dieser neuen Vorschriften verlief –

4 Informationspflichten sind aufgrund von Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.

anders als bei bisherigen Versuchen zur Implementation einer umfassenden GFA (BT-Drs. 15/4200: 106; Veit 2010) – erfolgreich. Eine Untersuchung von 429 Regierungsentwürfen aus den Jahren 2007 bis 2009⁵ zeigte, dass die Ministerien der Verpflichtung zur Darstellung der Bürokratiekosten in der Mehrheit der Fälle nachgekommen sind. Es konnte innerhalb kurzer Zeit eine ressortübergreifende Integration der Bürokratiekostenabschätzung in den Prozess der Gesetzeserarbeitung in der Exekutive erreicht werden (NKR 2009). Der NKR als unabhängiges Prüfgremium war hierfür ein wichtiger Treiber.

Im ex post Bereich des Reformprogramms (Abbau von Bürokratiekosten in bestehenden Bundesgesetzen um netto 25% bis 2011) waren die Resultate bis zum Ende der Regierungsperiode – trotz eines umfangreichen Ressourceneinsatzes – weniger deutlich als im ex ante Bereich. Das Statistische Bundesamt führte von Januar 2007 bis Ende 2008 eine Bürokratiekostenmessung des gesamten Bundesrechts (Bestandsmessung) durch. Für insgesamt 9.279 Informationspflichten aus Gesetzen und Verordnungen mit Bürokratiekosten für die Wirtschaft ergaben sich Bürokratiekosten in Höhe von jährlich 47,6 Mrd. Euro (NKR 2009: 22). Die Identifikation von Abbaumaßnahmen verlief nur schleppend und war mit vielen Konflikten behaftet. Dabei erlitt der Bürokratieabbau trotz des ‚unpolitischen‘ Fokus auf Informationspflichten und einem hohen Anspruch an Objektivierbarkeit durch die Verwendung der SKM-Methode ein ähnliches Schicksal wie die meisten Vorgängerprogramme. Obwohl Bürokratieabbau auf einer abstrakten und symbolischen Ebene ein gesamtgesellschaftliches Konsens-thema ist, treffen konkrete Abbaubemühungen meist auf den Widerstand von Fachministerien und Interessengruppen (Jann et al. 2007: 41). Dabei wurden diese Konflikte bereits im Vorfeld antizipiert: Die langen und verhärteten Auseinandersetzungen um methodische Fragen (NKR 2009: 22f), insbesondere darüber, welche Pflichten als Informationspflichten und somit als bürokratische Belastungen aufzufassen sind (z.B. Buchführungspflichten), verdeutlichen dies. Verstärkt wurden diese Konflikte durch parteipolitische Interessen: Wie erwartet hatte sich nach Abschluss der Bestandsmessungen bestätigt, dass die A-Ressorts (also die von einem SPD-Politiker geleiteten Bundesministerien) für deutlich mehr Informationspflichten verantwortlich waren als die B-Ressorts (CDU/CSU). Festzuhalten ist auch, dass die meisten Abbaumaßnahmen⁶, die von den Ressorts vorgeschlagen wurden, nicht auf die Ergebnisse der Bürokratiekostenmessung und daraus resultierende Reformaktivitäten zurückgehen, sondern be-

5 Gemeinsames Forschungsprojekt von Sylvia Veit und Kai Wegrich.

6 Im Rahmen ihres Jahresberichtes im Dezember 2008 stellte die Bundesregierung 330 Vereinfachungsmaßnahmen vor, die nach vollständigem Inkrafttreten die Wirtschaft um jährlich über sieben Mrd. Euro entlasten sollten. Maßnahmen mit einer Entlastungswirkung von rund 3,5 Mrd. Euro pro Jahr seien bereits umgesetzt worden (Bundesregierung 2008: 17ff.).

reits seit geraumer Zeit in der Planung waren (z.B. elektronische Meldung zur Sozialversicherung, elektronische Gesundheitskarte, Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz etc.).

Außerdem sollte nicht unerwähnt bleiben, dass sich die Bürokratieabbaupolitik der Großen Koalition fast ausschließlich auf die Entlastung der Unternehmen konzentrierte. Weder die Messung bürokratischer Lasten für Bürger (SKM-Bürger) noch für die Verwaltung selbst (SKM-Verwaltung) wurde, trotz Verankerung im Koalitionsvertrag und im Regierungsprogramm, vollständig umgesetzt. Zwar prüft der NKR seit Anfang 2009 im Rahmen der Ressortabstimmung auch die Darstellung von Bürokratielasten für Bürgerinnen und Bürger, darüber hinaus wurden jedoch keine über Pilotprojekte hinausgehende Maßnahmen eingeleitet. Gegen Ende der Legislaturperiode mehrten sich zudem die kritischen Stimmen gegenüber SKM-Bürger und SKM-Verwaltung nach dem Politik-schnittmuster von SKM-Unternehmen, auch weil internationale Erfahrungen hier wenig erfolgversprechend scheinen (Jann et al. 2009). Stattdessen wurde intensiver über eine Ausweitung des NKR-Mandates in Richtung Regulierungskostenabschätzung nachgedacht (NKR 2009, VCI 2009, Bertelsmann-Stiftung 2009).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Große Koalition im Bereich „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ im Vergleich zu Vorgängerprogrammen beachtliche Erfolge (v.a. im ex ante Bereich) erzielen konnte, die insbesondere auf die neuartige Form der Institutionalisierung (NKR als unabhängiges und in den Prozess der Ressortabstimmung integriertes Kontrollgremium, Zuständigkeit für das Reformprogramm beim Bundeskanzleramt) und auf die inhaltliche Konzentration auf Bürokratiekosten, verknüpft mit einer einfachen, quantifizierenden Methode (SKM), zurückzuführen sind.

3.2 Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen: ‚Business as usual‘?

Wie schon die rot-grüne Koalition beschloss auch die Große Koalition zahlreiche Einzelmaßnahmen zur Modernisierung der Bundesverwaltung, die im Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ vom September 2006 zusammengefasst wurden (BMI 2006). Bereits im Koalitionsvertrag war angekündigt worden, dass in diesem Bereich Kontinuität zu erwarten sei und viele Reformprojekte der Vorgängerregierung fortgesetzt werden sollten. Die vielfältigen Modernisierungsprojekte wurden im Regierungsprogramm in vier inhaltlichen Schwerpunkten zusammengefasst: Personal, Steuerung, Organisation und eGovernment (Bundesregierung 2006). Die Zuständigkeit für das Regierungsprogramm liegt beim BMI, wobei innerhalb des Ministeriums die ersten drei Schwerpunktbereiche (Personal, Steuerung, Organisation) von der

Abteilung für Verwaltungsmodernisierung verantwortet werden (mit Ausnahme des öffentlichen Dienstrechts), während das Programm „E-Government 2.0“ in einer eigenen IT-Abteilung des BMI verankert ist.

Eines der wichtigsten Reformprojekte und gleichzeitig ein ‚Dauerbrenner‘ der Verwaltungspolitik war die Reform des öffentlichen Dienstrechts der Bundesverwaltung durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG). Im Unterschied zu den meisten anderen verwaltungspolitischen Reformprojekten wurde die Reform des Dienstrechtes auch im Koalitionsvertrag explizit erwähnt. Bereits 2004 hatte der damalige Innenminister Otto Schily mit dem Beamtenbund und Verdi ein Eckpunkt Papier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ vereinbart, welches als wichtige Diskussionsgrundlage für die Dienstrechtsreform diene. Aufgrund der Neuwahlen 2005 und der ersten Föderalismusreform, die wichtige Kompetenzen im öffentlichen Dienstrecht auf die Länder übertrug, wurde diese Reform erst unter der Großen Koalition umgesetzt. Zentrale Elemente der Dienstrechtsreform sind die Abschaffung des Senioritätsprinzips zugunsten der beruflichen Erfahrung innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes, eine Reduzierung der Laufbahnen und ein erleichterter Wechsel von der Privatwirtschaft in die Bundesverwaltung. Die Reform des Dienstrechts ist demnach eine Fortführung bereits bestehender Überlegungen aus der Vorgängerregierung sowie der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. Die Weichen für eine stärker leistungsbezogene Bundesverwaltung, die auch für verwaltungsexterne Bewerber einen attraktiven Arbeitgeber darstellt, sind durch das DNeuG gestellt worden. Inwieweit dieses Ziel erreicht wird, hängt maßgeblich von der Umsetzung der Reform in den einzelnen Behörden ab.

In den Bereichen Struktur und Steuerung wurde eine Vielzahl von Projekten verfolgt, die sich hinsichtlich Zielsetzung, Umsetzungsstand, Reichweite und Adressaten zum Teil deutlich voneinander unterscheiden. Daher lassen sich die Reformbemühungen in diesem Handlungsfeld nur schwer zusammenfassen und bewerten. In der öffentlichen Darstellung der Reformprojekte lag ein deutlicher Schwerpunkt auf dem Aspekt der bürger- und serviceorientierten Dienstleistungsverwaltung. Insbesondere sind hier die Projekte zur Einführung der einheitlichen Behördenrufnummer 115, die verstärkte Nutzung von Dienstleistungszentren und das eGovernment zu nennen. Das Projekt der einheitlichen Behördenrufnummer, welches der Bund in Kooperation mit mehreren Ländern und Kommunen durchführte, verdeutlicht, dass der Bund, der ja in Deutschland per Verfassung eher ‚bürgerfern‘ ist, für die Verwirklichung von Verwaltungsreformprojekten häufig auf eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit angewiesen ist. Diese Zusammenarbeit zu organisieren ist schwierig und funktioniert deshalb vor allem dann, wenn die existierende Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht tangiert wird. Das Projekt 115 ist hierfür ein

gutes Beispiel: Der Bund fungiert als ‚Dienstleister‘ für Länder und Kommunen, indem er eine Infrastruktur schafft, welche dem Bürger die Orientierung im Behördendschungel erleichtert. Inhaltliche Aspekte des Gesetzesvollzugs werden dabei nicht berührt.

Bei den Dienstleistungszentren – also der zentralisierten Bereitstellung standardisierter Dienstleistungen etwa in den Bereichen Personal, Haushalt oder IT – zeigte sich zudem, dass auch internationale Reformtrends in der Bundesverwaltung wahrgenommen und aufgegriffen werden. Dies trifft jedoch nicht auf alle Reformvorhaben zu. Beispielsweise wurde bei der Entwicklung gemeinsamer Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Ministerien gegenüber ihren nachgeordneten Behörden (BMI 2008) offenbar vor allem auf die Kritik des Bundesrechnungshofs an der bisherigen Praxis der Fachaufsicht reagiert (Bundesrechnungshof 2007: 234-235). Internationale Erfahrungen der Steuerung und Kontrolle von Behörden wurden dabei kaum berücksichtigt (siehe Jann et al. 2008).

Typisch für Verwaltungspolitik in Deutschland ist – und hier stellt die Große Koalition keine Ausnahme dar – dass verwaltungspolitische Maßnahmen bedingt durch das Ressortprinzip nicht unbedingt den entsprechenden Reformprogrammen zugeordnet werden, sondern vielfach völlig unabhängig davon durchgeführt werden (ähnlich Kuhlmann 2009). Für die Regierungszeit der Großen Koalition sind in diesem Zusammenhang etwa die Reform der Bundespolizei, die Neuordnung der Forschungseinrichtungen des BMELV und die (gescheiterte) Umwandlung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) in eine Anstalt des öffentlichen Rechts (DAMA) zu nennen.

Wie oben bereits angedeutet, ist das Verwaltungsmodernisierungsprogramm der Großen Koalition durch ein hohes Maß an Kontinuität in Bezug auf Reforminhalte und Reform(umsetzungs)strategien gekennzeichnet. Während der Bürokratieabbau als Leuchtturmprojekt der Bundesregierung im Kanzleramt angesiedelt wurde, verblieb die Zuständigkeit für das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ beim BMI. Auch bei der Koordinierung der ressortübergreifenden Reformprojekte änderte sich wenig; diese lag wie bei der Vorgängerregierung beim interministeriellen Ausschuss für Organisationsfragen (AfO), der aus den Leitern der Organisationsreferate der Ressorts und Vertretern des für Grundsatzfragen der Verwaltungsmodernisierung und -organisation zuständigen Referats des BMI bestand. Wenngleich letzteres durch das Setzen der Tagesordnung und die formale Zuständigkeit für Grundsatzfragen der Verwaltungsreform eine herausgehobene Position im AfO einnimmt, wurden Entscheidungen konsensual getroffen. Im Konfliktfall hatte das BMI keine besonderen Kompetenzen zur Verfügung, um sich gegenüber den anderen Ressorts

durchzusetzen und den Reformbereich zu steuern, statt ihn lediglich zu koordinieren.

Die Handlungsmöglichkeiten des BMI bei der Umsetzung des Regierungsprogramms waren, genauso wie bei allen verwaltungspolitischen Vorgängerprogrammen, stark eingeschränkt. In diesem Zusammenhang spielt das in der deutschen Regierungsorganisation allgegenwärtige Ressortprinzip (vgl. Mayntz 1987) eine ganz entscheidende Rolle, da das BMI als zentraler Reformakteur die Ressorts nicht zur Umsetzung von Reformprojekten zwingen kann. Dementsprechend ist die Rolle des BMI bei der Verwaltungsmodernisierung auf die Beobachtung von Verwaltungsreformen in den Ressorts, auf die Koordination ressortübergreifender Projekte und auf Überzeugungsarbeit gegenüber den Ressorts und den Geschäftsbereichsbehörden beschränkt. Das Ressortprinzip schlägt sich auch darin nieder, dass die Modernisierungsprojekte nach dem Freiwilligkeitsprinzip entwickelt werden, die Ressorts und Geschäftsbereichsbehörden sich *à la carte* an der Binnenmodernisierung beteiligen (Karger 2008). Im Ergebnis kann die Umsetzung der Binnenmodernisierung also als vergleichsweise konfliktarmer (weil auf dem Freiwilligkeitsprinzip basierend), auf der Arbeitsebene stattfindender (AfO) und in zahlreiche Einzelprojekte unterteilter Prozess charakterisiert werden.

Daneben zeigt sich anhand des Regierungsprogramms besonders deutlich, dass Verwaltungspolitik ganz überwiegend von der Verwaltung selbst betrieben wird. Die Projektliste beider Teilbereiche des Regierungsprogramms wurde während der Legislaturperiode sukzessive erweitert (von 57 Projekten im Umsetzungsplan 2007 auf 70 Projekte im Umsetzungsplan 2009). Der Prozess des Agenda-Setting fand innerhalb des AfO statt, dort konnten die Ressorts Themen einbringen, zu denen dann Projektgruppen gegründet wurden, an denen sich die Ressorts auf freiwilliger Basis beteiligen konnten.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Reformprojekte des Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ sehr heterogen waren und mit wenigen Ausnahmen weitestgehend unbemerkt von der Verwaltung selbst initiiert und umgesetzt wurden, wobei die einzelnen Ressorts eindeutig die dominierenden Akteure waren, während das BMI eine moderierende Rolle einnahm.

3.3 Im Schatten der Finanzen: Die Verwaltungsthemen der Föderalismusreform II

Der Reform des bundesdeutschen Föderalismus wurde in der Großen Koalition von Beginn an hohe Priorität eingeräumt, um frühzeitig die Reformfähigkeit der Regierung unter Beweis zu stellen (Auel 2008). So fand bereits im Zuge der

Koalitionsverhandlungen zur Bildung der Großen Koalition auf Basis der Vorarbeiten der Föderalismuskommission I eine Einigung auf einen Gesetzesentwurf statt (Batt 2008). Weiterhin verpflichteten sich CDU/CSU und SPD, dass in einem weiteren Reformschritt „die Bund-Länder-Finanzbeziehungen den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik, angepasst werden“ (CDU/CSU/SPD 2005: 109).

Die Gesetzesentwürfe zur Föderalismusreform I wurden am 10. März 2006 in den Bundestag eingebracht und am 7. Juli 2006 vom Bundestag verabschiedet. Dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BR-Drs. 462/06) war als Anlage eine „Offene Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2. Föderalismusreformstufe)“ beigefügt, welche die inhaltlichen Schwerpunkte der Föderalismusreform II vorgab. Neben den finanzpolitischen Themen befanden sich mit Aufgabenkritik, Entbürokratisierung, IT-Standards und Bündelung fachpolitischer Leistungen auch klassische Themen der Verwaltungsmodernisierung auf der Agenda der Föderalismusreform II. Die Aufnahme verwaltungspolitischer Themenstellungen wurde unter anderem damit begründet, dass die Ausgabenseite nicht ohne die Aufgabenseite betrachtet werden könne.

Zur Entscheidungsvorbereitung der Föderalismusreform II wurde eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) eingesetzt (BT-Drs. 16/3885). Die Kommission bestand aus je 16 Mitgliedern von Bundestag (darunter vier Regierungsmitglieder) und Bundesrat sowie deren Stellvertretern. Bei der Besetzung der Kommission orientierte man sich weitestgehend am Vorbild der Föderalismuskommission I, wobei jedoch die Position der Landtage weiter geschwächt wurde, indem nur noch vier anstatt vormals sechs Vertreter vorgesehen waren. Weiterhin war die Bundesregierung nun mit stimmberechtigten Mitgliedern in der Kommission vertreten. Sachverständige als Mitglieder der Kommission waren nicht mehr vorgesehen, sondern nur zu zwei Anhörungen geladen. Somit wurde der Modus der intergouvernementalen Verhandlungen (Benz 2007) weiter verstärkt.

Zunächst wurde durch die Föderalismuskommission II eine umfassende Bestandsaufnahme der beiden Themenbereiche Finanzen und Verwaltung vorgenommen, die ihren Niederschlag in zwei Fragenkatalogen für die öffentliche Anhörung fanden. Schwerpunkte des Fragenkatalogs zu den Verwaltungsthemen, der insgesamt 333 Einzelfragen umfasste⁷, lagen in den Bereichen IT

7 Die Überfrachtung der Anhörung mit 333 Fragen ist fast einhellig von den Sachverständigen kritisiert worden, stellvertretend sei an dieser Stelle Prof. Pieroth zitiert: „Anders als den Kollegen Hesse befahl mich bei der Lektüre von 333 Fragen nicht nur Skepsis, mich befahl eine Depression.“ (Kommissionsprotokoll 8 2007, S. 218).

(Netzinfrastuktur, Schnittstellen, Aufgabenbündelung), Benchmarking, Stärkung der Verwaltungskooperation und Bundesauftragsverwaltung. Darüber hinaus spielten die Themen Bundessteuerverwaltung, Bundesfernstraßenverwaltung, Bevölkerungsschutz und Statistik eine wichtige Rolle. Die Verwaltungsthemen wurden im Verlauf der Kommissionsarbeit in drei unterschiedliche Fachdiskurse aufgeteilt, die jeweils getrennt voneinander bearbeitet wurden und deren Ergebnisse Bestandteil des Eckpunktepapiers der Kommissions-Vorsitzenden vom Juni 2008 waren (Kommissionsdrucksache 128). Die weiteren Beratungen erfolgten dann in vier Arbeitsgruppen, von denen sich eine mit dem Finanzbereich und drei mit Verwaltungsthemen befassten.

Die Beratungen verzögerten sich in der Folge erheblich. Ursprünglich sollten die vier Arbeitsgruppen bis zum 2. Oktober 2008 gesetzesreife Vorlagen entwerfen, über die auf der abschließenden Klausurtagung der Kommission am 16. und 17. Oktober 2008 entschieden werden sollte, um mit Rücksicht auf den Bundestagswahlkampf die Verfassungsänderungen deutlich vor der Sommerpause 2009 in Bundestag und Bundesrat zu verabschieden. Wegen des SPD-Parteitages im Zuge des Rücktritts von Kurt Beck und Sondersitzungen von Parlament und Regierung zur Bewältigung der Finanzmarktkrise wurde der Termin der abschließenden Klausurtagung jedoch abgesagt. Zunächst sah es so aus, als würde die Föderalismusreform II aufgrund des Streits über die Sinnhaftigkeit eines Neuverschuldungsverbots im Zeichen der Finanzmarktkrise ganz auf Eis gelegt werden. Schließlich wurde im März 2009 doch noch ein Verhandlungsergebnis präsentiert (vgl. Kommissionsdrucksache 174), da aufgrund der wachsenden Neuverschuldung der Druck, ein langfristiges Zeichen in Richtung Verschuldungsverbot zu setzen, enorm angestiegen war. In Bezug auf die Verwaltungsthemen enthielt das Verhandlungsergebnis folgende Eckpunkte:

- Bund und Länder *können* zukünftig bei der Planung, Einrichtung und dem Betrieb ihrer *informationstechnischen Systeme* enger zusammenarbeiten und gemeinsam Standards und Sicherheitsanforderungen für ihre informationstechnischen Systeme festlegen (Art. 91 c GG neu). Die Verantwortung für die Sicherheit der länderübergreifenden IT-Netzinfrastuktur soll künftig beim Bund liegen. Dazu soll der Bund eine Kompetenz für die Errichtung und den Betrieb eines sicheren Verbindungsnetzes erhalten, das die informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder miteinander verbindet. Darüber wird ein neues System der IT-Steuerung eingerichtet werden, das insbesondere einen IT-Planungsrat von Bund und Ländern vorsieht.
- Das Verhandlungsergebnis in Bezug auf die *Steuerverwaltung* fällt gering aus. So sollen Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen ohne Veränderungen der Verwaltungskompetenz und somit ohne Änderung des Grundgesetz-

zes erreicht werden, nämlich durch eine personelle Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung, die Verbesserung der Rechtsstellung des Bundeszentralamts für Steuern, die Übermittlung anonymisierter Steuerdaten für Auswertungszwecke an den Bund, Zielvereinbarungen des Bundes mit den Ländern über operative Ziele und die Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens für beschränkt Steuerpflichtige (§ 50a EStG) beim Bundeszentralamt für Steuern.

- Durch Art. 91 d GG neu wird eine verfassungsrechtliche Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen geschaffen. *Leistungsvergleiche* kommen dabei zwischen Landesverwaltungen, innerhalb der Bundesverwaltung sowie zwischen Bundes- und Landesbehörden in Betracht, wobei die Teilnahme an Leistungsvergleichen freiwillig erfolgt.

Das Gesetzgebungsverfahren zur zweiten Föderalismusreform wurde am 12. Juni 2009 durch den Bundesrat abgeschlossen. Am 1. August 2009 trat mit den Änderungen des Grundgesetzes der wichtigste Teil der Föderalismusreform II in Kraft.

Die Besonderheit von Verfassungsreformen und damit verbunden ein erhöhtes Konfliktpotential besteht darin, dass Kompetenzen, Ressourcen und Beteiligungsrechte verändert und somit die Macht zwischen den staatlichen Ebenen neu verteilt wird. Dabei sind die Akteure, die von der Neuverteilung betroffen sind, an den Entscheidungen darüber beteiligt und verfügen zumeist über Vetopositionen (Benz 2009). Dieses erhöhte Konfliktpotential zeigt sich auch im Rahmen der Föderalismusreform II. Die Auseinandersetzungen verliefen hier nicht in erster Linie zwischen den Koalitionsparteien bzw. Koalition und Opposition sondern vielmehr zwischen Bund und Ländern, ebenso wie dies bereits im Rahmen der Föderalismusreform I zu beobachten war. Im Rahmen der IT-Steuerung ging es dabei insbesondere um die Frage, ob die Kooperation zwischen Bund und Ländern verpflichtend im Grundgesetz vorgeschrieben wird. Hier konnten sich die Länder in vollem Umfang durchsetzen, die eine Verpflichtung mehrheitlich abgelehnt hatten.

In Bezug auf die Reform der Steuerverwaltung hatte sich die Bundesregierung bereits vor der Aufnahme der Kommissionsarbeiten klar positioniert und dafür plädiert, die Verwaltungskompetenz für Gemeinschaftssteuern dem Bund zuzuweisen, um somit den Steuervollzug in Deutschland einheitlicher und insgesamt wirkungsvoller zu machen (BT-Drs. 16/2722). Vor allem die großen westdeutschen Flächenländer sowie Thüringen und Sachsen lehnten eine Bundessteuerverwaltung jedoch von vornherein ab. So wurde argumentiert, dass die Steuerverwaltung ein zentrales Element der Eigenständigkeit der Länder sei;

weiterhin wurden die von der Bundesregierung dargestellten Effizienzvorteile durch eine Bundessteuerverwaltung bestritten. Es wurde die Gefahr einer Mammutbehörde beschworen und vor Bürokratisierung gewarnt. Die kleineren ost-deutschen Länder wie Sachsen-Anhalt, Berlin und Brandenburg positionierten sich hingegen für eine Bundessteuerverwaltung mit der Argumentation der Effizienzsteigerung sowie der Einheitlichkeit des Vollzugs.⁸ Das Eckpunktepapier der beiden Kommissionsvorsitzenden kam dann auch zu dem Schluss, dass „die Übertragung der Steuerverwaltung auf den Bund in der Kommission trotz grundsätzlicher Zustimmung einzelner Länder nicht mehrheitsfähig ist“ (Kommissionsdrucksache 128: 7).

Auch die Einführung von Leistungsvergleichen wurde von Bund und Ländern unterschiedlich bewertet. Zwar konnte Konsens darüber erzielt werden, dass die Teilnahme an Leistungsvergleichen auf freiwilliger Basis erfolgen soll. Uneinigkeit herrschte jedoch über den von Bundesseite eingebrachten Vorschlag zur Gründung einer von Bund und den Ländern gemeinsam getragenen Benchmarking-Agentur. Aufgrund der finanziellen Beteiligung an dieser Agentur befürchteten die Länder, dass ein impliziter Druck zur Teilnahme an Leistungsvergleichen entstehen könnte und sich „faktisch [...] aus wirtschaftlichen Gründen ein mittelbarer Zwang zur Teilnahme“ ergäbe (Fachdiskurs 1: 13). Somit ist von einer Benchmarking-Agentur weder in den Eckpunkten der Vorsitzenden noch in der endgültigen Beschlussfassung die Rede. Ob der Benchmarking-Artikel im GG eher symbolische Politik ist oder tatsächlich die Basis dafür schafft, dass der Bund Leistungsvergleiche in Bezug auf den Vollzug von Bundesgesetzen in den Ländern fördern kann, ist noch offen. Was die Reformkommission geleistet hat, ist ein Agenda-Setting dieser Frage.

Im Hinblick auf die Verwaltungsthemen können die Ergebnisse der Föderalismusreform II in Anbetracht der hohen Erwartungen insgesamt als gering angesehen werden. Die Resultate verdeutlichen, dass politische ‚windows of opportunity‘ (Kingdon 1984) genutzt werden können, um verschiedenste Themen auf die Agenda zu setzen. Sie zeigen aber auch, dass Entscheidungsergebnisse im verflochtenen System des Exekutivföderalismus und in der Bund-Länder-Konkurrenz oft nur sehr schwache Kompromissformeln sind, deren Umsetzung weiteren Stoff für konfliktbeladene, langwierige Entscheidungsprozesse in sich birgt.

⁸ Vgl. zu den unterschiedlichen Positionen der Länder insbesondere Kommissionsprotokoll 14 (2008) sowie Senger (2009, 266ff).

4 Schlussfolgerungen und Fazit

Im abschließenden Teil sollen die empirischen Fallstudien zu den beiden verwaltungspolitischen Regierungsprogrammen der Großen Koalition sowie zu den Verwaltungsthemen im Rahmen der Föderalismuskommission II mit den zu Beginn des Beitrags hergeleiteten Analysekategorien (Hierarchie, politisches Interesse, Leitbilder, Legitimation, Expertise und Argumentationsmacht) verknüpft werden.

Insgesamt fällt auf, dass die Ergebnisse der beiden verwaltungspolitischen Schwerpunktprogramme der Großen Koalition durchaus unterschiedlich ausfallen. Während sich das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ durch einen hohen Grad an Kontinuität auszeichnet und die inkrementellen Reformen der vergangenen Regierungsperioden fortsetzte, konnten im Bereich der auf die Regulierungsebene zielenden Verwaltungspolitik (Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“) erhebliche bessere Ergebnisse erzielt werden als unter der Vorgängerregierung. Die Föderalismusreform II hingegen stellte ein typisches ‚window of opportunity‘ dar, das zum Agenda-Setting verwaltungspolitischer Themen genutzt wurde.

Insbesondere für durch diffuse Zielvorstellungen und unsichere Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge geprägte Politikbereiche wie den Bürokratieabbau sind Policy-Lösungen attraktiv, die innovativ sind („the importance of being modern“, Lodge 2005), als erfolgreich gelten (unabhängig davon, ob der Erfolgsnachweis tatsächlich erbracht wurde) und die gleichzeitig flexibel und vage genug sind, um die diffusen Zielvorstellungen darüber, was Bürokratieabbau beinhalten sollte und wie Gesetze ‚besser‘ werden können, zu reflektieren. Das aus den Niederlanden importierte Policy-Instrument des SKM erfüllte alle drei Anforderungen und war somit als politisch gut zu vermarktendes und damit legitimitätsförderndes Reforminstrument gut geeignet. Warum aber gingen die SKM-Reformen in Deutschland – im Gegensatz zur GFA-Einführung einige Jahre zuvor – über die Ebene symbolischer Politik und formaler Anpassung hinaus?

Die vergleichsweise gute Bilanz im ex ante Bereich des Reformprogramms lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass die institutionelle Steuerung dieses Regierungsprogramms in einigen wichtigen Punkten von früheren Strategien abweicht. So wurde mit der Verlagerung ins Bundeskanzleramt und der politischen Anbindung des Programms auf Staatsministerebene das politische Interesse am Thema Bürokratieabbau unterstrichen, auch wenn mit dieser Zuständigkeitsverlagerung keine formale Verstärkung der hierarchischen Ressourcen der federführenden Einheiten verbunden war. Die Regierungszentrale ist in Deutschland, anders als beispielsweise in Großbritannien, vor allem eine koordinierende

Organisation und kann nicht steuernd in die Zuständigkeitsbereiche der Ressorts eingreifen. Eine Schwächung des Ressortprinzips konnte deshalb für den ex post Bereich des Reformprogramms auch nicht erreicht werden. Für den ex ante Bereich (die Durchführung der Bürokratiekostenschätzung durch die Ressorts bei der Erarbeitung neuer Gesetzentwürfen) hingegen kann durchaus eine Schwächung des Ressortprinzips beobachtet werden. Diese Schwächung lässt sich jedoch nicht durch formale hierarchische Ressourcen erklären, sondern resultiert eher aus Veränderungen von Expertise und Argumentationsmacht. Durch die Einführung des SKM als einfache, objektivierende und quantifizierende Methode für die Abschätzung von Bürokratiekosten hat sich das Verhältnis zwischen Generalisten (zuständig für Verwaltungspolitik und damit für Querschnittsfragen) und Spezialisten (zuständig für Ressortpolitik und damit für sektorale Fachfragen) im Rechtsetzungsprozess verändert. Das SKM ist also vor allem deshalb ein Erfolgsmodell, weil es durch argumentatives Aufrüsten die Beachtung eines bestimmten, eingegrenzten Folgenaspektes im politischen Aushandlungsprozess unterstützt, welcher anderenfalls aufgrund seines diffusen Charakters wenig Aufmerksamkeit erhalten würde (siehe auch Mayntz 1980; Jann/Wegrich 2008). Aus organisatorischer Sicht hat sich die Kombination aus einem starken Mandat des NKR durch die Legislative (Gesetz), formaler Unabhängigkeit, Transparenzpflichten (die Stellungnahme des NKR ist Teil der Kabinettsvorlage bzw. des Regierungsentwurfs, der dem Parlament zugeleitet wird) und Kompatibilität mit dem Ressortprinzip⁹ (der NKR wird im exekutiven Abstimmungsprozess ähnlich wie ein Ressort behandelt) als besonders förderlich für die Implementation der ex ante Bürokratiekostenabschätzung erwiesen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ viele wichtige Erfolgsbedingungen für Verwaltungsreformen berücksichtigt hat: Es gab eine sichtbare politische Anbindung an die Regierungszentrale, das Programm arbeitete mit dem einfachen und gut zu kommunizierenden Leitbild des Bürokratieabbaus, es reagierte direkt und eindeutig auf eine als wichtig erachtete gesellschaftliche Problemlage, bezog sich dabei auf ein einfaches Kausalmodell (Bürokratiekosten messen – Entlastungspotentiale identifizieren – Bürokratie abbauen) und eine objektivierende Methode, berief sich auf internationale Vorbilder und veränderte durch die Etablierung des NKR (Spezialisierung von Expertise) und die SKM-Methode (Quantifizierung) das Machtgefüge zwischen Generalisten und Spezialisten im politisch-administrativen System.

⁹ Die Passfähigkeit zum existierenden System der Gesetzesvorbereitung äußert sich darin, dass die Einführung der ex ante Bürokratiekostenabschätzung die Arbeitsabläufe der Ressorts zwar in einem kleinen Teilbereich etwas verändert hat, aber aufgrund ihres begrenzten Charakters nicht grundsätzlich in Frage stellte.

Welche Bilanz ist für das zweite verwaltungspolitische Reformprogramm der Großen Koalition („Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“) zu ziehen? Dieser Reformbereich zeichnet sich durch einen hohen Grad an Kontinuität aus. Die Reformen verliefen wie bereits bei den Vorgängerregierungen inkrementell, weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit und in Inhalt, Form und Ergebnis eher unabhängig von der spezifischen politischen Konstellationen der Regierung. Hier zeigt sich deutlich, dass Verwaltungspolitik häufig an Ressortinteressen scheitert und umfassende Abstimmungs- und Überzeugungstätigkeiten durch das BMI nötig sind. In der Praxis gelang das nicht immer, da die hierarchischen Ressourcen der federführenden Einheit gering sind – Verwaltungspolitik wird zum einen meist auf Arbeitsebene verhandelt, zum anderen besitzt das BMI in Bezug auf Verwaltungspolitik keinerlei Verpflichtungsfähigkeit gegenüber anderen Ressorts; es ist auf die freiwillige Partizipation der Ressorts angewiesen. Die projektspezifische Expertise verblieb deshalb auch in dieser Regierungsperiode (ebenso wie in der Vergangenheit) meist in den Ressorts und das Verhältnis zwischen verwaltungspolitischen Generalisten und den Fachbürokraten in den Ressorts hat sich kaum verändert. All dies führt zu einer vergleichsweise schwachen Stellung des BMI gegenüber den Fachressorts. Darüber hinaus erschwerte die Heterogenität des aus vielen verschiedenen Einzelmaßnahmen bestehenden Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ die Vermittlung eines eingängigen Reformleitbildes, die Kommunikation eines überzeugenden Kausalmodells und die einfache, sichtbare Verknüpfung mit internationalen Vorbildern auf Programmebene. Auch die Tatsache, dass dem Programm ein ‚politischer Unternehmer‘ fehlte, ist angesichts dieser mangelnden politischen Attraktivität wenig überraschend. Eine Erfüllung der zu Beginn dieses Abschnitts genannten Erfolgsbedingungen für Verwaltungspolitik ist im Prinzip nur auf Projektebene möglich, und in einigen Bereichen wurden durchaus wichtige Fortschritte erzielt (z.B. Dienststreitsreform, Behördenrufnummer, Dienstleistungszentren).

Gleichzeitig ist Verwaltungspolitik, insbesondere die Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung, eine sehr heterogene Aufgabe, die der politisch-administrativen Führung einerseits sehr viele zeitliche und kognitive Ressourcen abverlangt, und bei der man sich gleichzeitig durch das hohe Konfliktpotential (Ressorts, Beschäftigte) schnell ‚die Finger verbrennen‘ kann. Eine Forderung, die immer wieder an die Verwaltungsreform gestellt wird, ist die der Kontinuität. Ähnlich wie ein einmal gepflegter Garten langsam verwildert und daher ständig gepflegt werden muss, so müsse auch die öffentliche Verwaltung immer wieder erneuert und gepflegt werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Großen Koalition muss diese Einschätzung sicherlich nicht verworfen, aber doch ergänzt werden. Auch wenig öffentlichkeitswirksame und auf die

Binnenmodernisierung der Verwaltung gerichtete Reformen sind richtig und notwendig. Allerdings sind Veränderungen, mit denen ein hohes Konfliktpotential verbunden ist, offenbar nur dann Erfolg versprechend, wenn sie klar von der politischen Führung unterstützt werden. Diese Aufmerksamkeit kann aber immer nur sehr wenigen Themen zuteil werden. Offensichtlich kann mithilfe einer zeitlich begrenzten Aufmerksamkeit der politischen Führung für ein Thema (hier: Bürokratiekosten) mehr erreicht werden als mit einem Zerfasern der Reformpolitik in zahlreiche Unterprojekte (Lægreid/Roness 1999).

Einen Sonderfall stellen in diesem Zusammenhang die Verwaltungsthemen im Rahmen der Föderalismuskommission II dar, da es sich hierbei um eine Verknüpfung von Verfassungs- und Verwaltungspolitik handelt. Nach Benz (2009) können die im Rahmen von Verfassungspolitik auftretenden Konflikte um Macht- und Ressourcenverteilung grundsätzlich gelöst werden, wenn entweder ein Konsens über die übergeordneten Prinzipien bzw. Leitbilder der Verteilungsentscheidung hergestellt werden kann oder wenn mehrere Konfliktgegenstände zu einer Paketlösung kombiniert werden können. Dies ist bei den Verwaltungsthemen im Rahmen der Föderalismusreform II nicht gelungen. Zwar stand die Föderalismusreform II ebenso wie die Föderalismusreform I unter dem Leitbild der Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern, d.h. die traditionelle Funktionstrennung (Gesetzgebung beim Bund, Vollzug durch die Länder) sollte durch das Prinzip der Einheitlichkeit von Aufgabendefinition, -vollzug und -finanzierung ersetzt werden (Behnke 2009). Dieses abstrakte Prinzip erwies sich in der Reformpraxis weder als funktional noch aufgrund der Machtkonstellationen als durchsetzbar. Zwar existierten bei den ‚großen‘ Themenstellungen wie Bundessteuerverwaltung (Bundesministerium der Finanzen), IT und Benchmarking (BMI) durchaus ‚politische Unternehmer‘, die sich weitreichenden Reformvorschlägen verschrieben hatten. Diese konnten sich jedoch trotz der umfassenden Mobilisierung insbesondere wissenschaftlicher Expertise nicht durchsetzen.¹⁰ Neben dem fehlenden Leitbild lag dies auch daran, dass Paketlösungen im Rahmen der Verwaltungsthemen kaum möglich erschienen, da bei den meisten Reformbereichen die Kompetenz des Bundes gestärkt werden sollte. Somit ist es nicht verwunderlich, dass aufgrund der Notwendigkeit einer doppelten Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat, die bereits einer kleinen Gruppe von Ländern ein Vetopotential ermöglicht, nur inkrementelle Reformschritte durchgesetzt werden konnten.

Als Fazit ist festzuhalten, dass Verwaltungspolitik üblicherweise abseits der politischen Aufmerksamkeit stattfindet und somit auch wenig durch parteipoliti-

10 Die Mehrheit der wissenschaftlichen Sachverständigen sprach sich für eine Bundessteuerverwaltung sowie eine verpflichtende Kooperation im Rahmen der IT mit einer starken Steuerungsfunktion des Bundes aus (vgl. Kommissionsprotokoll 8).

sche Konstellationen der Regierung beeinflusst wird. Charakteristisch sind die Dominanz des Ressortprinzips, ein inkrementelles Fortschreiben von Programmen sowie die administrative Koordination und Steuerung von Politikformulierung und Implementation. Eine sporadische Auseinandersetzung der Politik mit eng begrenzten Themen sowie eine Spezialisierung administrativer Expertise erscheinen dabei zumindest bei stark konfliktbehafteten Themen Erfolg versprechender als eine kontinuierliche Begleitung zahlreicher und jeweils sehr komplexer Einzelprojekte. Erhalten verwaltungspolitische Reformprojekte politische Aufmerksamkeit, können Ressortkonflikte in der Implementationsphase von Parteikonflikten überlagert werden. Wie das Beispiel der Identifizierung von konkreten Abbaumaßnahmen im Rahmen des ansonsten recht erfolgreich umgesetzten Bürokratieabbauprogramms zeigt, ist eine Implementation bei gleich starken Koalitionspartnern deshalb besonders schwierig. Das Beispiel der Föderalismusreform II zeigt weiterhin, dass verwaltungspolitische Themen an andere Reformprozesse ‚angedockt‘ werden können, um ein politisches Agenda-Setting zu erreichen (‚window of opportunity‘), allerdings gelangten nur sehr wenige verwaltungspolitische Themen am Ende tatsächlich auf die formale Entscheidungsagenda. Im Entscheidungsprozess um IT-Fragen wurden Parteikonflikte zum Teil von Bund-Länder-Konflikten überlagert, für Benchmarking erfolgte die für das deutsche System übliche Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Literatur

- Auel, Katrin*, 2008: Still No Exit from the Joint Decision Trap. The German Federal Reform(s), in: *German Politics* 17 (4): 424-439.
- Batt, Helge*, 2008: Weder stark noch schwach – aber nicht groß: Die Große Koalition und ihre Reformpolitik, in: Tenscher, Jens/ Batt, Helge (Hrsg.): 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition. Wiesbaden, 215-246.
- Behnke, Natalie*, 2009: Agenda-Setting für Verfassungsreformen. in: Shikano, Susumu/ Behnke, Joachim/ Bräuninger, Thomas (Hrsg.): *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*, Bd. 5: Theorien des Verfassungswandels. Wiesbaden, 7-50.
- Benz, Arthur*, 2007: Verfassungsreformen in Bundesstaaten – Fallstricke und Auswege, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 5 (3-4): 469-496.
- Benz, Arthur*, 2009: Dynamik der Mehrebenenpolitik II: Verfassungspolitik, in: ders (Hrsg.): *Governance im Mehrebenensystem*. Wiesbaden, 198-204.
- Böhret, Carl*, 2005: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: Blanke, Bernhard/ Bandermer, Stephan von/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Auflage. Wiesbaden, 44-50.

- Bundesministerium des Innern (BMI)*, 2006: Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen. Regierungsprogramm. Berlin.
- Bundesministerium des Innern (BMI)*, 2008: Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich. Berlin.
- BR-Drs. 462/06: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes.
- BT-Drs. 15/4200, Bundesrechnungshof 2004: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 2003), Bundestag vom 15.11.2004.
- BT-Drs. 16/2722: BT-Drs. 16/2722: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Frank Schäffler, Dr. Hermann Otto Solms, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/2526 – Steuerbürokratie in Deutschland.
- BT-Drs. 16/3885: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
- Bundesrechnungshof*, 2007: Bemerkungen 2007 zur Wirtschafts- und Haushaltsführung des Bundes. Bonn.
- Bundesregierung*, 2006: Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006. Berlin.
- Bertelsmann-Stiftung*, 2009: Handbuch zur Messung von Regulierungskosten. Gütersloh.
- CDU/CSU/SPD*, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag vom 11. November 2005.
- Christensen, Tom/ Lægreid, Per/ Wise, Lois R.*, 2002: Transforming Administrative Policy, in: *Public Administration* 80 (1): 153-178.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*: Fachdiskurs 1. Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und Sonstiges. Stand: 10. März 2008.
- Grunow, Dieter/ Strümgemann, Daniela*, 2008: Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen?, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1 (1): 121-140.
- Heclo, Hugh*, 1978: Issue networks and the executive establishment, in: King, Anthony (Hrsg.): *The New American Political System*. Washington D.C., 87-124.
- Jann, Werner*, 2001: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: Schröter, Eckhart (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*. Opladen, 321-344.
- Jann, Werner*, 2002: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: König, Klaus (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden, 279-303.
- Jann, Werner*, 2009: Regieren als Governance Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung, in: Jann, Werner/ König, Klaus (Hrsg.): *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Tübingen, 1-28.
- Jann, Werner/ Wegrich, Kai*, 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1 (1): 49-72.

- Jann, Werner/ Wegrich, Kai/ Tiessen, Jan, 2007: Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Jann, Werner/ Wegrich, Kai/ Veit, Sylvia, 2005: Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung. Pilotstudie der Universität Potsdam im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung.
- Jann, Werner/ Bach, Tobias/ Fleischer, Julia/ Hustedt, Thirid, 2008: Best practice in governance of agencies – A comparative study in view of identifying best practice for governing agencies carrying out activities on behalf of the European Union. Brüssel.
- Jann, Werner/ Wegrich, Kai/ Jantz, Bastian/ Veit, Sylvia, 2009: Bürokratieabbau für Bürger. Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Jantz, Bastian/ Veit, Sylvia, 2010: Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau, in: Florack, Martin/ Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden (i.E.).
- Karger, Pia, 2008: Staats- und Verwaltungsmodernisierung beim Bund, in: Jock, Christian (Hrsg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund. Speyer, 521-540.
- Kingdon, John W., 1984: Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, MA/Toronto.
- Kommissionsdrucksache 128. Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen; Vorschlag der Vorsitzenden, FV Dr. Peter Struck, MdB; MP Günther Oettinger, MdL. Berlin, den 23. Juni 2008. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
- Kommissionsdrucksache 174. Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Beschlussdatum: 5. März 2009). Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
- Kommissionsprotokoll 8: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Stenografischer Bericht 8. Sitzung.
- Kommissionsprotokoll 14: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Stenografischer Bericht 14. Sitzung (nichtöffentlich).
- Kuhlmann, Sabine, 2009: Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland: Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System, in: Widmer, Thomas/ Beywl, Wolfgang/ Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden, 371-380.
- Lodge, Martin, 2005: The importance of being modern: international benchmarking and national regulatory innovation, in: Journal of European public policy 12 (4): 649-667.
- Lægreid, Per/ Roness, Paul G., 1999: Administrative Reform as Organized Attention, in: Egeberg, Morten/ Lægreid, Per (Hrsg.): Organizing Political Institutions. Oslo/ Stockholm/Copenhagen/Oxford/Boston, 301-329.

- Mayntz, Renate, 1980: Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Bonn.
- Mayntz, Renate, 1987: West Germany, in: Plowden, William (Hrsg.): Advising the rulers. Oxford, 3-18.
- Meyer, John W./ Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology 83: 340–363.
- Normenkontrollrat (NKR) 2009: Zwischenbilanz. Gut gestartet: Erwartungen erfüllen! Jahresbericht 2009 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- Scharpf, Fritz, 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein, Thomas/ Hesse, Jens Joachim/ Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1. Baden-Baden, 111-151.
- Seibel, Wolfgang, 1986: Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Verwaltung 2: 137–162.
- Senger, Eike, A. 2009: Die Reform der Finanzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Verband der Chemischen Industrie (VCI) 2009: Bürokratie- und Regulierungskosten in der chemischen Industrie. Potentiale zu ihrer Reduktion. Frankfurt am Main.
- Veit, Sylvia, 2010: Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzungen? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden.
- Wegrich, Kai, 2009: Better Regulation? Grundlagen moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich. Gütersloh.
- Wollmann, Hellmut, 2006: Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Münster, 207-233.

Die Umweltpolitik der Großen Koalition

1 Einleitung

Die Umweltpolitik der Großen Koalition von 2005 bis 2009 war im doppelten Sinne pfadabhängig: Zum einen folgte sie einem Partei übergreifenden Konsens über die grundsätzliche Bedeutung dieses Politikfeldes. Seit der Regierung Brandt/Scheel waren alle im Bundestag vertretenen Parteien (mit Ausnahme der Linken) in unterschiedlichen Koalitionen aktiv an der Gestaltung der deutschen Umweltpolitik beteiligt. Dieser Konsens schließt die unter Umweltminister Töpper nach 1987 betriebene Ausrichtung auf einen an Innovationen orientierten marktwirtschaftlichen Ansatz ein.

Zum anderen folgte die Umweltpolitik der Großen Koalition den wichtigsten Weichenstellungen, die die Regierung Schröder/Fischer seit 1998 vorgenommen hatte. Sie war zugleich Teil einer aktiven europäischen Umweltpolitik in dieser Zeit, die sie ihrerseits maßgeblich mitbestimmte. Im Vordergrund der Tätigkeit des Umweltressorts stand der Klimaschutz. Dass die Bundesregierung hier und in der Umweltpolitik insgesamt weiterhin eine Vorreiterrolle spielen konnte, war angesichts starker Gegenteilstendenzen im Wahljahr 2005 eher überraschend.

Im Folgenden werden diese durch die Vorgängerregierung gegebenen Ausgangsbedingungen und die Ausgangslage 2005 einleitend skizziert. Sodann wird das in der Koalition vereinbarte umweltpolitische Regierungsprogramm dargestellt und mit der tatsächlich verfolgten Umweltpolitik verglichen. Abschließend werden die Ergebnisse bewertet.

2 Die Ausgangslage

2.1 Weichenstellungen der „rot-grünen“ Vorgängerregierung

In der vorausgehenden rot-grünen Regierungsperiode von 1998 bis 2005 fanden wichtige Grundsatzentscheidungen statt: In der Klimapolitik, die bereits unter der Regierung Kohl einen hohen Stellenwert besaß, wurde 1999 die Ökosteuer eingeführt. Ihr Aufkommen (ca. 18 Mrd. €) wurde überwiegend zur Senkung der Sozialversicherungsausgaben verwendet. Gleichzeitig wurde eine massive Förderung der Erneuerbaren Energien mit einer gesetzlichen Zielvorgabe (20% Stromanteil bis 2020) beschlossen. Das Instrument der Einspeisevergütung für Strom aus alternativen Energiequellen hatte zwar bereits die Regierung Kohl eingeführt, aber erst die attraktiven neuen Tarife für „grünen“ Strom zeigten deutliche Wirkung. Ein massiver Einschnitt ergab sich mit der Verankerung des Ausstiegs aus der Kernenergie im Atomgesetz. In die Endphase der rot-grünen Koalition fällt die Einführung des europäischen Emissionshandels für Kohlendioxid. Jenseits des Klimaschutzes hatte die Umsetzung des EU-Naturschutzrechts mit der FFH-Richtlinie (mit dem Ziel eines europäischen Biotopverbundes) und die Einführung der Strategie nachhaltiger Entwicklung eine herausgehobene Bedeutung. Unter Querschnittsaspekten wurde die gezielte Verankerung von Umweltbelangen in andere Politikfelder angestrebt.

Die anspruchsvolle Umweltpolitik der Regierung Schröder/Fischer war nicht selten widersprüchlich. So gab es Interventionen des Bundeskanzlers in Brüssel gegen KfZ-bezogene Umweltschutzmaßnahmen. Häufig war diese Politik auch umstritten. Insbesondere die Öko-Steuer und die Umsetzung der FFH-Richtlinie stießen auf Widerstand, der sowohl in organisierten Protesten als auch auf der Ebene der Länder seinen Ausdruck fand. Die Öko-Steuer wurde 2000 von der oppositionellen CDU sogar mit einem „Öko-Steuer-Abschaffungsgesetz“ attackiert, das erwartungsgemäß keine Mehrheit fand. Die Wiederwahl der Regierung Schröder/Fischer im Jahre 2002 kam eher überraschend. Sie wird vorrangig ihrer kritischen Haltung zum Irak-Krieg, aber auch ihrem prononcierten Bekenntnis zum Klimaschutz – im Zeichen der Elbe-Überflutung kurz vor der Wahl – zugeschrieben (Woyke 2002).

2.2 Der Wahlkampf und die Gegenkampagne der Industrieverbände

Der tendenziell konservative Ausgang der Wahlen zum Europäischen Parlament (2005) und die entsprechende Zusammensetzung der neuen EU-Kommission ließen zunächst Rückschritte in der europäischen Umweltpolitik erwarten. Ganz besonders galt dies im Wahljahr 2005 für die Situation in der Bundesrepublik.

Hier kam es zu einer abgestimmten, massiven Kampagne der beiden Dachverbände der deutschen Industrie gegen den bisherigen Anspruch der Bundesregierung, im Umwelt- und Klimaschutz eine Vorreiterrolle einzunehmen. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) forderte in seinen „Erwartungen an die künftige Bundesregierung“ einen „Strategiewechsel in der Umweltpolitik“ und warnte vor einer „Fortsetzung einer Vorreiterrolle in der internationalen Klimapolitik“ (DIHK 2005). Ebenso stellte der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) am 10. August 2005 fest: „Die Rolle des Vorreiters um jeden Preis können wir uns nicht leisten“, „Emissionsminderungsverpflichtungen wie im Kyoto-Protokoll [sind] international nicht durchsetzbar. Dieser Ansatz ist gescheitert“ (BDI 2005).

Umso bemerkenswerter ist es, dass die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD diesen Protesten insbesondere im Klimaschutz nicht nachgab. Die Umweltpolitik der rot-grünen Vorgängerregierung wurde vielmehr unverändert und unvermindert fortgesetzt. Wesentlich dürfte hierfür die anhaltende Unterstützung dieser Politik durch ökologisch modernere Teile der deutschen Industrie sein. Der BDI stieß nach Protesten einzelner Wirtschaftsverbände wie des BDE auf entsprechenden Widerstand in den eigenen Reihen. In einer neu angesetzten internen Debatte des Verbandes über seine künftige Position im Umweltschutz stellte z. B. der Verband der Maschinenbauer VDMA fest: „Die Investitionsgüterindustrie ist auf klare langfristige politische Signale angewiesen. Die [...] als Aufkündigung des Kyoto-Protokolls wahrgenommene Initiative des BDI stellt planbare [...] Rahmenbedingungen aber geradezu in Frage“ (BDI 2005 intern). Im Jahre 2009 kam es dann sogar zu einem grundsätzlichen Bekenntnis des BDI zur einer aktiven Umwelt- und Klimapolitik (BDI 2009). Dieser Wandel in den Wirtschaftsverbänden war die Folge einer beachtlichen *ökonomischen* Erfolgsbilanz der deutschen Umweltpolitik (s.u.). Dies ist die wichtigste Hintergrundbedingung der Umweltpolitik der Großen Koalition.

2.3 Der Koalitionsvertrag

Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 wird „eine ambitionierte Umweltpolitik“ proklamiert, die (wie bei der Regierung Schröder/Fischer) zugleich als „Motor“ der Modernisierung verstanden wird. Der Schwerpunkt liegt ganz auf der (1) Klimapolitik (Koalitionsvertrag 2005). Sie wird als Ressort übergreifendes Vorhaben behandelt. Dies gilt auch für die (2) „Erhöhung der Energie- und Ressourcenproduktivität“ durch entsprechende Zukunftstechnologien, mit der die wirtschaftspolitische Dimension einer entsprechenden Innovationsstrategie betont wird. Daneben stehen die (3) „Neuordnung des Umweltrechts“ mit dem Kernthema „Umweltgesetzbuch“ und der (4) Naturschutz mit dem Kern-

punkt der Schaffung einer Bundesstiftung „Nationales Naturerbe“ – beides jedoch eher als sekundäre Handlungsfelder. Ebenfalls untergeordnet aber immerhin erwähnenswert ist ferner (5) der Lärmschutz. Übergreifend wird weiterhin auf die 2002 eingeführte Nachhaltigkeitsstrategie gesetzt. Auffällig beiläufig erwähnt wird das zu dieser Zeit zentrale europäische Konfliktthema der Chemikalienpolitik mit dem großen Projekt einer umfassenden nachträglichen Registrierung und Prüfung aller Altstoffe (REACH). Im Einzelnen wurde festgelegt:

- Im Klimaschutz sollte Deutschland „weiterhin seine führende Rolle“ wahrnehmen. Für die EU wird ein Ziel von 30% Treibhausgasreduktion gegenüber 1990 gefordert und für Deutschland unter dieser Voraussetzung „eine darüber hinausgehende Reduktion“ angestrebt. Auffallend war die Ressort übergreifende Rolle der Klimapolitik. So sollten im Wohnungsbau jährlich 5% der Altbäude (vor Baujahr 1978) energetisch saniert werden. Für Produkte wurde ein europäisches Top-Runner-Programm gefordert. Die LKW-Maut sollte erhöht werden. Das EU-Ziel einer Absenkung der CO₂-Emissionen der KfZ auf 120g/km wurde dahingehend abgemildert, dass „mit einem bestimmten Prozentsatz die Verwendung alternativer Kraftstoffe eingerechnet werden kann“.
- Eine „Doppelstrategie zur Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz sowie zum Ausbau erneuerbarer Energien und nachwachsender Rohstoffe“ sollte im Zeichen steigender Preise „die weltweite Vermarktung von Zukunftstechnologien“, die Beschäftigung, die Innovationstätigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit fördern.
- Die Neuordnung des Umweltrechts betraf sowohl die Schaffung einer Bundeskompetenz für den Gewässer- und Naturschutz in der geplanten Föderalismusreform als auch das Ziel eines integrierten Umweltgesetzbuches. Das letztgenannte Vorhaben hatte die Umweltpolitik schon in den 1990er Jahren angestrebt. Es war auch bereits im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen 1998 enthalten und blieb im Zeichen breiter Widerstände ein unerledigter Programmpunkt. Angekündigt wurde auch ein – eher unternehmensfreundliches – „Planungsbeschleunigungsgesetz“.
- Die neue Regierung verankerte das Ziel „mit einer nationalen Strategie den Schutz der Natur [zu] verbessern“. Hier wird auch das bereits von Angela Merkel als Umweltministerin ins Spiel gebrachte anspruchsvolle Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie (2002) bekräftigt, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren. Die umstrittene europäische Natura 2000-Richtlinie sollte dagegen nur „mit Augenmaß“ umgesetzt werden. Das „Nationale Naturerbe“ war ein politisch gut „sichtbares“ Vorhaben, das vorhan-

dene Flächen im Bundesbesitz – meist ehemalige Flächen des DDR-Militärs oder des Grenzbereichs – für den Naturschutz umwidmen sollte.

- Im Lärmschutz wurden die lange überfällige, mehrfach vertagte Novellierung des Fluglärmgesetzes von 1971 und ein „Lärmminderungsprogramm“ für Bundesstraßen und Schienenwege angekündigt.

Insgesamt kann diese Programmatik mit Ausnahme des Klimaschutzes als eher moderate Fortsetzung der Politik der Vorgängerregierung angesehen werden.

3 Schwerpunkte der Umsetzung

Die neue Führung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nahm nun allerdings eine bemerkenswert ehrgeizige Rolle ein. Der in Umweltfragen zunächst unerfahrene Umweltminister Gabriel erwies sich sehr rasch als kompetenter und zielstrebig Minister, der für den Umweltschutz eine strategische, Ressort übergreifende Rolle anstrebte. In einer Reihe von Grundsatztexten des Ministeriums wurde Umweltpolitik nunmehr als „ökologische Industriepolitik“ konzipiert, eine im wesentlichen semantische Abgrenzung zur „ökologischen Modernisierung“ der rot-grünen Vorgängerregierung. Die Ambitionen des Umweltministers kamen in Formulierungen wie diesen zum Ausdruck: „Was wir brauchen ist ein ‚New Deal‘ von Wirtschafts-, Umwelt- und Beschäftigungspolitik. Sein Kern sind Innovationen, eine ‚dritte industrielle Revolution‘ (Gabriel 2006, vgl. BMU 2008a).

Dieser von der Kanzlerin grundsätzlich mitgetragene strategische Anspruch der Umwelt- und Klimapolitik wurde auch auf der europäischen Ebene sichtbar. Er fand in der deutschen EU-Präsidentschaft (im 1. Halbjahr 2007) und in der G8-Präsidentschaft im selben Jahr seinen Niederschlag (BMU 2008). Er war aber vor allem darauf angelegt, Umweltschutz als wirtschaftliche Erfolgsstrategie zu profilieren. Die OECD sah in dieser Strategie den erfolgreichen Versuch „to draw the maximum benefits and opportunities of globalisation to address environmental problems while boosting its environmental industry sector“ (OECD 2007: 43).

Die oben genannten fünf Schwerpunktbereiche wurden im Laufe der Legislaturperiode alle behandelt, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg. Auch die besondere Fokussierung auf den Klimaschutz und die Technologieförderung zur Steigerung der Ressourcenproduktivität wurde beibehalten. Beide bilden das industriepolitische Kernprojekt und den ökonomischen Erfolgspfad dieser Bundesregierung. Beim Naturschutz wurden allerdings im Zusammenhang mit der 9. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt

(2008) ebenfalls deutliche Akzente gesetzt. Anlass dafür war die deutsche Gastgeberrolle für diese Konferenz, verbunden mit der deutschen Präsidentschaft für die Biodiversitäts-Konvention (2008-10). Mit dem Argument, dass Naturschutz der Bedeutung des Klimaschutzes nahe komme und zu diesem wesentlich beitrage, wurde eine anspruchsvolle „Biodiversitätsstrategie“ vorgelegt.

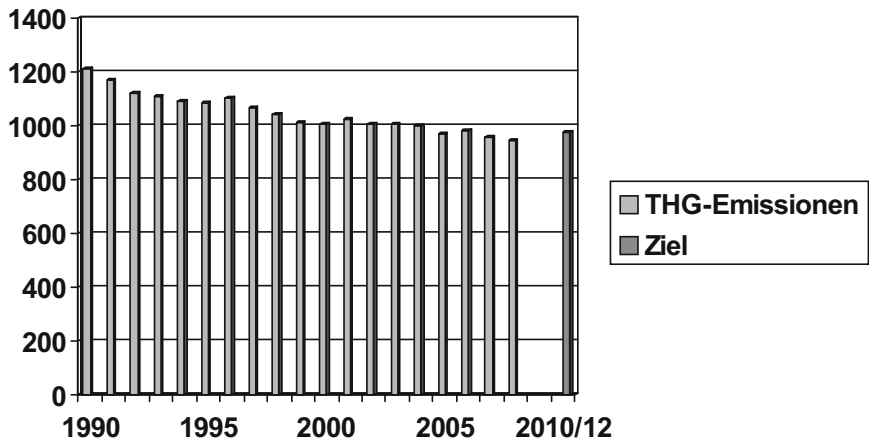
4 Leistungsbilanz

Wirkungsanalysen politischer Programme sind erfahrungsgemäß nur in Zehnjahresfristen sinnvoll. Eine umweltpolitische Leistungsbilanz der Großen Koalition muss zusätzlich die Weichenstellungen berücksichtigen, die in nahezu allen Teilbereichen auf die rot-grüne Vorgängerregierung zurückgehen. Trendanalysen sollten also im Jahre 1998 einsetzen.

4.1 Klimapolitik

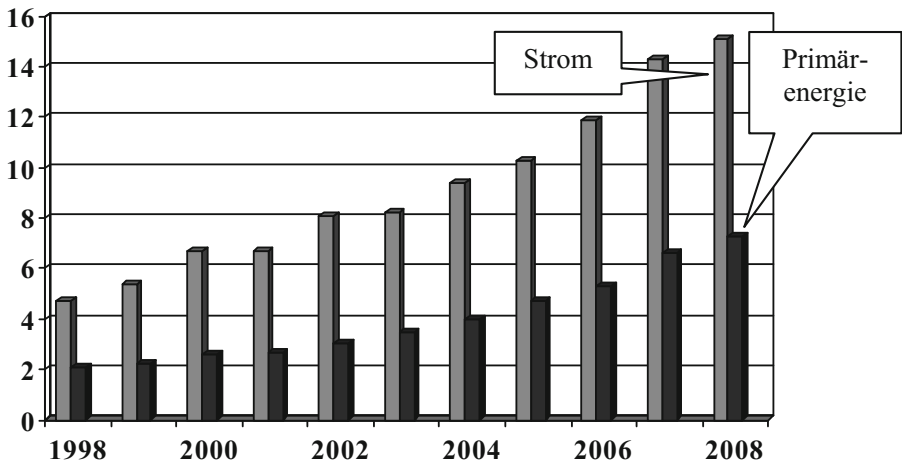
Im *Klimaschutz* ist die Erfolgsbilanz insgesamt bemerkenswert (Jänicke 2009, Michaelowa 2008). Das deutsche Kyoto-Ziel einer Verringerung klimaschädlicher Treibhausgase um 21% bis 2012 gegenüber 1990/95 wurde bereits 2007 übertroffen. Im Jahre 2008 wurde eine Reduzierung von 23,3% erreicht (Abb. 1). Auch beim Ausbau der erneuerbaren Energien wurde das im EEG (2000) festgelegte Ziel von 12,5% Stromanteil bis 2012 übertroffen. Hier kamen ganz überwiegend die ab 2000 geltenden attraktiven Einspeisevergütungen für Strom aus erneuerbaren Energien zur Wirkung. Im Jahre 2008 war bereits ein Stromanteil von 15,1 % erreicht (Abb. 2). Das Tempo des Ausbaus führte zu einer neuen, weit anspruchsvolleren Zielvorgabe für 2020: von 20% auf „mindestens 30%“ (Bundesregierung 2008: 13).

Abbildung 1: Treibhausgasemissionen in Deutschland 1990-2008 mit Zielvorgabe



Quelle: UMWELT 5/2009

Abbildung 2: Anteil Erneuerbarer Energien am Strom- und Primär-Energieverbrauch in Deutschland in vH.

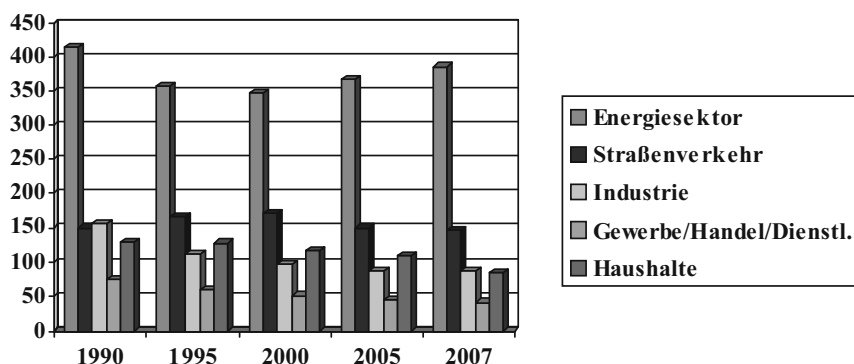


Quellen: BDEW 2009, UMWELT 5/2009

Durchaus bemerkenswert sind auch die Reduktionsraten bei den CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs und der Gebäude (Abb. 3) nach 1999. Ebenso die unveränderte Tendenz nach 2005. Hier wirkte sich seit 2000 vor allem die Öko-Steuer aus, ab 2007 auch die erhöhte Mehrwertsteuer. Im Gebäudebereich ist neben der Öko-Steuer zusätzlich die Rolle der 2002 verschärften Energiestandards zu nennen. Beim Straßenverkehr kamen auch die bereits 1997 veränderte KfZ-Steuer und ab 01.01.2005 die LKW-Maut als Instrument hinzu. Die im Koalitionsvertrag angekündigte zweite Stufe der LKW-Maut wurde 2008 verwirklicht.

Dagegen weist der Stromsektor nach einem deutlichen Emissionsrückgang (hauptsächlich dank des ostdeutschen Strukturwandels) ausgerechnet seit 1999 einen eindeutigen Wiederanstieg der klimaschädlichen Emissionen auf (Abb. 3). Das ist in mehrfacher Hinsicht von Interesse. Zum einen spiegelt diese Entwicklung eine Neutralisierung des Wiedervereinigungseffekts (sog. „wall-fall profits“) wider. Zum anderen kommt hier offenbar der starke Einfluss der Kohleinteressen bei der sozialdemokratischen Regierungspartei zur Geltung. Und schließlich zeigt die Entwicklung der CO₂-Emissionen im Stromsektor, dass ein erhebliches zusätzliches Verbesserungspotenzial bestand, welches durch fehlende bzw. unzulängliche Maßnahmen ungenutzt blieb. Bei der Öko-Steuer wurde der Strom aus Kohle ausgeklammert und in der ersten Phase des Emissionshandels wurde er klar begünstigt. Ohne diese Konzessionen hätte die Überschreitung des Kyoto-Ziels der Bundesrepublik um fast 40 Millionen Tonnen zusätzlich übertroffen werden können.

Ähnlich wirkte sich die Begünstigung der deutschen Autoindustrie aus. Ihr gelang es, seit 1996 die durchschnittliche PS-Leistung der verkauften Neuwagen bis 2007 um rund 40% zu steigern. Diese falsche Investitionsentscheidung zu Gunsten von Fahrzeugen mit hohem Spritverbrauch hat nach 2008 nicht nur Zehntausende von Arbeitsplätzen gekostet. Sie hat auch ein erhebliches technologisches Potenzial zur weiteren Reduzierung der Kohlendioxid-Emissionen des KfZ-Verkehrs unausgeschöpft gelassen (SRU 2008). Dem folgten dann weitere Konzessionen an die deutsche Auto-Industrie: die Aufweichung des EU-Ziels von 120g CO₂/km, eine halbherzige KfZ-Steueränderung und eine klimapolitisch legitimierte Abwrackprämie für Altfahrzeuge, die auf eine gezielte Umrüstung der Fahrzeugflotte hin zu sparsameren Wagen nicht angelegt war (die Käufer allerdings nicht hinderte, entsprechende ausländische Fahrzeuge zu kaufen).

Abbildung 3: CO₂-Emissionen in Deutschland 1990-2007 nach Sektoren

Quelle: Ziesing 2009

Ebenso ist zu relativieren, dass die zweite Phase des Emissionshandels (für CO₂ - Emissionen aus Großanlagen) zwar mit einem anspruchsvollen Allokationsplan für Deutschland endete, die Bundesregierung aber erst von der EU-Kommission zu strengeren Reduktionsraten gezwungen wurde. Durch Zurückweisung des ursprünglichen deutschen Vorschlags zwang diese die Bundesregierung faktisch auf den Kurs der von ihr selbst beanspruchten Vorreiterrolle.

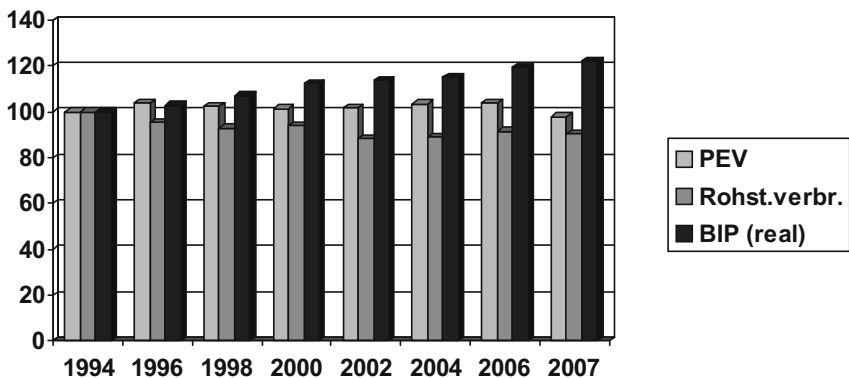
Kritisch anzumerken ist schließlich, dass das anspruchsvolle Klimaprogramm von 2007 (sog. Meseberg-Beschlüsse) in seinen Umsetzungsmaßnahmen deutlich hinter dem festgelegten Ziel zurückblieb, die Treibhausgasemissionen um 40% bis 2020 (gegenüber 1990) zu senken. Angesichts der Abschwächung der vorgesehenen Umsetzungsmaßnahmen ließen diese bisher erst einen Rückgang um 34% erwarten (BMU/UBA 2009, 125). Maßnahmen des Konjunkturpakets zur energetischen Gebäudesanierung, aber auch die Trendwende weg von KfZ mit hohem Spritverbrauch könnten diesem Defizit immerhin entgegenwirken.

Ungeachtet der genannten Einschränkungen ist die Bilanz der outcomes der deutschen Klimapolitik im Vergleich zu anderen Ländern insgesamt durchaus bemerkenswert. Dies und der wirtschaftliche Erfolge dieser Entwicklung hatten auch einen Ausstrahlungseffekt auf der europäischen und internationalen Ebene zur Folge. Das Instrument der obligatorischen Einspeisevergütung von Strom aus erneuerbaren Energien hatten 2009 bereits 45 Länder übernommen (REN21 2009). Die wirtschaftliche Seite der Klimastrategie Deutschlands wurde nach 2007 vor allem von China nachgeahmt.

4.2 Ressourcenproduktivität – neue Märkte für öko-effiziente Technologien

Die industriepolitische Akzentuierung der Umweltpolitik und die Betonung marktfähiger technischer Neuerungen zur Steigerung der Ressourcenproduktivität gehen auf Weichenstellungen der rot-grünen Bundesregierung nach 1998 zurück. Insoweit lassen sich auch statistische Zeitreihen sinnvoll heranziehen. Dabei ist die heimische Bilanz etwa bei der Energie- und Materialproduktivität zu trennen von den wirtschaftlichen Effekten einer wesentlich auf den Technologieexport gerichteten Politik. Die Ressourcenproduktivität wurde eher maßvoll verbessert. Der umweltpolitisch entscheidende *absolute* Rohstoffverbrauch stagnierte seit 2002 (Abb. 4). Dagegen war das Wachstum der Umweltindustrie und ihr Erfolg auf den Weltmärkten markant (Tab. 1).

Abbildung 4: Primärenergie- und Rohstoffverbrauch + BIP 1994-2007 (1994=100)



Rohstoffverbrauch = Inländische Entnahme + Importe abiotischer Rohstoffe

Quelle: Statistisches Bundesamt 2009

Als Ziel strebt die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik für die Energie- und Rohstoffproduktivität für 2020 eine Verdopplung an. Die Energieproduktivität nahm in Deutschland von 1990 bis 2008 um 40,7% zu. Sie bewegt sich also auf diesem Zielpfad, wobei der Primärenergieverbrauch absolut um 6,1% zurückging, eine Verbesserung allein 2007 bei zuvor anhaltender Stagnation. Zwischen 2005 und 2008 war eine signifikante Steigerung der Energieproduktivität erkennbar. Die Rohstoffproduktivität stieg von 1994 bis 2007 um 35,4%. Der Rohstoffverbrauch hatte einen absoluten Rückgang um 9,7%, stagnierte aber seit

2002 (Statistisches Bundesamt 2009). Das von 1999 bis 2005 um 18% deutlich verringerte Abfallaufkommen nahm bis 2007 offenbar nicht weiter ab. Die Recyclingraten stiegen jedoch, vor allem bei Industrie- und Siedlungsabfällen, deutlich an. Dies war vor allem die Folge des von der Vorgängerregierung eingeführten Deponieverbots für unbehandelten Abfall und der steigenden Rohstoffpreise.

Tabelle 1: Struktur und Dynamik der deutschen Umweltindustrie

	Weltmarktanteil (in %)	Jährl. Wachstum 2005-2007 (in %)	Prognose 2008-2010 (in %)
Erneuerbare Energien:	30	29	35
Energieeffizienz:	12	20	22
Öko-effiziente Materialien (bio-tech etc.)	6	21	24
Recycling:	24	18	16
Nachhaltiges Wasser- management	10	15	14
Nachhaltige Mobilität	18	15	17

Quelle: BMU/UBA 2009

Die wirtschaftliche Bilanz der deutschen Umweltpolitik, die das BMU nunmehr in einem eigenen „Umweltwirtschaftsbericht“ dokumentierte (BMU/UBA 2009a), weist insbesondere beim Export entsprechender Ressourcen schonender Technologien eindeutige Erfolge auf. Als Ergebnis mehrerer Studien zur deutschen Umweltindustrie zeigte sich, dass diese bislang völlig unterschätzt worden war. Eine neuere Untersuchung von Roland Berger zeigte, dass der Anteil der Umweltindustrie am BIP 2007 bei immerhin 8 % lag. Die Prognose lautete gar: 14 % im Jahre 2020 (BMU 2009). Auch die unübersehbaren Daten- und Abgrenzungsprobleme für diese Art Produktion lassen keinen Zweifel, dass hier ein wirtschaftlicher Quasi-Sektor entstanden ist, der – bei hoher Wettbewerbsfähigkeit – selbst die Erfolgsbranchen des Fahrzeug- und Maschinenbaus deutlich hinter sich lässt (Jänicke/Zieschank 2008). Seit 2000 hatte sich auch der Weltmarktanteil dieses Produktionsbereichs ständig erhöht, am Ende mit einer Führungsposition Deutschlands. Der Anteil der Großen Koalition an dieser im internationalen Vergleich einmaligen Entwicklung (vgl. Ernst & Young 2006) ist statistisch kaum darstellbar. Es ist jedoch unbestreitbar, dass speziell das Umweltministerium gezielt auf einen entscheidenden Wachstumsbeitrag des Umweltschutzes zur deutschen Wirtschaftsleistung gesetzt hat und damit erfolgreich war.

4.3 Neuordnung des Umweltrechts

Dieser Programmpunkt betrifft die Föderalismusreform ebenso wie das seit langem anstehende Umweltgesetzbuch. Hinzu kommen Aktivitäten im Rahmen des vereinbarten „Bürokratieabbaus“. Auf allen drei Handlungsfeldern ergaben sich Rückschritte für den Umweltschutz.

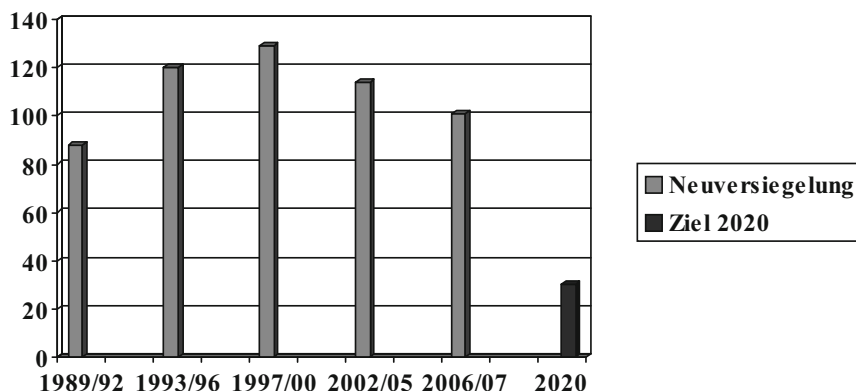
Die Föderalismusreform startete mit dem seit den siebziger Jahren überfälligen Ziel der Herstellung einer Bundeskompetenz im Gewässer- und Naturschutz sowie in der Raumordnung. Sie endete zwar mit einer solchen Regelung, die aber erkaufte wurde mit weitgehenden Abweichungsrechten der Länder, auch zu Lasten anspruchsvollerer Regelungen des Bundes. Die auch von der Industrie erhoffte Integration und Einheitlichkeit der Genehmigungsverfahren (die den Gewässerschutz bis dahin separat behandelte) wurde nicht verwirklicht (vgl. SRU 2006). Die z. T. erhebliche Reduzierung von Umweltverwaltungen im Zeichen der „Deregulierung“ wirkte – von gelegentlich tatsächlichen Verfahrensbeschleunigungen abgesehen – ebenfalls zu Lasten des Umweltschutzes. Nach Auffassung des Sachverständigenrates für Umweltfragen „gefährdet(e) sie die erfolgreiche Arbeit der Umweltverwaltungen“ (SRU 2007).

Das immer wieder vertagte „Umweltgesetzbuch“ scheiterte in den letzten Monaten der Großen Koalition, vor allem am Widerstand Bayerns, hinter dem sich auch industrielle Befürchtungen vor zu weit gehenden Regelungen verbargen. Für den Gewässerschutz, den Naturschutz und den Strahlenschutz kamen lediglich zusammenfassende Einzelgesetze zustande, ergänzt um ein „Gesetz zur Bereinigung im Umweltrecht“.

4.4 Naturschutz

Bei dem ehrgeizigen Flächenziel von 30 ha Neuversiegelung pro Tag war eine anhaltende Tendenz feststellbar (Abb. 5). Auch die widerstandsträchtige Ausweitung des europäischen Biotopverbunds Natura 2000 wurde – allerdings nach diesbezüglichen Vertragsverletzungsverfahren – überraschend weitgehend umgesetzt. Nach Angaben der EU-Kommission betrug der Anteil entsprechender Gebiete 2008 13,6% der Landesfläche. Das liegt zwar unter dem EU-Durchschnitt (17%), geht aber über die eher bescheidene Zielvorgabe des novellierten Naturschutzgesetzes von 2002 hinaus, dessen § 3 einen Anteil von „mindestens 10%“ Biotopverbundflächen vorsieht. Umgesetzt wurde auch der Programmpunkt „Nationales Naturerbe“ in einem ersten Schritt (2008). 46.000 ha wurden an die Deutsche Bundesstiftung Umwelt übertragen.

Abbildung 5: Neu versiegelte Flächen pro Tag 1989-2007



Quelle: Statistisches Bundesamt 2009, SRU 2008

Besondere Bedeutung erhielt die „Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt“. Sie wurde am 7. November 2007 vom Kabinett verabschiedet. Mit ihren konkreten Qualitäts- und Handlungszielen, meist mit genauen Zieljahren und konkreten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele, geht sie deutlich über die knappe Formulierung der Koalitionsvereinbarung hinaus. Immerhin enthält sie rund 330 Ziele und rund 430 Maßnahmen zu allen für den Artenschutz relevanten Themen. So soll – um ein Beispiel zu nennen – bis 2015 der Flächenanteil naturschutzfachlich wertvoller Agrarbiotope (hochwertiges Grünland, Streuobstwiesen) um mindestens 10% gegenüber 2005 zunehmen (BMU 2007).

International erweist sich die deutsche Biodiversitätsstrategie als Pionierleistung. Neben dem Klimaschutz wurde hier ein zweites Feld betreten, auf dem die Große Koalition eine internationale Führungsrolle anstrebte. Ähnlich wie in der Klimapolitik wurden auch breit angelegte Dialogprozesse mit wichtigen Interessengruppen eingeleitet. In gewisser Weise ähnelte auch die Betonung der wirtschaftlichen Vorteile des Naturschutzes dem Ansatz der Klimapolitik.

4.5 Lärmschutz

Der Lärmschutz hatte keine besondere Priorität. Abgesehen von der Umsetzung der EU-Umgebungslärm-Richtlinie (RL 2002/49/EG) stand die angekündigte Novellierung des Fluglärmggesetzes im Vordergrund. Die Neufassung des in der vorigen Legislaturperiode vor allem an Kostenargumenten gescheiterten Fluglärmggesetzes wurde 2007 vorgenommen. Sie enthält verschärfte Grenzwerte für

die Lärmschutzzonen, läuft aber überwiegend auf passiven Schallschutz durch bauliche Maßnahmen hinaus.

5 Bewertung

Umweltpolitisch war die Große Koalition vorwiegend die Vollstreckerin der Regierung Schröder/Fischer. Fast durchgängig bewegte sie sich auf dem Pfad, den die rot-grüne Vorgängerregierung seit 1998 programmatisch und gesetzgeberisch eingeschlagen hatte. Alle wesentlichen Trendverbesserungen begannen in diesem Zeitraum. Das gilt auch für die 2002 beschlossene Nachhaltigkeitsstrategie, die mit einem klaren Engagement von Kanzlerin Merkel weitergeführt und institutionell gestärkt wurde (Bundesregierung 2009).

Insgesamt fällt die umweltpolitische Bilanz aber nicht eindeutig aus. In der Klimapolitik sind erhebliche Ambitionen, wirtschaftliche Erfolge und eine internationale Führungsrolle zu attestieren. Ebenso gilt dies für den Bereich öko-effizienter Zukunftstechnologien. Eine internationale Führungsrolle wurde 2008 auch beim Artenschutz mit der nationalen Biodiversitätsstrategie eingenommen. Dem standen Rückschläge im Namen von „Deregulierung“ und „Bürokratieabbau“ gegenüber. Auch der in der Koalitionsvereinbarung festgeschriebene Programmpunkt „Neuordnung des Umweltrechts“ ging eher in diese ungünstige Richtung. So ergibt sich z. B. die Frage, wie die anspruchsvolle nationale Biodiversitätsstrategie mit deutlich verringertem Personal und neuen Abweichungsrechten der Bundesländer umgesetzt werden soll.

Restriktive wirtschaftliche Interessen kamen insbesondere in den Bereichen Stromversorgung und Straßenverkehr zur Geltung. Zwar hatte sich die Kanzlerin noch 2006 ironisch von den gefürchteten „Anrufen“ der Industrie beim Bundeskanzler distanziert (Merkel 2006). Aber entsprechende Einflussnahmen wurden immer wieder – mitunter bis in das Umweltministerium hinein – wirksam. Erfolgreiche Einflussnahmen der Autoindustrie zugunsten PS-starker Fahrzeuge – beim CO₂-Standard für PKW, bei der KfZ-Steueränderung und der Abwrackprämie – waren dafür besonders kennzeichnend.

Umweltminister Gabriel setzte die Reihe seiner kompetenten und international anerkannten Vorgänger fort. Insgesamt ist die Leistung seines Ministeriums – auch vor dem Hintergrund industrieller Widerstände – durchaus beachtlich. Das gilt für die drei Schwerpunktbereiche, in denen international sichtbare Leistungen hervorgebracht wurden: für die Überschreitung des Kyoto-Ziels schon im Jahre 2007, für das starke Wachstum einer wettbewerbsstarken Öko-Industrie und für die massive Thematisierung des Artenschutzes in der internationalen Politikarena. Der in den rot-grünen Koalitionsverträgen von 1998 und 2002 ver-

ankerte Ansatz der „ökologischen Modernisierung“ wurde zu einer Strategie der „ökologischen Industriepolitik“ weiterentwickelt. Die letztlich in Konkurrenz zum Wirtschaftsminister entwickelte Konzeption erwies sich am Ende als durchaus einflussreich. Das gilt auch für ihre internationale Anstoßwirkung im Hinblick auf Bestrebungen eines „Green New Deal“ in zahlreichen OECD-Ländern.

Angesichts des Regierungswechsels im September 2009 könnte es sinnvoll werden, den Zeitraum 1998 bis 2009 insgesamt als eine spezielle Phase der deutschen Umweltpolitik einzustufen. Der Regierungswechsel im Jahre 2005 hat jedenfalls keine Richtungsänderung an einer Umweltpolitik erbracht, die seitdem international eine vergleichsweise gute Bilanz aufweist.

Literatur

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, 2007: Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, 2008: Umweltpolitische Bilanz der deutschen EU- und G8-Präsidentschaft 2007. Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, 2008a: Die Dritte Industrielle Revolution – Aufbruch in ein ökologisches Jahrhundert (mit einer Einleitung von M. Jänicke und K. Jacob). Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, 2007: Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, 2009: Green-Tech made in Germany – Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland. München.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)/ Umweltbundesamt (UBA), 2009: Umweltwirtschaftsbericht 2009. Berlin/Dessau.
- Bundesregierung*, 2008: Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Für ein nachhaltiges Deutschland. Berlin.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*, 2005a: Strategiepapier: Mit Klimapakt mehr Wertschöpfung in Deutschland erzeugen, 10. 8. 2005.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*, 2005b: Wettbewerbsfeld globaler Klimaschutz: deutsche Kernkompetenz optimal nutzen, Positionspapier, Stand 25. 10. 2005 (interner Entwurf).
- Deutscher Industrie- und Handelskammer (DIHK)*, 2005: Für einen Strategiewechsel in der Umweltpolitik – Erwartungen der deutschen Wirtschaft an die künftige Bundesregierung. Berlin/Brüssel.
- Ernst & Young*, 2006: Eco-Industry, its Size, Employment, Perspectives and Barriers to Growth in an Enlarged EU. Brussels.
- Gabriel, S.*, 2006: Vorwort zu: Ökologische Industriepolitik. Memorandum für einen „New Deal“ von Wirtschaft, Umwelt und Beschäftigung. Paderborn.

- Jänicke, M.*, 2009: Climate Change Policy in Germany: Political and Economic Leadership, in: Wurzel, R./ Conelly, J. (Hrsg.): The European Union as a Leader in International Climate Change Politics (forthcoming).
- Jänicke, M./ Zieschank, R.*, 2009: Structure and Function of the Environmental Industry – The Hidden Contribution to Sustainable Growth in Europe, FFU-rep. 01-2008: Forschungsstelle für Umweltpolitik / Freie Universität Berlin.
- CDU/CSU und SPD*, 2005: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (11. 11. 2005).
- Merkel, A.*, 2006: Redebeitrag auf der Tagung „20 Jahre Bundesumweltministerium“, in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) / Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) (Hrsg.): Bilanz und Perspektiven – Handlungsfelder der deutschen Umweltpolitik. Berlin.
- Michaelowa, A.*, 2008: German Climate Policy Between Global Leadership and Muddling Through, in: Compston, H./ Baily, I. (Hrsg.): Turning down the Heat. The Politics of Climate Policy in Affluent Democracies. Basingstoke.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*, 2007: Environmental Innovation and Global Markets, ENV/EPOC/GSP(2007)2/REVI. Paris.
- Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21)*, 2009: Renewables Global Status Report 2009 Update. Paris.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, 2006: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, Stellungnahme Nr. 10, Februar 2006.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, 2007: Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin.
- Statistisches Bundesamt*, 2009: Umweltökonomische Gesamtrechnungen. Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Wiesbaden.
- Ziesing, H.-J.*, 2009: CO₂-Emissionen in Deutschland im Jahre 2008 im Abschwung, Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 59 (4): 2-7.
- Woyke, W.*, 2002: Bundestagswahl 2002. Wahlen – Wähler – Wahlkampf. Opladen.

Die Große Koalition in der Außen- und Sicherheitspolitik: die Selbstbehauptung der Vetospieler

1 Einleitung¹

Welchen Einfluß nehmen Koalitionskonstellationen auf die Außenpolitik der Bundesrepublik? Die Forschung hat sich dieser Frage bislang nur selten gewidmet (Kaarbo 1996; Schieder 2008), obwohl die theorie-orientierte Außenpolitik-analyse bereits zwei widerstreitende Hypothesen generiert hat: Ausgehend von einer liberalen Perspektive haben Vertreter der „Hemmungsthese“ argumentiert, dass die Anzahl der beteiligten Akteure, das geringere Ausmaß an programmatischer Übereinstimmung und die leichtere Abberufbarkeit von Koalitionsregierungen dazu führen, dass diese im Vergleich mit Einparteienregierungen eine passivere, weniger aggressive Außenpolitik verfolgen (Hagan 1993; Hagan et al. 2001). Die „Befähigungsthese“ hingegen besagt, dass Koalitionen den regierenden Parteien eine substantielle Außenpolitik ermöglichen, weil die Verteilung der Macht unter den Koalitionären die bessere Vertuschung von Verantwortung ermögliche und so eine Abstrafung durch den Wähler unwahrscheinlicher werde (Hagan 1993: 275). Hagan identifiziert als wichtige konditionierende Faktoren gleichwohl die Machtverteilung, die Größe der programmatischen Schnittmenge zwischen den Koalitionären, das Vorhandensein von Vetospielern inner- und außerhalb der Regierungsparteien sowie die Führungsstärke der Koalitionsspitze (Hagan 1993: 27-30).²

Geht man von diesen Thesen der Außenpolitikforschung für Mehrparteienkoalitionen aus, so lassen sich für Große Koalitionen, die regelmäßig mindestens

1 Christiane Feyeraabend und René Schlee sei herzlich gedankt für die Unterstützung bei der Zusammenstellung und Aufbereitung des Datenmaterials.

2 Für den deutschen Fall hat Paterson überzeugend argumentiert, dass die Übernahme des Auswärtigen Amtes durch den kleineren Koalitionspartner ein probates Vehikel darstelle, um diesem eine eigenständige inhaltliche Profilierung zu erlauben und so die Wiederwahlchancen zu erhöhen (Paterson 2008: 4).

zwei größere Parteien mit breiter programmatischer Basis zusammenbringen, folgende Erwartungen ableiten: Ist der programmatische Konsens groß, die Koalitionsspitze führungsstark und die Anzahl der Vetospieler gering, so ist eine gestaltungsfreudige Außen- und Sicherheitspolitik zu erwarten.

Ein Blick auf die Außenpolitik der ersten großen Koalition (1966-1969) lässt bereits erkennen, dass die fehlende programmatische Übereinstimmung der Koalitionsparteien ein – wenn nicht der – zentrale(r) Faktor für die außenpolitische Handlungsunfähigkeit der Kiesinger-Regierung war. Starke inhaltliche Auseinandersetzungen über die Ostpolitik, die Nichtverbreitungspolitik und die Außenwirtschaftspolitik führten zu einer regelrechten außenpolitischen Blockade der Großen Koalition, die erst unter der sozial-liberalen Koalition beendet werden konnte (Hanrieder 1991: 416-418; Hagan 1993: 28).

Für die Große Koalition in der Außenpolitik wird im Folgenden argumentiert, dass Koalitionseffekte zwar in einzelnen Politikbereichen im außenpolitischen Stil, d.h. bei der Wahl der Strategien und Instrumente, deutlich nachweisbar sind, ein überparteilicher programmatischer Grundkonsens in den Zielen jedoch für Kontinuität in der exekutiven Außenpolitik sorgte, die sich auf eine starke euro-atlantische Einbindung und die Präferenz gewaltarmer Instrumente stützt. Prägend auf den Stil wirkte neben Koalitionseffekten vor allem die Haltung externer Vetospieler, bspw. des Bundesverfassungsgerichts und der Bundestagsfraktionen, die sich in der Sicherheits- und Europapolitik niederschlugen.

2 Koalitionskonstellation und Programmatik in der Außenpolitik

Im Vergleich mit anderen parlamentarischen Demokratien dominieren in der Bundesrepublik das Kanzler- und das Ressortprinzip vor dem Kabinettsprinzip den außenpolitischen Prozess. Wachsende Interdependenzen führen zwar dazu, dass alle Bundesministerien verstärkt außenpolitisch tätig werden (Eberlei/Weller 2001). Dem Bundeskanzleramt fällt dabei aber regelmäßig, insbesondere in der Europapolitik, eine starke Koordinierungsfunktion zu (Paterson 1994). Dieser Trend zeigte sich auch in der Amtsperiode der Großen Koalition in den Verhandlungen zum EU-Verfassungsvertrag, während der deutschen EU-Rats- und G-8-Präsidentschaft sowie bei der Bewältigung der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise.³

³ Die gestärkte Stellung des Bundeskanzleramtes mündete auch in einer Initiative der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates. Der Rat sollte Analysen zur Bedrohungslage erstellen, die Koordination der zivilmilitärischen Krisenbewältigung und -prävention übernehmen sowie die Koordination nationaler Abwehrmaßnahmen im Fall eines Anschlages oder

Zusätzlich profitierte Bundeskanzlerin Merkel im Wettbewerb mit ihrem sozialdemokratischen Widersacher Steinmeier von ihren eigenen Führungs- und Koalitionsbildungsfähigkeiten *und* den parteipolitischen Schwächungen des Außenministers.⁴ Während Steinmeier zunächst als verantwortlicher Geheimdienstkoordinator der rot-grünen Regierung wegen der Affäre um die Verschleppung des Guantanamo-Häftlings Murnat Kurnaz in die Kritik geriet, litt der Vizekanzler danach immer wieder unter den Führungsdiskussionen in der SPD.

Eine Analyse der programmatischen Schnittflächen zwischen den Koalitionsparteien ergibt, dass im Vergleich zu den heftigen parteipolitischen Auseinandersetzungen in der Nachkriegszeit (Oppelland 2007) der programmatische Wettbewerb sichtlich abgeebbt ist. Sieht man einmal von den kontroversen Debatten über die Mandatierung von Bundeswehr-Auslandseinsätzen bis Mitte der 1990er Jahre ab, so lässt sich seither ein breiter parteipolitischer Konsens – mit Ausnahme der PDS/Linken – in den Grundüberzeugungen der europäischen Integration, der transatlantischen Beziehungen und des zurückhaltenden und multilateral eingebetteten Einsatzes militärischer Gewalt feststellen (Haftendorn 2001; Karp 2005; Oppermann/Höse 2007).

Dieser breite Grundkonsens findet sich auch im Koalitionsvertrag wieder. Die Koalitionsparteien verständigten sich rasch auf die Beachtung des Völkerrechts, die Einhaltung der Menschenrechte, einen umfassenden Sicherheitsbegriff sowie auf die Stärkung der Europäischen Politik in multilateralen Gremien und die Pflege der Beziehungen zu den USA und europäischen Nachbarn (Koalitionsvertrag 2005: 146-163). Diese „neue Einbindungspolitik“ wird ferner im Programm für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und der Reisediplomatie der Kanzlerin und des Außenministers in die kleineren EU-Nachbarstaaten sichtbar, die sich explizit von den uni- und bilateralen Initiativen der Regierung Schröder absetzt (vgl. Wendler i.d.B.).

Programmatische Differenzen finden sich in der Großen Koalition primär in der Sicherheitspolitik und in der Frage nach den Erweiterungsperspektiven für die Europäische Union. Dabei war das Potential für eine strategische Neuausrichtung der Sicherheitspolitik im Sinne der Befähigungsthese bei Amtsantritt der Großen Koalition durchaus vorhanden, denn bereits die rot-grüne Bundesregierung hatte eine grundlegende Re-Interpretation des Verteidigungsbegriffs im Grundgesetz angestrebt.⁵

eine länderübergreifenden Katastrophe sicherstellen. Dieser Zentralisierungsvorschlag stieß, erwartungsgemäß, auf heftigen Widerstand aus der SPD und wurde von der Kanzlerin auf die kommende Legislaturperiode vertagt, vgl. CDU/CSU 2008 sowie Focus 2008.

4 Der Economist erklärte die Kanzlerin 2006 euphorisch zum „Weltstar“ (Economist 2006). Vgl. ferner den Beitrag von Manuela Glaab in diesem Band zum Führungsstil der Kanzlerin.

5 Im Entwurf für ein neues Luftsicherheitsgesetz hatten Sozialdemokraten und Grüne den Abschuss eines entführten Flugzeugs durch die Bundesluftwaffe legitimieren wollen, sofern keine andere

Im Verlauf der Legislaturperiode regte sich in der SPD allerdings erheblicher Widerstand gegen Vorschläge von Innenminister Schäuble und Verteidigungsminister Jung, die u.a. auf eine Ausweitung des Verteidigungsbegriffs und damit des Einsatzrahmens der Bundeswehr im Innern abzielten (Wehner 2006; Blechschmidt/Matern 2006). Konkret zeigte sich der programmatische Dissens in der langwierigen innerkoalitionären Auseinandersetzung um die Verabschiedung des Verteidigungs-Weißbuchs im Herbst 2006 (BMdV: 2006).⁶ Auch schlug eine Gesetzesinitiative des Bundesinnenministeriums zur Revision von Art. 35 GG zunächst fehl (s.u.).

Ein zweiter wichtiger Dissens in der Großen Koalition bestand und besteht in der Frage eines zukünftigen EU-Beitritts der Türkei. Außenminister Steinmeier vertritt die Linie der Vorgänger-Regierung, wonach die EU-Beitrittsperspektive als Demokratisierungsinstrument für die Türkei notwendig und ein späterer Beitritt wünschenswert ist, sofern die Türkei die Aufnahmekriterien erfüllt. Die Union, insbesondere die CSU, artikuliert mit ihrem Konzept der „privilegierten Partnerschaft“ hingegen eine prinzipiell skeptische bis ablehnende Haltung. Zwar bekräftigte Bundeskanzlerin Merkel, dass die Bundesregierung bereits geschlossene EU-Vereinbarungen einhalten werde. Gleichzeitig kündigte sie aber eine Überprüfung der Beitrittsgespräche noch vor der Europawahl 2009 an (Nijhus 2006: 28).⁷

Die parteipolitischen Differenzen ziehen bislang jedoch keine grundlegende Kursveränderung, vergleichbar der französischen Rückkehr in die Militärorganisation der NATO, nach sich.⁸ Zudem ist der Grundkonsens in der vergangenen Legislaturperiode in zwei wichtigen neuen Politikfeldern erweitert worden: in der Energiesicherheitspolitik und der Sicherheit des Finanz- und Bankensektors. Im Bereich der Energiesicherheit gehen mittlerweile alle Parteien von einem breiten Sicherheitsbegriff aus, der die Versorgungssicherheit in den Mittelpunkt

Möglichkeit verblieben sei, den Einsatz des Flugzeugs als Waffe gegen sensitive Ziele (Atomkraftwerke, Fußballstadien etc.) zu verhindern.

6 Außenminister Steinmeier konnte sich gegen Verteidigungsminister Jung schließlich in den umstrittensten Bereichen „nationale Interessendefinition“ und „Bundeswehreinsatz im Innern“ weitgehend durchsetzen, vgl. Siebert 2006.

7 Bislang kann sich die CDU/CSU in dieser Frage der Zustimmung der Bevölkerung gewiss sein. Einer Umfrage des German Marshall Fund von 2007 zufolge befürworteten nur 16% der Befragten den türkischen Beitritt als „gute Sache“. Eurobarometerdaten aus dem Mai des gleichen Jahres verzeichnen denn auch eine generelle Erweiterungsmüdigkeit der Deutschen, welche zum Referenzjahr 2005 um 8% auf derzeit rund ein Drittel der Befragten zurückging (vgl. Belkin 2008: 9).

8 So hat die Große Koalition beispielsweise, trotz anfänglicher Auseinandersetzungen, das aktive Streben nach einem nationalen Sitz der Bundesrepublik im UN-Sicherheitsrat weitestgehend aufgegeben.

stellt (vgl. die Beiträge in Braml et al. 2008).⁹ Im Bereich der Finanzmarktsicherheit lässt sich feststellen, dass die Sekuritisierung der Finanzmärkte in allen Koalitionsparteien nach einer langen Inkubationsphase im Verlauf des Jahres 2008 rasch und umfassend erfolgt ist.

3 Die Sicherheitspolitik der Großen Koalition

Geht man von einer breiten Definition der Sicherheitspolitik aus, welche neben klassischen militärischen Zwangsmitteln auch Stabilisierungsmaßnahmen und präventive Instrumente umfasst (für ein solches Verständnis Harnisch/Wolf 2009), dann ergibt sich für die Befähigungsthese ein ambivalenter Befund.

Begrenzte Zwangsmittel

Im Bereich der militärischen Zwangsmittel hat die Regierung Merkel ihr Instrumentenportfolio gegenüber den Vorgängerregierungen signifikant erweitern können:

1. eine Fortsetzung der Ausweitung von Zwangskompetenzen der Sicherheitsbehörden im Anti-Terrorkampf,
2. die fortwährende institutionelle Aufweichung des Trennungsgebots zwischen Polizei und Geheimdiensten,
3. die regionale und funktionale Ausweitung der Bundeswehreinätze gegen staatliche und nicht-staatliche Akteure (Taliban-Kämpfer in Afghanistan, Hisbollah-Schmuggler im Libanon und Piraten am Horn von Afrika).

Diese Maßnahmenbündel weisen auf einen deutlich gesteigerten Gestaltungswillen der Exekutiven unter den neuen Koalitionsbedingungen hin. Vetospieler innerhalb und außerhalb der Koalition haben diese Autonomiegewinne der Exekutive gleichwohl erheblich eingeschränkt. Dieser Befund ergibt sich erstens, wenn man die Anzahl, Art, Legitimierung und multilaterale Einbindung der Auslandseinsätze der Bundeswehr seit 2005 im Längsschnitt mit den Mehrparteienkoalitionen zuvor vergleicht. Seit Mitte der 1990er Jahre lässt sich so – auch für die Große Koalition – ein anhaltender Trend zu robusteren Mandaten, in entfernt(er)en Weltregionen im EU-Kontext nachweisen (Tabelle 1 und Abbildung 1). Parallel haben sich aber auch die parlamentarischen Hürden, formeller und informeller Art, erhöht (vgl. Harnisch 2006a; Wiefelspütz 2008; Feyerabend

⁹ Strittig ist (und bleibt) hier vor allem die Frage der Kernenergienutzung. Diese Auseinandersetzung schlägt sich aber bislang nicht auf die Außenpolitik, bspw. in der Exportförderung von deutscher Reaktortechnologie, nieder.

2008). Der Ermöglichung von robusteren Einsätzen durch die Exekutive steht daher deren wachsende inhaltliche Eingrenzung und Lenkung durch das Parlament und das Bundesverfassungsgericht gegenüber.

Tabelle 1: Laufende Bundeswehr-Auslandseinsätze unter der Großen Koalition seit 2005

Einsatz	Mission	Art der Mission	Legitimierung		
			Einbindung/ SR-Resolution	Zustimmung des Bundes- tages	Abstimmungser- gebnis (in Stimmen)
Seit 1994: UNOMIG (United Missions in Georgia)	Georgien: Ent- sendung von Militärbeobachtern	UN-Beobach- termission	UN SR-Resolutionen: 858/1427/1494/15 82	Da es sich um einen unbewaffneten Einsatz handelt, muss der Bundestag nicht zustimmen.	
Seit 1999: KFOR (Kosovo Force)	Kosovo: Aufbau eines demokrati- schen Umfeldes	Friedens- und Stabilisierungsmis- sion	NATO SR-Resolution: 1244	Mandatsertei- lung: 25.02.1999 (Sten.Prot. 14/22) Letzte Verlän- gerung: 05.06.2008	Ja: 553; Nein: 41; Enthaltungen: 10 (namentliche Ab- stimmung) Ja: 499; Nein: 57; Enthaltungen: 3 (namentliche Ab- stimmung)
Seit 2002: ISAF (Inter- national Security Assistance Force)	Afghanistan: Herstellung und Wahrung der inneren Sicherheit	Friedens- und Stabilisierungsmis- sion	NATO SR-Resolution: 1623	Mandatsertei- lung: 22.12. 2001 (Sten.Prot. 14/210) Letzte Verlän- gerung: 16.10. 2008 (Sten.Prot. 16/181)	Ja: 538; Nein: 35; Enthaltungen: 8 (namentliche Ab- stimmung) Ja: 442; Nein: 96; Enthaltungen: 32 (namentliche Ab- stimmung)
Seit 2002: OEF (Opera- tion Endur- ing Free- dom)	Horn von Afrika: Seeraumüberwa- chung und Schutz der Seeverbin- dungslinien	Friedens- und Stabilisierungsmis- sion	Der Einsatz findet unter Führung der USA statt SR-Resolution: 1368/1373 Art. 5 NATO- Vertrag Art. 51 UN-Satzung	Mandatsertei- lung: 16.11. 2001 (Sten.Prot. 14/202) Letzte Verlän- gerung: 13.11.2008 (Sten.Prot.: 16/187)	Ja: 336; Nein: 326 (Verbindung mit der Vertrauensfrage von BK Schröder) Ja: 428; Nein: 130; Enthaltungen: 8 (namentliche Ab- stimmung)

Seit 2004: EUFOR (European Union Force, Operation Althea)	Bosnien und Herzegowina: Militärische Absicherung des Friedensvertrages von Dayton	Friedens- und Stabilisierungsmis- sion	EU SR-Resolution: 1088	Mandatsertei- lung: 26.11. 2004 (Sten.Prot. 15/143) Letzte Verlän- gerung: 30.11.2006 (Sten.Prot. 16/70)	Ja: 583; Nein: 7 (namentliche Ab- stimmung) Ja: 486; Nein: 46; Enthaltungen: 2 (namentliche Ab- stimmung)
Seit 2005: UNMIS (United Nations Mission in Sudan)	Sudan: Überwa- chung und Kontrol- le des Friedensver- trages	UN- Beobachtermission	UN SR-Resolution: 1590	Mandatsertei- lung: 22.04. 2005 (Sten.Prot. 15/173) Letzte Verlän- gerung: 17.09.2008 (Sten.Prot. 16/175)	Ja: 552; Nein: 3, Enthaltungen: 10 (namentliche Ab- stimmung) Ja: 504; Nein: 34; Enthaltungen: 34 (namentliche Ab- stimmung)
Seit 2006: UNIFIL (United Nation Interim Force in Lebanon)	Libanon: Überwa- chung des Waffen- stillstandes zwischen Israel und Libanon	Friedens- und Stabilisierungsmis- sion	UN SR-Resolutionen: 1701/1832	Mandatsertei- lung: 20.09. 2006 (Sten.Prot. 16/50) Letzte Verlän- gerung: 17.09.2008 (Sten.Prot. 16/175)	Ja: 442; nein: 152; 5 Enthaltungen (namentliche Ab- stimmung) Ja: 451; Nein: 107, 9 Enthaltungen (namentliche Ab- stimmung)
Seit 2008: ATALANTA	Küste vor Somalia: Kampf gegen Piraterie	Friedens- und Stabilisierungsmis- sion	EU SR-Resolutionen: 1814/1816/1838/ 1846	Mandatsertei- lung: 19.12. 2008 (Sten.Prot. 16/197) Zunächst befristet bis 15.12. 2009	Ja: 491; Nein: 55, 12 Enthaltungen (namentliche Ab- stimmung)

Konkret lässt sich die Einhegung exekutiver Zwangsgewalt zeigen, wenn man die anhaltenden Forderungen der NATO-Verbündeten nach einem robusteren deutschen Engagement in Afghanistan in den Blick nimmt, die von der Regierung Merkel mit dem Hinweis auf die fehlende parlamentarische und öffentliche Unterstützung mehrfach zurückgewiesen wurden.¹⁰ Stattdessen beteiligte sich die

10 Im Februar 2007 sprachen sich 77% der befragten Deutschen gegen eine Ausweitung des Afghanistan-Mandates der Bundeswehr in den südlichen Regionen aus. Die Mission wurde freilich mit den Stimmen der Koalition unter strengen Auflagen bestätigt, vgl. Belkin 2008: 16.

Bundeswehr aktiv an der Ausweitung und „Zivilisierung“ (durch die zivil-militärische Zusammenarbeit in den Provincial Reconstruction Teams, PRT) der ISAF-Mission unter Leitung der NATO auch auf die südlichen Provinzen Afghanistans. Die Exekutive geriet dabei immer wieder in den Zwiespalt zwischen der Forderung nach „Bündnissolidarität“ bei der Terrorbekämpfung im Süden und dem Koalitionsfraktionskonsens im Bundestag, der diese „OEFisierung der Bundeswehr-Mission“ durch sehr genaue Mandatsgrenzen zu vermeiden suchte (Maaß 2007: 81; Dreist 2008: 135-138).

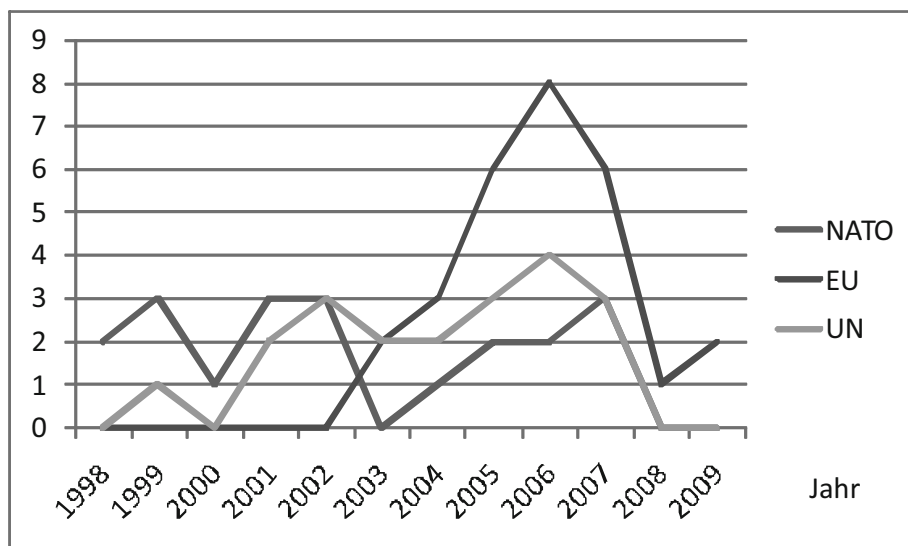
Rote Linien des Parlaments sorgten auch im Fall der Mandatierung und Durchführung der ersten militärischen ESVP-Mission im Kongo (EUFOR RD) für ein sehr eng eingegrenztes Mandat. Wiederum überwogen innenpolitische Erwartungen militärische Erwägungen (Tull 2007: 70). Zunächst verweigerte die Bundesregierung den Einsatz der ersten EU-Battlegroup im Kongo, weil diese aus 1500 deutschen und nur vier französischen Soldaten bestand. Sodann wurde das Einsatzgebiet im Kongo (Kinshasa) und der Einsatzzeitraum (4 Monate) ebenso wie der Dislozierungsstandort der deutschen Kampfverbände so gewählt, dass die Risiken für die deutschen Soldaten stärker als für die anderen beteiligten Soldaten minimiert wurden.¹¹

Der Trend zur parlamentarischen Domestizierung von Einsatzart und -ort spiegelt sich auch in den sinkenden Abstimmungsmehrheiten innerhalb der Koalitionsfraktionen für die Mandatierung von Bundeswehrauslandseinsätzen wider (vgl. Tabelle 1). In den Abstimmungen hob die Sozialdemokratie zwar regelmäßig den Fraktionszwang für die „Gewissensentscheidungen“ auf. Über das Instrument der „namentlichen Abstimmung“ wurde aber erheblicher Konsensdruck ausgeübt, damit die Koalitionsräson, zumindest überwiegend, erhalten blieb.

Ein zweiter wichtiger Befund, der die Ambivalenz zwischen Ermöglichung und Einhegung verdeutlicht, ist die rasche Europäisierung der bundesdeutschen Einsätze unter der Großen Koalition (vgl. Abbildung 1). Zum einen spiegelt dieser Zuwachs die Rollenaufteilung zwischen NATO und EU in der Friedenserzwingung und Friedenskonsolidierung wider. So schließen sich die EU-Konsolidierungseinsätze auf dem Balkan an NATO-Einsätze an. Zum anderen wird hier die stärker gewordene deutsche Institutionenpräferenz für die ESVP im Nachgang zu den transatlantischen Auseinandersetzungen um die Irakintervention 2003 sichtbar (Berenskötter/Giegerich 2006).

11 Faktisch erlaubte die wehrrechtliche Konstellation lediglich, dass die deutschen Soldaten im Rahmen von Notwehr und Nothilfe militärische Gewalt anwenden dürften, während die französischen Soldaten den durch die UN-Sicherheitsratsresolution gedeckten Gewaltanwendungsrahmen voll ausschöpfen konnten, vgl. Burkhardt 2008: 58.

Abbildung 1: Die Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Einsätzen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Angaben des Einsatzführungskommandos, <http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw> [08.09.2009].

Der Trend zu „zivileren EU-Einsätzen“ mit humanitären Begründungen ist dabei in der Koalition nicht unumstritten. So forderte die CSU in ihren „Leitlinien zu Einsätzen der Bundeswehr“ vom August 2007 für diese Operationen eine selektivere Beteiligung der Bundeswehr, die mit einer klaren Fokussierung auf Europa und seine unmittelbare Peripherie einhergehen soll.¹²

Betrachtet man drittens die Strukturentscheidungen der Großen Koalition für die Bundeswehr, so ist mit der Beibehaltung der Wehrpflicht, dem stetigen Absinken des Wehretats sowie der Mittelverteilung zwischen den Einzelposten praktisch mittel- bis langfristig festgelegt, dass die Bundeswehr bis auf weiteres keine größere und verlegefähigere Einsatzstreitmacht werden kann: die Personalstärke ist zu hoch, um aufwendige Umstrukturierungen bezahlen zu können; die Streitkräftestruktur weist weiterhin erkennbare Defizite in kritischen Bereichen (Verlegefähigkeit, Kommunikation) auf (vgl. Tabelle 2). Hinzu kommt, dass die starke multilaterale Einbindung der Bundeswehr eine sehr viel stärkere gemeinsame

¹² „Humanitäre Interventionen“ werden in dem Positionspapier zwar nicht expressis verbis ausgeschlossen, aber die Aufrechterhaltung der „Fähigkeit zu humanitären Maßnahmen“ schließt diese auch nicht zwingend ein, vgl. CSU 2007: 3.

Wehrstruktur- und Rüstungsplanung mit den diversen NATO- und EU-Partnern notwendig machen würde (Giegerich 2009). Diese scheiterte aber auch unter der Großen Koalition wiederholt an eigenen und fremden Souveränitäts- und Autonomieerwägungen (Giegerich 2009: 31). Nimmt man die zu erwartenden fiskalpolitischen Effekte der andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise hinzu, dann werden zwar die Verteidigungsausgaben in konjunkturrelevanten Bereichen (u.a. Bautätigkeit) kurzfristig ansteigen, aber langfristig bleibt die Bundeswehr gegenüber den französischen, britischen und amerikanischen Streitkräften eine „Einsatzarmee unter Vorbehalt“ (IISS 2008: 97).

Tabelle 2: Verteidigungsausgaben 1990-2009

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gesamt (in Mrd. Euro)						28,2	29,5	31,18 (= 10,2% des gesamten Bundeshaushaltes)
Verteilung der Ausgaben:								
Personal	57,4%	61,5%	60,0%	58,3%	57,1%	56,6%	53,08%	50,35%
Ausrüstung	13,5%	11,8%	14,0%	14,2%	15,0%	15,3%	19,49%	18,37
Infrastruktur	4,9%	4,8%	4,3%	3,7%	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%
Sonstiges	23,9%	21,9%	21,7%	23,9%	24,3%	24,3%	21,35%	21,10%

Quelle: Daten 1990-2007 aus Harnisch/Wolf 2009. Daten 2008-2009: eigene Berechnung auf Grundlage des Bundeswehrplans 2008, vgl. BMVG/Generalinspekteur 2008.

Ausweitung und Europäisierung der Schutz- und Präventionsmaßnahmen

Unter der Großen Koalition hat sich die längerfristige Entwicklung fortgesetzt, auf die wachsende Transnationalisierung sicherheitspolitischer Risiken (Epidemien, Umweltrisiken, organisierte Kriminalität, transnationale Terrorgruppen) mit einer Ausweitung des Sicherheitsbegriffs zu reagieren. Prominente Beispiele aus der 16. Legislaturperiode sind die rasche Inkorporation von Energie- und Finanzmarktsicherheit in die politische Rhetorik der Regierung Merkel (Koalitionsvertrag 2005: 146; Bundesministerium der Verteidigung 2006: 2, 9, 25, 27) und die starke Sekuritisierung umweltpolitischer Risiken (Harnisch/Wolf 2009). Auch in der Terrorismusbekämpfungspolitik nahm die Große Koalition die vornehmlich präventiven Strategien und Instrumente ihrer Vorgängerin auf und entwickelte sie fort: institutionelle Zentralisierung, finanzielle Aufstockung,

Europäisierung und transatlantische Zusammenarbeit. Das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten wurde bereits unter Rot-Grün durch die Einführung des Gemeinsamen Terrorabwehrzentrums in Berlin (2004) wesentlich aufge- weicht. Die Große Koalition zeichnet sich nun für die weiterführende Verwässe- rung durch die Bestimmungen der Föderalismusreform II verantwortlich.

Heftige Kontroversen lösten hingegen die Vorstöße von Bundesinnenminis- ter Schäuble zur Online-Durchsuchung von Computern und dem Einsatz der Bundeswehr im Innern gegen Terroristen aus. Das neue BKA-Gesetz konnte trotz breiter Mehrheit im Bundestag den Bundesrat erst im Herbst 2008 passie- ren. Das gleiche Schicksal teilen nach wie vor auch die Initiativen von Innenmi- nister Schäuble und Verteidigungsminister Jung zum Bundeswehreinsatz im Innern. Anfang Oktober 2008 hatte sich der Koalitionsausschuss auf einen Ände- rungsentwurf für Art. 35 GG geeinigt. Danach sollte der neue Abs. 4 folgende Formulierung enthalten:

„Reichen zur Abwehr eines besonders schweren Unglücksfalls polizeiliche Mittel nicht aus, kann die Bundesregierung den Einsatz von Streitkräften mit militärischen Mitteln anordnen. Soweit es dabei zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, kann die Bundesregierung den Landesregierungen Weisungen erteilen. Maßnahmen der Bundesregierung nach den Sätzen 1 und 2 sind jederzeit auf Verlangen des Bundes- rates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben. Bei Gefahr im Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bun- desregierung ist unverzüglich nachzuholen“ (zitiert nach Tagesschau 2008a).

Im Nachgang äußerte die SPD-Bundestagsfraktion jedoch grundsätzliche Beden- ken gegen den Entwurf. Dieser bewirke eine „qualitative Verschiebung der Si- cherheitsarchitektur“. Nach Auffassung der SPD-Fraktion sollen die Kompeten- zen der Bundeswehr im Innern nur auf Fälle der Abwehr unmittelbar drohender Gefahr aus der Luft oder von See beschränkt werden (Weiland 2008).

Präventive Diplomatie im Nahen Osten

Die „Große Koalition in der Außenpolitik“ trug auch die Initiativen der Regie- rung Merkel zur diplomatischen Konfliktprävention der Bundesregierung vor allem im Nahen und Mittleren Osten. Dies galt und gilt zum einen für die Ver- mittlungsversuche der EU-3 gegenüber dem Iran, die die Große Koalition naht- los von ihrer Vorgängerin übernahm und mit Rücken-deckung des Bundestages auch gegen die zunächst skeptische Bush-Administration fortsetzte (Harnisch 2006b). Trotz der technischen Fortschritte des Iran im ersten Quartal 2009 hält die Regierung Merkel weiter an der Doppelstrategie von aktiven Verhandlungen und milden multilateralen Sanktionen fest. Auch wenn, so die Kanzlerin, die Sanktionen des UN-Sicherheitsrates aufgrund der skeptischen Haltung Russlands

und Chinas nur moderat ausfallen würden, seien diese sowie ein gemeinsames Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft der beste Weg, die iranische Führung zur Umkehr zu bewegen (FAZ 2009a).¹³

Auch im Falle des „Schurkenstaates Syrien“ setzt die Bundesregierung auf Dialog statt auf Konfrontation. Überraschend hatte Außenminister Steinmeier im Dezember 2006 eine Reise nach Damaskus angetreten und im Nachgang zur Nahostkonferenz von Annapolis im Januar 2008 den syrischen Außenminister in Berlin empfangen. Die Kritik der Bush-Administration an einer Öffnung gegenüber Syrien wies Steinmeier mit den Worten zurück, dass das „Gesprächsverbot nicht zur Standardmethode im Umgang mit schwierigen Partnern werden darf.“ Bundeskanzlerin Merkel verteidigte den Gestaltungswillen ihres Außenministers auch gegen Kritik aus den eigenen Reihen:

„Diese Reise steht geradezu symbolisch für das Verständnis der Außenpolitik der gesamten Bundesregierung. Dialogbereitschaft und klare Prinzipien und Werte – das gehört für uns zusammen und das wird auch weiterhin so sein. Dies werden wir auch im Zusammenhang mit Syrien, mit dem Iran und mit den Konflikten in allen anderen Ländern so handhaben“ (zitiert nach Schieder 2008: 304).

Insgesamt ist für die Sicherheitspolitik der Großen Koalition festzuhalten, dass sich die Befähigungsthese durchsetzt. Deutlich erkennbar wird in diesem Politikfeld, dass der parteipolitische Konsens einen maßgeblichen Einfluß auf die Strategie- und Instrumentenwahl ausübte. Im europäischen Vergleich zeigen sich in der Sicherheitspolitik auch die starken institutionellen Beharrungskräfte in Parlament und Bundesverfassungsgericht, die die pro-aktive Politik inhaltlich erheblich veränderten.

4 Die Außen- und Regionalpolitik der Regierung Merkel

Wenn man die zentralen außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen der Großen Koalition betrachtet – das Festhalten an der strikten militärischen Nichtbeteiligung am US-Irakeinsatz, die Zurückhaltung beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte insgesamt, die Beibehaltung vergleichsweise niedriger Verteidigungsausgaben und die fortwährende Präferenz für zivile und diplomatische Konfliktresolution –, dann erschließt sich nicht sofort, warum es der Regierung

13 Als wichtiger Handelspartner des Iran ist die Bundesregierung deshalb auch bereit, die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen – trotz erkennbarer wirtschaftlicher Einbußen – durchzusetzen. Deutsche Hermes-Exportkreditbürgschaften fielen nach der Wiederaufnahme der Urananreicherung von 2006 um 1,16 Mrd. € auf 503,4 Mio. €. Gleichzeitig ging der deutsche Export in den Iran von 4,3 (2005) auf 3,2 Mrd. € (2007) zurück, vgl. Benoit 2008.

Merkel gelungen ist, die während der rot-grünen Koalition arg strapazierten Beziehungen zu den USA zu reparieren. Die „Normalisierung“ des deutsch-amerikanischen Verhältnisses gehört neben der EU-Ratspräsidentschaft und dem (bisherigen) Management der Finanz- und Wirtschaftskrise gleichwohl zu den wichtigsten außenpolitischen Erfolgen der Kanzlerschaft von Angela Merkel.

Die Gründe für die transatlantische Rekonvaleszenz lassen sich zwar auch in der Veränderung wichtiger Umweltfaktoren wiederfinden: der Wandel der US-Außen- und Sicherheitspolitik in der zweiten Bush-Administration und unter dem neuen US-Präsident Obama, die unterkühlten US-britischen Beziehungen unter Premierminister Brown und der Druck zur Zusammenarbeit in internationalen Krisen, insbesondere in der Irankrise und dem Afghanistankonflikt. Die Stärkung der transatlantischen Partnerschaft ist aber auch auf das nachhaltige persönliche Engagement der Bundeskanzlerin zurückzuführen. Kurz nach Amtsantritt forderte sie bereits, die transatlantischen Beziehungen „konstruktiv und ausgeglichen“ zu gestalten und „Deutschland als verlässlichen Partner der USA“ wieder zu etablieren (Koalitionsvertrag 2005: 130; Merkel 2006).

Amerikapolitik

In den vier Jahren der Zusammenarbeit zwischen der Großen Koalition und der zweiten Bush-Administration sind die Gemeinsamkeiten zwar mehr, die Differenzen aber auch nicht deutlich weniger geworden. Durch eine sachorientierte Kooperation mit Washington in drei Politikfeldern – der NATO-Politik, der Außenwirtschaftspolitik und der gemeinsamen Terror-Abwehr – gelang es Kanzlerin Merkel zu Beginn ihrer Amtszeit aber, die deutsche Amerikapolitik von den rhetorischen Scharmützeln der Schröder-Ära zu befreien.

Bereits im Koalitionsvertrag wurde die NATO als „stärkster Anker unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ hervorgehoben und als „zentraler Ort“ des transatlantischen sicherheitspolitischen Dialogs bezeichnet (NATO-First-Policy) (Koalitionsvertrag 2005: 130). Bei ihrem ersten Besuch bei der Allianz unterstrich die Bundeskanzlerin dann die Konsultationsfunktion des Bündnisses und forderte damit implizit auch die Bush-Administration auf, ihre Entscheidungsfindung in der Allianz transparenter werden zu lassen. Die Regierung Merkel wies der NATO, und damit auch den USA als Führungsmacht der Allianz, eine wichtige Funktion bei der Stabilisierung des post-sowjetischen Raumes zu. So hat die Bundesregierung auf dem Bukarester Gipfel (April 2008) ausdrücklich die Einladung des Bündnisses an die sog. „Adriatic-3“ (Albanien, Kroatien und Mazedonien) befürwortet und auch dessen Aufforderung zu einem intensiveren Dialog an Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien unterstützt (NATO 2008).

Bedenken hegt Berlin weiterhin im Hinblick auf die starke US-Unterstützung einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens. Außenpolitiker der Koalition sehen weder die demokratischen Strukturen in diesen Ländern als hinreichend gefestigt an, noch sind für sie die bestehenden zwischenstaatlichen Konflikte, insbesondere mit Russland, ausgeräumt (Meckel 2008). Konkret hat die Bundesregierung mit ihrer Zustimmung zum Abschlußdokument von Bukarest beiden Staaten eine Mitgliedschaft prinzipiell in Aussicht gestellt und auch einer Bewerbung um die Aufnahme in den „Membership Action Plan“ (MAP) grundsätzlich zugestimmt. Aber auch nach dem russisch-georgischen Krieg im Herbst 2008 hat sich die Bundesregierung gegen einen Vollzug der MAP-Aufnahme gesperrt (Tagesschau 2008b).

Die Initiative der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zur Vertiefung der wirtschaftlichen Integration im transatlantischen Raum war das zweite Vehikel zur Revitalisierung der Beziehungen mit Washington. Auf dem EU-US-Gipfel im April 2007 konnten Bundeskanzlerin Merkel und US-Präsident Bush wichtige Schritte bei der Regelharmonisierung in den Bereichen Industrie, geistiges Eigentum, Energie und Umwelt vereinbaren (Mildner 2007: 45).

Ein drittes wichtiges Instrument der Wiederannäherung bildete die operative Zusammenarbeit in der Anti-Terrorpolitik, die sich auch schon während der Schröder-Regierung als wichtige Stütze der Beziehungen erwiesen hatte. Im Rahmen ihres ersten US-Aufenthaltes sprach die Bundeskanzlerin zwar offen die deutschen Vorbehalte gegen das Gefangenenlager in Guantanamo und die Verschleppungspraktiken der CIA an. Deutsche und US-amerikanische Sicherheitsbehörden arbeiteten jedoch weiterhin eng und erfolgreich zusammen, so dass u.a. die sog. „Sauerlandgruppe“ aufgedeckt und festgesetzt werden konnte (Kaiser et al. 2007).

Transatlantische Differenzen zeigten sich dort am deutlichsten, wo innenpolitische Vetospieler und gesellschaftliche Akteure einen starken Einfluß ausüben. Neben dem Einsatz militärischer Gewalt und der Bundeswehr-Reform (s.o.) betraf dies vor allem die Außenweltpolitik und die Haltung gegenüber Russland.

In der Klimapolitik kreiste die Auseinandersetzung, wie in den Jahren zuvor, um die Vereinbarung fester internationaler Reduktionsziele und deren vertraglich verbindliche Durchsetzung (Ochs/Sprinz 2008). In diesem Politikfeld nutzte die Bundeskanzlerin geschickt die EU- und G-8-Präsidentschaft als multilaterale Einbindungsinstrumente, um die USA von der Notwendigkeit konkreter Ziele im Rahmen der Vereinten Nationen zu überzeugen. Als EU-Ratsvorsitzende stellte sie in Aussicht, dass die Union unilateral bis zum Jahr 2020 die CO₂-Emissionen gegenüber dem Jahr 1990 um 20 % reduzieren und, wenn ande-

re Nationen gleichziehen würden, sogar um 30 % verringern werde.¹⁴ Angesichts des wachsenden nationalen und internationalen Drucks verpflichtete sich die Bush-Administration dann auf dem G8-Gipfel von Heiligendamm (6.-8. Juni 2007) erstmals schriftlich, die EU-Vorschläge zur verbindlichen Treibhausgasreduzierung um 50% bis 2050 zu überprüfen und an dem Nachfolgeprozess für das 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll teilzunehmen (Deutsch 2008: 9).

Im Vergleich zur Vorgänger-Regierung zeichnet sich in der Amerikapolitik ein deutlicher Gestaltungswille für die Große Koalition ab. Vor allem die Kanzlerin setzte gezielt die NATO, EU und UN als multilaterale Foren ein, um bilaterale Konfrontationen zu vermeiden. Dass sich die Politik Washingtons in vielen strittigen Bereichen mit der Amtsübernahme Barack Obamas der deutschen Haltung annäherte, u.a. der Iranpolitik und der Raketenabwehrfrage, half zusätzlich diese wichtige bilaterale Achse zu festigen.

Europapolitik

Konsens prägte auch die Europapolitik der Großen Koalition, die von dem Ringen um den gescheiterten EU-Verfassungsvertrag geprägt war (vgl. Wendler i.d.B.). Dieser stützte im ersten Halbjahr 2007 die engagierte deutsche Ratspräsidentschaft. Nach den negativen Referenden in Frankreich und Irland und vor dem Hintergrund einer deutlich skeptischeren deutschen Öffentlichkeit setzte sich die Große Koalition beherzt – wenngleich erfolglos – für einen revidierten EU-Verfassungsvertrag ein. Eigene Initiativen zielten auch auf weitere inhaltliche Fortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Lissabon-Agenda), der Klimapolitik, der Innen- und Rechts-, sowie der Außenpolitik (Kietz/Maurer 2007).

Zwei wichtige Neuerungen durchkreuzten die traditionell integrationsfreundliche Europapolitik, die sich in ihrer Wirkung jedoch deutlich unterscheiden. Zum einen betraf dies die deutsch-französische Motorenrolle für Europa. Anders als bisher konnten sich Paris und Berlin im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft nicht auf eine gemeinsame Initiative einigen. Dabei kann der „Ausfall des deutsch-französischen Tandems“ auf den Versuch der Kanzlerin zurückgeführt werden, die „deutsche Abhängigkeit von Frankreich“ nach dem Schröderschen Schulteranschlag in der Irakkontroverse zu vermindern. Nach dem Amtsantritt Nicolas Sarkozys mehrte sich jedoch der Eindruck in Berlin, dass der französische Präsident die Europapolitik für innen- und statuspolitische Zwecke instrumentalisieren (Schild 2007). Zunehmende Ernüchterung und Skepsis in der Koalition waren die Folge.

14 Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise relativierte die Kanzlerin diese Initiative im Dezember 2008 allerdings wieder: „Der EU-Gipfel wird keine Klimaschutz-Beschlüsse fassen, die in Deutschland Arbeitsplätze oder Investitionen gefährden. Dafür werde ich sorgen.“ Vgl. Die Welt 2008.

Zu erheblichen Irritationen zwischen Paris und Berlin führte die Initiative zur Gründung einer Mittelmeer-Union, die der französische Präsident ohne vorherige Konsultation und ohne deutsche Beteiligung ergriffen hatte. Die Regierung machte daraufhin sehr deutlich, dass sie eine Beschränkung der Mitgliedschaft in der Mittelmeer-Union nur auf die Anrainerstaaten ablehne, weil die Bundesrepublik, ebenso wie andere EU-Mitglieder, unmittelbar – u.a. durch den gemeinsamen Schengen-Raum – von den Entwicklungen in den nordafrikanischen Nachbarstaaten der Union betroffen sei (Schwarzer 2008-24-31).

Strukturprobleme zeigten sich ebenfalls in den auseinanderdriftenden Antworten aus Berlin und Paris auf die Wirtschafts- und Finanzkrise (vgl. Enderlein i.d.B.). Seit langer Zeit streiten Paris und Berlin über die Bedeutung staatlicher Eingriffe in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank sind fester Bestandteil der bilateralen Konsultationen geworden (Blaesheim-Prozess). Diese Unterschiede traten in der aktuellen Krise vor dem ersten Gipfeltreffen der Eurozone am 15. Oktober 2008 unter französischer Präsidentschaft deutlich zutage (Frasch 2009). Paris plädierte im Vorfeld, im Verbund mit den Benelux-Staaten, für einen europäischen Rettungsfond in Höhe von 300 Mrd. €, der, aus den Mitgliedsstaaten gespeist, zum Aufkauf wertloser Forderungen eingesetzt werden sollte, um die Stabilität des europäischen Bankensystems zu stärken. Berlin vertrat mit Nachdruck nationale Maßnahmen, die auf eine Haushaltskonsolidierung und die damit verbundene Vermeidung von Steuererhöhungen im Superwahljahr 2009 abzielten (Bohnekamp 2009).

Erst nach dem konzertierten Vorgehen der sieben wichtigsten Zentralbanken Ende Oktober 2008 kam es zu einer Annäherung. So wurden im „European Framework for Action“ (29. Oktober 2008) und im „European Economic Recovery Plan“ (18. November 2008) regulatorische Maßnahmen und konjunkturstimulierende Instrumente von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und mit Unterstützung der Bundesregierung vom Rat angenommen. Gegen umfassende europäische Konjunkturprogramme sträubte sich die Bundesregierung aber vehement und erfolgreich mit dem Verweis auf die negativen Erfahrungen in Deutschland in den 1970er Jahren (Steinbrück 2008; FAZ 2009).

Zum anderen durchkreuzte das Bundesverfassungsgericht mit seinem Votum zur Beschwerde gegen den Lissabonner-Vertrag und dessen Begleitgesetze die Integrationspolitik der Großen Koalition. Zwar ließ das Karlsruher Gericht das Vertragsgesetz selbst als verfassungsgemäß passieren, aber es monierte die Begleitgesetze zur Stärkung der Rolle des Bundestages und der Länder im europapolitischen Entscheidungsprozess.

In seiner Begründung des Urteils ging das Gericht erheblich über seine bisherige, die Integrationsgewalt immer weiter einschränkende Rechtsprechung

hinaus (Müller-Graff/Lenk 2001; Harnisch 2007). Kurz gesprochen etablierte Karlsruhe einen Standard „substantieller Staatlichkeit“ für die Bundesrepublik, den diese nicht aufgeben dürfe und die Europäische Union nie erreichen dürfe, solange das Grundgesetz Gültigkeit habe (Schönberger 2009: 1207).

Im Vergleich zu vorherigen Urteilen, insbesondere dem Maastricht-Votum, ergeben sich folgende, potenziell gravierende, Änderungen: zum einen verbietet das Lissabon-Urteil explizit die deutsche Beteiligung an einem europäischen Bundesstaat, solange das Grundgesetz gilt (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rnr. 263). Nur mit einer neuen Verfassung wäre dieser Schritt also möglich. Zum anderen schränkt das Gericht die Integrationsgewalt des Bundestages und der Bundesregierung in der bestehenden EU in jenen Politikfeldern erheblich ein, die die Lebensumstände besonders prägen und die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind.¹⁵ Es zieht dazu eine ausgreifende Interpretation der „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79, 3 GG) heran, die insbesondere dem Wahlrecht und der Gleichheit der Wahlstimme eine übergeordnete Bedeutung zumisst (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rnr. 211). Ferner spricht das Urteil der Europäischen Union, besonders dem Europäischen Parlament, immer wieder eine ausreichende demokratische Legitimität ab. Die EU und ihre Organe werden an einem idealtypischen demokratischen Nationalstaat gemessen, in dem kein „exzessiver Föderalismus“ herrscht und deshalb die gleichwertige Repräsentation in allen Gremien vollständig gewährleistet ist. Folgerichtig sieht das Urteil deshalb auch vor, dass dynamische Vertragsinterpretationen durch die europäischen Institutionen durch spezielle Vorkehrungen eingedämmt werden müssen und die Richter verweisen zu diesem Zweck auf die Möglichkeit der Schaffung eines neuen Prüfungsverfahrens für europäische Rechtsakte vor dem Bundesverfassungsgericht (ibid. Rnr. 236-239, 241).

Während sich die Bedeutung des Urteils in der praktischen Integrationspolitik erst noch erweisen muss, zeigen erste Reaktionen, daß sich das Gericht nicht nur in eine „Frontstellung gegenüber dem Europäischen Gerichtshof“ begeben hat. So haben Kritiker aus Bundestag und Fachwissenschaft den „judicial activism“ und das „anachronistische Souveränitätsverständnis“ des Urteils beklagt (Röttgen 2009; Lenz 2009) und in den novellierten Begleitgesetzen hat der Bundestag deutlich gemacht, dass er seine „Integrationsverantwortung“ stärker, auch gegenüber Karlsruhe, wahrnehmen wird.

15 Diese umfassen Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, das militärische und polizeiliche Gewaltmonopol, das materielle und formelle Strafrecht, fiskalische Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben (einschließlich der Kreditaufnahme und insbesondere im Hinblick auf sozialpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand), die sozialstaatliche Gestaltung der Lebensverhältnisse sowie Fragen des Familienrechts, des Schul- und Bildungssystems und im Umgang mit religiösen Gemeinschaften.

Russland und Mittelosteuropapolitik

Koalitionseffekte zeigen sich im Vergleich der unterschiedlichen Politikbereiche am deutlichsten in der Russlandpolitik der Großen Koalition. Der Hauptgrund hierfür liegt in den programmatischen Unterschieden der Koalitionspartner, die sich bereits in der harschen Kritik der damaligen Opposition gegenüber dem „Schmusekurs“ der Schröder-Regierung in der Russlandpolitik ankündigten (Adomeit 2005). Unter Rot-Grün hatten sich die traditionell guten Beziehungen – aufgrund der engen energie- und außenwirtschaftlichen Verflechtungen – rhetorisch und materiell deutlich verdichtet. Zum einen sprach Kanzler Schröder die russische Seite in Auseinandersetzungen um die Enteignung des Yukos-Konzerns oder um die Wahlen in Tschetschenien immer wieder von Fehlverhalten frei und erklärte, Deutschland und Russland verbinde eine „strategische Partnerschaft“. Zum anderen gewährte die rot-grüne Bundesregierung der russischen Seite erhebliche materielle Vorteile: so bei der Abwicklung von Transfer-Rubel-Schulden, der Emission von Anleihen, die an deutsche Russlandforderungen gebunden waren und auch bei der Verwirklichung des Nord Stream-Pipeline-Projektes (Adomeit 2005: 11-12).¹⁶

Der Bau der deutsch-russischen Pipeline unter Ausschluss Polens sowie das weitere russische Vorgehen in Energiekontroversen mit der Ukraine und Weißrussland schürten in Polen, dem Baltikum und anderen mitteleuropäischen EU-Mitgliedern ein Bedrohungsgefühl, das den Schutz vor Russland (und seinen Energieressourcen) vor die weitere energiewirtschaftliche Kooperation mit Russland stellte (Lang 2007; Wassenberg 2008). Kanzlerin Merkel bemühte sich zu Beginn ihrer Amtszeit durch eine enge Konsultation mit den östlichen EU-Nachbarstaaten, den Streit um den Bau der Ostsee-Pipeline beizulegen. Sie scheiterte aber mit ihrem Vorhaben, die deutsche EU-Präsidentschaft für eine Erneuerung des EU-Russland-Partnerschaftsabkommens zu nutzen. Die Eckpunkte der EU-Einbindungsstrategie für Russland hatte das Auswärtige Amt bereits 2006 erarbeitet und anschließend unter dem klangvollen Titel „Annäherung durch Verflechtung“ in eine Agenda für die EU-Präsidentschaft umsetzen wollen. Der vorhersehbare Konflikt zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt über die semantische Anlehnung an die Brandtsche Ostpolitik konnte zwar noch vor der Ratspräsidentschaft überwunden werden. Aber die Vorbehalte gegenüber Russland innerhalb der EU, insbesondere bei den neuen Mitgliedsstaaten, die sich am Konflikt um das russische Importverbot für polnisches Rindfleisch entzündeten, blieben bestehen und verhinderten einen erfolg-

16 Vgl. die Kleine Anfrage von Abgeordneten der Grünen (BT-Drs. 16/8627), die die Frage der öffentlichen Bürgschaften im Unklaren belässt. Der Eindruck eines Interessenkonfliktes verstärkte sich abermals, als der Privatmann Schröder kurz nach dem Ausscheiden aus dem Amt den Vorsitz des Aktionärsausschusses der Nord Stream AG übernahm.

reichen Abschluss des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (Lindner 2007: 84).

Einschätzungsunterschiede zwischen den Koalitionären charakterisierten zunächst auch die Haltung in der Frage des US-Raketenabwehrsystems in Tschechien und Polen. Während die Kanzlerin eine positivere Haltung gegenüber dem US-Raketenschild einnahm, aber auf Konsultationen in der NATO drang, warnte Außenminister Steinmeier seine amerikanische Amtskollegin Rice ausdrücklich vor einer „neuen Aufrüstungsspirale“ (Spiegel 2007; SZ 2007).

Diese Einschätzungsunterschiede dürfen aber nicht verdecken, dass die Bundeskanzlerin sowohl an dem Grundkonzept der rot-grünen Einbindungsstrategie als auch an dem Nord Stream-Projekt festhielt.¹⁷ Mit den Rettungsmaßnahmen für die Wadan-Werft (Rostock) und Opel unter russischer Beteiligung hat sie zudem die deutsch-russischen Wirtschaftsverflechtungen noch gestärkt (Lau 2009). Für Außenminister Steinmeier kann festgehalten werden, dass er sich vehement für eine Diversifizierung der deutschen und europäischen Energieimporte, insbesondere durch Staaten in Zentralasien einsetzte (EU-Strategie Zentralasien 2007). Schließlich kann für die SPD konstatiert werden, dass die pro-russische Traditionslinie in der deutschen Sozialdemokratie, wie sie sich bspw. in dem Plädoyer des SPD-Fraktionsvorsitzenden Struck für eine „Äquidistanzpolitik Deutschlands zwischen Moskau und Washington“ wiederfindet (FAZ 2007), durch den russischen Angriff auf Georgien massiv unter Rechtfertigungsdruck geraten ist.¹⁸

Generell kann der Kaukasus-Krieg als „richtungsweisendes Ereignis“ in der deutschen Russlandpolitik gelten. Zwar setzen sich beide Koalitionspartner weiterhin – in Abgrenzung zu der auf Eindämmung abzielenden Politik einiger MOE-Staaten – für eine weitergehende Einbindung Russlands ein. Die rechtsstaatlichen und demokratischen Entwicklungschancen der russischen Föderation werden jedoch deutlich skeptischer als zuvor bewertet (Dembinski et al. 2008: 20). Entsprechend hat sich auch die Rhetorik der Großen Koalition gewandelt, denn seit dem russischen Angriff spricht sie nicht mehr von einer „strategischen Partnerschaft“, sondern vielmehr von einer „Modernisierungspartnerschaft“ (vgl. auch schon Steinmeier 2008).

Zum Ende der Amtszeit der Großen Koalition haben sich die programmatischen Unterschiede in der Russlandpolitik also deutlich abgeschwächt. Externe

17 So stimmte sich die Kanzlerin im März 2009 gegen eine weitere Aufstockung der EU-Mittel für das Nabucco-Pipeline-Projekt, das für viele EU-Staaten als wichtige Alternative zu Nord Stream gilt (vgl. Castle 2009).

18 Im Vergleich mit den Bürgern anderer EU-Staaten und den USA sind die Deutschen ausgesprochen skeptisch gegenüber der Entwicklung der russischen Demokratie und der russischen Außen- und Energiepolitik, vgl. Szabo 2009: 26-28.

Faktoren waren hierfür prägend: Der Russland-Georgien-Krieg stimmte vor allem die Befürworter einer unkonditionierten Einbindungsstrategie in der Sozialdemokratie nachdenklich. Die unter Präsident Obama veränderte US-Haltung in der Frage der Stationierung eines Raketenschutzschildes sowie die in der Finanzkrise nachlassende Großmachtsrhetorik aus Moskau erleichterte es vielen Skeptikern in der CDU/CSU, einen verstärkten Dialog mit Russland u.a. zur Beilegung internationaler Krisen (Iran) zu unterstützen.

5 Fazit

Mit dem Blick auf mögliche Koalitionseffekte in der deutschen Außenpolitik versucht dieses Kapitel eine Lücke in der Forschungsliteratur zu schließen und gleichzeitig einen Beitrag zur Evaluation der Großen Koalition zu leisten.¹⁹ Im Hinblick auf die theoretische Fragestellung wurde argumentiert, dass Außenpolitikansätze, die Koalitionseffekte anhand der innerkoalitionären Machtverteilung, der Größe der programmatischen Schnittmenge, dem Vorhandensein von internen und externen Vetospielern sowie der Führungsstärke der Koalitionsspitze konzeptualisieren, einen erkennbaren – aber begrenzten – Erklärungswert für die Außen- und Sicherheitspolitik der Großen Koalition besitzen. Die Analyse des Einzelfalles „Große Koalition“ legt vielmehr nahe, dass der ideelle Faktor „programmatische Schnittmenge“ die anderen (bedingenden) Variablen dominiert. Programmatische Differenzen werden im Politikprozess vor allem durch externe Vetospieler, wie dem Bundestag in der Debatte um die Mandatierung von Auslandseinsätzen oder dem Bundesverfassungsgericht im Falle des Luftsicherheitsgesetzes und der Begleitgesetze zum Lissabonner Vertrag, vorgebracht. Sie spielen bei der Auswahl von Strategien und Instrumenten eine zunehmend gewichtige Rolle im Politikprozess (Harnisch 2006a).

Die Vetoposition externer Spieler, genauer deren Aktivierung, kann aber nicht verstanden werden, wenn die artikulierten Differenzen nicht auf die ihnen zugrundeliegenden Ideen über Gewaltenteilung und Werthaltung des Grundgesetzes zurückgeführt werden.²⁰ Nur so kann plausibel erklärt werden, warum die Große Koalition auf der Grundlage eines überparteilichen Konsenses energisch für die Annahme eines revidierten EU-Verfassungsvertrages stritt und gleichzeitig das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissabonner Vertrag der zukünftigen deutschen Integrationspolitik enge und absolute Integrationschranken auferlegte (Harnisch 2009).

¹⁹ Vgl. die weiterführende Analyse der Koalitionseffekte in Harnisch 2010.

²⁰ Vgl. auch die Ergebnisse der vergleichenden Studie von Koenig-Archibugi 2004 zu den Politikpräferenzen der EU-Mitgliedsstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Der empirische Befund unterstützt die Ermöglichungshypothese, welche die programmatischen Schnittmengen als Ausgangspunkt für die Erklärung der Außen- und Sicherheitspolitik der Großen Koalition begreift. Im Vergleich zur ersten Großen Koalition, aber auch zur Mehrparteienkonstellation unter Rot-Grün, hat die Regierung Merkel starke pro-aktive Akzente in der Nahostpolitik, der Energiesicherungspolitik, der Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise und auch der Europapolitik gesetzt. Eine wirkliche Blockade der Außen- und Sicherheitspolitik ist nur beim Inneneinsatz der Bundeswehr zu erkennen.

Die Untersuchung der Großen Koalition in der Außenpolitik zeigt ferner, dass der ambivalente Trend zum robusten Bundeswehreinsatz mit Zwangsmitteln und immer engeren Mandaten seinen Ausgangspunkt in den Wertentscheidungen des Grundgesetzes für eine doppelte Zügelung des exekutiven Machtmonopols findet: innerstaatlich durch das Parlament und das Bundesverfassungsgericht, international durch die Einbettung in die EU, NATO und die Vereinten Nationen. Verschiebungen in der institutionellen Präferenz sind auch unter der Großen Koalition erkennbar. Die deutsche Sicherheitspolitik ist unter Kanzlerin Merkel nochmals „europäischer“ geworden, weil die Bundesrepublik in der Union aufgrund der größeren inhaltlichen Übereinstimmung in der Präventionspolitik vergleichsweise mehr Einfluss ausüben kann. Sie ist aber auch deshalb europäisch, weil die Große Koalition, wie ihre Vorgängerin, keine Ambitionen für den Aufbau einer Einsatzarmee zeigte, die den britischen oder französischen Streitkräften vergleichbar wäre. Die Große Koalition verfolgte also auch deshalb aktiv eine auf Konfliktmediation ausgerichtete Politik, z. B. im Nahen Osten, weil sie keine militärischen Alternativen erkennen kann.

Im Gegensatz zu den institutionenzentrierten Ansätzen von Hagan, Kaarbo und Schieder rückt diese Untersuchung die Bedeutung von Ideen als Ursprung für die Ineressensdefinition durch die Hervorhebung der programmatischen Schnittmengen in das Zentrum der Analyse. Institutionen werden so als geronnene Ideen verstanden, die Pfadabhängigkeiten bedingen, wie sie bspw. in der Domestizierung der exekutiven Sicherheits- und Europapolitik auch unter der Großen Koalition beobachtet werden können. Dabei werden auch die Verschiebungen der Rechtfertigungsgründe für Politik sichtbar. Die Sekuritisierung der Energiepolitik und der Finanzmärkte ist eine wichtige Neuerung der Großen Koalition und wird die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik (möglicherweise) nachhaltig prägen. Personale Faktoren wie der konsensuale Führungsstil der Kanzlerin treten deshalb in der Erklärung der Großen Koalition in der Außenpolitik zurück.

Dieser Befund ist ernüchternd für all jene, die ein Wiedererstarken des deutschen Nationalstaates herbeisehnen oder dessen Auflösung in einem europäischen Bundesstaat befürworten. Die Zügelung deutscher Macht ist auch unter der

Großen Koalition nicht durchbrochen worden. Um diesen Trend aufzuhalten oder umzukehren, bedürfte es einer „epochal rupture“, einer Erschütterung, die den parteipolitischen Konsens in der Außenpolitik der Bundesrepublik nachhaltig verändert und die normativen und prozeduralen Schranken des Grundgesetzes einreißt. Bislang ist nicht erkennbar, dass die Finanzkrise einen solchen Bruch bewirken kann. Plausibler ist, dass diese die deutsche Krisenreaktionspolitik wieder stärker multilateralisieren wird.

Literatur

- Adomeit, Hannes*, 2005: Deutsche Rußlandpolitik: Ende des “Schmusekurses”? IFRI Paper, http://www.ifri.org/files/Russie/adomeit_allemand.pdf [20.03.2009].
- Belkin, Paul*, 2008: German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications (RL 34199), Washington D.C.: CRS-Report for Congress, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34199.pdf> [20.03.2009].
- Benoit, Bertrand*, 2008: Berlin hardens trade stance with Iran, in: Financial Times (London) 12. Februar 2008, <http://www.ft.com/cms/s/0/3c87de5c-d8cc-11dc-8b22-0000779fd2ac.html> [20.03.2009].
- Berenskoetter, Felix/ Giegerich, Bastian*, 2006: From NATO to ESDP? Tracing shifts in German institutional preferences after the end of the Cold War. Paper prepared for the fourth Convention of the Central and East European International Studies Association (CEEISA), Tartu, Estonia, 25-27 June 2006.
- Bikerich, Sebastian/ Junge, Barbara*, 2008: BKA-Gesetz wird neu verhandelt, in: Tagespiegel, 18.11.2008, <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/art122,2663785> [20.03.2009].
- Blechschiidt, Peter/ Matern, Tobias*, 2006: „Verteidigungsminister Jung fordert Grundgesetz-Änderung.“, in: Sueddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de/politik/583/394372/text/> [20.03.2009].
- Bohnekamp, Dorothea*, 2009: Deutsch-Französischer Dissens, in: Dokumente 1: 5-8.
- Braml, Josef et al.* (Hrsg.), 2008: Weltverträgliche Energiesicherheitspolitik (Jahrbuch Internationale Politik, Band 27). München.
- Bundesministerium der Verteidigung*, 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, http://www.bmvg.de/file-serving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPT431INFODE/WB_2006_dt_mB.pdf?yw_repository=youtatweb [20.03. 2009].
- Bundesministerium der Verteidigung*, (BMVG)/ Generalinspekteur, 2008: Bundeswehrplan 2008, http://www.geopowers.com/Machte/Deutschland/Rustung/Rustung_2007/BwPlan_2008_dok.pdf [28.09.2009].
- Burkhardt, Lars*, 2008: Effektive Umsetzung völkerrechtlicher Mandate internationaler Militäreinsätze durch Deutschland und Frankreich? Das Beispiel der Operation EUFOR RD Congo im Jahre 2006 (WHI Paper 01/2008), <http://whi-berlin.de/documents/whi-paper0108.pdf> [20.03.2009].

- Castle, Stephen*, 2009: E.U. Feuds over small change amid crisis, in: International Herald Tribune, 19.03. 2009, [20.03. 2009].
- CSU*, 2007: Leitlinien für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Beschluss der XXXI. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 08.-10. Januar 2007 in Wildbad Kreuth, <http://www.cducs.de/upload/F4AADA3AB134A6C71BB4BAC1301DF6ED11376-odkqkm5j.pdf> [20.03. 2009].
- CDU/CSU*, 2008: Sicherheitsstrategie für Deutschland. Sicherheitsstrategie für Deutschland. Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 06.05.2008, Vorgestellt auf der Sicherheitskonferenz der CDU/CSU-Bundestagsfraktionen am 7. Mai 2008 in Berlin, http://www.cducs.de/Titel__Themen_des_Tages/TabID__1/SubTabID__5/InhaltTypID__4/InhaltID__9735/Inhalte.aspx [20.03. 2009].
- Dembinski et al.*, 2008: Nach dem Kaukasus-Krieg: Einbindung statt Eindämmung Russlands, HSKF, http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/report0608_01.pdf [20.03. 2009].
- Deutsch, Klaus*, 2008: Capt and trade in America: US climate policy at a crossroads. Frankfurt/M. http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DEPROD/PROD0000000000224857.PDF [20.03. 2009].
- Die Welt*, 2008: Merkel: Klimaschutz nicht um jeden Preis, in: Die Welt 9.12.2008, http://www.welt.de/welt_print/article2848529/Merkel-Klimaschutz-nicht-um-jeden-Preis.html [28.09.2009].
- Dreist, Peter*, 2008: Rules of Engagement in NATO-Operation, Teil 2, in: Unterrichtsbblätter für Bundeswehrverwaltung 4: 129-139.
- Eberlei, Walter/ Christoph Weller*, 2001: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance, INEF-Report 51/2001. Duisburg, <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report51.pdf> [20.03.2009].
- Economist*, 2006: Merkel as a world star – Germany's place in the world, in: Economist, 25.11. 2006.
- EU-Strategie Zentralasien*, 2007: Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf> [20.03.2009].
- FAZ*, 2007: Streit über Verhältnis zu Russland, in: FAZ, 19. Mai 2007, <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E7DB526A4FAAF488484F5F3C5A320FA77~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [20.03.2009].
- FAZ*, 2009: Sorge vor Staatsbankrott, in: FAZ, 20. März 2009, <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~EA0BD9B49D3B3407790ACFEC4B14731B5~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [20.03.2009].
- FAZ*, 2009a: Wegen Merkel-Äußerungen in der F.A.Z. Iran will Beziehungen zu Deutschland überprüfen, in: FAZ 23. August 2009, <http://www.faz.net/s/RubE073BC45BF914FEAA6F729039898A785/Doc~E5FD0D988577846CD9AA7D8995E6F56D2~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [30.09.2009].
- Feyerabend, Christiane*, 2008: Die parlamentarische Kontrolle bei der Entsendung deutscher Streitkräfte – Die Mitsteuerungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages, unveröff. Magisterarbeit. Heidelberg.

- Focus*, 2008: Nationaler Sicherheitsrat: Massive Kritik an Unions-Vorschlag, in: *Focus Online* 04.05.2008, http://www.focus.de/politik/deutschland/nationaler-sicherheitsrat-massive-kritik-an-unions-vorschlag_aid_299478.html [20.03.2009].
- Frasch, Jutta*, 2009: Die Finanzkrise: Ein Weckruf für die EU, in: Hilpert, Hanns Günther/ Mildner, Stormy-Annika (Hrsg.): *Globale Ordnungspolitik am Scheideweg*. Berlin, 21-27, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5758 [20.03.2009].
- Giegerich, Bastian*, 2009: Military Capabilities: Time for Capitals to Act, in: Biscop, Sven/ Howorth, Jolyon/ Giegerich, Bastian: *Europe. A Time for Strategy*. Brussels, 25-31, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/eg27.pdf> [20.03.2009].
- Haftendorn, Helga*, 2001: *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000*. Stuttgart.
- Hagan, Joe*, 1993: *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative perspective*. Boulder, CO.
- Hagan, Joe D. et al.*, 2001: Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise, and Anarchy, in: *International Studies Review* 3: 169-216.
- Hanrieder, Wolfram*, 1991: *Deutschland, Europa, Amerika: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989*. Paderborn.
- Harnisch, Sebastian*, 2010: Die Außen- und Sicherheitspolitik der Regierung Merkel: Eine liberale Analyse der Großen Koalition, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 3: 1.
- Harnisch, Sebastian*, 2009: The politics of domestication: A new paradigm in German foreign policy, in: *German Politics* 18: 4.
- Harnisch, Sebastian*, 2007: Grenzerfahrungen. Deutsche Europapolitik und Europäischer Verfassungsvertrag, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 17 (1): 61-77.
- Harnisch, Sebastian*, 2006a: *Internationale Politik und Verfassung. Zur Domestizierung des sicherheits- und europapolitischen Prozesses der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden.
- Harnisch, Sebastian*, 2006b: From Poison to Partnership. Germany, the EU3-Initiative and Transatlantic Cooperation vis-à-vis Iran. Paper presented at the APSA Annual Conference 2006. Philadelphia.
- Harnisch, Sebastian/ Wolf, Raimund*, 2009: Germany's Changing Security Culture and Governance, in: Kirchner, Emil/ Sperling, James (Hrsg.): *National Security Cultures and Global Security Governance*. New York.
- International Institute for Strategic Studies (IISS)*, 2008: *European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations*. London.
- Kaarbo, Juliet*, 1996: Power and Influence in Foreign Policy Decision Making: The Role of Junior Coalition Partners in German and Israeli Foreign Policy, in: *International Studies Quarterly* 40: 501-530.
- Kaiser, Simone et al.*, 2007: Operation Alberich. How the CIA Helped Germany Foil Terror Plot, in: *Spiegel Online*, 9.10.2007, <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,504837,00.html> [20.03.2009].
- Karp, Regina*, 2005: The New German Foreign Policy Consensus, in: *The Washington Quarterly* 29: 1: 61-82.

- Kietz, Daniela/ Maurer, Andreas, 2007: Handlungsanreize und Handlungsbeschränkungen der EU-Ratspräsidentschaft: Ein Bilanz des deutschen Vorsitzes im Lichte des Reformvertrages, in: Kietz, Daniela/ Perthes, Volker (Hrsg.): Handlungsräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Berlin, 101-117.
- Kietz, Daniela/ Perthes, Volker, 2007: Handlungsräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Berlin, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4315#page=80 [20.03.2009].
- CDU, CSU und SPD, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag.property=publicationFile.pdf [20.03. 2009].
- Koenig-Archibugi, Mathias, 2004: Explaining government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policies, in: International organization 58 (4): 137-174.
- Lang, Kai-Olaf, 2007: Polens Energiepolitik, Berlin, Interessen und Konfliktpotentiale in der EU und im Verhältnis zu Deutschland. Berlin, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4059 [20.03. 2009].
- Lau, Jörg, 2009: Die Internationale, in: Die Zeit 24.09. 2009: 2.
- Lenz, Carl-Otto, 2009: 'Ausbrechender Rechtsakt', in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 8.8.2009: 7.
- Lindner, Rainer, 2007: Das Russland-Dossier der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, in: Kietz, Daniela/ Perthes, Volker (Hrsg.): Handlungsräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Berlin, 80-86.
- Maaß, Citha, 2007: Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren. Berlin, 78-87.
- Mair, Stefan (Hrsg.), 2007: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren. Berlin. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4355 [20.03.2009].
- Meckel, Markus, 2008: Die NATO sollte in Bukarest nicht dem Drängen der USA auf eine schnelle Aufnahme der Ukraine und Georgiens nachgeben, in: Foreign Policy in Focus No. 360. <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive/anzeige.php?zaehler=11854> [20.03.2009].
- Meiers, Franz-Josef, 2007: The German Predicament: The Red Lines of the Security and Defence Policy of the Berlin Republic, in: International Politics 44: 623-644.
- Merkel, Angela, 2006: Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der ACG/DGAP-Konferenz am 12. Januar 2006 in Washington, Bulletin der Bundesregierung Nr. 02-2, 12. Januar 2006. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/01/___Anlagen/nr-02-2947898.property=publicationFile.property=publicationFile.pdf [20.03.2009].
- Mildner, Stormy, 2007: Zwischen transatlantischem Wirtschaftsraum und Welthandelsrunde. Vermittlung und Impulsgebung, in Kietz, Daniela/Perthes, Volker (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Berlin, 41-47.
- Müller-Graff, Peter-Christian/ Lenk, Jennifer, 2001: Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts für die Mitwirkung an der EU. Kontinuität oder Wandel?, in:

- Schneider, Heinrich/ Jopp, Mathias/ Schmalz, Uwe (Hrsg.) 2001: Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen. Bonn, 299-322.
- North Atlantic Treaty Organization* (NATO), 2008: Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html> [20.03. 2009].
- Nijhuis, Tom*, 2006: The European Policy of the Grand Coalition, in: *Foreign Policy in Dialogue* 6 (18): 25-32.
- Ochs, Alexander/ Sprinz, Detlef F.*, 2008: Europa Riding the Hegemon? Transatlantic Climate Policy, in: Bobrow, D.B. (Hrsg.): *Hegemony Constrained: Evasion, Modification, and Resistance to American Foreign Policy*. Pittsburgh, PA, 144-166.
- Oppelland, Thomas*, 2007: Parteien, in: Schmidt, Siegmund/ Hellmann, Gunther/ Wolf, Reinhard (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, 269-279.
- Oppermann, Kai/ Höse, Alexander*, 2007: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, in: Jäger, Thomas/ Höse, Alexander/ Oppermann, Kai (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen, Normen*. Wiesbaden, 40-68.
- Paterson, William*, 2008: *Foreign Policy in the Grand Coalition*, paper prepared for the Annual APSA Meeting 2008. Boston.
- Paterson, William*, 1994: The Chancellor and Foreign Policy, in: Padgett, Stephen (Hrsg.): *Adenauer to Kohl: The Development of German Chancellorship*. London, 127-156.
- Röttgen, Norbert*, 2009: Im Gespräch: 'Karlsruhe hat sich sehr weit hervorgewagt', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.08.2009: 2.
- Schild, Joachim*, 2007: Sarkozys Europapolitik, in: *integration* 3: 238-250.
- Schieder, Siegfried*, 2008: Deutsche Außenpolitik unter neuen Vorzeichen: Eine erste Bilanz der schwarz-roten Koalition, in: Brand, Alexander/ Robel, Stefan (Hrsg.): *Internationale Beziehungen. Aktuelle Forschungsfelder, Wissensorganisation und Berufsorientierung*. Festschrift für Monika Medick-Krakau zum 60. Geburtstag. Dresden, 287-315.
- Schönberger, Christoph*, 2009: Lissabon in Karlsruhe: Maastricht Epigones At Sea, in: *German Law Journal* 10 (8): 1202-1218.
- Schwarzer, Daniela*, 2008: Deutschland und Frankreich: Nie so nah, und doch so fern? Paris. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5653 [20.09.2009].
- Siebert, Sven*, 2006: Blutige Nase beim Weißbuch, in: *Sächsische Zeitung*, 16. Oktober 2006, <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=1296673> [20.03. 2009].
- Spiegel*, 2007: Steinmeier warnt USA vor neuem Wettrüsten, in *Der Spiegel*, 17.03.2007, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,472289,00.html> [20.03. 2009].
- Steinbrück, Peer*, 2008: Germany's Way Out of the Crisis, in: *The Wall Street Journal*, 22.12.2008.
- Steinmeier, Frank Walter*, 2008: Rede am Institut für internationale Beziehungen der Ural-Universität in Jekaterinburg, 13.05.2008, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/080513-BM-Russland.html> [20.03. 2009].

- SZ, 2007: Koalition streitet über US-Pläne. Neues Konfliktfeld Raketenabwehr, in: Sueddeutsche Zeitung, 19.03.2007, <http://www.sueddeutsche.de/politik/263/402044/text/> [20.03. 2009].
- Szabo, Stephen, 2009: Can Berlin and Washington Agree on Russia?, in: The Washington Quarterly 32 (4): 23-41.
- Tagesschau, 2008a: SPD rückt von Koalitionskompromiss ab. Bundeswehr im Innern nur in Ausnahmefällen, <http://www.tagesschau.de/inland/bundeswehr162.html> [20.03. 2009].
- Tagesschau, 2008b: Kein vereinfachter Beitritt für Georgien und Ukraine, <http://www.tagesschau.de/ausland/nato120.html> [20.03.2009].
- Tull, Denis, 2007: Die Führung und Beteiligung der Bundeswehr an EUFOR RD Congo, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren. Berlin, 68-77.
- Wassenberg, Florian, 2008: Im Osten nichts Neues : Russland in der polnischen Bedrohungsanalyse, in: Jäger, Thomas (Hrsg.): Deutschland und Polen: die europäische und internationale Politik. Wiesbaden, 239-260.
- Wehner, 2006: Schäuble hat schon verloren, doch er gibt nicht auf, in FAZ, 19.02.2006, Nr.7: 5, <http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~E9E45A77B4FAB4E1C88A6247F6C46BDE9~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [20.03. 2009].
- Weiland, Severin, 2008: SPD gegen Grundgesetzänderung. Bundeswehr-Einsatz im Innern steht vor dem Aus, in SPIEGEL Online, 14. Oktober 2008, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,584115,00.html> [20.03. 2009].
- Wiefelspütz, Dieter, 2008: Der Auslandseinsatz der Bundeswehr und das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Frankfurt/Main.

Pragmatismus, Führung und langsam erodierender Konsens: Eine Bilanz der Europapolitik der Großen Koalition

1 Die Europapolitik der Großen Koalition – eine Erfolgsgeschichte?

Die Europapolitik gilt als einer der erfolgreichsten Arbeitsbereiche der Großen Koalition. Weithin beachtete Verhandlungserfolge, vor allem der während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 erzielte Durchbruch für eine Überarbeitung des Europäischen Verfassungsvertrages wurden auch im Ausland als wichtige politische Führungsleistung der Deutschen und als bedeutender konstruktiver Beitrag zur Weiterentwicklung der europäischen Integration gewürdigt. Viele Beobachter lobten besonders die Rolle von Bundeskanzlerin Merkel, der ein vorsichtig-abwägender, aber auch druckvoller und effektiver Verhandlungsstil und ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen für verschiedene Gesprächspartner nachgesagt wurde. Die Regierung Merkel präsentierte sich damit als Unterstützerin einer Vertiefung der europäischen Integration, verknüpfte dies aber statt mit einer klaren politischen Vision primär mit dem Anspruch der Handlungsfähigkeit zur Lösung konkreter Probleme vor allem in Bereichen der Energiesicherheit, des Klimaschutzes und der Außenbeziehungen der EU und zeigte sich gegenüber symbolpolitischen Fragen – vor allem der Bezeichnung des Vertragstextes und politischer Ämter – pragmatisch. Daneben endete die Legislaturperiode – ausgelöst vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Begleitgesetz für den Lissabon-Vertrag – mit einer für deutsche Verhältnisse ungewöhnlich kontrovers geführten Debatte über europapolitische Grundsatzfragen, vor allem über das richtige Verhältnis zwischen effektiver Interessenvertretung und demokratischer Kontrolle der Exekutive im Rahmen der EU-Politik. Auch im Außenverhältnis sind in dieser Zeit vielfach Uneinigkeiten mit EU-Partnerländern und maßgeblich mit Frankreich erkennbar geworden, etwa in der Debatte um die Mittelmeerunion oder bei der Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise. Die

Mitwirkung Deutschlands in der Europäischen Union hat damit insgesamt in dieser Legislaturperiode ein großes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit erhalten und zudem sowohl in der innen- wie außenpolitischen Dimension deutlich konturierte Interessenkonflikte und Streitfragen freigelegt. Als Hauptmerkmale der deutschen Europapolitik während der Großen Koalition lassen sich damit drei Elemente identifizieren: eine Haltung des interessegeleiteten Pragmatismus, starke politische Führungsleistungen der handelnden Akteure, aber auch Anzeichen einer allmählichen Erosion des europapolitischen Konsenses.

Vor diesem Hintergrund fragt dieser Beitrag nach der europapolitischen Bilanz der Großen Koalition. Diese Fragestellung steht im Kontext der Diskussion um die Konturen einer sich herausbildenden „neuen deutschen Europapolitik“ (vgl. Knelangen 2005, Becker 2008, Jeffery/Paterson 2003, Schneider et al. 2001). In diesem Zusammenhang ist das Schlagwort der ‚Normalisierung‘ zum Begriff für eine Entwicklung geworden, in dem die politische Elite der Bundesrepublik sich vom historisch begründeten Gefühl der Verpflichtung auf eine Haltung des Multilateralismus und der Interessenzurückhaltung abwendet und zunehmend zur selbstbewussten Interessenvertretung und Infragestellung der EU-Integration bereit ist (Hyde-Price/Jeffery 2001). Eine neuere Studie spricht in diesem Kontext bereits von „Ent-Europäisierung als Grundposition“ (Hellmann 2006). Eine Bewertung der Europapolitik der Großen Koalition vor diesem Hintergrund steht bisher aber noch aus.¹ Diese Lücke möchte der vorliegende Artikel schließen. Dazu soll zunächst der Begriff der „Normalisierung“ definiert und für die empirische Untersuchung zugänglich gemacht werden (Kap. 2). Es folgt der Hauptteil, in dem die Europapolitik gegliedert nach institutionellen Aspekten, Interaktionsstilen und Politikinhalten bewertet wird (Kap. 3). Es folgt ein abschließender Ausblick (Kap. 4).

2 „Normalisierung“ als Bezugspunkt für die Bewertung der deutschen Europapolitik

Die Rolle der Bundesrepublik in der Europäischen Union war in den Augen vieler (v.a. angelsächsischer) Beobachter lange Zeit vom Widerspruch zwischen

¹ Zur Europapolitik der Großen Koalition liegen bisher vor allem eine größere Anzahl von Studien zu einzelnen Politikfeldern und den Verhandlungen zum EU-Reformvertrag vor. Einen Schwerpunkt bildet dabei naturgemäß die Untersuchung der Arbeitsweise und Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 (Maurer 2008a, b, 2007a, b, Kietz/Perthes 2007, Bertelsmann Forschungsgruppe 2007). Darüber hinaus gibt es einzelne Beiträge zu den europapolitischen Anfängen der Großen Koalition (vgl. Marhold 2006 und Große Hüttmann 2006, 2007 sowie die Beiträge im Jahrbuch der europäischen Integration: Große Hüttmann/Chardon 2008 und Janning 2005, 2006 und 2007).

dem politischen und wirtschaftlichen Gewicht Deutschlands und seiner europapolitischen Verhaltensmuster geprägt. So wurde vor allem die Bereitschaft zum Transfer von Souveränität an die supranationale Ebene als eher typisch für einen kleinen Mitgliedstaat eingestuft (vgl. Anderson 2005: 77). Als besondere Merkmale der deutschen Position in der EU erscheinen damit eine stark ‚europäisierte‘ (d.h. am überstaatlichen Verbund orientierte) Identität (vgl. Katzenstein 1997), eine stark ausgeprägte Gebe- und Kompromissbereitschaft bei zwischenstaatlichen Verhandlungen, eine idealistisch begründete Unterstützung der europäischen Integration (Garton Ash 1994: 71) und eine reflexhafte, geradezu übertrieben anmutende² Ausrichtung an multilateraler Problemlösung (Anderson 2005: 78f.). Ergänzt wird diese Haltung nach dieser Einschätzung durch eine Kultur der Bescheidenheit und Zurückhaltung bei der Definition und Vertretung nationaler Interessen und einem starken Abstimmungsreflex insbesondere mit Frankreich als dem privilegierten Partner in der EU (Hyde-Price/Jeffery 2001: 694). Eine entscheidende Gemeinsamkeit dieser Einschätzungen ist dabei, dass die Gründe für diese Haltung in der historischen Entwicklung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg verortet werden. Der Begriff der ‚Normalisierung‘ lässt sich somit als Ausdruck für eine offenere Form der Artikulation und Austragung von Interessengegensätzen gegenüber primär historisch begründeten Handlungsmotiven der Interessenzurückhaltung, des Multilateralismus und der Integrationsbefürwortung definieren.³

Die Debatte um die Frage einer „Normalisierung“ der deutschen Europapolitik wird hier angesprochenen, weil die oben angesprochenen Charakteristika der Europapolitik der Großen Koalition – eine Haltung des interessegeleiteten Pragmatismus und straffe politische Führung einerseits, sowie Anzeichen einer verstärkten Erosion des europapolitischen Konsenses andererseits – wichtige Bezugspunkte dieser Debatte bilden. Das Thema der nachfolgenden Betrachtung ist damit das Wechselverhältnis zwischen der europapolitischen Interessendefinition und -durchsetzung der Großen Koalition und daraus entstehenden politischen Konflikten, das sowohl auf die innen- als auch die außenpolitische Ebene der deutschen Europapolitik bezogen wird. Es soll versucht werden, zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen des europapolitischen Handelns der deutschen Bundesregierung nachzuzeichnen, bevor genauer auf die Handlungs- und Inhaltsdimension der deutschen Europapolitik eingegangen wird. Diese Betrachtung

2 Vgl. die Einschätzung Jeffrey Andersons: „The trademark characteristics of German foreign policy in the postwar period consisted of ‚reflexive support for an exaggerated multilateralism‘“ (ders. 2005: 78).

3 Diese Begriffsklärung orientiert sich eng an der Definition von Hyde-Price und Jeffery: „Typically, ... ‚normalization‘ is shorthand for a unified Germany casting off post-war constraints acting on its foreign policy“ (Hyde-Price/Jeffery 2001: 690).

tung geht daher im Folgenden auf die drei grundlegenden Dimensionen der politikwissenschaftlichen Analyse ein – die institutionelle Ebene („polity“), ihre Interaktions- und Konfliktdimension („politics“) und schließlich auf zentrale Politikinhalte („policies“). Daraus ergibt sich folgende Matrix für die empirische Untersuchung (vgl. auch Abb. 1):

- Institutionelle Ebene (*polity*): Die Betrachtung beginnt mit einer Untersuchung des innenpolitischen Handlungsrahmens der deutschen Europapolitik, vor allem den Regelungen zur Koordinierung der Exekutive und der durch das Bundesverfassungsgericht neu aufgeworfenen Frage der Beteiligung von Bundesrat und Bundestag. In der außenpolitischen Dimension wird nach institutionellen Leitbildern für die Weiterentwicklung der Europäischen Union gefragt (Kap. 3.1.).
- Interaktions- und Konfliktdimension (*politics*): Dieser Punkt betrifft im Außenverhältnis die Formen der Interessenvertretung und -durchsetzung der deutschen Regierung gegenüber den EU-Partnerländern, die vor allem in Bezug auf die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 und die Verhandlungen zur Revision des Verfassungsvertrages diskutiert werden sollen. Davon ausgehend wird für die innenpolitische Dimension gefragt, inwieweit Themen der europäischen Integration Gegenstand der politischen Auseinandersetzung zwischen den politischen Parteien wurden (Kap. 3.2.).
- Politikinhalte (*policy*): Auf der Ebene der Politikinhalte stellt sich auf der externen Ebene die Frage nach dem Agenda-Setting und der Durchsetzung inhaltlicher Vorhaben durch die deutsche Regierung auf europapolitischer Ebene; im Rahmen der innenpolitischen Dimension werden Fragen nach zentralen inhaltlichen Debatten und Reizthemen der Europapolitik gestellt (Kap. 3.3.).

Abbildung 1: Dimensionen der Analyse der deutschen Europapolitik

	Polity	Politics	Policy
Innenpolitische Dimension	Innenpolitischer Handlungsrahmen	Parteipolitische Abstimmung bzw. Auseinandersetzung	Akzeptanz europäischer policies
Außenpolitische Dimension	Integrationspolitisches Leitbild	Kooperation mit EU-Partnerländern / Führungsanspruch	Agenda Setting-Funktion

3 Die Europapolitik der Großen Koalition in der Analyse

Eine Anwendung der oben entwickelten Matrix auf die Europapolitik der Großen Koalition führt insgesamt zu folgenden Ergebnissen: Die institutionelle Dimension ist durch ein hohes Maß an Kontinuität gekennzeichnet, wobei die Tendenz einer wechselseitigen Verstärkung zwischen der Konzentration europapolitischer Kompetenzen in der Exekutive und der Eröffnung von Konfliktpotenzialen durch parteipolitisch zugängliche Vetopunkte erkannt werden kann und in Bezug auf institutionelle Leitbilder eine Position des interessegeleiteten Pragmatismus freilegt wird. In der Prozessdimension wird ein hohes Maß an außenpolitischer Bereitschaft und Fähigkeit zur politischen Führung innenpolitisch von einer stärker erkennbaren Artikulation von Positionsunterschieden der Parteien begleitet. Auf der Ebene konkreter Politikinhalte ist ein Wechselverhältnis aus erfolgreicher Themensetzung auf europapolitischer Ebene und einer höheren Sichtbarkeit und Umstrittenheit von EU-Politiken gegenüber vor allem wirtschaftspolitischen Interessen der Bundesrepublik zu beobachten.

3.1 ‚Polity‘: Institutioneller Rahmen und Leitbilder der deutschen Europapolitik

Der institutionelle Handlungsrahmen der deutschen Europapolitik wurde im Rahmen der Großen Koalition im Wesentlichen nicht verändert, auch wenn eine Fortsetzung der unter der zweiten rot-grünen Regierung begonnenen Tendenz zur moderaten Zentralisierung der Entscheidungsfindung im Bundeskanzleramt erkennbar ist. Das vielfach in Bezug auf seine mangelnde Effektivität und Durchschlagskraft kritisierte bundesdeutsche Modell einer dezentralisierten Koordinierung der Ressorts und der damit verbundenen horizontal segmentierten Struktur der Beziehungen zwischen innen- und europapolitischer Entscheidungsebene⁴ wurde damit insgesamt beibehalten (vgl. Sturm/Pehle 2005: 43ff., Große

4 Diese Charakterisierung bedeutet, dass die Regierungszentrale nicht hierarchisch in die Abstimmung europapolitischer Positionen zwischen den Ressorts eingreift, sondern interministerielle Abstimmungsprozesse auf Referats-, Abteilungs- bzw. Europabeauftragten- und eventuell Ministerebene zur horizontalen Koordinierung zwischen den Ressorts eingesetzt werden. Bei der vertikalen Kommunikation zwischen der Bundesregierung und der europapolitischen Vertretung Deutschlands bei der EU – vor allem im Coreper – findet zusätzlich eine Arbeitsteilung zwischen dem Auswärtigen Amt (mit Zuständigkeiten v.a. bei europapolitischen „Querschnittsfragen“ oder der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik) und dem Wirtschaftsministerium (mit der Federführung in den meisten fachpolitischen Bereichen des „Ersten Pfeilers“) statt. Dem Bundeskanzleramt kommt in diesem Gefüge – trotz mehrfach vorgebrachter Vorschläge, einen Staatsminister für Europa mit stärkeren Koordinierungskompetenzen im Kanzleramt zu installieren – dagegen nur eine eingeschränkte Funktion zu; erst im Zuge der Regierungsbildung 2002 wurde eine Abteilung für Europapolitik begründet,

Hüttmann 2006: 206ff.; 2007: 41ff.). Damit unterscheidet sich der institutionelle Handlungsrahmen der deutschen Europapolitik – entgegen den immer wieder vorgebrachten Vorschlägen zur Zentralisierung der europapolitischen Steuerung – von Arrangements in Großbritannien oder Frankreich, wo jeweils eine hierarchisch operierende Steuerungsstelle für die Europapolitik (SCGI bzw. Cabinet Office – EU) an die Regierungszentrale angegliedert worden ist. Die im Jahr 2002 vom damaligen Bundeskanzler Schröder umgesetzte Einrichtung einer Europa-Abteilung im Bundeskanzleramt wurde allerdings beibehalten und durch Uwe Corsepius mit einem europapolitisch fachkundigen⁵ und vor allem während der Verhandlungen über den europäischen Reformvertrag einflussreichen Leiter besetzt. Neben ihm agierte als persönlicher Berater der Bundeskanzlerin Christoph Heusgen, der frühere Leiter des politischen Stabes des außenpolitischen Repräsentanten der EU, Javier Solana, der somit zusätzlich ein hohes Maß an europapolitischer Expertise ins Kanzleramt einbrachte (Marhold 2006: 12). Der frühere Leiter der Europa-Abteilung des Kanzleramts, Reinhard Silberberg, wechselte dagegen als Staatssekretär ins Auswärtige Amt. Im Auswärtigen Amt wurde neben dem Leiter der dortigen Europa-Abteilung, Peter Tempel, dem früheren Kabinettschef des deutschen EU-Kommissars Günter Verheugen, auch durch die europapolitisch erfahrenen Staatsminister Günter Glos und Gernot Erler ein hohes Maß an Fachkompetenz und personeller Kontinuität der höchsten Beamtenebene hergestellt (Janning 2006: 321).

Eine maßgebliche Veränderung stellte dagegen die Rückverlagerung der seit der ersten rot-grünen Regierung im Finanzministerium angesiedelten, für die „alltägliche“ fachpolitische Entscheidungsfindung der meisten Politikfelder sehr relevante Abteilung E dar, die für die Zustellung aller europapolitischen Dokumente und damit auch die Organisation von Arbeitsabläufen bei der Vorlage europäischer Richtlinienentwürfe zuständig ist. Diese wurde während der Koalitionsverhandlungen auf Betreiben des designierten Wirtschaftsministers Stoiber an seine ursprüngliche Stelle ins Wirtschaftsministerium verlegt und mit der Zuständigkeit für Grundsatzfragen und Koordinierung der Europapolitik, der Struktur- und Kohäsionspolitik und der Koordinierung von Maßnahmen für die von der EU proklamierte „Lissabon-Strategie“ für verstärkte Wettbewerbsfähigkeit versehen (Große Hüttmann 2007: 42). Das Auswärtige Amt beanspruchte demgegenüber neben der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik vor allem

die vor allem den Kommunikationsfluss zwischen Fachressorts und Kanzleramt sicherstellen soll (Sturm/Pehle 2005: 49; Große Hüttmann 2007: 41ff.).

5 Durch ihre wichtige Rolle während der deutschen Ratspräsidentschaft erreichten die europapolitischen Spitzenbeamten Corsepius und Silberberg ein beachtliches Maß an öffentlicher Sichtbarkeit in der Presseberichterstattung; vgl. als Beispiele die Porträts „Redigierer“, FAZ, 24.3.2007, S. 8 und „Die stummen Diener der Diplomatie“, FAS, 7.1.2007, S. 4, sowie den Artikel „Wo geht es hier zum Europaminister?“, Die ZEIT 31/2009, 23.7.2009, S. 5.

eine Zuständigkeit für allgemeine integrationspolitische Fragen, die während der Legislaturperiode der Großen Koalition durch die Revision des Verfassungsvertrages und die anhaltende Debatte über die Erweiterung und Nachbarschaftspolitik der EU eine besondere Prominenz erhielten. Das Bundeskanzleramt hatte durch die Vorbereitung der Treffen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs, denen eine maßgebliche impulsgebende und steuernde Rolle im institutionellen Gefüge der EU zukommt, eine ebenfalls einflussreiche Position und übernahm vor allem während der Verhandlungen zur Revision des europäischen Verfassungsvertrages eine klare Führungsrolle.

Insgesamt waren durch das Außen- und Kanzleramt sowie das Wirtschaftsministerium somit alle drei Parteien der Großen Koalition an wichtigen Schaltstellen der Europapolitik beteiligt. Im Vergleich der beiden großen Koalitionsparteien erschienen dabei die Gewichte zwischen der SPD – die europapolitisch wichtige Ressorts wie das Außenamt und das Finanzministerium kontrollierte – und der CDU – die neben dem Bundeskanzleramt auch das von einer zunehmenden Integrationsdynamik im Bereich Asyl- und Migrationspolitik betroffene Innenressort besetzte – ungefähr gleich verteilt, während die CSU mit dem Wirtschaftsministerium über einen strategisch wichtigen Zugang zum europapolitischen Entscheidungsprozess verfügen konnte und darüber hinaus mit dem Wirtschaftsminister auch den „Nationalen Koordinator für die Lissabon-Strategie“ zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit stellte (Becker 2007: 35). Ein belastbarer Konsens zu europapolitischen Themen erscheint als Funktionsbedingung (vgl. auch Bandelow 2008: 747ff.).

Die prinzipiell vorhandene Anfälligkeit der europapolitischen Entscheidungsfindung für parteipolitische Konflikte hat sich durch die Überarbeitung des Begleitgesetzes zum Lissabonner Vertrag noch erhöht: Neben den verstärkten Erfordernissen der ausdrücklichen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bei ‚vereinfachten‘ Vertragsänderungen wurden auch die Möglichkeiten zur höchstgerichtlichen Kontrolle europäischer Rechtsakte verstärkt und damit für Ansätze parteipolitischer Interessendurchsetzung stärker zugänglich gemacht (Becker/Maurer 2009: 3). Die Konzentration europapolitischer Kompetenzen in der Exekutive steht damit im Wechselverhältnis zur Herausbildung parteipolitisch nutzbarer Veto-Optionen, die über Mechanismen der parlamentarischen Mitsprache und die gerichtliche Kontrolle europäischer Rechtsakte in Zukunft noch stärker geltend gemacht werden können und damit das innenpolitische Konfliktpotenzial der deutschen Europapolitik erhöhen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sowohl der Inhalt des Urteils des Bundesverfassungsgerichts als auch die Schlussfolgerungen zur parlamentarischen Kontrolle keinen Bruch der europapolitischen Entwicklung darstellen, sondern sich zu größten Teilen in die bisherige Karlsruher Rechtsprechung einordnen und die parlamentarischen

Kontrollrechte lediglich für die spezifische Situation der vereinfachten Vertragsänderung ausweiten. Darüber hinaus hat die bisherige Entwicklung gezeigt, dass die relativ umfassenden Rechte von Bundestag und Bundesrat in der europapolitischen Mitsprache eher sparsam und nicht im Sinne von Blockadeoptionen gegenüber der Regierungspolitik eingesetzt werden (Auel/Benz 2007: 66ff.). Inwieweit die Möglichkeiten der parlamentarischen Mitwirkung für Einspruchsrechte eingesetzt werden, bleibt daher abzuwarten.⁶

In der externen Dimension präsentiert sich die Große Koalition als klare Unterstützerin eines supranational orientierten institutionellen Leitbildes der Europäischen Union, das allerdings in erster Linie pragmatisch als Grundlage für ein effektives Handeln in konkreten Aufgabenbereichen vertreten wird. So wurde bereits zu Ende des Jahres 2005 als regierungsinterner Konsens vereinbart, bei der notwendig gewordenen⁷ Überarbeitung des europäischen Verfassungsvertrages möglichst nahe an den ursprünglichen Bestimmungen zu bleiben (Maurer 2007a: 5; 2007b: 29). Die Bundesregierung stützte sich dabei auf die Zustimmung der sogenannten „Freunde des Verfassungsvertrages“, eines Kreises aus 21 Staaten, die den Vertrag entweder schon ratifiziert hatten oder ihm gegenüber positiv eingestellt waren (ebd.). Dieser Punkt war aber keineswegs unumstritten, da eine Gruppe von Staaten – bestehend aus Frankreich, den Niederlanden, Polen und Tschechien – sich für eine Aufgabe des Verfassungsvertrages ausgesprochen hatte und dafür plädierte, auf der Grundlage der bestehenden Verträge begrenzte Änderungen an der Arbeitsweise der EU vorzunehmen (Maurer 2008b: 14). In dieser wichtigen Phase der Abwägung zwischen verschiedenen Optionen für das weitere Vorgehen konnte sich Deutschland also nicht auf Frankreich als traditionellen Bündnispartner stützen, zumal durch den französischen Staatspräsidenten Sarkozy die Möglichkeit eines auf institutionelle und verfahrensrechtliche Aspekte reduzierten Vertrages („Mini-Vertrag“) ins Spiel gebracht wurde (Maurer 2008b: 23). Die während der Ratspräsidentschaft Deutschlands hergestellte Einigung auf die Grundzüge des EU-Reformvertrages, der wesentliche Teile der EU-Verfassung übernimmt, ist damit maßgeblich auf

6 Dieser Einschätzung entspricht auch die Aussage des Vorsitzenden des Europa-Ausschusses des Bundestages, Gunther Krichbaum (CDU): „Die große Mehrheit im Bundestag will, dass der Vertrag von Lissabon ein Erfolg wird. Daher haben wir an Blockaden überhaupt kein Interesse“ (Interview mit der FAZ, 2.7.2009, S. 2).

7 Der Amtsantritt der Großen Koalition fällt in die Zeit kurz nach dem Scheitern der Ratifikation des europäischen Verfassungsvertrages durch die ablehnenden Voten der Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai bzw. Juni 2005. Aufgrund dieser Voten wurde eine Aussetzung des Ratifikationsprozesses und eine Reflektionsphase über den weiteren Fortgang der Vertragsreform angesetzt, der im Laufe des Jahres 2006 zu einem Konsens für die Überarbeitung des Verfassungsvertrages und einen erneuten Anlauf für die Umsetzung eines Reformvertrages einmündete (vgl. Dinan 2008: 74ff.).

die Einflussnahme Deutschlands zurückzuführen. Die deutsche Regierung setzte sich dabei vor allem für die Beibehaltung der im Verfassungsvertrag enthaltenen institutionellen Reformen ein, zeigte sich aber schnell zur Aufgabe der ‚staatsähnlichen‘ Symbole bereit (v.a. beim Verfassungsbegriff und der Bezeichnung politischer Ämter des Außenrepräsentanten und ständigen Ratspräsidenten). Bemerkenswert ist zudem, dass die Befürwortung des Reformvertrages nicht mit der Ausmalung einer Vision der politischen Einigung Europas verknüpft, sondern im Gegenteil mit dem Anspruch der Bewahrung nationaler Identität und Souveränität begründet wurde. Beispielhaft dafür ist die Rede Angela Merkels zum Abschluss der deutschen Ratspräsidentschaft vor dem Europäischen Parlament, in der sie auf die Ängste vor einem europäischen Superstaat hinwies, auf die man bei der Aushandlung des Kompromisses Rücksicht genommen habe. Als Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft und des politischen Handelns der EU betonte sie das Erreichen greifbarer Fortschritte.⁸

Die institutionelle Dimension der deutschen Europapolitik war während der Großen Koalition insgesamt von einem hohen Maß an Kontinuität gekennzeichnet, eröffnete aber sowohl innen- wie außenpolitisch Ansatzpunkte für Interessenkonflikte, womit die Frage nach den Techniken einer erfolgreichen Interessendurchsetzung durch die handelnden Akteure aufgeworfen wird. Diese Interaktions- und Konfliktdimension der deutschen Europapolitik soll im Folgenden genauer betrachtet werden.

3.2 ‚Politics‘: Die Handlungs- und Konfliktdimension der deutschen Europapolitik

Die Europapolitik der Großen Koalition offenbarte nach außen ein hohes Maß an Bereitschaft und Fähigkeit zur politischen Führung. Elemente dieser Betrachtung sind eine herausgehobene Rolle des Kanzleramtes und der Bundeskanzlerin, der Einsatz bilateraler Verhandlungstechniken und eines gezielten strategischen

⁸ Vgl. den Text der Rede Angela Merkels vor dem Europarlament: „Mit dem Reformvertrag tragen wir den Sorgen der Bürgerinnen und Bürger vor einem vermeintlichen "Superstaat Europa" Rechnung, vor einer zu weitgehenden Aufgabe der Identität der Nationalstaaten. Ich teile diese Sorge nicht, aber ich hatte sie zu respektieren. Und ich habe sie respektiert. Deshalb haben wir entschieden, im Reformvertrag auf die Nennung von staatsähnlichen Symbolen und Bezeichnungen zu verzichten. Gleichzeitig erreichen wir mit dem Reformvertrag wichtige Fortschritte für das Handeln der Europäischen Union. [...] Nur wenn wir gemeinsam und gezielt handeln, können wir greifbare Fortschritte für unsere Bürgerinnen und Bürger erzielen.“ (Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel vor dem Europarlament zur Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft, 27. Juni 2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2007/06/2007-06-27-rede-merkel-ep.html>, zuletzt aufgerufen am 15.3.09).

Zeitmanagements sowie eine Mischung aus ausgleichend-vorsichtiger Verhandlungsführung und dem Einsatz von Drohmöglichkeiten.

Dies lässt sich vor allem anhand der Verhandlungen zur Revision des europäischen Verfassungsvertrages während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 verdeutlichen. Zunächst setzte die deutsche Präsidentschaft das Mittel des strategischen Zeitmanagements ein, einen Rahmen für die anstehenden Verhandlungen zu setzen und den Druck für die Erzielung einer Einigung zu erhöhen. Ein wichtiger Ausgangspunkt hierfür war die „Berliner Erklärung“ zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der europäischen Gründungsverträge am 25. März 2007, den die deutsche Ratspräsidentschaft geschickt als Möglichkeit zur Auslotung von Einigungsmöglichkeiten und für die Vereinbarung eines Fahrplans zur Überarbeitung des Verfassungsvertrages nutzte. Auf Bestreben der deutschen Regierung wurde die Verkündung des Textes bereits im Juni 2006 durch einen Beschluss des Europäischen Rates in die deutsche Hauptstadt verlegt und mit der Absicht zu einer „politischen Erklärung“ für die weitere Vorgehensweise bei der Überarbeitung des europäischen Verfassungsvertrages verknüpft. Zur Vorbereitung der Erklärung führte Bundeskanzlerin Merkel mit Unterstützung ihrer Sonderbeauftragten Corsepius und Silberberg bilaterale Vorgespräche mit den Regierungen der EU-Länder und präsentierte den vorläufigen Text der Erklärung beim Abendessen des EU-Ratstreffens mit der Ankündigung, nur noch in einer Frist von 14 Tagen Einwände und Anmerkungen entgegenzunehmen (FAZ, 7.3.2007, S. 5; FAZ, 24.3.2007, S. 2). Die Ausarbeitung der Erklärung wurde damit extrem eng geführt und in den textlichen Details bis zuletzt geheim gehalten. Der schließlich vereinbarte Text enthält dabei eine unauffällige, aber für die weitere Vorgehensweise sehr wichtige Absichtserklärung für die zügige Überarbeitung des Verfassungsvertrages und die Ratifizierung einer erneuerten vertraglichen Grundlage der EU bis zu den Europawahlen 2009.⁹ Diese Fristsetzung bedeutete implizit die gemeinsame Verpflichtung der Regierungen zur Erzielung eines Konsenses zu allen politischen Streitfragen noch während der deutschen Ratspräsidentschaft: Da eine etwa 18 Monate dauernde Phase der Ratifizierung angenommen werden musste, legte die Einigung eine schnelle Durchführung der Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Vertragswerks unter portugiesischer

9 Die entsprechende Passage der „Berliner Erklärung“ lautet folgendermaßen: „Mit der europäischen Einigung ist ein Traum früherer Generationen Wirklichkeit geworden. Unsere Geschichte mahnt uns, dieses Glück für künftige Generationen zu schützen. Dafür müssen wir die politische Gestalt Europas immer wieder zeitgemäß erneuern. Deshalb sind wir heute, 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, in dem Ziel geeint, die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“ (Erklärung zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berlin, 25. März 2007, verfügbar online unter: http://eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf, zuletzt aufgerufen am 15.3.09).

Präsidentschaft in der zweiten Hälfte 2007 nahe, für die der vorausgehende deutsche Ratsvorsitz in eine zentrale Rolle für die vorbereitende Erzielung eines politischen Konsenses rückte (Schwarzer 2007: 22). Die Berliner Erklärung legte somit die Grundlage für die straffe Vorgehensweise der deutschen Ratspräsidentschaft bei der Herstellung einer politischen Einigung zur Revision des Verfassungsvertrages zwischen März und Juni 2007.

In der anschließenden Phase der Verhandlungen über die inhaltliche Überarbeitung des Verfassungsvertrages setzte die Bundesregierung wie bei der Berliner Erklärung das Mittel der direkten bilateralen Abstimmung mit den Regierungen der übrigen EU-Staaten ein: So wurden die EU-Partnerländer aufgefordert, jeweils zwei Sonderbeauftragte – sogenannte Focal Points – zu nominieren, um direkte Sondierungsgespräche mit der deutschen Ratspräsidentschaft über die Revision des Verfassungsvertrages führen zu können. Innerhalb eines eng gesetzten Zeitrahmens zwischen April und Mai 2007 konfrontierten die beiden Chefunterhändler der Bundesregierung, Corsepius und Silberberg, die Regierungen mit einem Fragebogen aus zwölf Punkten¹⁰, die bilateral abgefragt und diskutiert wurden. Zum anderen führte die Bundeskanzlerin mit Unterstützung einzelner EU-Partner¹¹ intensive Einzelgespräche mit den Regierungen Großbritanniens, Tschechiens und Polens, deren Zustimmung zu einem überarbeiteten Verfassungsvertrag als besonders problematisch galt (Maurer 2007a: 6f., 2007b: 30f.). Zugleich machte die Ratspräsidentschaft durch eine Rangordnung der zu berücksichtigenden Interessen¹² deutlich, dass sich nach den Worten Reinhard Silberbergs zwar „alle bewegen (müssen), aber im Lichte dieser Konstellation

10 Diese zwölf Fragen betrafen die folgenden Punkte: 1. Beibehaltung der gegenwärtigen Vertragsstruktur; 2. Beibehaltung des ersten Teils des Verfassungsvertrages (VVE) als Kernstück eines Reformvertrages; 3. Aufgabe oder Beibehaltung staatsähnlicher Begrifflichkeiten; 4. Aufgabe oder Beibehaltung der Bestimmungen des VVE zu Symbolen der EU; 5. Beibehaltung der Bestimmungen zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht; 6. Form der Einbeziehung der Grundrechtecharta; 7. Beibehaltung der institutionellen Reformen des VVE; 8. Beibehaltung anderer VVE-Reformen; 9. Hinzufügung neuer Vertragselemente in den Bereichen Energie/Klima und illegale Einwanderung; 10. Nennung der „Kopenhagener Kriterien“ zum EU-Beitritt im Vertrag; 11. Status der „Sozialen Dimension“ im Vertrag; 12. Regelung von „Opt-Out“-Klauseln und spezieller Regelungen zur verstärkten Zusammenarbeit (vgl. Maurer 2007: 32).

11 In diese Einzelgespräche wurden der französische Staatspräsident sowie die Regierungschefs Spaniens, Luxemburgs und Italiens einbezogen (vgl. Maurer 2007b: 31).

12 Nach der Darstellung des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Reinhard Silberberg wurden die Interessen der übrigen EU-Staaten nach einer Rangordnung betrachtet: Zuerst wurde die Position Frankreichs und der Niederlande anerkannt, dass der Vertrag nicht noch einmal in der gleichen Form vorgelegt werden kann; an zweiter Stelle standen die Interessen der Staaten, die den Vertrag noch nicht zur Ratifikation vorgelegt hatten (z.B. Großbritannien); an dritter Stelle standen die Länder, die bereits eine Ratifikation des Vertrages vorgenommen hatten und somit am ehesten an einer Beibehaltung des Status Quo interessiert waren (vgl. R. Silberberg, Ausblick auf die deutsche Ratspräsidentschaft, 4.Okt. 2006, zitiert nach Maurer 2007b: 30).

vielleicht einige mehr als andere“ (zitiert aus Maurer 2007b: 30). Durch dieses Verfahren konnte innerhalb eines kurzen Zeitfensters ein grundlegender Konsens über die Richtung der weiteren Vorgehensweise erzielt und die Anzahl der kritischen Fragen auf drei – betreffend den Stellenwert der EU-Symbole, terminologische Bezeichnungen und den Status der EU-Grundrechtecharta – reduziert werden (Maurer 2007b: 31). Durch den Einsatz dieser Verhandlungstechniken wurde somit die Position der Bundesregierung unterstrichen, keine neuen Grundsatzgespräche über den Inhalt eines revidierten EU-Vertrages zu führen, sondern gezielt die Möglichkeiten zur Durchsetzung der wichtigsten Inhalte des Verfassungsvertrages auszuloten. Zugleich kehrte die Bundesregierung damit gegenüber der zuvor erfolgten Öffnung der Vertragsrevision für eine breite parlamentarische und zivilgesellschaftliche Beteiligung im Rahmen der Konvents-Methode wieder zu einem stärker geschlossenen, intergouvernementalen Modus der Verhandlungsführung zurück (vgl. Wessels/Faber 2007).

Trotz der Eingrenzung der Streitfragen sah sich die deutsche Präsidentschaft vor dem entscheidenden Treffen des Europäischen Rates vom 21. bis 23. Juni 2007, auf dem das Mandat für eine neue Regierungskonferenz beschlossen werden sollte, noch mit starken Widerständen gegen eine Einigung konfrontiert. Hierzu gehörten vor allem die Vorbehalte Großbritanniens gegen eine rechtlich verbindliche Einbeziehung der EU-Grundrechtecharta in den Vertragstext, sowie die Widerstände Polens gegen eine Änderung der bestehenden Regelungen bei Abstimmungsverfahren und Stimmverteilung. Als Weg zur Einigung setzte die Bundeskanzlerin bei den Gesprächen eine klassische Mischung aus Entgegenkommen – in Form der Übergangsregelungen für die Umsetzung der neuen Abstimmungsregeln und die Beibehaltung der Ioannina-Klausel¹³ sowie das Zugeständnis eines ‚opt outs‘ Großbritanniens und Polens aus dem Geltungsbereich der EU-Charta – und Drohungen – mit der schließlich eingesetzten Ankündigung, notfalls ein Mandat für eine neue Regierungskonferenz ohne Polen zu beschließen – ein (FAS, 24.6.2007, S. 2; FAZ, 23.6.2007, S. 7; FAZ, 25.6.2007, S. 7). Auch wenn die Beteiligung insbesondere des französischen Präsidenten Sarkozy an den Gesprächen nach Bewertungen der Beobachter eine wichtige Rolle spielte, wurde die schließlich erzielte Einigung von europapolitischen Akteuren aller Parteirichtungen als großer persönlicher Erfolg Angela Merkels gewürdigt.

13 Gemäß dieser im Rahmen eines Treffens des Europäischen Rates von 1994 vereinbarten Kompromissformel können Mitgliedstaaten, die einem anstehenden Beschluss des EU-Ministerrates ablehnend gegenüberstehen, auch ohne das Aufbringen der für eine Sperrminorität notwendigen Stimmenzahl eine Verschiebung des Beschlusses und erneute Verhandlungen erwirken. In einer Zusatzklärung des Vertrages von Lissabon wurde festgelegt, dass nach einer Übergangsfrist bis 2017 eine Gruppe von Staaten, die 55 % der Sperrminorität ausmachen, eine Verlängerung der Verhandlungen „für eine angemessene Zeit“ verlangen kann.

Insgesamt wurde als Merkmal der deutschen Ratspräsidentschaft auch in den übrigen Politikbereichen eine schnelle, im Zeitmanagement druckvolle und professionelle und mit klarer Prioritätensetzung verbundene Verhandlungsführung herausgestellt. Das hohe Tempo der Deutschen, das nicht zuletzt durch die starken administrativen und personellen Ressourcen und die lange zurückreichende Erfahrung mit Ratspräsidentschaften ermöglicht wurde, brachte nach Einschätzung einiger Beobachter vor allem die kleineren Mitgliedstaaten häufig an die Grenze ihrer Handlungsfähigkeit (Kietz/Maurer 2007: 104, Maurer 2008a: 53ff.). Zusammenfassend werden damit das politische Gewicht und die administrativen Ressourcen Deutschlands, aber auch der erfolgreiche Einsatz einer sehr ergebnisorientierten, mit einer Restriktion der teilnehmenden Akteure und Zeitdruck arbeitenden Verhandlungstechnik als Erfolgsrezept für die deutsche Ratspräsidentschaft ausgemacht: „Apart from diplomatic heft, the keys to Germany's success in early 2007 were secrecy and speed“ (Dinan 2008: 75).

Das externe Handlungsumfeld der deutschen Europapolitik bestätigte für die Amtszeit der Großen Koalition eine schon länger konstatierte Tendenz zur Lockerung fester Bindungen und zur offeneren, situationsabhängigen Suche nach Bündnispartnern. So waren im deutsch-französischen Verhältnis bereits während der rot-grünen Bundesregierung einzelne Dissonanzen – nicht zuletzt bei der Frage der Stimmgewichtung im Ministerrat, aber auch der Reform der Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000 (Schwarzer 2006: 8, Ostheim 2007) – erkennbar geworden. Zu Amtsantritt der Großen Koalition verfolgten die Regierungen beider Länder in der Behandlung des Verfassungsvertrages gegenläufige Strategien, da Deutschland einen möglichst zügigen Anlauf zur erneuten Ratifikation, Frankreich dagegen eine längere Denkpause und umfassendere Änderungen am Vertragswerk bis zur Reduktion auf einen „Mini-Vertrag“ durchsetzen wollte (Schwarzer 2006: 7f.). Darüber hinaus erschien Frankreich bis zum Amtsantritt des neuen Präsidenten Sarkozy in einer schwierigen Phase der europapolitischen Selbstfindung und des Vertrauensverlusts der Bevölkerung in die politische Elite gefangen, die Deutschland und Frankreich als ein „Duo ohne Führungswillen“ erscheinen ließen (Schwarzer 2006). Insbesondere bei zwei prominenten Themen – der Begründung der Mittelmeer-Union sowie dem Vorgehen der Regierungen in der Wirtschafts- und Finanzkrise – wurden darüber hinaus deutliche Interessengegensätze zwischen der deutschen und französischen Regierung erkennbar. Insgesamt erschien das Verhältnis beider Länder nicht mehr nur von einem klar abgestimmten gemeinsamen Vorgehen, sondern durch deutlich spürbare Unsicherheiten insbesondere der deutschen Seite gegenüber den Zielsetzungen des französischen Präsidenten (FAZ, 28.7.2007, S. 1; FAS, 23.3.2008, S. 4; FAZ, 27.3.2008, S. 3) und Irritationen über inhaltliche Einzelfragen (vgl. dazu FAZ,

8.12.2007, S. 6) gekennzeichnet, auch wenn die Zusammenarbeit immer noch eng und durch einen hohen Grad an Institutionalisierung geprägt ist.¹⁴

Die innenpolitische Konfliktdimension der deutschen Europapolitik präsentierte sich auch während der Amtszeit der Großen Koalition als schwach ausgeprägt, selbst wenn eine langsame Erosion des parteipolitischen Konsensus zur europäischen Integration erkennbar ist. Die im Juni 2009 abgehaltenen Europawahlen fungierten praktisch ausschließlich als Testwahlen für die Bundestagswahl, während europapolitische Themen und Akteure quasi bedeutungslos waren (vgl. dazu FAZ, 2.6.2009, S. 3). Die in der Europaforschung seit langem vorherrschende Einstufung der EP-Wahlen als nationale Nebenwahlen („second order national elections“) wurde damit nochmals bestätigt. Bemerkenswert ist auch, dass der eventuelle Beitritt der Türkei zur Europäischen Union – mit einzelnen Ausnahmen¹⁵ – aus der politischen Debatte praktisch vollständig herausgehalten wurde, obwohl es sich um ein Thema mit relativ hoher Salienz und klaren Positionsunterschieden der Koalitionspartner handelt. Als Erklärung dafür lassen sich wohl am ehesten die äußeren Umstände der Beitrittsverhandlungen anführen, die eine kurz- bis mittelfristige Entscheidung über den Beitritt der Türkei durch ungelöste inhaltliche Fragen (vor allem in Bezug auf die Rolle Zyperns), den schleppenden Verlauf der Verhandlungen und nicht zuletzt den klaren Widerstand des französischen Präsidenten Sarkozy (und die damit zusammenhängende Ankündigung eines Referendums im Fall eines anstehenden Beitritts) unwahrscheinlich erscheinen lassen. Es bestand somit kein starker Anreiz für die CDU/CSU, einen politisch kostenträchtigen Konflikt mit dem Koalitionspartner SPD innerhalb der absehbaren Amtszeit der Großen Koalition von vier Jahren zu diesem Thema zu riskieren. Einzelne Spannungen innerhalb der Parteibasis dokumentieren allerdings auch, dass diese pragmatische Strategie der Parteiführung offenbar zum Teil mit Vorbehalten gesehen wird.¹⁶

14 Zu diesen institutionalisierten Formen der Kooperation gehören die zweimal jährlich tagenden Ministerräte, die Blaesheim-Treffen zwischen der Staats- und Regierungsspitzen und die parlamentarische Kooperation; insbesondere seit den politischen Erklärungen zum 40. Jahrestag des Élysée-Vertrages 2003 ist auch eine intensive Anstrengung zur Revitalisierung und weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit erkennbar (Schwarzer 2007: 15ff.).

15 Zu nennen ist in diesem Zusammenhang vor allem die nach der Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages in den französischen und niederländischen Referenda getätigte Äußerung Edmund Stoibers, der deutsche Kanzler Schröder und der französische Präsident Chirac hätten mit ihrem klaren Eintreten für einen Beitritt der Türkei als „Totengräber der Europäischen Verfassung“ agiert (SZ, 3.6.2005, zitiert nach: Janning 2005: 311).

16 Gemäß einem Zeitungsbericht unterstützten eine große Anzahl von CDU-Kreisverbänden aus Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zwei Änderungsanträge zum CDU-Parteiprogramm, mit denen im Gegensatz zu den (u.a. von Elmar Brok verfassten) vorliegenden europapolitischen Programmentwürfen der Parteispitze explizit festgestellt werden sollte, dass die Union sich weiterhin gegen eine Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU ausspricht. Begleitet wurde dies von Aussagen

Vor diesem Hintergrund einer immer noch erstaunlich wenig politisierten deutschen Europapolitik stellen die ausgeprägt EU-skeptische Position der Linkspartei, aber auch die Äußerungen der CSU nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Begleitgesetz des Lissabon-Vertrages bemerkenswerte Anzeichen einer Erosion des parteipolitischen Konsenses zur EU dar. Der sich abzeichnende europapolitische Dissens reichte dabei in die Große Koalition hinein: Die vom europapolitischen Sprecher der CSU-Landesgruppe Thomas Silberhorn erhobenen Forderungen nach der Einführung von Volksabstimmungen zu EU-Themen, der Installation eines Staatsministers zu Europa im Kanzleramt und einer Änderung des Wahlmodus zum Europaparlament (FAZ, 25.2.2009, S. 4) sowie die Forderungen des CSU-Generalsekretärs Alexander Dobrindt nach einer Rückgabe von Kompetenzen der EU an die Mitgliedstaaten (FAZ, 8.7.2009, S. 4) stellten einen deutlichen Kontrast zu den von der CDU erhobenen europapolitischen Positionen dar. Hierzu gehörte auch die – schließlich aufgegebene – Forderung der CSU, zusammen mit der Ratifikationsurkunde des Lissabonner Vertrages eine Entschließung zu hinterlegen, der Vertrag gelte für die Bundesrepublik nur im Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.¹⁷ Auch die klare Ablehnung des Lissabon-Vertrages durch die Linkspartei, deren durch den Europäischen Konvent europapolitisch profilierte EP-Abgeordnete Sylvia-Yvonne Kaufmann zur SPD wechselte (FAZ, 15.5.2009, S. 2), hatte durch die Enthaltung der Berliner Landesregierung bei der Abstimmung zum Lissabon-Vertrag im Deutschen Bundesrat eine über die Partei hinausreichende Wirkung (FAZ, 24.5.2008, S.1).

Die europäische Integration scheint damit im politischen Wettbewerb der bundesdeutschen Parteien angekommen zu sein, auch wenn die Aufgabe einer schnellen Überarbeitung der Begleitgesetze zum Lissabonner Vertrag trotz des massiven Zeitdrucks und bereits laufendem Wahlkampf in Übereinstimmung zwischen den Koalitionspartnern bewältigt wurde. Allerdings erwirkte die CSU als Bedingung für ihr Einlenken bei der Verabschiedung des Begleitgesetzes die Zusage von Bundeskanzlerin Merkel, bei einem der kommenden Treffen des Europäischen Rates die Position des Verfassungsgerichtes und damit auch eventuelle Vorbehalte gegen eine Vertiefung der europäischen Integration gegenüber den übrigen Staats- und Regierungschefs zu erläutern¹⁸.

des CDU-Europaabgeordneten und Mitglieds des NRW-Landesvorstands Markus Pieper, es gelte eine Notbremse zu ziehen, da an der Parteibasis seines Bundeslandes ein „Flächenbrand“ herrsche (vgl. FAZ, 24.10.2007, S. 5).

17 Vgl. dazu <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E8896FE43622F4E89834D7966BF788AA1~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (zuletzt aufgerufen am 30.9.09).

18 Vgl. dazu: <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E6810F5349F2C469784794765CF53B242~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (zuletzt aufgerufen am 30.9.2009).

3.3 ‚Policy‘: Inhaltliche Schwerpunkte in der Europapolitik der Großen Koalition

Neben den ‚konstitutionellen‘ Fragen der Weiterentwicklung der EU erreichten auch viele Themen der europäischen ‚Tagespolitik‘ während der Amtszeit der Großen Koalition ein hohes Maß an Sichtbarkeit in der politischen Öffentlichkeit. Dies gilt vor allem für die Themen des Klimaschutzes, der Energieversorgungssicherheit, der Liberalisierung der Strommärkte, die Debatte über den europäischen Stabilitätspakt und seine haushalts- und wirtschaftspolitischen Implikationen, und selbstverständlich für die kurz- und mittelfristigen Reaktionen der Europäer auf die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, zu denen neben der unmittelbaren Krisenbewältigung auch Vereinbarungen zur Regulierung der Finanzmärkte zu zählen sind. Nicht alle diese Themen können im Folgenden ausführlich behandelt werden. Es soll aber aufgezeigt werden, dass sich das in diesem Artikel dargestellte Muster aus politischer Interessendurchsetzung und zunehmender Umstrittenheit der Europapolitik auch auf der policy-Ebene nachvollziehen lässt.

Einen Schwerpunkt bildet auch in dieser Hinsicht die deutsche Ratspräsidentschaft des Jahres 2007, in deren Rahmen das Ziel einer Reduktion von Kohlendioxid-Emissionen zum Schutz des Weltklimas – auch durch die gleichzeitige Präsidentschaft in der G8-Gruppe – erfolgreich thematisiert und in die formelhafte einprägsamen 20-20-Ziele des Europäischen Rates¹⁹ am 8./9. März 2007 übersetzt werden konnten (Dröge/Geden 2007, Seeger 2007). Auch wenn die Bundesregierung sich bei diesen Vereinbarungen auf entsprechende Zielerklärungen der Europäischen Kommission stützen konnte, wurde der Durchbruch bei der Vereinbarung der Klimaschutz-Ziele als wichtiger Erfolg der Bundesregierung und nicht zuletzt als persönliches Anliegen von Bundeskanzlerin Merkel wahrgenommen (Dröge/Geden 2007: 49ff., Große Hüttmann/Chardon 2008: 343). Eine weitere wichtige Initiative der deutschen Präsidentschaft stellt die Aufnahme des Prümmer Vertrages in den Rahmen der Gemeinschaftsverträge dar, bei der

19 Im Rahmen eines energiepolitischen Aktionsplans für die Jahre 2007 bis 2009 wurde vereinbart, die Emissionen von Kohlendioxid in der EU bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent gegenüber dem Wert von 1990 zu senken und die Energieeffizienz im gleichen Zeitraum um 20 Prozent zu steigern. Zudem wurde vereinbart, den Anteil von Biokraftstoffen am Kraftstoffverbrauch auf zehn Prozent zu steigern und den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung auf 20 Prozent zu erhöhen (vgl. Seeger 2007: 37). In Bezug auf den zuletzt genannten Punkt wurde dabei die politisch brisante Frage umgangen, ob die Kernenergie im Sinne der Zielerklärung zu den erneuerbaren Energien zu zählen ist oder nicht; ebenso wurden genaue Festlegungen auf die jeweiligen Beiträge der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Reduktionsziele vermieden (Dröge/Geden 2007: 51). Die dargestellten Ziele stellen dabei eine politische Absichtserklärung der Mitgliedstaaten dar, die zur Erzielung einer rechtlichen Verbindlichkeit allerdings erst durch Legislativverfahren auf Initiative der Kommission umgesetzt werden muss.

das federführende Innenministerium einen Beschluss auf Ministerebene durchsetzte, ohne vorher den aufwändigen Weg der Abstimmung in Arbeitsgruppen durchlaufen zu haben (Große Hüttmann/Chardon 2008: 342, Kietz 2007: 65). In der Weiterführung der Lissabon-Strategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gelang der deutschen Präsidentschaft eine Fokussierung auf zwei Hauptziele – dem der „besseren Rechtsetzung“ (bzw. des Abbaus von Bürokratie) und dem einer Effektivierung der Energiepolitik. Ausschlaggebend für diese Prioritätensetzung im Rahmen der viele Ressorts betreffenden Lissabon-Strategie erscheint wieder eine stärker konturierte Steuerungsfunktion des Kanzleramtes (Becker 2007: 36). Als Bedingung für die erfolgreiche Koordinierung und Führung der deutschen Präsidentschaft werden dabei die intensive und frühzeitig begonnene Vorbereitung durch alle beteiligten Ministerien, aber auch ein großer Aufwand an persönlichen und administrativen Ressourcen der Deutschen angeführt, die kleineren Mitgliedstaaten nicht zur Verfügung stehen und insgesamt die Grenzen der Handlungsspielräume einer Präsidentschaft in der erweiterten EU deutlich machen (vgl. Kietz/Perthes 2007).

Auch wenn es der deutschen Regierung während ihrer Ratspräsidentschaft gelang, bedeutsame politische Initiativen zu setzen und sich als europäische Initiativkraft zu präsentieren, wurden bei einer Betrachtung der gesamten Amtszeit der Großen Koalition auch zahlreiche Widerstände und Vorbehalte gegenüber europäischen Politiken erkennbar. Zwar wurde das in den Jahren der rot-grünen Bundesregierung heftig umstrittene Thema einer Revision des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in den ersten beiden Amtsjahren der Großen Koalition schrittweise entschärft. So war noch im März 2005 eine flexibilisierte Anwendung der Verschuldungsgrenze erreicht (Janning 2005: 312) und anschließend eine Annäherung an die Verschuldungsgrenze von 3 Prozent und schließlich im Juni 2007 eine Einstellung des Defizitverfahrens gegen Deutschland durchgesetzt worden (Janning 2007: 318). Es ist aber anzunehmen, dass eine Debatte über die Anwendung der EU-Kriterien im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 2008/2009 und der daraus folgenden Erhöhung der Verschuldung wieder aufgenommen wird. Darüber hinaus wurden Widerstände der deutschen Seite gegen EU-Politiken vor allem in den Fällen erkennbar, in denen eine Infragestellung der Interessen der deutschen Wirtschaft angenommen wurde. Dies gilt zunächst für die Reform des Strommarktes, bei dem die Bundesregierung ihre strikte Ablehnung der von der Kommission geforderten Trennung zwischen Erzeugung und Netzbetrieb deutlich machte (Dröge/Geden 2007: 51, Große Hüttmann/Chardon 2008: 343). Ähnliche Vorbehalte wurden auch gegenüber europäischen Maßnahmen zum Klimaschutz gemacht, für deren Vereinbarung sich die deutsche Regierung zunächst, wie dargestellt, stark gemacht hatte. Dazu gehört die (explizit nur vom EU-Industriekommissar vorgetragene) Ableh-

nung der von der Kommission vorgeschlagenen Begrenzung der Kohlendioxid-Emission bei Neuwagen auf 130 g/km ab dem Jahr 2012, die aus deutscher Sicht vor allem die (in Deutschland vorherrschenden) Hersteller des Premiumsegments benachteiligt hätte (Große Hüttmann/Chardon 2008: 345, Dröge/Geden 2007: 51). Auch bei der Entwicklung des Handels mit Emissionszertifikaten (Emissions Trading Scheme, ETS) positionierte sich Bundeskanzlerin Merkel zusammen mit dem französischen Staatspräsidenten im Juni 2008 bei der „Straubinger Erklärung“ gegen eine Verschärfung der Bestimmungen, wenn diese zum Weggang von Unternehmen aus Deutschland führen sollten (IEP 2008: 86). Die Debatte über die Umsetzung der europäischen Klimaschutz-Vorgaben wurde dabei auch in eine regierungsinterne Debatte zwischen dem Umwelt- und Wirtschaftsministerium – in der Frage der zukünftigen Nutzung der Kernenergie und die Weiterentwicklung des Handels von Emissionszertifikaten – übersetzt (IEP 2008: 86ff.). Auch in anderen Bereichen formulierte die Große Koalition klare Vorbehalte gegen europäische Vorhaben, bei denen vor allem wirtschaftliche Interessen als in Frage gestellt gesehen wurden. Dies gilt für die Widerstände gegenüber Initiativen der Kommission zur Einschränkung von Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen einer Reform der EU-Agrarpolitik (IEP 2008: 88) und die Reform des europäischen Weinmarktes (Große Hüttmann/Chardon 2008: 345). Ebenso wurden im Bereich der europäischen Asyl- und Migrationspolitik deutliche politische Differenzen zwischen den Ansätzen der Kommission und anderer Mitgliedstaaten für eine Liberalisierung der Zuwanderungsregelungen und beim von der Bundesregierung vertretenen Ziel der Migrationskontrolle erkennbar (Parkes 2007: 54).

4 Fazit

Insgesamt steht die Europapolitik der Großen Koalition in allen grundlegenden Fragen in der Kontinuität ihrer Vorgängerregierungen. Vor diesem Hintergrund lässt sich aber dennoch eine Entwicklung der deutschen Europapolitik feststellen, die mit dem Attribut eines interessegeleiteten Pragmatismus, der effektiven Wahrnehmung politischer Führungsaufgaben und zunehmenden Anzeichen einer Erosion des europapolitischen Konsenses beschrieben werden kann. Diese Charakterisierung passt insgesamt in die eingangs beschriebene These einer „Normalisierung“ der deutschen Europapolitik, ohne dass die damit zusammenhängende Annahme einer diskursiven und ideellen Veränderung des politischen Handelns der Bundesrepublik in der EU an dieser Stelle abschließend beurteilt werden kann. Die schon früher aufgeworfene Frage nach dem innenpolitischen Konfliktpotenzial der Europapolitik (vgl. Ostheim 2007: 505) – also die Frage, ob The-

men wie die zukünftige Erweiterung der EU, die Bewältigung der Folgen der Wirtschaftskrise und die Durchsetzung der Marktliberalisierung noch stärkeren Eingang in den politischen Wettbewerb der bundesdeutschen Parteien finden – bleibt eines der spannendsten Themen in der Betrachtung der deutschen Europapolitik.

Literatur

- Anderson, Jeffrey*, 2005: Germany and Europe: Centrality in the EU, in: Bulmer, Simon/ Lequesne, Christian (Hrsg.): The Member States of the EU. Oxford, 77-96.
- Auel, Katrin/ Benz, Arthur*, 2007: Expanding National Parliamentary Control: does it Enhance European Democracy?, in: Kohler-Koch, Beate/ Rittberger, Berthold (Hrsg.): Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. Boulder, 57-74.
- Bandelow, Nils*, 2008: Government Learning in German and British European Policies, in: Journal of Common Market Studies 46 (4): 743-64.
- Becker, Peter*, 2008: Die Europapolitik des vereinten Deutschland zwischen Kontinuität und Wandel, in: Jesse, Eckhard/ Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Neues Deutschland? Eine Bilanz der deutschen Wiedervereinigung. Baden-Baden, 141-76.
- Becker, Peter/ Maurer, Andreas*, 2009: Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU, SWP-Aktuell 41. Berlin.
- Bertelsmann Forschungsgruppe Politik*, 2007: Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Centrum für angewandte Politikforschung. München.
- Dinan, Desmond*, 2008: Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse, in: Journal of Common Market Studies 46: 71-90.
- Dröge, Susanne/ Geden, Oliver*, 2007: Weitreichende Grundsatzentscheidungen für eine integrierte Energie- und Klimapolitik, in: Kietz, Daniela/ Perthes, Volker (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Berlin, 48-52.
- Garton Ash, Timothy*, 1994: In Europe's Name: Germany and the Divided Continent. London.
- Große Hüttmann, Martin*, 2006: Europapolitik: Spricht Deutschland mit einer Stimme?, in: Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich (Hrsg.): Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition. Opladen, 203-20.
- Große Hüttmann, Martin*, 2007: Die Koordination der deutschen Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10: 39-45.
- Große Hüttmann/ Chardon, Matthias*, 2008: Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch der europäischen Integration 2008: 341-6.
- Institut für Europäische Politik (IEP)*, 2008: EU-27 Watch No. 7, September 2008.
- Janning, Josef*, 2007: Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2007: 317-24.
- Janning, Josef*, 2006: Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2006: 319-26.
- Janning, Josef*, 2005: Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2005: 309-16.

- Hellmann, Gunther* (Hrsg.), 2006: Germany's EU policy on asylum and defence: De-Europeanization by default. Basingstoke, Hampshire.
- Hyde-Price, Adrian/ Jeffery, Charlie*, 2001: Germany in the European Union: Constructing Normality, in: *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 689-717.
- Jeffery, Charlie/ Paterson, William*, 2003: Germany and European Integration: A Shifting of Tectonic Plates, in: *West European Politics* 26 (4): 59-75.
- Kietz, Daniela*, 2007: Heimspiel in der Polizeikooperation, in: Kietz, Daniela/ Perthes, Volker (Hrsg.): *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft*. Berlin, 60-67.
- Kietz, Daniela/ Maurer, Andreas*, 2007: Handlungsanreize und Handlungsbeschränkungen der EU-Ratspräsidentschaft, in: Kietz, Daniela/ Perthes, Volker (Hrsg.): *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft*. Berlin, 101-17.
- Knelangen, Wilhelm*, 2005: Eine neue deutsche Europapolitik für eine andere EU?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38/39: 24-30.
- Marhold, Hartmut*, 2006: Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005, in: *integration* 1: 3-22.
- Maurer, Andreas*, 2007a: Die Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43: 3-8.
- Maurer, Andreas*, 2007b: Rückbau, Raubbau, Wiederaufbau. Die Arbeiten zum Verfassungsvertrag, in: Kietz, Daniela/ Perthes, Volker (Hrsg.): *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft*. Berlin, 27-33.
- Maurer, Andreas*, 2008a: The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations, in: *Journal of Common Market Studies* 46: 51-59.
- Maurer, Andreas*, 2008b: Nach der Referendumszäsur: Deutsche Europapolitik in und nach der Denkpause über den Verfassungsvertrag, in: Müller-Graff, Christian (Hrsg.): *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*. Baden-Baden, 11-30.
- Ostheim, Tobias*, 2007: Einsamkeit durch Zweisamkeit? Die Europapolitik der zweiten Regierung Schröder, in: Egle, Christoph/ Zohnhörer, Reimut (Hrsg.): *Ende des rot-grünen Projekts*. Wiesbaden, 480-508.
- Parkes, Roderick*, 2007: Asyl- und Zuwanderungspolitik: Die effiziente Realisierung eines bescheidenen Vorhabens, in: Kietz, Daniela/ Perthes, Volker (Hrsg.): *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft*. Berlin, 53-59.
- Schneider, Heinrich/ Jopp, Mathias/ Schmalz, Uwe* (Hrsg.), 2001: *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*. Bonn.
- Schwarzer, Daniela*, 2006: Deutschland und Frankreich – Duo ohne Führungswillen. Das bilaterale Verhältnis in der erweiterten Europäischen Union, Berlin.
- Schwarzer, Daniela*, 2007: Die Berliner Erklärung – Testlauf für die Verhandlungen zum Verfassungsvertrag?, in: Kietz, Daniela/ Perthes, Volker (Hrsg.): *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft*. Berlin, 20-26.
- Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich*, 2005: *Das neue deutsche Regierungssystem: die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage. Wiesbaden.
- Wessels, Wolfgang/ Faber, Anne*, 2007: Vom Verfassungskonvent zurück zur ‚Methode Monnet‘?, in: *integration*, 4: 370-81.

Gemischte Bilanz – Zielsetzungen und Ergebnisse der Großen Koalition im Bereich Entwicklungspolitik

1 Einleitung

Wie bereits die rot-grüne Bundesregierung zuvor (1998 und 2002) hatte auch die Große Koalition die Entwicklungspolitik in ihrem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 als „eigenständige[n] Teil [der] gemeinsamen deutschen Außenpolitik“ (CDU/CSU/SPD 2005: 161) verankert. Damit platzierte sie die Entwicklungspolitik zwar in den Kontext der internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, grenzte sie aber gleichzeitig als selbstständigen Politikbereich von der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Europapolitik und der Pflege der transatlantischen Beziehungen ab.

Trotz ihrer immer stärkeren Profilierung als eigenständiges Politikfeld mit dem Ziel, „die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, d. h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern“ (Bodemer 2000: 224), war und ist Entwicklungspolitik stets in einem komplexen Geflecht von Interessen und Politikebenen verwoben. Sie ist zwar *nationales* Politikfeld, aber zugleich in *multilaterale* Entscheidungsmechanismen eingebunden, durch das Mitwirken einer Vielzahl von Akteuren (staatliche, halb-staatliche und nicht-staatliche Akteure) gekennzeichnet und als „ressortübergreifende Querschnittsaufgabe“ häufig mit sich überschneidenden oder spezifischen, konkurrierenden Interessen unterschiedlicher Ressorts konfrontiert (Nuscheler 2005: 433; Kevenhörster/van den Boom 2009: 13-15). Gleichsam fungiert nicht die eigene Wahlbevölkerung – zumindest nicht unmittelbar – als Zielgruppe der Politik.¹

Im vorliegenden Beitrag wird empirisch untersucht, welche (vorläufige) Bilanz sich im Politikfeld Entwicklungspolitik für die Regierungszeit der zweiten Großen Koalition ziehen lässt. Die Koalition soll dabei an ihren eigenen Zielset-

¹ Eine Ausnahme hiervon bilden die Mitarbeiter der Durchführungsorganisationen (insb. GTZ und KfW), die durchaus als direkte Zielgruppe betrachtet werden können.

zungen gemessen werden. Aufgrund der Stoßrichtung des Aufsatzes steht die Frage, welche spezifischen Unterschiede die Entwicklungspolitik der Großen Koalition gegenüber der rot-grünen Vorgängerregierung aufweist bzw. was der spezifische „Große-Koalitions-Effekt“ ist, damit nicht im Mittelpunkt des Interesses. Beide Aspekte werden jedoch an einigen Stellen indirekt beleuchtet. Eine normative Beurteilung der Frage, ob es sich bei der Entwicklungspolitik der Großen Koalition um „gute“ Entwicklungspolitik – wie auch immer definiert – handelt, ist ebenfalls nicht angestrebt. Vielmehr wird aufgezeigt, welche theoretischen Erklärungsmöglichkeiten für die vorgefundenen empirischen Befunde herangezogen werden können.

In Kapitel 2 wird zunächst anhand ausgewählter Aspekte ein Blick auf die Entwicklungspolitik der zweiten Großen Koalition geworfen. Im Anschluss werden mögliche Erklärungsansätze für die im vorangegangenen Teil konstatierten Befunde präsentiert und anhand empirischer Erkenntnisse aus Dokumentenanalysen und qualitativen Interviews plausibilisiert (Kapitel 3). Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit.

2 Entwicklungspolitische Bilanz der Großen Koalition

Als Messlatte zur Beurteilung der entwicklungspolitischen Leistungen der schwarz-roten Bundesregierung dient der Koalitionsvertrag von Union und SPD vom 11. November 2005, in dem sich die beiden Fraktionen in Kapitel IX (7) gemeinsame Ziele für den Bereich der Entwicklungspolitik gesetzt haben (CDU/CSU/SPD 2005: 9, 161-163). Im Gegensatz zu vorherigen Koalitionsverträgen, u. a. dem von 2002 (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002), sind die Vorsätze im Vertrag von 2005 über weite Teile vergleichsweise präzise formuliert, deren Realisierung daher auch im Rahmen einer empirischen Analyse sinnvoll überprüfbar. Tabelle 1 gibt einen systematischen Überblick über die im Koalitionsvertrag festgelegten entwicklungspolitischen Zielsetzungen und ordnet diese den Kategorien „Allgemeine politische Ziele“, „Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit“, „Inhalte der Entwicklungszusammenarbeit“ und „Struktur und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit“ zu.

Tabelle 1: Ziele der Großen Koalition im Bereich der Entwicklungspolitik (gemäß Koalitionsvertrag 2005)

Allgemeine politische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Leisten „wirksame[r] und sichtbare[r] Beiträge“ zur „Gemeinschaftsaufgabe“ Entwicklungspolitik. • Zielgerichtete Nutzung der Instrumente der bilateralen, multilateralen und EU-Entwicklungspolitik „entsprechend ihrer jeweiligen kooperativen Vorteile“ und weitere Verzahnung der Instrumente miteinander. • Förderung „guter Regierungsführung“, der Gleichberechtigung der Geschlechter, eines friedlichen Umfelds. • Stärkung der Selbsthilfekräfte, Stärkung und Förderung der Zivilgesellschaft in den Entwicklungsländern, konsequente Korruptionsbekämpfung.
Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Erfüllung des sog. ODA-Stufenplans²; Finanzierung durch Erhöhung der Haushaltsmittel, Entschuldung der Entwicklungsländer und innovative Finanzierungsinstrumente. • Ausrichtung der Entschuldungsziele auf die <i>Millennium Development Goals</i> (MDGs) und effiziente Kontrolle von deren Wirksamkeit.
Inhalte der Entwicklungszusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der Ziele und Prinzipien der Millenniumserklärung, insbesondere der MDGs, des VN-Gipfels zur Überprüfung der MDGs 2005, des Konsenses der Entwicklungsfinanzierungskonferenz von Monterrey, des Aktionsplans des Weltgipfels zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg. • Einsatz für stärkere Ausrichtung der Welthandelsordnung „unter Gesichtspunkten der Armutsreduzierung“. • Verbesserung des Marktzugangs für Entwicklungsländer (mit Partnern in der WTO). • Erarbeitung eines Konzepts für die Zusammenarbeit mit Ländern mit schlechter Regierungsführung, um längerfristig die Basis für entwicklungsorientierte Transformation zu erreichen. • Bekämpfung von Gefahren der Destabilisierung (z. B. durch steigenden Migrationsdruck in Richtung Europa) bereits durch entwicklungspolitische Maßnahmen vor Ort. • Förderung erneuerbarer Energien und von Energieeffizienz in Entwicklungsländern. • Ergreifen „neuer Akzente und Initiativen“ zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Bewahrung der biologischen Vielfalt und der entwicklungsorientierten Nutzung der Umwelt.

² Bei ODA, d. h. *Official Development Aid*, handelt es sich um die vom Entwicklungsausschuss der OECD, dem DAC, anerkannten finanziellen Leistungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. In der BRD speist sich ODA nicht nur aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sondern aus etwa 20 weiteren Quellen, darunter dem Bundesvermögen, den Bundesländern und anderen Ministerien (vgl. für eine ausführlichere Betrachtung der Mittelherkunft der deutschen *Official Development Aid* Schorlemmer 2009: 8-13).

	<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung der entwicklungspolitischen Schwerpunkte zur Erreichung der MDGs und Reduzierung der Partnerländer mittelfristig auf 60 Länder; „in enger Abstimmung mit anderen Gebern“. • Anstreben „strategische[r] Partnerschaften“ mit wichtigen Schwellenländern. • Prüfung des Verhältnisses der Mittel der bilateralen zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit.
Struktur und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Erreichen einer hohen Wirksamkeit deutscher Entwicklungspolitik durch „Schärfung des Profils, klare nationale und internationale Arbeitsteilung und gute Abstimmung mit anderen Gebern, Steigerung der Kohärenz sowie der effizienteren Gestaltung der bilateralen und multilateralen Organisationsstrukturen und Instrumente“. • Erlangung einer kohärenten Politik gegenüber den Entwicklungsländern durch „enge Verzahnung“ der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Menschenrechts-, Außenwirtschafts- und Auswärtigen Kulturpolitik. • Weiterentwicklung internationaler Institutionen und Regelwerke (z. B. Welthandelsordnung). • Institutionenreform zur Straffung der Strukturen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. • Weiterer Ausbau und Verbesserung der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Stiftungen und Wirtschaft. • Ausbau der Präsenz und des Einflusses der BRD in den multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und in deren Aufsichtsgremien.

Quelle: eigene Darstellung nach den Angaben in CDU/CSU/SPD (2005: 138-140).

Aufgrund der Fragestellung konzentriert sich die Analyse auf Themenfelder, deren Umsetzung im Rahmen nationaler Entscheidungsprozesse zu leisten wäre, beispielsweise auf die Erhöhung der Entwicklungsgelder. Denn wenngleich sich die für die Entwicklungspolitik zuständige Ministerin, Heidemarie Wieczorek-Zeul, beispielsweise im Namen der Bundesrepublik auf der Welthandelsrunde in Doha gezielt für bessere Marktzugänge für Entwicklungsländer ausgesprochen hat und auch die Bundeskanzlerin u. a. auf dem G-8-Gipfel in Heiligendamm auf die Dringlichkeit verbesserter Lebensbedingungen in den armen Ländern v. a. Subsahara-Afrikas aufmerksam gemacht hat, so liegt der Umsetzungserfolg solcher Vorsätze nicht allein in den Händen der deutschen Politik, sondern hängt auch von zahlreichen weiteren internationalen Faktoren und der Mithilfe anderer Regierungen ab. Die spezifische Leistung der nationalen Regierung ließe sich daher deutlich schwerer ablesen. Selbiges gilt für weitere der oben aufgeführten Zielsetzungen (z. B. Weiterentwicklung der internationalen Institutionen und Regelwerke).

Zur Analyse werden daher aus jeder der genannten Kategorien – mit Ausnahme der schwerlich operationalisierbaren allgemeinen Zielsetzungen – Vorsät-

ze herausgegriffen und empirisch untersucht. Eine abschließende, alle Facetten umspannende Einschätzung der Entwicklungspolitik der Großen Koalition wird damit zwar nicht möglich sein; allerdings stellt die systematische Selektion der untersuchten Komponenten sicher, dass die Bilanz nicht willkürlich ausfällt. Einer Untersuchung unterzogen werden daher im Folgenden

- die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklung der ODA-Quote, Entwicklung des Entwicklungsetats, Entschuldung, innovative Finanzierungsinstrumente);
- die Inhalte der Entwicklungszusammenarbeit (Reduzierung der staatlich-bilateral geförderten Länder, Aufbau strategischer Partnerschaften mit Schwellenländern) und
- die Struktur und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit (Institutionenreform, Politikkohärenz).

2.1 Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit – ODA-Quote, Entwicklungsetat, Entschuldung und innovative Finanzierungsinstrumente

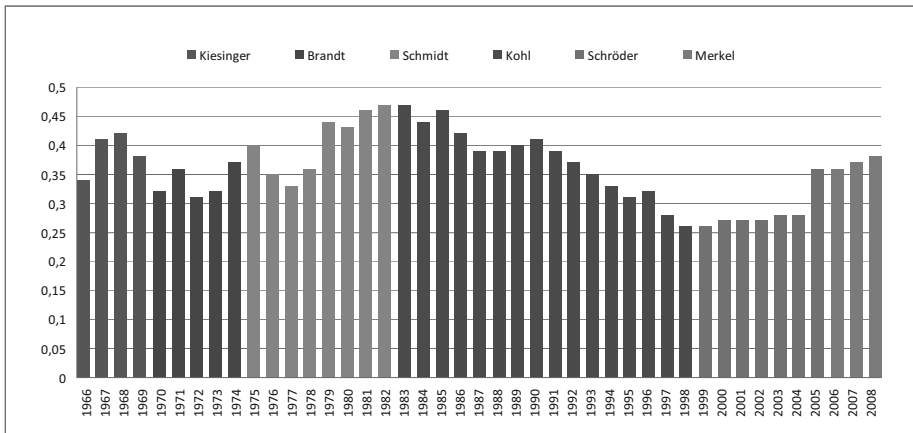
Im Hinblick auf die Entwicklungsfinanzierung hat die Große Koalition während ihrer Amtszeit deutliche Fortschritte erzielt. So kam man der Erfüllung des ODA-Stufenplans, in dessen Rahmen sich die beteiligten Staaten ausbedingen, bis 2006 0,33 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE), bis 2010 mindestens 0,51 Prozent des BNEs und spätestens bis 2015 0,7 Prozent des BNEs für Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aufzuwenden, etwas näher. Wie Abbildung 1 zeigt, ist die deutsche ODA-Quote nach einer langen Phase der Abwärtsentwicklung seit einigen Jahren wieder im Steigen begriffen. 2008 lag die ODA-Quote nach DAC-Angaben bei 0,38 Prozent; ein solch hoher Wert war seit 1991 (0,39 Prozent) nicht mehr erreicht worden.³

Instruktiv ist neben der Betrachtung der ODA-Quote auch ein Blick auf den Etat des BMZ. Aufgrund der Tatsache, dass sich die ODA-Quote am Bruttonationaleinkommen bemisst, welches infolge der Wirtschaftskrise in den kommenden Jahren u. U. im Sinken begriffen sein wird, könnte – selbst wenn das 0,7 Prozent-Ziel bis 2010 erreicht werden sollte – faktisch weniger „frisches Geld“ für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen. Wäre dies der Fall, so könnte das übergeordnete Ziel, das Erreichen der MDGs, konterkariert werden. Da durch den BMZ-Etat seit Jahren der größte Anteil des sogenannten „fri-

³ Aktuellere ODA-Daten liegen momentan noch nicht vor. Ob bis 2010 das Zwischenziel von 0,51 Prozent des BNEs erfüllt werden kann, wird sich erst erweisen müssen. Dabei sind auch die (potenziellen) Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsfinanzierung zu berücksichtigen.

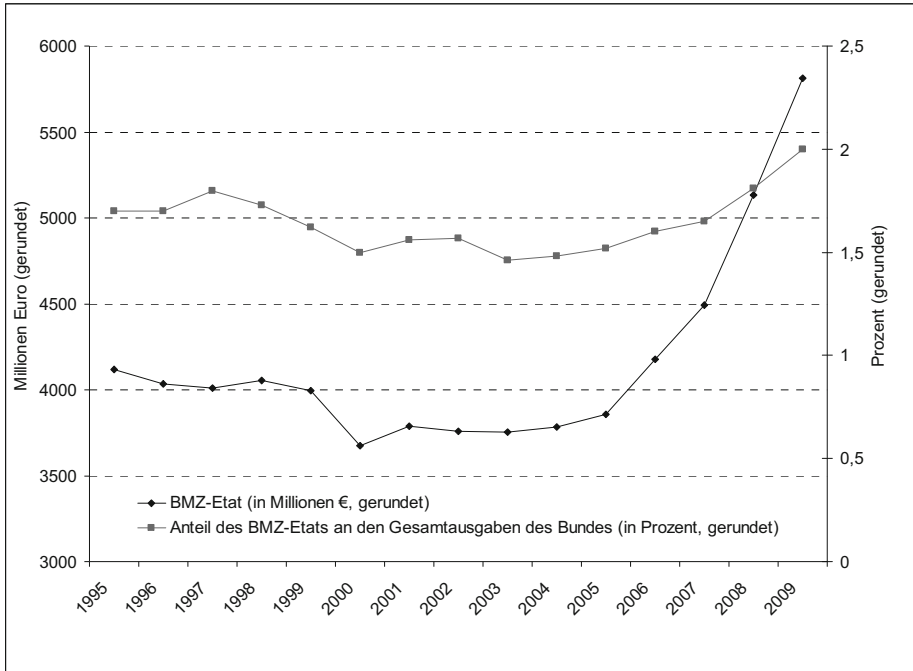
schen Geldes“ für ODA bereitgestellt wird (Schorlemmer 2009: 9-11), erscheint eine Steigerung dieses Haushaltspostens (Einzelplan 23) in der haushaltspolitischen Gesamtplanung der BRD daher für die ODA-Entwicklung besonders wichtig. Ein Blick auf Abbildung 2 zeigt, dass dem BMZ seit Amtsantritt der Großen Koalition deutlich mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Auch prozentual weist der BMZ-Etat in den vergangenen Jahren eine positive Entwicklung auf. So betrug sein Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 2009 erstmals über zwei Prozent. Auch Vertreter von Nichtregierungsorganisationen sprechen hinsichtlich dieses Trends daher von einem „Durchbruch“ (Interviewpartner [IP] VENRO).

Abbildung 1: Entwicklung der deutschen ODA-Quote 1966–2008
(nach Regierungen)



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Zahlen in http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Deutsche_ODA-Quote_1966-2007.pdf; 29.01.2009 und <http://www.oecd.org/dataoecd/48/34/42459170.pdf>; 24.04.2009. Für das Jahr 2008 handelt es sich um vorläufige Daten („preliminary data“) des DAC.

Abbildung 2: Entwicklung des Etats des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dessen Anteils an den Gesamtausgaben des Bundes, 1999–2009



Anmerkung: In der Abbildung handelt es sich um gerundete Soll-Werte. Mit dem Vergleich beider Werte (absolut und prozentual) kann sichergestellt werden, dass der Anstieg der dem BMZ zur Verfügung stehenden Geldmittel nicht nur durch Inflation und allgemein ansteigende Ausgaben der Bundesrepublik bedingt ist.

Quelle: eigene Darstellung und teilweise eigene Berechnungen auf der Basis der Angaben in Mucke (2007: 287); Gesetze über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans („Haushaltsgesetze“) der Jahre 2003 bis 2009; OECD (1998: 76); Betz (2001: 38); Deutsche Welthungerhilfe e.V./terre des hommes Deutschland e.V. (2000: 32), Deutsche Welthungerhilfe e.V./terre des hommes Deutschland e.V. (2003: 14).

Neben der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit (z. B. im Rahmen des BMZ-Etats) ist die Bundesregierung auch ihrem Ziel der Entschuldung armer Länder nachgekommen und konnte damit den Entschuldungskurs fortsetzen, den die rot-grüne Bundesregierung im Jahr 2005 bereits

begonnen hatte.⁴ Nach den umfangreichsten Entschuldungen im Jahr 2005 noch unter der Regierung Gerhard Schröders (3,2 Milliarden Euro), kam man in den Jahren 2006 und 2007 auf 2,4 bzw. 2,2 Milliarden Euro (BMZ-Angaben zur ODA-Mittelherkunft).⁵

Auch hinsichtlich innovativer Finanzierungsinstrumente für Entwicklungszusammenarbeit sind in den vergangenen Jahren einige positive Entwicklungen zu verzeichnen. So wurden beispielsweise aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten im Jahr 2008 Gelder im dreistelligen Millionenbereich eingenommen, von denen etwa 120 Millionen Euro wiederum der Entwicklungspolitik im Zuge des internationalen Klimaschutzes zufließen. Bezüglich weiterer neuer Finanzquellen für die Entwicklungszusammenarbeit – beispielsweise die Tobin-Steuer oder Flugticketabgaben – konnte in der politischen Arena bislang jedoch keine Einigkeit erzielt werden.

2.2 Inhalte der Entwicklungszusammenarbeit – Reduzierung der staatlich-bilateral geförderten Länder und „strategische Partnerschaften“

Sowohl dem Ziel der Reduzierung der staatlich-bilateral geförderten Länder⁶ als auch dem Ziel des Ausbaus „strategischer Partnerschaften“ hat die schwarz-rote Bundesregierung in ihrer Amtszeit Rechnung getragen. So wurde im Januar 2008 eine neue „Länderliste“ vorgestellt (BMZ 2009), die nunmehr 57 Staaten als Partnerländer der BRD ausweist und damit die bereits Ende der 1990er Jahre begonnenen Reduzierungsbemühungen der Riege der deutschen EZ-Partnerländer fortführt (vgl. zu diesen ausführlicher Bohnet 2003: 463-465). Das offizielle Koalitionsziel wurde damit in vergleichsweise kurzer Zeit erreicht. Dennoch muss zu bedenken gegeben werden, dass nun neben der Kooperation mit klassischen Partnerländern auch thematisch-regionale Programme mit weiteren Ländern (z. B. Westafrika-Initiative, Kaukasus-Initiative) vorgesehen sind. Faktisch hat somit kaum eine Reduzierung der Länder, mit denen die Bundesrepublik bilateral zusammenarbeitet, stattgefunden. Dennoch gibt es einen qualitativen Unterschied zwischen beiden Kategorien, der darin besteht, dass die Bundesregierung nicht verpflichtet ist, mit den Staaten, die an den thematisch-regionalen

⁴ Nicht außer Acht gelassen werden darf in diesem Kontext jedoch auch die Tatsache, dass die positive ODA-Entwicklung in den vergangenen Jahren auch durch diese Entschuldungsinitiativen begünstigt wurde. Bei der weiteren Arbeit an der Erfüllung des Stufenplans muss also berücksichtigt werden, dass die ODA-Quote mittelfristig nicht von weiteren Schuldenerlassen wird profitieren können, sondern dass tatsächlich Geldmittel bereitgestellt werden müssen.

⁵ Aktuellere Daten als die von 2007 liegen derzeit noch nicht vor.

⁶ Hintergrund der Reduzierung der staatlich-bilateral geförderten Länder war das Bestreben der „Erhöhung der Effizienz und der Schärfung des Profils der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ 2006b). Eine erste Reduzierungsrunde hatte es bereits Ende der 1990er Jahre gegeben.

Programmen teilnehmen, regelmäßig Regierungsverhandlungen zu führen, wie dies bei „normalen“ Partnerländern der Fall ist. Die Auswirkungen dieses qualitativen Unterschieds auf die entwicklungspolitische Praxis gilt es indes noch abzuwarten.

Im Hinblick auf den Ausbau strategischer Partnerschaften trieb die Bundesregierung in der 16. Legislaturperiode vor allem die Kooperation mit Ankerländern voran. Als zentraler Schritt zur Einbindung dieser Länder in die weltweite Strukturpolitik gilt der sogenannte „Heiligendamm-Prozess“, der unter dem deutschen Vorsitz der G8 im Jahr 2007 angestoßen wurde. Um Themen wie Investitionen, Innovationen, Energieeffizienz, Umweltschutz und Entwicklung (v. a. mit Fokus auf Afrika) zu behandeln, wurde in Heiligendamm mit den fünf führenden Ankerländern Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika für zunächst zwei Jahre ein Dialog zwischen den G-8-Staaten und den genannten Ländern vereinbart (BMZ 2008b: 448; 2007: o. S.). Das Ankerlandkonzept wird Interviewpartnern zufolge insbesondere im BMZ „intensiv gelebt“ (IP BMZ III). Trotz dieses Eindrucks entsprechen die Handlungen der Großen Koalition nicht exakt ihrer im Koalitionsvertrag festgelegten Zielsetzung, ist dort doch vom Ausbau „strategischer Partnerschaften mit wichtigen *Schwellenländern*“ (CDU/CSU/SPD 2005: 138-140; meine Hervorhebung) die Rede. Schwellenländer zeichnen sich jedoch vor allem durch ein bestimmtes Pro-Kopf-Einkommen aus (KfW Entwicklungsbank 2008: o. S.), nicht notwendigerweise dadurch, dass sie „in ihren Regionen besonderen wirtschaftlichen und politischen Einfluss ausüben und zunehmend auch die internationale Politik mitgestalten“ (BMZ 2007: o. S.). Sie spielen damit auch nicht unbedingt eine „Schlüsselrolle für die weltweite Stabilität und Sicherheit“ (BMZ 2007: o. S.), wie dies bei Ankerländern der Fall ist.⁷ Ob es sich bei der Formulierung im Koalitionsvertrag tatsächlich um eine Spezifizierung des ursprünglichen Vorsatzes durch die Koalition handelt oder ob die Unstimmigkeit nicht vielmehr auf mangelnde Präzision bei der Formulierung des Ziels zurückzuführen ist, lässt sich zum derzeitigen Stand der Forschung noch nicht abschließend beantworten.

⁷ Im ursprünglichen Ankerlandkonzept des BMZ waren so auch nur zwei der 15 als Ankerländer definierten Staaten gleichzeitig Schwellenländer (Brasilien, Mexiko) (BMZ 2004b: 16; auch Stamm 2004: 19, Abb. 1). Als Ankerländer gelten: Ägypten, Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Iran, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Thailand und die Türkei (Stamm/Altenburg 2005: o. S.). Gemäß der Länderliste vom Januar 2008 sind davon zehn Länder Partnerländer der Bundesrepublik; mit Thailand, dem Iran, Saudi-Arabien, Russland und der Türkei findet keine bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit statt.

2.3 Struktur und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit – Institutionenreform und Politikkohärenz

Im Hinblick auf die bereits unter rot-grüner Regierungsführung angestoßene Institutionenreform, bei der es um eine bessere Abstimmung und Verzahnung von technischer und finanzieller Zusammenarbeit – konkret um eine wie auch immer geartete Integration von GTZ und KfW – geht, konnte auch in der Amtszeit der Großen Koalition kein Durchbruch erzielt werden. Den Anstoß zu den Bemühungen um eine Reform des entwicklungspolitischen Vorfelds hatte die starke Fragmentierung zwischen den Durchführungsorganisationen gegeben, wie auch ein vom BMZ Ende August 2006 für die Erarbeitung von Restrukturierungsmodellen beauftragtes Wirtschaftsprüfungsunternehmen monierte: „Das Gesamtsystem der deutschen EZ ist zurzeit [...] durch eine starke Fragmentierung der Durchführungsstrukturen bei zunehmend unklarer Abgrenzung zwischen den Akteuren“ gekennzeichnet. GTZ und KfW Entwicklungsbank bildeten zudem eigene Verfahren und Prozesse aus, „die teilweise eine gegenläufige Ausdifferenzierung der Vorgaben des BMZ zur Folge haben“ (PriceWaterhouseCoopers 2006: o. S.). Ziel der Reform ist somit, wie die Ministerin im September 2006 erklärte, in der Entwicklungszusammenarbeit „schlagkräftiger“ zu werden: „Ein Ansprechpartner, bessere Sichtbarkeit, höhere Effizienz“ (FAZ, 8.9.2006).

Von den seinerzeit sieben vorgeschlagenen alternativen Modellen der Restrukturierung, die sich jeweils hinsichtlich der organisatorischen Anbindung und der rechtlichen Eigenständigkeit der beiden Organisationen GTZ und KfW unterschieden,⁸ hielten die Verfasser der Analyse Integrations- und Fusionsmodelle für besonders angemessen, um den (zukünftigen) Anforderungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu begegnen. Den Partnern und dem BMZ könnte so ein integriertes Leistungspaket angeboten werden, was gleichzeitig die „Wahrnehmung und Signifikanz der deutschen EZ“ verbessern könne (PriceWaterhouseCoopers 2006: o. S.). Ebenso könne durch den reduzierten Koordinationsaufwand die Steuerungsfähigkeit der EZ verstärkt werden. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gutachtens ging das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung davon aus, dass bis zum Herbst 2006 „mit einer politischen Entscheidung für die Zukunft zu rechnen“ sei (BMZ 2006a). Im September desselben Jahres hoffte Heidemarie Wieczorek-Zeul noch den „Grundsatzbeschluß [...] spätestens bis Jahresende“ getroffen zu haben und erklärte dazu: „Wir müssen uns in der Koalition halt einig sein. Das ist das Entscheidende“ (FAZ, 8.9.2006). Neben Widerstand bei den Durchführungsorgani-

⁸ Es handelte sich dabei um eine „Eigenständige EZ-Agentur“, eine „EZ-Agentur als KfW-Tochter“, eine „Vollfusion in die KfW“, eine „Teilfusion in der KfW und GTZ-Tochter“, ein „Auslagerungsmodell“ sowie ein „Kooperationsmodell“ (PriceWaterhouseCoopers 2006).

sationen selbst, die ihre institutionelle Eigenständigkeit bewahren wollten, zeigte sich jedoch auch das Parlament uneins. So bevorzugte der für die Entwicklungspolitik zuständige Fachausschuss eine Agenturlösung, wohingegen das BMZ eine Form der Eingliederung der GTZ in die KfW verfocht (o. A. 2007). Dass der Haushaltsausschuss, in dem die Große Koalition über eine deutliche Mehrheit verfügte, den Bundesrechnungshof um ein Gutachten zu den Reformplänen ersuchte, welches sodann betriebswirtschaftliche und juristische Bedenken an einigen Reformmodellen, u. a. auch an der vom Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bevorzugten Entwicklungsagentur, anmeldete (Nuscheler 2007: o. S., zu Hintergründen vgl. o. A. 2007), deutet weitere Spannungsmomente im Hinblick auf die Institutionenreform an. Mit seinem Vorschlag, zunächst die verschiedenen Organisationen der Technischen Zusammenarbeit im weiteren Sinne (z. B. DED, Inwent) mit der GTZ zu verschmelzen und damit eine Art vorgezogene „Flurbereinigung“ zu betreiben, entfachte der Bundesrechnungshof die Diskussion über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Strukturreform zudem neu, ohne sich jedoch bezüglich der eigentlichen Fragestellung für einen klaren Reformweg auszusprechen (Nuscheler 2007: o. S.).⁹ Der von der Ministerin auch noch Anfang 2009 gezeigte Optimismus in Bezug auf die Institutionenreform¹⁰ erwies sich daher als wenig tragfähig.

Im Gegensatz zur Institutionenreform konnten bei den Bemühungen um entwicklungspolitische Kohärenz – vom BMZ zu einem „zentrale[n] Ziel der Entwicklungspolitik“ erklärt (BMZ 2008a) – größere Fortschritte erzielt werden.¹¹ Der bereits seit einiger Zeit auf der Agenda der deutschen Entwicklungspolitik stehende Anspruch¹², eine Abstimmung der verschiedenen Regierungsentscheidungen unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungsorientierung herbeizuführen (BMZ 2004a: 74), wurde damit begründet, dass Maßnahmen der Entwicklungspolitik nur dann „nachhaltig wirken“ könnten, wenn sichergestellt sei, dass auch andere Politikfelder entwicklungspolitische Ziele in ihrem Tun be-

⁹ Dieser Vorgang fügt sich interessanterweise in eine heiß geführte Debatte darüber ein, ob der Bundesrechnungshof zu solchen Eingriffen überhaupt befugt ist, da es sich bei ihm um keine politische Institution handelt. Diesen Hinweis verdanke ich Silke Riemann.

¹⁰ Interview im Februar 2009. Frage: „In Deutschland wird das Nebeneinander mehrerer Durchführungsorganisationen kritisiert; die OECD hat empfohlen, die Trennung von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit aufzuheben. Erwarten Sie, dass sich in dieser Legislaturperiode noch etwas bewegt?“. Wieczorek-Zeul: „Ja, das erwarte ich“ (WELT-SICHTEN 2009).

¹¹ Kohärenzbemühungen gibt es sowohl im nationalen als auch im internationalen Rahmen. Ich behandle hier nur die Bemühungen im nationalen Kontext.

¹² Aus diesem Grund erhielt das BMZ auch im Juli 2000 im Rahmen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien das Recht zur Prüfung eines jeden Gesetzes auf seine Entwicklungsverträglichkeit (BMZ 2004a: 75). Das unter der Ägide der rot-grünen Bundesregierung verabschiedete Aktionsprogramm 2015 hatte sich ebenfalls eine Verbesserung der Kohärenz zum Anliegen gemacht (BMZ 2004a: 74).

rücksichtigen (BMZ 2008a). Dies ist aufgrund des Querschnittscharakters des Politikfelds geboten, der die Gefahr einer Duplizierung von Aufgaben in sich birgt und damit auch eine schwere Vorhersehbarkeit der Ergebnisse von Entscheidungsprozessen (IP KfW). In Deutschland kommen dazu noch die strukturellen Besonderheiten, dass die Zuständigkeit für die humanitäre Hilfe beim Auswärtigen Amt (AA) und nicht beim BMZ angesiedelt ist und dass sich die oben dargestellten ODA-Mittel eben nicht nur aus dem BMZ (und dem AA) speisen, sondern dass zahlreiche weitere Mittelgeber aktiv und damit potenziell in entwicklungspolitische Entscheidungen einzubeziehen sind.

Insbesondere mit dem BMU wurden die Kohärenzbemühungen in der Regierungszeit der Großen Koalition weiter verstärkt. So erhielt das BMZ beispielsweise die Möglichkeit, Projektlisten des Umweltministeriums zu kommentieren und damit die Politik zu beeinflussen (IP BMZ I). Ähnliche Kooperationskorridore existierten in der jüngeren Vergangenheit mit dem BMBF, das an den Regierungsverhandlungen des BMZ mit Mexiko beteiligt wurde, oder mit dem Wirtschaftsministerium (Energiekooperationskorridor mit Indien) (IP BMZ II). Aus Sicht von BMZ-Mitarbeitern funktioniert die Ressortkoordinierung damit bereits „ganz gut“ (IP BMZ I). Dennoch gibt es gerade im Hinblick auf den Einsatz ODA-anrechenbarer Geldmittel noch zahlreiche Vorbehalte zwischen den Ministerien – selbst zwischen BMZ und BMU – ebenso wie vonseiten der Parlamentarier. So hat das BMZ jüngst über den Haushaltsausschuss sicherstellen lassen, dass das BMU die Gelder, die für den internationalen Klimaschutz vorgesehen sind, nur „eilvernehmlich“ mit dem BMZ ausgeben kann (IP KfW).

2.4 Zwischenfazit

Bezogen auf die Entwicklungsfinanzierung kann ein den Koalitionszielen entsprechender positiver Trend in der Regierungszeit der Großen Koalition konstatiert werden. In dieser Hinsicht lässt sich also durchaus von einer „Koalition der neuen Möglichkeiten“ sprechen. Im Hinblick auf andere Zielsetzungen – inhaltlicher und organisatorisch-struktureller Art – kann eine gemischte Bilanz attestiert werden. Teilweise konnten bei der Umsetzung der Vorsätze gute Erfolge erzielt werden (z. B. bei den Kohärenzbemühungen), ohne dass jedoch ein endgültiger Durchbruch erzielt wurde. Zuweilen ist die Koalition allerdings auch an ihren eigenen Zielsetzungen gescheitert (z. B. Institutionenreform).

3 Theoretische Erklärungsansätze für die entwicklungspolitische Bilanz der Großen Koalition

Im Folgenden sollen die dargestellten Befunde mithilfe politikwissenschaftlicher Ansätze plausibilisiert werden. Der Nachweis eindeutiger Kausalitäten kann aufgrund des geringen zeitlichen Abstands der Forschungsarbeiten zum Forschungsgegenstand nicht erbracht werden und wird daher auch nicht angestrebt. Allerdings können empirisch begründete Thesen zu relevanten Einflussfaktoren formuliert werden.

3.1 Neo-institutionalistischer Erklärungsansatz

Neo-institutionalistische Erklärungsansätze für politisches Handeln gehen davon aus, dass Institutionen (Regelsysteme formaler und informaler Art) in hohem Maße den „strategischen Kontext“ strukturieren, in dem die Akteure interagieren (Immergut 1992: 239, 242). Sie regeln die Verfügung über Handlungsressourcen oder beeinflussen die Handlungsorientierungen der Akteure (Mayntz/Scharpf 1995: 49), ermöglichen strukturierte Entscheidungsfindung, etwa indem sie Befugnisse, Pflichten und Aufgaben verteilen, und legen die Zugangsmöglichkeiten von Akteuren, Themen, Problemen und Lösungen zum jeweiligen Politikfeld fest (van Waarden 2003: 266; ähnlich Czada 1997: 8-9). Entgegen der Annahme des klassischen Institutionalismus können Institutionen das Verhalten von Akteuren nicht determinieren (Helms 1999: 26-30); jedoch haben sie – wie aus den oben angeführten Aspekten deutlich wird – sowohl ermöglichende als auch beschränkende Wirkungen auf Akteurshandeln (Windhoff-Héritier 1991: 40-41).

Im „neuen Dualismus“, den das Regierungssystem der BRD aufweist, ist die parlamentarische Mehrheit gegenüber der Opposition institutionell bevorteilt (vgl. Besetzung der Ausschüsse, Verteilung der Redezeiten im Parlament etc.), und obgleich Große Koalitionen formal-institutionell über keine anderen oder zusätzlichen Rechte als die in Deutschland gängigeren Minimum-Winning-Koalitionen verfügen, befinden sie sich aufgrund ihrer dominanten Mehrheit im Parlament doch in einer besonders bevorzugten Stellung. Auch weitreichende Entscheidungen, wie beispielsweise umfangreichere Reformen (z. B. die Einführung des Gesundheitsfonds), können so mit größerer (Erwartungs-)Sicherheit getroffen werden.¹³ Ebenso sind große Koalitionen in der Lage, aufgrund ihrer großen Anzahl von Parlamentariern in allen Fachausschüssen mit politischem

¹³ Dies ist deshalb der Fall, weil mögliche von der Fraktionslinie abweichende Stimmabgaben einzelner Abgeordneter aus den Reihen der Mehrheitsfraktionen in der Regel weit weniger dramatische Auswirkungen haben sollten, als dies bei ähnlichem Abstimmungsverhalten im Kontext einer Minimum-Winning-Koalition der Fall wäre.

Personal vertreten zu sein, welches zudem eine vergleichsweise hohe Spezialisierung aufweisen kann, da selten mehr als zwei Themenfelder durch eine Person abgedeckt werden müssen. Aus institutioneller Sicht ist demnach zu erwarten, dass die Große Koalition über besonders weitreichende Durchsetzungskraft politischer Zielsetzungen verfügen müsste. Unabhängig von den spezifischen Mehrheitsverhältnissen, die sich durch die jeweilige Koalitionsbildung ergeben, ist anzunehmen, dass auch der von den Fraktionen verabschiedete Koalitionsvertrag als wichtige Institution anzusehen ist, die den Handlungsrahmen der Akteure eingrenzt. Für Entscheidungen im entwicklungspolitischen Bereich, die (vor allem) außerhalb des parlamentarischen Raums getroffen werden bzw. nicht in dessen Zuständigkeitsbereich fallen, sollte die institutionelle Konstellation der Großen Koalition allerdings keine spezifischen Auswirkungen haben.

In der Empirie lässt sich für den Koalitionsvertrag – insbesondere hinsichtlich der Entwicklungsfinanzierung und der in der Vereinbarung angestrebten Reduzierung der Partnerländer – für die Angehörigen der Koalitionsfraktionen eine deutliche Bindungswirkung nachweisen. Ermöglichende Wirkung wies der Koalitionsvertrag vor allem für die Ministerin auf, die sich in den Verhandlungen, zum Beispiel über eine Steigerung der Entwicklungsgelder, auf den Koalitionsvertrag als einen „Referenzpunkt, an dem niemand vorbeikommt“ (Interview im Oktober 2007, WELT ONLINE), berufen konnte. Auch von Haushaltspolitikern wird attestiert, dass die Ministerin mit der Verankerung der ODA-Steigerungen im Koalitionsvertrag bei Haushaltsverhandlungen, beispielsweise auch gegenüber dem Finanzminister, eine „wichtige Grundlage auf ihrer Seite“ gehabt habe (IP MdB Regierungspartei). Aufgrund der Vereinbarung im Koalitionsvertrag sei Entwicklungspolitik in dieser Legislaturperiode auch stärker als bisher im Haushaltsausschuss überhaupt thematisiert worden (IP MdB Regierungspartei).

Auch hinsichtlich der Reduzierung der Partnerländer hatte der Koalitionsvertrag für die Ministerin ermöglichende Wirkung. Da die konkrete Zielsetzung eher auf Druck der CDU/CSU in den Koalitionsvertrag mit aufgenommen worden war, hatte „die sozialdemokratisch geführte Leitung durchaus einen Hebel in Richtung des anderen Koalitionspartners“ (IP BMZ II). Bei Wünschen der Union nach der Aufnahme weiterer Länder in die Reihe der Kooperationspartner war man so in der Lage, darauf zu verweisen, dass dann auch Vorschläge gemacht werden sollten, welche Staaten stattdessen keine Förderung mehr erhalten sollten. Hier zeigt sich also gleichsam eine beschränkende Wirkung der Institution Koalitionsvertrag auf die an den entsprechenden Abstimmungsprozessen teilnehmenden Akteure durch die in der Vereinbarung festgeschriebene Zielgröße.

Auch der spezifischen institutionellen Konstellation der Großen Koalition wird – zunächst ohne genaue Kausalitätsmechanismen zu ihrer Wirkung zu spe-

zifizieren – von zahlreichen Akteuren aus dem EZ-Bereich Bedeutung beigemessen. So beispielsweise stellte Heidemarie Wieczorek-Zeul in einem Presseinterview im Herbst 2008 fest: „Eine große Koalition hat eine breite Mehrheit im Bundestag. Da fällt manches leichter“ (zit. nach Fras/Schmale 2008). Hinsichtlich der positiven Tendenzen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung wird die Große Koalition von einem Vertreter der entwicklungspolitisch engagierten Zivilgesellschaft als glücklichen Umstand bezeichnet, „weil sie politisch absichern konnte, durch Verhandlungen der beiden großen Parteien, dass wir hier jetzt wirklich zu der – wie es auch von den Politikern gesagt wird – zu der größten Steigerung [...] des Entwicklungshaushalts in einer Legislaturperiode überhaupt gekommen sind“ (IP VENRO). Dieses – zunächst subjektive – Empfinden entwicklungspolitischer Akteure ist insofern bemerkenswert, als ausgesprochen große Mehrheiten, wie sie zum Beispiel für Verfassungsänderungen notwendig wären, im Bereich der Entwicklungspolitik gar nicht erforderlich sind. Für einige Aspekte, wie beispielsweise die Ausrichtung der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit auf spezielle Partnerländer oder die Umsetzung der Institutionenreform, liegt die Kompetenzvermutung zudem auf der exekutiven Ebene, was bedeutet, dass von großen Parlamentsmehrheiten nicht zwingend signifikante Wirkungen erwartet werden können.

Obwohl sich im Rahmen der Großen Koalition deutliche Vorteile aus den parlamentarischen Ämterbesetzungsmodalitäten, zum Beispiel für die Fachausschüsse des Bundestags (vgl. Tabelle 2), ergeben, können die dortigen Mehrheitsverhältnisse zwar als hilfreiches „Polster“ für anstehende Entscheidungen, jedoch nicht als hinreichende Bedingung, beispielsweise für die Erhöhung der Etat-Mittel, fungieren. So hätte die Ministerin zwar die Möglichkeit gehabt, auch Mehrheiten für ihre Anliegen zu erringen, wenn einzelne Abgeordnete der Regierungsfractionen der allgemeinen Koalitionslinie nicht hätten folgen wollen; ein kausaler Einfluss beispielsweise auf die Höhe der BMZ-Mittel hätte allerdings nur dann postuliert werden können, wenn sich nachweisen ließe, dass Abgeordnete der Regierungsparteien zur Zeit der rot-grünen Koalition Pläne des Ministeriums, die Mittel für den Einzelplan zu erhöhen, durch ihr Abstimmungsverhalten zum Scheitern gebracht hätten. Aufgrund der Fraktionsdisziplin erscheint dies jedoch höchst unwahrscheinlich.¹⁴

Wie erwartet verfügte die Große Koalition über Abgeordnete, die langjährige entwicklungspolitische Erfahrungen und Kompetenzen aufweisen konnten und sich zumeist auch nur einem spezifischen Politikbereich widmen (mussten), insbesondere im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick-

¹⁴ Ob und inwiefern dies tatsächlich der Fall ist, könnten nur detaillierten Studien zum Argumentations- und Abstimmungsverhalten der Abgeordneten in den entsprechenden Ausschüssen zeigen. Dies ist im vorliegenden Beitrag jedoch nicht zu leisten.

lung (AwZ). Christian Ruck, profilierter Unions-Entwicklungspolitiker und Obmann seiner Fraktion, war bereits zur Zeit der beiden rot-grünen Koalitionen im Fachausschuss vertreten. Die stellvertretende AwZ-Vorsitzende, Sibylle Pfeiffer, gehörte dem Entwicklungsausschuss seit 2002 an, ebenso wie ihr Fraktionskollege Hartwig Fischer (beide CDU/CSU). Auf der Seite der SPD waren sowohl Obmann Sascha Raabe als auch seine Kollegen Gabriele Groneberg und Walter Riester seit der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder im AwZ tätig. Eine ähnliche personelle Konstanz und Spezialisierung konnte weder die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen noch die der FDP oder die von PDS/Die Linke aufweisen.¹⁵ Beide großen Fraktionen verfügen zudem über eigenständige Arbeitsgruppen, die sich mit der Entwicklungsthematik beschäftigen, während die kleinen

Tabelle 2: Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und im Haushaltsausschuss (1998–2009)

	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) Regierungsfractionen – Opposition(sfractionen)	Haushaltsausschuss Regierungsfractionen – Opposition(sfractionen)
Rot-grüne Koalition (1998–2002)	15 – 12 (1)	22 – 20
Rot-grüne Koalition (2002–2005)	12 – 11	23 – 21 (1)
Große Koalition (2005–2009)	16 – 6	30 – 11

Anmerkung: Die Zahlen in Klammern stehen für Abgeordnete der PDS, die zu diesem Zeitpunkt aufgrund der fehlenden Fraktionsstärke der Partei nur beratende Mitglieder in den Ausschüssen stellen konnte.

Quellen: eigene Berechnungen und Zusammenstellung auf der Basis von <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=160&id=1040>, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=159&id=1040> (Stand jeweils 23.02.2009) sowie <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a08/mitglieder.html> und <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a19/mitglieder.html> (Stand jeweils 28.09.2007).

Fraktionen mehrere Themengebiete in ihren Arbeitskreisen bündeln müssen. Obwohl daher plausibel sein dürfte, dass die Große Koalition in einer besonders günstigen Lage gewesen ist, das Feld der Entwicklungspolitik auch inhaltlich zu prägen (Bsp. Schwerpunktsetzung, strategische Partnerschaften), ist auch hier –

¹⁵ Eigene Analyse auf der Basis von <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=160&id=1040>, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=159&id=1040> (Stand jeweils 23.02.2009) sowie <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a08/mitglieder.html> und <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a19/mitglieder.html> (Stand jeweils 28.09.2007).

ähnlich wie bei den Mehrheitsverhältnissen – von einer hilfreichen, aber keineswegs hinreichenden Randbedingung für politisches Entscheiden auszugehen. Auch die FDP als kleine Fraktion verfügt beispielsweise über ein explizites entwicklungspolitisches Leitkonzept aus dem Jahr 2007 (FDP 2007). Es wird mit Spannung zu erwarten sein, ob und inwieweit dieses zu Oppositionszeiten verfasste Papier nun zu Regierungszeiten in der entwicklungspolitischen Praxis seinen Niederschlag finden wird.

Für Entscheidungen im entwicklungspolitischen Bereich, die (vor allem) außerhalb des parlamentarischen Raums getroffen werden bzw. nicht in dessen Zuständigkeitsbereich fallen oder in die nicht-politische Akteure einbezogen sind, zeigten sich – wie angenommen – keine eindeutigen Auswirkungen der spezifischen Konstellation Große Koalition. Hinsichtlich der Institutionenreform deuten Interviewergebnisse und Dokumentenanalysen beispielsweise eher darauf hin, dass u. a. die starke Lobby von GTZ und KfW sowie teilweise personelle Verflechtungen der Durchführungsorganisationen mit dem politischen Raum (u. a. mit Mitgliedern des Haushaltsausschusses, der traditionell eine Vorliebe für bilaterale Entwicklungszusammenarbeit hat) eine Neustrukturierung des Vorfelds bislang verhinderten. Gleichsam dürfte auch die Grundsatzdiskussion um Programm- und Projekthilfe beim Ringen um eine Reform des entwicklungspolitischen Vorfelds eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben.¹⁶

3.2 Programmatistische Distanzen von Parteien

Neben Institutionen machen verschiedene Autoren auch die programmatischen Distanzen von Parteien für Politikergebnisse verantwortlich (vgl. Klingemann et al. 2006; Budge et al. 2001). Dem theoretischen Konzept zufolge ist die Möglichkeit einer Kooperation unterschiedlicher Parteien umso größer, je weniger weit ihre programmatischen Positionen in einem bestimmten Politikfeld auseinander liegen. Für die vorliegende Untersuchung bedeutet dies konkret, dass wenn CDU/CSU und SPD in ihren Programmatiken im Bereich der Entwicklungspolitik eine vergleichsweise geringe Distanz aufweisen, begründet vermutet werden könnte, dass dies ein wichtiger Grund für die vorgestellten positiven empirischen Befunde, zum Beispiel im Bereich der Entwicklungsfinanzierung, ist. Für Entscheidungen, an denen vor allem außerparlamentarische Akteure mit großem Einfluss mitwirken, sollte eine mögliche geringe Distanz der Parteien zueinander nur dann Auswirkungen haben, wenn die außerparlamentarischen Akteure den politischen Entscheidungsträgern untergeordnet sind, d. h. die politischen Entscheidungsträger eine Entscheidung in die eine oder andere Stoßrichtung er-

¹⁶ Diesen Hinweis verdanke ich Julka Jantz.

zwingen können, oder wenn sich die Politikpositionen der außerparlamentarischen Akteure mit denen der parlamentarischen Akteure decken.

In der Empirie zeigt sich, dass die Regierungsparteien der Großen Koalition bereits in den 1990er Jahren hinsichtlich ihrer Einstellungen und konkreten Zielsetzungen zur Entwicklungspolitik weniger fremd waren, als u. U. aufgrund der unterschiedlichen traditionellen Wählerklientel und ideologischen Grundausrichtung hätte angenommen werden können.¹⁷

So unterschieden sich die beiden großen Parteien zwar teilweise hinsichtlich der Begründung bzw. Motivation für Entwicklungszusammenarbeit (CDU/CSU: Christliches Menschenbild, Verantwortung für Schöpfung und unter Armut Leidende; Stärkung von Partnerschaften, strategisch, politisch, wissenschaftlich, wirtschaftlich; Sicherheitsinteresse, Abwehr von Gefahren, Stabilisierung von Krisenregionen; SPD: Gerechtigkeit, „gerechte Gestaltung der Globalisierung“; Sicherheitsinteresse), nahmen jedoch eine sehr ähnliche Grundeinstellung zur entwicklungspolitischen Arbeit ein. So sollte Entwicklungszusammenarbeit auf der Akzeptanz unterschiedlicher religiöser und kultureller Werte sowie auf dem Anerkennen verschiedenartiger politischer und sozialer Traditionen basieren (CDU) und den Entwicklungsländern die Chance geben, ihre kulturelle Identität zu wahren (SPD). Den Entwicklungsländern wurde das Recht auf einen jeweils eigenständigen Entwicklungsweg zugestanden (SPD), die Zusammenarbeit mit den Ländern des Südens als „Entwicklungspartnerschaft“ beschrieben (CDU, auch CSU). Hinsichtlich der konkreten entwicklungspolitischen Zielsetzungen thematisierten alle drei Parteien die Bereiche Entwicklungsfinanzierung, (Welt-)Handelsstrukturen und Umweltschutz. Bei der Entwicklungsfinanzierung lag der Fokus von CDU und CSU vor allem auf der Unterstützung der armen Länder bei der Bewältigung ihrer Schuldenprobleme – entweder durch Schuldenerlass (CDU) oder durch Strukturanpassung und Schuldenerleichterungen (CSU). Die SPD sprach sich konkret für eine Steigerung der Mittel für die Entwicklungsfinanzierung aus.¹⁸ Im Hinblick auf die (Welt-)Handelsstrukturen plädierten die Unionsparteien für den Abbau von Protektionismus und die Öffnung der Märkte; die SPD trat für eine Veränderung der Austauschbeziehungen zugunsten des Südens, eine Steigerung der Exporterlöse für Rohstoffe und die Förderung des Ressourcentransfers von den Industrieländern in die Entwicklungsländer ein – damit also auch für einen offeneren Welthandel. Ein Unterschied findet sich im Hinblick auf die Wirtschaftsordnung, die als besonders förderlich für Entwicklung erachtet wird. Hier ergriff die CDU ganz klar Partei für eine soziale Markt-

¹⁷ Die folgenden Aussagen sind die Ergebnisse der Analyse der Grundsatzprogramme der Parteien von 1994 (CDU), 1993 (CSU) und 1989 (SPD). Die entsprechenden Belege finden sich in (CDU 1994: 424, 430-431; CSU-Landesleitung 1993: 101-103; SPD 1989: 18).

¹⁸ ODA-rechtlich ist auch ein Schuldenerlass oder eine Schuldenerleichterung eine solche Steigerung.

wirtschaft, während sich die SPD gar nicht äußerte. In Bezug auf die Umweltkomponente zeigte sich erneut Einigkeit bei allen drei Parteien: In den Entwicklungsländern solle eine nachhaltige Entwicklung gefördert werden; die Industrieländer sollten in dieser Sache unterstützend wirken, u. a. auch durch das Erschließen neuer Energiequellen. Die SPD plädierte zudem für eine Umgestaltung und Stärkung der internationalen Organisationen.

Auch die Wahlprogramme des Jahres 2005 zeigen, dass beide Fraktionen in einigen konkreten politischen Zielsetzungen, u. a. dem Vorsatz der Erhöhung der für die Entwicklungszusammenarbeit verfügbaren Mittel, übereinstimmen. Trotz der Einschränkung, die die CDU/CSU diesbezüglich in ihrem Programm vorsah, nämlich dass die deutschen ODA-Mittel nur erhöht werden könnten, „sobald der Zustand von Wirtschaft und Haushalt das erlaubt“ (CDU/CSU 2005: 38), hielt sich die Distanz zwischen den beiden Fraktionen in diesem Punkt in Grenzen. Das Erzielen substanzieller Politikergebnisse, wie es im Hinblick auf die Entwicklungsfinanzierung letztlich auch an den Ergebnissen der Haushaltspolitik der Großen Koalition abzulesen ist, schien also durchaus möglich. Alle in den beiden Wahlprogrammen aufgeführten Zielsetzungen fanden sich zudem im Koalitionsvertrag wieder. Wie eine eingehende Analyse der aktuell gültigen Grundsatzprogramme der Parteien, die allesamt im Jahr 2007 verabschiedet wurden, zeigt (hier nicht extra ausgewiesen), haben sich Union und SPD in ihren Einstellungen zur EZ in den vergangenen Jahren sogar noch weiter angenähert (CDU 2007: 106-112; CSU-Landesleitung 2007: 172-175; SPD-Parteivorstand 2007: 20-24).

So verwundert es nicht, dass sowohl Abgeordnete aus Regierungs- als auch aus Oppositionskreisen feststellen, dass im Prinzip alle Fraktionen mittlerweile die Entwicklungspolitik als ein Politikfeld erkannt haben (IP MdB Oppositionsfraktion) bzw. dass „keine so gravierenden [...] Affinitäten für oder gegen die Entwicklungspolitik“ bei den verschiedenen Parteien zu sehen seien (IP MdB Regierungsfraktion). Auch Angehörige des BMZ unterstellen beiden großen Parteien „ein gleichartiges Interesse“ an dem Politikfeld und betonen insbesondere das verstärkte Interesse der CDU in den vergangenen Jahren, im Bereich der Entwicklungspolitik gestaltend zu wirken (IP BMZ II). Dies bestätigt auch das CDU/CSU-Wahlprogramm von 2005, das postuliert: „Für die CDU/CSU ist die Entwicklungspolitik ein zunehmend wichtiges eigenständiges Politikfeld“ (CDU/CSU 2005: 38).

Trotz dieses Befundes darf die vergleichsweise geringe politische Distanz zwischen beiden Fraktionen im EZ-Bereich für eine Erklärung der positiven empirischen Befunde nicht überstrapaziert werden, denn auch SPD und Bündnis 90/Die Grünen wiesen zu ihrer Regierungszeit deutliche Überschneidungspunkte in ihren Programmen auf (hier nicht extra ausgewiesen), hätten damit also – wäre politische Distanz ein hinreichendes Erklärungskriterium für die politischen

Ergebnisse, bspw. im Bereich der Entwicklungsfinanzierung, – zu ähnlichen Resultaten gelangen müssen. Die geringe politische Distanz ist damit nicht als unabhängige Erklärungsvariable zu verstehen, sondern vielmehr als ermöglichende Randbedingung, die in der Konstellation einer Großen Koalition nicht unbedingt so zu erwarten war.

Tabelle 3: Zielsetzungen in der Entwicklungspolitik in den Wahlprogrammen 2005 von Union und SPD

<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhung der deutschen ODA mittelfristig auf 0,7 Prozent (Einschränkung: „sobald der Zustand von Wirtschaft und Haushalt das erlaubt“) ▪ Verbesserung der Kohärenz der Entwicklungs-, Außen-, Sicherheits-, Außenwirtschafts- und Auswärtigen Kulturpolitik ▪ Intensivere Einbindung der entwicklungspolitisch engagierten Zivilgesellschaft (Kirchen, NROs, politische Stiftungen) und der Wirtschaft ▪ Verbesserung der Effizienz der entwicklungspolitischen Instrumente ▪ Förderung von good governance in den Entwicklungsländern ▪ Förderung der „Selbsthilfekräfte“ in den Entwicklungsländern ▪ Konzentration entwicklungspolitischer Maßnahmen auf bestimmte Länder und „Schlüsselsektoren“ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhung des Beitrag für die Entwicklungszusammenarbeit gemäß dem ODA-Stufenplan auf 0,51 Prozent des BNEs im Jahr 2010 und auf 0,7 Prozent im Jahr 2015 (Ergänzung: Finanzierung durch neue Haushaltsmittel, Entschuldung, innovative Finanzierungsinstrumente) ▪ Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer ▪ Bündnis mit NROs, Kirchen ▪ Einsatz für gerechtere Welthandelsordnung im Rahmen der WTO ▪ Voranbringen der „weltweiten Energiepartnerschaft“ ▪ Weltweiter Einsatz für Menschenrechte

Quellen: CDU/CSU (2005): Deutschlands Chance nutzen. Wachstum, Arbeit, Sicherheit. Regierungsprogramm 2005–2009. Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU. 11. Juli 2005. Berlin, 38 und SPD (2005): Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD. Berlin, 62–63.

3.3 Überzeugungssysteme politischer Akteure

Als dritter Erklärungsstrang müssen auf der Mikro-Ebene schließlich die kognitiven, handlungsleitenden Orientierungen der Akteure in den Blick genommen werden. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der Annahme neuer institutionalistischer Ansätze, dass Institutionen ihre Wirkung erst dann entfalten können, wenn Akteure diese mit ihren jeweiligen Eigenschaften ausfüllen (vgl. z. B. Mayntz/Scharpf 1995; Ostrom 1999: 37; ähnlich Immergut 1992: 243; Czada 1997: 9).

Bezugnehmend auf die von Paul A. Sabatier konzeptualisierten Überzeugungssysteme (*belief systems*), die sich als die hierarchisch aufgebauten kognitiven Strukturen von Akteuren aus dem *deep core*, dem *policy core* und den sogenannten *secondary aspects* zusammensetzen (Sabatier 1988), kann angenommen werden, dass Zusammenarbeit und das Erzielen substanzieller Politikergebnisse leichter fällt, wenn zentrale, an den jeweiligen politischen Entscheidungen beteiligte Akteure ein Überzeugungssystem teilen, d. h. dieselben bzw. ähnliche entwicklungspolitische Überzeugungen – insbesondere im *policy core*¹⁹ – aufweisen. Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass, wenn – je nach Entscheidungssituation bzw. formaler Zuständigkeit (z. B. Parlament, Kabinett) – die jeweils zentralen, d. h. entscheidungsberechtigten, politischen Akteure ausgeprägte entwicklungspolitische Überzeugungen haben, sich diese auch auf das jeweilige Politikergebnis durchschlagen.

Als Inhaberin der Richtlinienkompetenz kam der Bundeskanzlerin innerhalb der schwarz-roten Koalitionsregierung auch für die Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle zu. Daher ist zu fragen, inwiefern Angela Merkel entwicklungspolitische Überzeugungen aufweist und ob sie sich in dieser Hinsicht von ihrem Vorgänger, Gerhard Schröder, unterscheidet. Vor dem Hintergrund des Ressort- und Kabinettsprinzips ist zudem von Belang, wie nahe sich Angela Merkel und Heidemarie Wieczorek-Zeul in ihren entwicklungspolitischen Überzeugungen sind; im Hinblick auf die Entwicklungsfinanzierung sind die Person des Finanzministers und die Mitglieder des Haushaltsausschusses zentral.

Hinsichtlich aller genannten zentralen politischen Persönlichkeiten deutet sich in der Empirie eine Erklärungskraft der Variable „Überzeugungen“ an. So gilt Angela Merkel im Gegensatz zu ihrem Vorgänger als durchaus EZ-affin (IP BMZ I, IV und IP VENRO). Sie trage die Überzeugung in sich, dass Entwicklungspolitik ein Zukunftsfeld sei (IP BMZ I) und zeige Interesse, Offenheit und Einsatz für die Entwicklungszusammenarbeit (IP BMZ II und IP VENRO). Heidemarie Wieczorek-Zeul selbst berichtet von den ausgesprochen guten Beziehungen, die sie zur Kanzlerin habe. In den „Grundfragen der Entwicklungszusammenarbeit“ gebe es keine Differenzen (Wieczorek-Zeul im Dezember 2007, Wiesbadener Kurier 11.12.2007).²⁰ Im Kreis der EZ-Akteure wird zudem die starke Vermutung gehegt, dass das gute Verhältnis zwischen der Ministerin und

¹⁹ Der *policy core* ist derjenige Bestandteil des Überzeugungssystems, von dem eine (dauerhafte) Kooperation von Akteuren am stärksten abhängt (Sabatier 1988).

²⁰ Siehe zum Vergleich die ausweichende Antwort der Entwicklungsministerin auf die Frage nach ihrem Verhältnis zu Gerhard Schröder und dessen Einstellung zur Entwicklungspolitik: „Hat Schröder 1998 die Entwicklungspolitik als wichtige Aufgabe angesehen, oder war das auch mehr ein Gedöns, wie die Familienpolitik? Na ja, er hat auch gelernt. [...] Wir haben heute ein ausgesprochen gutes Verhältnis. Er hat mich in vielen Fragen unterstützt“ (Wieczorek-Zeul im Oktober 2008, Fras/Schmale 2008; meine Hervorhebungen).

der Bundeskanzlerin u. a. auch dafür verantwortlich gemacht werden kann, dass der BMZ-Etat für das Jahr 2009 erneut stark anwachsen konnte, obwohl Finanzminister Steinbrück im Frühjahr 2008 noch einige seiner Kabinettskollegen, darunter auch Wieczorek-Zeul, in einem öffentlichen Brief dazu aufgefordert hatte, die aus seiner Sicht zu umfangreichen Mittelforderungen für das neue Haushaltsjahr zurückzunehmen (IP VENRO und IP BMZ I).

Trotz dieses Vorgangs wird Peer Steinbrück im Hinblick auf die Entwicklungspolitik insgesamt konzilianter als sein Vorgänger Hans Eichel eingeschätzt. Von Letzterem wird angenommen, dass er „[...] mit entwicklungspolitischen Fragestellungen ganz wenig bis überhaupt nichts anfangen [konnte]“ (IP VENRO). Von Eichel sei zudem bekannt, dass er erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit hatte. Steinbrück wird als „eher wohlwollender“ empfunden (IP KfW). Auch im Haushaltsausschuss des Bundestags gebe es eine „zunehmende Erkenntnis [...], welche wichtige Rolle EZ“ einnimmt, wenngleich bezüglich des Einsatzes der begrenzten Haushaltsmittel durchaus Unterschiede zwischen den Abgeordneten existieren (IP MdB Opposition).

Hinsichtlich der Frage der Reduzierung der Partnerländer und der Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf strategische Partnerschaften muss an dieser Stelle auf zukünftige Forschung verwiesen werden, in der zu klären sein wird, ob und inwieweit die am konkreten Ausformulierungsprozess der Strategien beteiligten Akteure in ihren entwicklungspolitischen Überzeugungen übereingestimmt haben. Ähnliches gilt auch für die Kohärenzbemühungen. Hier ist zu prüfen, inwiefern die unterschiedlichen Ressorts eine Entwicklungsorientierung aufweisen und inwieweit sich die jeweiligen Überzeugungssysteme der relevanten Akteure decken. Es kann dabei angenommen werden, dass Akteure wie beispielsweise das Wirtschaftsministerium andere Leitlinien in ihren Politikvorhaben höher gewichten als entwicklungspolitische Zielsetzungen und dass es daher nicht immer zu den aus entwicklungspolitischer Sicht erwünschten Ergebnissen kommt. Bei GTZ und KfW, welche im Zusammenhang mit der bislang gescheiterten Institutionenreform von Belang sind, kann neben den bereits oben angesprochenen Aspekten auch ein kulturalistischer Erklärungsgrund angenommen werden. So hatte der CSU-Abgeordnete Ruck bereits zu Beginn der Reformbemühungen deutlich gemacht, dass man „insbesondere auf die unterschiedlichen *Kulturen* der Durchführungsorganisationen zu achten und dafür Sorge zu tragen [habe], daß es am Ende des Reformprozesses keine Verlierer gibt“ (Ruck 2006: o. S., meine Hervorhebung). Dies ist offensichtlich nicht in ausreichendem Maße geschehen.

3.4 Kontextvariablen: Internationale Verpflichtungen und sicherheitspolitisches Risiko mangelnder Entwicklung

Zusätzlich zu den bereits präsentierten allgemeinen theoretischen Erklärungsansätzen sind insbesondere zwei Kontextvariablen erwähnenswert: zum einen die internationalen Verpflichtungen, die die Bundesrepublik mit ihrem Bekenntnis zu den MDGs eingegangen ist, sowie zum anderen die zunehmende Erkenntnis, dass mangelnde Entwicklung auch ein Sicherheitsrisiko darstellen kann. Von beiden Kontextvariablen kann angenommen werden, dass sie auf die programmatischen Präferenzen und entwicklungspolitischen Überzeugungen der EZ-Akteure (Individuen, Fraktionen) wirken und somit auch auf deren Handeln und auf die Politikergebnisse durchschlagen.

Die Analyse einschlägiger Dokumente und Interviews macht deutlich, dass insbesondere im Hinblick auf die Entwicklungsfinanzierung eine enorme Wirkung von den internationalen Verpflichtungen ausgegangen ist. So werden von Haushaltspolitikern die internationalen Verpflichtungen als einer der zentralen Gründe für die Steigerungen im BMZ-Etat genannt, da dem ODA-Stufenplan die Bundesregierung und nicht nur das BMZ zugestimmt hat. Daher habe das Ministerium eine konkrete Bezugsgröße erhalten, auf das es sich berufen könne (IP DIE). Auch die Bundesministerin verweist in diesem Zusammenhang auf die Bindungswirkung der internationalen Verpflichtungen: „Es gibt wie in jeder Koalition auch immer mal Streit – aber das Ziel, [...] nämlich 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungshilfe aufzuwenden, ist jetzt unstrittiges Ziel dieser Koalition“ (Wieczorek-Zeul im Oktober 2007, WELT ONLINE 16.10.2007). Ebenso betont sie, dass auch die Kanzlerin und der Finanzminister „diese finanzielle Verpflichtung als Verpflichtung von großer, wirklich historischer Bedeutung“ (Wieczorek-Zeul im Oktober 2007, WELT ONLINE 16.10.2007) ansähen. Die Kanzlerin (und damit die gesamte Regierung) stand aufgrund ihrer Verlautbarungen vor dem Gipfel in Heiligendamm, wo sie deutlich gemacht hatte, dass Deutschland an dem 0,7-Prozent-Ziel ebenso wie an dem Zwischenziel für 2010 festhalten wolle, zudem im Wort (IP KfW und IP VENRO). Vertreter von Nichtregierungsorganisationen vermuten daher, dass Merkel auch „in ihrer persönlichen Glaubwürdigkeit [...] unter Druck“ stand (IP VENRO).

Der Einfluss der Kontextvariablen Sicherheit lässt sich an den programmatischen Positionen der Parteien ähnlich deutlich ablesen. Bereits in ihrem Grundsatzprogramm von 1994 hatte die CDU die Entwicklung armer Länder und Bevölkerungen nicht nur als „Gebot der Gerechtigkeit und Solidarität“ bezeichnet; vielmehr diene sie „auch unseren Interessen, weil so Konfliktpotentiale, Fluchtursachen und globale Umweltbelastungen verringert werden können“

(CDU 1994: 424).²¹ In ihrem Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2005 machte die Union deutlich, dass „[d]ie Folgen der sich verschärfenden Entwicklungsprobleme in Asien, Afrika und Lateinamerika [...] im Zuge der Globalisierung Frieden und Wohlstand in Deutschland und Europa unmittelbar [gefährden]“ (CDU/CSU 2005: 38). Die SPD ließ ähnlich verlauten, dass Entwicklungspolitik „ein unverzichtbarer Teil unserer Friedens- und Sicherheitspolitik“ (SPD-Parteivorstand 2005: 63) sei. Im Laufe der vergangenen Jahre haben sich Unionsparteien und SPD in diesem Punkt noch weiter angenähert. So ist die sicherheitspolitische Motivation für Entwicklungszusammenarbeit aus den jeweils aus dem Jahr 2007 stammenden Grundsatzprogrammen von CDU, CSU und SPD gleichermaßen herauszulesen.²²

Wenngleich dies nicht notwendigerweise auf die konkreten Politikvorstellungen der einzelnen Parteien im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Einfluss haben sollte, so macht dies doch die grundsätzliche Hinwendung der Parteien, insbesondere der CDU/CSU, zur Entwicklungspolitik nachvollziehbar. Ein Bedeutungszuwachs des Politikfelds, der sich vor allem im Bereitstellen umfangreicher finanzieller Ressourcen zeigt, ist daher sicher auch massiv durch diese beiden Kontextvariablen bedingt.

4 Fazit

Anhand der Analyse ausgewählter politischer Zielsetzungen der zweiten Großen Koalition wurde im vorliegenden Beitrag eine erste Bilanz der schwarz-roten Regierungszeit im Feld der Entwicklungspolitik gezogen. Es zeigte sich, dass im Hinblick auf die Entwicklungsfinanzierung in den vergangenen Jahren ein deutlich positiver Trend zu verzeichnen ist; in Bezug auf inhaltliche und strukturell-organisatorische Vorhaben konnte ein gemischtes Fazit gezogen werden.

²¹ Ähnlich zur Vernetzung von Industrie- und Entwicklungsländern und deren Auswirkungen auch CSU (1993: 103) und SPD (1989, 1998: 17-18).

²² SPD: „Eine gerechte Weltwirtschaftsordnung und eine partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit sind für uns nicht nur ein Gebot der Menschlichkeit, sondern Bausteine einer umfassenden Sicherheitspolitik“ (2007: 23); CDU: „Dabei folgen wir dem Konzept der vernetzten Sicherheit: Ohne Sicherheit keine Entwicklung, ohne Entwicklung keine Sicherheit“ (2007: 106); CSU: „Entwicklungspolitik leistet einen Beitrag zur vorbeugenden Abwehr globaler Gefahren, zur Stärkung unserer strategischen, politischen, wirtschaftlichen wie wissenschaftlichen Partnerschaften, zur Völkerverständigung, zu unserem Ansehen in der Welt und damit auch zur Sicherheit in Deutschland und in Europa“ (2007: 173). Dies soll jedoch nicht heißen, dass Entwicklungspolitik mittlerweile ausschließlich aus sicherheitspolitischen Erwägungen heraus betrieben wird (vgl. dazu die obigen Ausführungen zu Begründung bzw. Motivation von Entwicklungszusammenarbeit).

Anhand politikwissenschaftlicher Erklärungsansätze, die sich weitgehend am neo-institutionalistischen Paradigma orientierten, wurde im Anschluss daran versucht, die vorgefundenen empirischen Befunde zu plausibilisieren. Dabei stellte sich heraus, dass Institutionen, insbesondere der Koalitionsvertrag, durchaus Einfluss auf die Entwicklungspolitik der Koalition hatten. Ebenso wurde deutlich, dass Union und SPD im Bereich der Entwicklungspolitik programmatisch bereits zu Beginn der Legislaturperiode weniger weit voneinander entfernt waren, als gemeinhin angenommen wurde. Diese geringe Distanz kann jedoch – wie die Analyse gezeigt hat – nicht als hinreichende Erklärungsvariable für die aufgefundenen Befunde gelten. Als besonders bedeutend für die Entwicklungspolitik der Großen Koalition haben sich nach derzeitigem Kenntnisstand der Einfluss externer Variablen, insbesondere der internationalen Verpflichtungen, sowie die Wirkung entwicklungspolitischer Überzeugungen relevanter politischer Akteure erwiesen. Insbesondere für die Entwicklungsfinanzierung scheint hilfreich gewesen zu sein, dass durch den Regierungswechsel 2005 eine EZ-affine Kanzlerin (sowie ein gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit tendenziell aufgeschlossenerer Finanzminister) auf die bereits unter der Vorgängerregierung beschlossenen internationalen Verpflichtungen gestoßen sind.

Literatur

- Betz, Joachim, 2001: Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18-19: 30-38.
- Bodemer, Klaus, 2000: Entwicklungspolitik, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Reinbek bei Hamburg, 223-224.
- Bohnet, Michael, 2003: Konzentration und Schwerpunktbildung in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Schorlemmer, Sabine von (Hrsg.): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen. Berlin/Heidelberg/New York, 461-472.
- Budge, Ian/ Klingemann, Hans-Dieter/ Volkens, Andrea/ Bara, Judith/ Tanenbaum, Eric with Fording, Richard C./ Hearl, Derek J./ Kim, Hee M./ McDonald, Michael/ Mendez, Silvia, 2001: Mapping Policy Preferences. Estimates for parties, electors, and governments, 1945–1998. Oxford.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2004a: Globalisierung gestalten – Entwicklungspolitik konkret. Materialien Nr. 125. Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2004b: Ankerländer – Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspapier des BMZ. Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2006a: Presse: Studie zur inneren Reform der Deutschen Entwicklungspolitik. Berlin,

- http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2006/Juli/20060707_pwc1/index.html [16.04.2008].
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2006b: Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2006/2007. Berlin.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2007: Ankerländer – unverzichtbarer Partner für globale Entwicklung, <http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/ankerlaender/index.html> [23.12.2007].
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2008a: Kohärenz, <http://www.bmz.de/de/service/glossar/kohaerenz.html> [16.02.2009].
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2008b: Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2008/2009. Bonn/Berlin.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2009: Kooperationsländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/laenderkonzentration/tabelle_neu.html [12.02.2009].
- CDU, 1994: Grundsatzprogramm „Freiheit in Verantwortung“. Hamburg. [29.07.2008].
- CDU, 2007: Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm. Hannover. [29.07.2008].
- CDU/CSU, 2005: Deutschlands Chance nutzen. Wachstum, Arbeit, Sicherheit. Regierungsprogramm 2005–2009. Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU. 11. Juli 2005. Berlin.
- CDU/CSU/SPD, 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. 11. November 2005, http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag [27.01.2009].
- CSU-Landesleitung, 1993: Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union in Bayern. Grünwald.
- CSU-Landesleitung, 2007: Chancen für Alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten. Grünwald.
- Czada, Roland, 1997: Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse. Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag in Balsthal, 14.11.1997.
- Deutsche Welthungerhilfe e.V./ terre des hommes Deutschland e.V. (Hrsg.), 2000: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Achter Bericht 1999/2000. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn/Osnabrück.
- Deutsche Welthungerhilfe e.V./ terre des hommes Deutschland e.V. (Hrsg.), 2003: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Elfter Bericht 2002/2003. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn/Osnabrück.
- FDP, 2007: Leitlinien liberaler Entwicklungspolitik des Bundesvorstands der FDP. 10. Dezember 2007. Berlin.
- Fras, Damir/ Schmale, Holger: Mein Motto war immer: Lieber rot als blass, in: Berliner Zeitung, 25.10.2008, o. S. <http://www.berlinonline.de/berlinerzeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2008/-1025/magazin/0002/index.html> [17.02.2009].
- Helms, Ludger, 1999: Einleitung: Politikwissenschaftliche Institutionenforschung am Schnittpunkt von Politischer Theorie und Regierungslehre, in: Helms, Ludger/ Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt/New York, 13-43.

- Immergut, Ellen*, 1992: Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe. Cambridge.
- KfW Entwicklungsbank*, 2008: Ankerländer. Einfluss auf die Nachbarn, http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Entwicklungspolitische_Positionen/Ankerlaender/index.jsp [06.03.2009].
- Kevenhörster, Paul/ van den Boom, Dirk*, 2009: Entwicklungspolitik. Wiesbaden.
- Klingemann, Hans-Dieter/ Volkens, Andrea/ Bara, Judith/ Budge, Ian/ Macdonald, Michael*, 2006: Mapping Policy Preferences II. Estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003. Oxford.
- Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W.*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main, 39-72.
- Mucke, Peter*, 2007: Trends and Priorities in German ODA, in: The Reality of Aid Management Committee (Hrsg.): The Reality of Aid 2006. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. Focus on Conflict, Security and Development. Quezon City, 286-293.
- Nuscheler, Franz*, 2005: Entwicklungspolitik. Bonn.
- Nuscheler, Franz*, 2007: Der Bundesrechnungshof hat neue Komplikationen und Kontroversen eröffnet, in: eins. Entwicklungspolitik Information Nord-Süd, <http://www.entwicklungspolitik.org/home/05-007-03/> [16.02.2009].
- o. A.*, 2007: Bauchlandung der EZ-Institutionenreform? Vereinigte Beharrungskräfte, in: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung (W&E), www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org [16.02.2009].
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, 1998: Entwicklungszusammenarbeit. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Bericht 1997. Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses für Entwicklungshilfe, James H. Michel. Paris.
- Ostrom, Elinor*, 1999: Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process. Boulder Col., 35-71.
- PriceWaterhouseCoopers*, 2006: Studie zur zukünftigen Gestaltung der Durchführungsstrukturen im Bereich der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Bewertung verschiedener Modelle. Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Frankfurt am Main.
- Ruck, Christian*, 2006: Die Strategiefähigkeit des BMZ optimieren! Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung (W&E), <http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/cms/materialien/53168697a30ddff01.php> [16.02.2009].
- Sabatier, Paul A.*, 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein, in: Policy Sciences 21: 129-168.
- Schorlemmer, Priska*, 2009: ODA-Mittelherkunft, der Einzelplan 23 und das BMZ – eine Analyse der deutschen Entwicklungsfinanzierung. Discussion Paper. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn [im Erscheinen].

- SPD*, 1989: Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands („Berliner Programm“). Berlin.
- SPD/ Bündnis 90/Die Grünen*, 2002: Koalitionsvertrag 2002–2006. Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/-koalitionsvertrag_2002.pdf [27.01.2009].
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen*, 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. 20. Oktober 1998. Bonn.
- SPD-Parteivorstand*, 2007: Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD. Hamburg.
- Stamm, Andreas*, 2004: Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft. Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht. Bonn.
- Stamm, Andreas/ Altenburg, Tilman*, 2005: Ein Fuß in der Tür, in: Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/10-2005/schwer_art1.html [06.03.2009].
- van Waarden, Frans*, 2003: Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht, in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. München/Wien, 257–288.
- WELT ONLINE*: Hilfe für Afrika. „Eine Verpflichtung von historischer Bedeutung“, in: WELT ONLINE, 16.10.2007, o. S. http://www.welt.de/politik/article1269299/-Eine_Verpflichtung_von_historischer_Bedeutung.html [10.02.2009].
- WELT-SICHTEN. Magazin für globale Entwicklung und ökumenische Zusammenarbeit*, 2009: „So viel Geld wie möglich mobilisieren“. Die Finanzkrise kann die Chance bieten, international gegen Steuerflucht vorzugehen. Gespräch mit Heidemarie Wieczorek-Zeul.
- Wiesbadener Kurier*: „Mit Frau Merkel komme ich persönlich gut aus“. Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul gibt Auskunft über ihre Arbeit mit zwei Bundeskanzlern/Lob für die hessische SPD, in: Wiesbadener Kurier, 11.12.2007, o. S. <http://www.wiesbadener-kurier.de/nachrichten/-politik/5048944.htm> [17.02.2009].
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1991: Institutions, Interests, and Political Choice, in: Czada, Roland/ Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): Political Choice. Frankfurt am Main, 27–52.

Zwischen Reform und Blockade – die Bilanz der Großen Koalition 2005-2009

1 Einleitung

Die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD, die 2005 Angela Merkel zur Bundeskanzlerin wählte, war kein politisches Projekt. Beide Partner hatten vor der Bundestagswahl 2005 andere Koalitionen favorisiert und hatten sich entsprechend einen ausgesprochen konfrontativen Wahlkampf geliefert. Als jedoch die Arithmetik die präferierten Zweierbündnisse nicht zuließ, denkbare Koalitionen aus drei Parteien nicht realisiert werden konnten und eine wie auch immer gartete Zusammenarbeit von SPD und Grünen mit der Linkspartei für die Beteiligten inakzeptabel blieb, rangen sich die beiden größten Parteien schließlich doch zu einer Regierungszusammenarbeit durch.

Die Erwartungen an diese Koalition waren widersprüchlich. Im Wahlkampf 2005 hatten sich die beiden Parteien scheinbar unversöhnlich gegenüber gestanden und bei wichtigen Themen gegensätzlich Auffassungen vertreten, besonders prominent in der Steuer- und der Gesundheitspolitik. Die parteipolitischen Positionen der Koalitionäre lagen also in wichtigen Politikfeldern weit auseinander, in der Terminologie der Vetospieler-Theorie wäre demnach niedrige Kongruenz zu konstatieren, die mit einer hohen Policy-Stabilität, also geringen Chancen für Politikveränderungen einher gehen sollte. Diese Erwartung wurde untermauert durch die Tatsache, dass mit der SPD der führende Partner der Vorgängerkoalition weiterhin an der Regierung beteiligt blieb, sodass sie Abweichungen vom Status quo mit ihrem Veto ohnehin verhindern konnte. Diese Vermutung haben wir eingangs als „Blockadethese“ bezeichnet (vgl. Egle/Zohlnhöfer i.d.B.).

Auf der anderen Seite ließen sich auch optimistischere Sichtweisen finden. So hatte die rot-grüne Regierung in der vorangegangenen Wahlperiode gemeinsam mit dem unionsdominierten Bundesrat viele der weitreichenden Reformen der Agenda 2010, insbesondere der Arbeitsmarktreformen, beschlossen, sodass es durchaus inhaltliche Gemeinsamkeiten zwischen den Parteien zu geben schien. Zudem war der Bundesrat als Vetospieler absorbiert, da die Mehrheiten

in beiden Kammern übereinstimmten, und auch das Erpressungspotenzial des linken Flügels der SPD, das Gerhard Schröder als Begründung für die Auflösung des Bundestages mit herangezogen hatte, war durch die übergroße Mehrheit der Koalition im Bundestag, in dem sie über 72 Prozent der Sitze verfügte, eingeeht. Soweit zudem der Parteienwettbewerb die jeweiligen Regierungen davon abgehalten hatte, weitreichende Reformen vorzunehmen, konnte vermutet werden, dass der Wettbewerb um Wählerstimmen zwischen den Partnern der Großen Koalition zumindest teilweise suspendiert werden würde, weil beide Seiten auch ein Interesse an gemeinsamen Erfolgen der Regierung haben müssten. Aufgrund dieser Überlegungen wurde eingangs auch eine „Reformthese“ formuliert.

Welche Sichtweise trifft nun zu? Ist es der Großen Koalition unter Angela Merkel gelungen, die Voraussetzungen zu schaffen, „dass Deutschland in zehn Jahren wieder zu den ersten drei in Europa gehört“, wie es die Bundeskanzlerin in ihrer ersten Regierungserklärung ankündigte (Merkel 2005: 77)? Wurden die „dicke[n] Bretter“ beim Föderalismus und auf dem Arbeitsmarkt, in der Bildungspolitik und bei der Eindämmung der Staatsverschuldung sowie bei der Reform der Sozialsysteme gebohrt, wie die frisch gewählte Kanzlerin Merkel (2005: 78) an jener Stelle weiter ankündigte? War die Große Koalition also eine „Koalition der neuen Möglichkeiten“ (Merkel 2005: 77) oder verwaltete sie doch nur den politischen Stillstand, der aus wechselseitiger Blockade der beiden konkurrierenden Partner entstand, die unfreiwillig in eine Regierung zusammenge-spannt worden waren? In diesem Kapitel sollen diese Fragen auf der Basis der in diesem Sammelband zusammengestellten Analysen beantwortet werden. Dabei wird zunächst eine Einschätzung der Reichweite der Reformtätigkeit der Großen Koalition gegeben, bevor anschließend die verschiedenen Erklärungsfaktoren, von der Parteipolitik und dem Wettbewerb um Wählerstimmen über institutionelle Beschränkungen und politische Führung bis hin zum Handeln in Reaktion auf Problemdruck, untersucht werden.

2 Bilanz: weder Reform- noch Blockadekoalition

War die Große Koalition nun eine Koalition der neuen Möglichkeiten oder war sie geprägt durch Stillstand und Blockade? Nimmt man alle in diesem Band untersuchten Politikfelder in den Blick, kommt man zu einem differenzierten Ergebnis. Die Regierung Merkel war weder eine Reform- noch eine Blockadekoalition, sondern eine Konstellation des Übergangs (vgl. auch Egle 2009; Zohlnhöfer 2009c). Die mit einem solchen Regierungsbündnis einhergehenden Hoffnungen und Befürchtungen waren also gleichermaßen übertrieben.

Auf der einen Seite gelang eine Reihe von Reformen, die teilweise durchaus weitreichend waren. Auch wenn das letzte Wort über die Auswirkungen der Föderalismusreformen noch nicht gesprochen ist, kam es hier doch zu nennenswerten Veränderungen (vgl. Zohlnhöfer 2009b; i.E. für die Föderalismusreform I; Renzsch i.d.B. für die Föderalismusreform II). Das Gleiche gilt für die beträchtliche Pfadabweichung in der Familienpolitik mit dem Elterngeld und dem Ausbau der Kinderbetreuung für Unter-3-Jährige (Henninger/von Wahl i.d.B.). Diese Pfadabweichung wurde zwar bereits von den rot-grünen Familienministerinnen angestrebt, aber der Durchbruch gelang erst unter der Regierung Merkel. Auch für die Fortführung und Akzentuierung der rot-grünen Umweltpolitik, insbesondere hinsichtlich des Klima- und Artenschutzes und des Ausbaus der Ökoindustrie (Jänicke i.d.B.), sowie die „neuen inhaltlichen und institutionellen“ Wege in der Integrationspolitik (Busch i.d.B.) erhielt die Große Koalition gute Noten. Das Gleiche gilt für die Erhöhung des Renteneintrittsalters – eine unpopuläre, wenngleich notwendige Maßnahme (Schmidt i.d.B.). Auch die Unternehmensteuerreform ist insgesamt als Erfolg zu bewerten, wurde mit ihr doch der deutsche Gesamtunternehmensteuersatz nach fast 20jähriger Diskussion wenigstens in die Nähe der durchschnittlichen steuerlichen Belastung in der EU-15 ohne Deutschland gesenkt, wenngleich auch mit dieser Reform bei weitem noch nicht alle Probleme der deutschen Unternehmensbesteuerung gelöst wurden (Grasl/König i.d.B.). Ein gewisser Erfolg ist der Koalition – zumindest bis zum Ausbruch der Finanzkrise im Sommer 2008 – auch bei der Haushaltskonsolidierung gutzuschreiben, wenngleich der Sparkurs schon vorher an verschiedenen Stellen aufgegeben worden war. Auch der beherzte Einsatz zur Bekämpfung dieser Krise ist auf der Habenseite der Bilanz zu vermerken, zumindest was die im internationalen Vergleich nur gering gestiegene Arbeitslosigkeit betrifft (Enderlein i.d.B.). Wenigstens einen symbolischen Erfolg, der den Vorgängerregierungen verwehrt geblieben war, konnte die Große Koalition auch bei der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge feiern, die nämlich unter die Grenze von 40 Prozent des Bruttolohns sanken (Dümig i.d.B.).

Auch in der internationalen Politik waren durchaus positive Entwicklungen zu erkennen, so etwa bei der Klimapolitik, in der Nahostpolitik sowie in der Energiesicherungspolitik (Harnisch i.d.B.). Auch bei den Entwicklungshilфеausgaben sind Erfolge zu konstatieren, wo die Ausgaben relativ zum BIP auf ein Niveau stiegen, das seit 1991 nicht mehr erreicht worden war (Schorlemmer i.d.B.). Anerkennung fand zudem die kompetente Verhandlungsführung der Bundesregierung bei der Revision des europäischen Verfassungsvertrages (Wendler i.d.B.).

Andere Reformen können dagegen nicht umstandslos als erfolgreich betrachtet werden und einige von ihnen stehen in einem Spannungsverhältnis zu-

einander. So widersprechen die „außerplanmäßigen“ Rentenerhöhungen 2008 und 2009 der Logik der Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Bemühungen um eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wurden konterkariert von der Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I für Ältere. Auch die Politik der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge insgesamt wurde infrage gestellt durch die Erhöhung der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, die durch die Reformen dieser beiden Sozialversicherungszweige ausgelöst wurden (Schmidt i.d.B.).

Daneben gab es drittens eine Reihe von Politikblockaden, bei denen gewünschte oder notwendige Reformen nicht durchgesetzt werden konnten. Das gilt für das gescheiterte Umweltgesetzbuch (Jänicke i.d.B.), aber auch für die beiden zentralen Privatisierungsprojekte der Legislaturperiode, nämlich bei der Bahn und bei der Flugsicherung, die gleichwohl aus unterschiedlichen Gründen scheiterten (Herweg/Zohnhörer i.d.B.). Auch die Frage, wie auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts reagiert werden sollte, demzufolge die Mischverwaltung durch Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen bei der Betreuung und Vermittlung von ALG II-Empfängern nicht mit dem Grundgesetz konform ist, konnte in der 16. Wahlperiode nicht beantwortet werden (Schmidt i.d.B. sowie Dümig i.d.B.). Das Gleiche gilt für das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum negativen Stimmgewicht, das ebenfalls erst in der 17. Legislaturperiode zu einer Änderung des Wahlgesetzes führen wird.

Schließlich gab es eine vierte, auf den ersten Blick etwas überraschende Art von Reformen, nämlich solche, die möglichst alle zukünftigen Optionen offenhalten sollen (vgl. auch Glaab i.d.B.). Insbesondere im Falle der Gesundheits-, aber auch der Pflegeversicherung ging es der Regierung Merkel gerade darum, durch die Reform keine Optionen zu verbauen. Vielmehr ist gerade für die Gesundheitsreform gezeigt worden, dass sie zentrale Voraussetzungen schaffte für die Durchsetzung der beiden konkurrierenden Konzepte von Bürgerversicherung und Kopfpauschale (Hartmann i.d.B.). Insofern hätten beide Koalitionspartner dank der Gesundheitsreform ihr präferiertes Reformkonzept nach einem Wahlsieg durchsetzen können.

3 Erklärung: Parteienwettbewerb und Problemdruck als bestimmende Variablen

Wie lässt sich dieses gemischte Reformmuster erklären? Wieso gelangen in einigen Bereichen durchaus größere Strukturreformen, während in anderen Bereichen Blockade vorherrschte oder nur Reformen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erreicht wurden? Diese Fragen sollen im Folgenden auf der Grundlage

bewährter und in den Beiträgen zu diesem Band verwendeter Erklärungsvariablen diskutiert werden.

3.1 Parteiendifferenzen und Koalitionseffekte

Die Parteiendifferenzhypothese sollte im Fall einer Großen Koalition vergleichsweise schwer anwendbar sein. Die Parteien, die sich in einer solchen Koalition zusammenfinden, vertreten in vielen Bereichen unterschiedliche inhaltliche Konzepte, sodass die Regierungspolitik keine klare parteipolitische Handschrift tragen sollte. In verblüffendem Gegensatz zur Wahrnehmung der Wähler, von denen rund zwei Drittel die Union als einflussreichere Kraft in der Koalition ausmachten (vgl. Schoen i.d.B.), konstatieren die meisten hier versammelten Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik eine gewisse Sozialdemokratisierung der Union. So verweisen Kathrin Dümig und Manfred G. Schmidt in ihren Beiträgen auf den Mindestlohn als von den Sozialdemokraten propagiertes Politikinstrument, dessen Durchsetzung die Union nicht verhinderte. Ähnliches lässt sich mit Annette Henninger und Angelika von Wahl und wiederum Schmidt für die Wende in der Familienpolitik sagen. Für die Gesundheitspolitik hält Anja Hartmann ebenfalls fest, „dass die Reform in wesentlichen Punkten die Handschrift der SPD trägt“ und das Antidiskriminierungsgesetz ging nach Einschätzung von Clay Clemens (2009: 132) sogar über den von der EU geforderten Umfang hinaus. Dass die Union sogar noch vor der SPD die Verlängerung des Arbeitslosengeldes I für Ältere auf die Agenda setzte, spricht ebenso für die These von der Sozialdemokratisierung der Union. Das Verhältnis von Markt und Staat neigte während der Zeit der Großen Koalition entgegen dem langjährigen Trend gleichfalls nicht länger dem ersteren zu. Das hatte, wie Herwig und Zohnhöfer zeigen, zwar teilweise, aber eben nicht ausschließlich mit der Finanzkrise zu tun, sondern auch mit der Politik der Großen Koalition. Auch in der Finanzpolitik finden sich einschlägige Beispiele – Grasls und Königs These vom Einflussvorsprung der Union in der Finanzpolitik zum Trotz: Genannt werden kann etwa die so genannte „Reichensteuer“, also der erhöhte Spitzensteuersatz für sehr hohe Einkommen, oder die Zinsschranke bei der Unternehmensteuerreform, die die Steuergestaltung multinationaler Unternehmen durch Gesellschafter-Fremdfinanzierung erschweren sollte. Zudem musste die Union auf eine Vielzahl ihrer weitergehenden Reformvorschläge, von der Steuerreform bis hin zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes verzichten. Zudem kann konstatiert werden, dass die Union auch außerhalb der Wirtschafts- und Sozialpolitik einige ihrer Vorhaben nicht durchsetzen konnte, etwa im Bereich der inneren Sicherheit (vgl. Busch i.d.B., Miller/Müller i.d.B. sowie Harnisch i.d.B.) oder bei der Verlängerung der Laufzeiten von Atomkraftwerken.

Allerdings darf nicht vergessen werden, dass auch die SPD einige Zugeständnisse an den Koalitionspartner machen musste, auf die sie lieber verzichtet hätte. Insbesondere den Mindestlohn hätte die SPD vermutlich flächendeckend eingeführt und auch die Gesundheitsreform entsprach nicht ihren Wunschvorstellungen. Wenigstens der linke Flügel der SPD hätte auch weniger großzügige Steuerentlastungen für Unternehmen bevorzugt und auf die Rente mit 67 lieber verzichtet. Hier waren es allerdings die eigenen Minister, die eine entsprechende Politik (mit) vorantrieben.

Insgesamt trugen aber, so der Befund vieler der hier versammelten Beiträge, die unterschiedlichen Ansätze der Problemlösung, die die beiden Koalitionsparteien in vielen Politikfeldern favorisierten, dazu bei, dass die verabschiedeten Reformen wenig weit reichten oder nicht problemadäquat ausfielen. So hatten die Parteien den Bundestagswahlkampf 2005 in der Gesundheitspolitik mit den konkurrierenden Konzepten von Bürgerversicherung und Kopfpauschale bestritten, die sich auch nach der Wahl nicht umstandslos in ein gemeinsames Konzept verwandeln ließen. Daher ging es bei der Gesundheitsreform dann letztlich vor allem darum, durch die Reform keine Optionen zu verbauen, also beiden Koalitionspartnern die Möglichkeit zu erhalten, bei zukünftig für sie günstigeren Mehrheitsverhältnissen ihr präferiertes Reformkonzept doch noch durchsetzen zu können (Hartmann i.d.B.). Ähnliches zeigt Bönker für die Pflegereform. Auch bei den Reformen auf dem Arbeitsmarkt ging es vor allem darum, die Durchsetzung der – den eigenen Vorstellungen widersprechenden – Konzepte des Koalitionspartners zu verhindern. So wehrte die SPD die von der Union geforderte Liberalisierung des Arbeitsmarktes praktisch vollständig ab, während ihr christdemokratischer Koalitionspartner zwar eine erhebliche Erweiterung des Geltungsbereichs von Mindestlöhnen hinnehmen musste, deren flächendeckende Einführung aber abwenden konnte (Dümig i.d.B., Schroeder i.d.B.). Selbst unter den außerordentlichen Bedingungen der Finanzkrise konnte sich die Regierung zum Teil nur auf typische großkoalitionäre Kompromisse einigen, deren Tauglichkeit wenigstens in Zweifel gezogen werden kann, wie Enderlein anhand des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes und des Bad-Bank-Gesetzes zeigt.

Auch in anderen Politikfeldern führten gegensätzliche parteipolitische Positionen zu geringer Reformreichweite oder gar zur Blockade. Beispiele sind das Umweltgesetzbuch (Jänicke i.d.B.), auf das sich die Koalition ebenso wenig einigen konnte wie auf die Privatisierung der Flugsicherung, die zunächst am Bundespräsidenten scheiterte, ehe die SPD einen zweiten Anlauf dazu nicht mehr unterstützen mochte (Herweg/Zohlhöfer i.d.B. sowie Lorenz i.d.B.).

3.2 Wettbewerb um Wählerstimmen

Ein Teil der Sozialdemokratisierung der Union, insbesondere in der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik, schlug sich darin nieder, dass die Große Koalition Veränderungen zurücknahm, auf die sich Union und SPD wenige Jahre vorher – bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat! – geeinigt hatten. Beispiele sind die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für Empfänger über 50 Jahre, die „Rentengarantie“ oder das Aussetzen der „Riester-Treppe“, also die über das qua Rentenformel vorgesehene Maß hinausgehenden Rentenerhöhungen in den Jahren 2008 und 2009. Wieso brachten Union und SPD gerade in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in der sie in der zweiten rot-grünen Wahlperiode bei entgegengesetzten Mehrheiten nennenswerte Reformen zustande gebracht hatten, nun keine weiteren Veränderungen mehr auf den Weg? Ja, warum nahmen sie die vorher gegen erheblichen gesellschaftlichen Widerstand durchgesetzten Reformen sogar zurück, obwohl sich Wachstum und Beschäftigung in die erhoffte und mit den Reformen angestrebte Richtung entwickelten?

Der Schlüssel zur Beantwortung dieser Fragen liegt in der Entwicklung des Parteienwettbewerbs in der 16. Wahlperiode. Die Partner der Großen Koalition handelten nämlich „im Schatten der Linkspartei“ (Egle i.d.B.). Die SPD hatte bereits in der zweiten Regierung Schröder bei den meisten Landtagswahlen erfahren müssen, dass Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat ein unpopuläres und wahlpolitisch höchst riskantes Unterfangen ist (Zohnhöfer 2007) und eine dramatischere Wahlniederlage blieb ihr bei der Bundestagswahl 2005 lediglich erspart, weil sie sich im Wahlkampf 2005 mit Heuschreckenrhetorik und Sozialstaatsverteidigung wieder traditionalistisch ausrichtete (v. Alemann/Spier 2008). Die Union wiederum führte das schwache Bundestagswahlergebnis 2005 in erster Linie darauf zurück, dass sie mit einem liberalen Reformprogramm angetreten war, das von den Wählern offenbar nicht akzeptiert worden war (Zolleis/Bartz i.d.B.). Und die relative Stärke der Linkspartei schien beiden Parteien deutlich zu machen, dass eigene Mehrheiten nur mit einer Politik erreicht werden konnten, die nicht als neo-liberal diffamiert werden konnte.

Unter dem Eindruck der Linkspartei versuchte insbesondere die SPD unter Kurt Beck als Parteivorsitzendem mit den Themen Mindestlohn, Rentenerhöhung und Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I die Kompetenz der SPD für Fragen der sozialen Gerechtigkeit wieder in den Vordergrund zu stellen (Raschke i.d.B.), der Union sozial kalten Neoliberalismus nachzuweisen und der Linkspartei den Wind aus den Segeln zu nehmen. Bei der Debatte um die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezuges für Ältere dürfte dies besonders vordringlich erschienen sein, hatte doch der nordrhein-westfälische CDU-

Ministerpräsident Jürgen Rüttgers die entsprechende Debatte im Herbst 2006 in Gang gebracht und seine Partei zumindest formal mittels eines Parteitagsbeschlusses auf diesen Kurs festlegen können. Beck dürfte in diesem Vorschlag die Gefahr gesehen haben, dass die SPD auch noch ihren Vorsprung bei der Kompetenz für soziale Gerechtigkeit gegenüber der Union verlieren könnte. Dass es der CDU tatsächlich genau darum gegangen sein dürfte, macht eine Bemerkung von CDU-Generalsekretär Ronald Pofalla deutlich, der die zwischenzeitliche Weigerung von SPD-Arbeitsminister Müntefering, den Arbeitslosengeld I-Bezug für Ältere zu verlängern, mit den Worten kommentierte: „Ich finde es bemerkenswert, dass die Christlich Demokratische Union sich für Interessen von Arbeitnehmern, die lange gearbeitet haben, einsetzt und die SPD dagegen hält“. Das sei „ein ganz spannender Vorgang in der großen Koalition, und ich bin sehr zufrieden, der Partei anzugehören, die in dem Fall auf der Seite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist“ (zitiert nach Spiegel Online vom 02.11.2006). Daher setzte Beck seine Position im Parteivorstand letztlich ebenso wie auf dem Bundesparteitag der SPD gegen den Widerstand Münteferings durch (Raschke i.d.B.).

Bei der Debatte um die Mindestlöhne konnten dagegen die Sozialdemokraten die Union vor sich her treiben, dienten diese doch „als das – lange vermisste – Identifikationsthema zur Profilierung der sozialen Seite der SPD in der Großen Koalition“ (Batt 2008: 222). Da die Union aber fürchtete, dass die Frage der Mindestlöhne relevant für den Ausgang der nächsten Bundestagswahl werden könnte, wurden diese schließlich trotz der ordnungspolitischen Bedenken seitens der Wirtschaftspolitiker von CDU und CSU verabschiedet (vgl. Niclaß 2008: 9). Ähnliches gilt für die „außerplanmäßigen“ Erhöhungen der Renten (und in deren Folge auch anderer Sozialleistungen) in den Jahren 2008 und 2009 – und damit in unmittelbarer Nähe zur Bundestagswahl 2009. Wiederum stimmten Union und SPD dieser Maßnahme zu – teilweise offenbar wider besseres Wissen, wurde Angela Merkel doch mit den Worten zitiert, dies sei „ordnungspolitisch kein Meisterstück“ gewesen (Kurbjuweit 2009: 112). Entsprechend mussten die Bemühungen um eine Konsolidierung des Bundeshaushaltes häufig hinter zumindest teilweise wahlpolitisch motivierten Ausgabewünschen der Koalitionsparteien zurückstehen (vgl. Grasl/König i.d.B.) wie auch Strukturreformen bei den Sozialversicherungen aus Angst vor den Wählern auf die lange Bank verschoben wurden (Schmidt i.d.B.).

3.3 Institutionen¹

3.3.1 Bundesrat und Vermittlungsausschuss

Der Bundesrat war insbesondere in der Zeit seit der Wiedervereinigung ein besonders wichtiger Vetospieler. Das lag einerseits daran, dass seine Zustimmung zu 50 bis 60 Prozent aller Gesetze zwingend erforderlich war, damit das jeweilige Gesetz in Kraft treten konnte. Andererseits war es nach 1990 praktisch die Regel, dass die jeweilige Bundesregierung keine eigene parteipolitische Mehrheit im Bundesrat mehr besaß, sondern im günstigsten Fall auf Stimmen der so genannten gemischt regierten Länder angewiesen war, in deren Regierung also eine Partei beteiligt war, die auch der Bundesregierung angehörte, während der andere Koalitionspartner auf Bundesebene in der Opposition war. Im für die Bundesregierung ungünstigeren Fall kontrollierte sogar die Bundestagsopposition die Mehrheit im Bundesrat. In beiderlei Hinsicht konnte die Große Koalition auf günstigere Verhältnisse hoffen.

So war eines der zentralen Ziele der ersten Föderalismusreform, die am 01. September 2006 in Kraft getreten ist, den Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze an allen Gesetzen zu verringern. Dieses Ziel wurde zumindest quantitativ erreicht. Lag der Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetzen in den vier Legislaturperioden nach der Wiedervereinigung nämlich bei rund 55 Prozent, so sank der entsprechende Anteil zwischen dem Inkrafttreten der Reform im September 2006 und dem Ende der Wahlperiode auf knapp 40 Prozent.² Das war der niedrigste Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze in der Geschichte der Bundesrepublik. Allerdings ist zumindest noch unklar, ob auch besonders wichtige Gesetze von der Föderalismusreform profitieren. So zeigen erste Analysen, dass es sich bei den meisten Gesetzen, bei denen die Zustimmungsbedürftigkeit entfallen ist, eher um Routineentscheidungen handelt und dass wenigstens die Schlüsselentscheidungen der Großen Koalition in der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht von einem Wegfall der Zustimmungsbedürftigkeit profitiert haben (vgl. Zohlhöfer 2009b, i.E.).

Hinzu kam allerdings, dass die Bundesregierung am Anfang ihrer Regierungszeit auch eine – allerdings knappe – eigene Mehrheit im Bundesrat besaß. Diese Mehrheit von CDU-, CSU- und SPD-Alleinregierungen oder Großen Koalitionen auf Länderebene wuchs im Jahr 2006 sogar noch an, ehe sie durch den Eintritt der FDP und der Grünen in verschiedene Landesregierungen abschmolz.

¹ Die Folgenden Ausführungen basieren auf Zohlhöfer 2009a: 10-13.

² Genau waren es 39,6 Prozent: Von 533 Gesetzen der 16. Wahlperiode, die nach dem 01. September 2006 verabschiedet wurden, bedurften 211 der Zustimmung des Bundesrates, während 322 als Einspruchsgesetze verabschiedet werden konnten (Zohlhöfer i.E.).

Seit dem Amtsantritt der CDU/FDP-Koalition in Hessen im Februar 2009 kontrollierten die Partner der Großen Koalition nur noch 30 der 69 Stimmen im Bundesrat, sodass ab diesem Zeitpunkt die Zustimmung von mindestens einem gemischt regierten Land benötigt wurde, wenn Zustimmungsgesetze im Bundesrat verabschiedet werden sollten.

Entsprechend ist der Vermittlungsausschuss, in dem Kompromisse zwischen Bundestag und Bundesrat gefunden werden sollen, in der 16. Wahlperiode keineswegs in eine Art Winterschlaf gefallen, wurde er doch in der Regierungszeit der zweiten Großen Koalition zu 18 Gesetzen angerufen. Dieser Befund ist allerdings zu relativieren durch die ausgesprochen hohe Zahl an Gesetzesbeschlüssen, die der Bundestag in der 16. Legislaturperiode fasste. Berechnet man den Quotienten aus Zahl der Anrufungen des Vermittlungsausschusses und Gesetzesbeschlüssen, so kommt man auf eine Anrufungsquote von unter drei Prozent – ein Wert, der lediglich einmal in der Geschichte der Bundesrepublik, nämlich in der 10. Wahlperiode von 1983 bis 1987, unterboten wurde. In der zweiten rot-grünen Amtszeit hatte die Anrufungsquote dagegen rund 25 Prozent betragen. Dass die Entwicklung der Anrufungsquote eng mit der Kongruenz der Mehrheitsverhältnisse zwischen beiden Kammern zusammenhängt, zeigt die zeitliche Entwicklung der Vermittlungsverfahren in der 16. Wahlperiode. Bis zum Machtwechsel in Hessen im Februar 2009, d.h. in den ersten mehr als drei Jahren des Bestehens der Großen Koalition, wurde der Vermittlungsausschuss lediglich zu acht Gesetzen angerufen. In den wenigen Monaten am Ende der Legislaturperiode, in denen die Koalition keine eigene Bundesratsmehrheit mehr besaß, kam es dagegen zu zehn Anrufungen.

Allerdings waren die wenigsten Gesetze, zu denen der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, zentrale Projekte der Regierung. Von den betroffenen Gesetzen war lediglich das Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt, kurz BKA-Gesetz, von politischer Bedeutung. Das BKA-Gesetz war im Übrigen das einzige zustimmungsbedürftige Gesetz, zu dem nicht der Bundesrat den Vermittlungsausschuss anrief. Die Länderkammer versagte dem Gesetz vielmehr schlicht die Zustimmung und überließ es der Bundesregierung, den Vermittlungsausschuss anzurufen, sollte diese das Gesetz noch retten wollen. Das tat die Bundesregierung auch und es wurde ein Kompromiss gefunden, der sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Mehrheit fand – wie auch sonst kein Gesetz am Veto des Bundesrates scheiterte. Zudem brachten die Vermittlungsverfahren in mehr als einem Drittel der Fälle überhaupt keine Änderungen an dem betreffenden Gesetz hervor (Zohlnhöfer 2009a: 11).

Natürlich konnte der Bundesrat bzw. konnten einzelne Landesregierungen auch außerhalb des Vermittlungsausschusses in eher informellen Gremien ihre

Interessen geltend machen (vgl. Stüwe 2008: 30f.) und sie taten dies durchaus effektiv, wie Grasl und König (i.d.B.) für die Erbschaftsteuerreform und deren Beeinflussung durch die bayerische Staatsregierung zeigen oder wie sich am Beispiel der Erhöhung der Mehrwertsteuer zeigen lässt, bei der der Finanzminister auf einen Teil der geplanten Kürzungen beim Personennahverkehr verzichten musste, um die Zustimmung des Bundesrates zu gewinnen (Stüwe 2008: 31). Auch bei den Föderalismusreformen war es den Bundesländern möglich, ihre Vorstellungen im Rahmen der Reformkommissionen bereits einzubringen, bevor das formale Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wurde. Dennoch ergibt sich aus den hier versammelten Beiträgen insgesamt das Bild, dass der Bundesrat vergleichsweise wenig Einfluss auf die Gesetzgebung der Großen Koalition ausübte.

3.3.2 *Das Bundesverfassungsgericht*³

Das Bundesverfassungsgericht als eines der im internationalen Vergleich besonders mächtigen Verfassungsgerichte wird als wichtiges Instrument der Opposition gegenüber der Regierung betrachtet. Das gilt insbesondere für das Recht der abstrakten Normenkontrollklage, mit der es der Opposition unter Umständen möglich ist, eine parlamentarische Niederlage noch korrigieren zu lassen. Unter den Bedingungen der Großen Koalition war gerade dieses sonst scharfe Schwert allerdings stumpf, da das Recht, eine abstrakte Normenkontrolle zu beantragen, laut Grundgesetz bis zum Dezember 2009 bei der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages lag (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). Da die Opposition aber weder ein Drittel der Bundestagssitze noch eine Landesregierung kontrollierte, besaß sie auch keine entsprechende Klagebefugnis. Eine Absenkung des Quorums auf ein Viertel der Mitglieder des Bundestages wurde im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Lissabon-Vertrages zwar im Mai 2008 beschlossen, diese Änderung trat allerdings erst nach Inkrafttreten des Vertrages in Kraft, sodass sie für die 16. Wahlperiode keine Bedeutung hatte.

Gleichwohl beschäftigte sich das Bundesverfassungsgericht auch in der 16. Wahlperiode mit verschiedenen zentralen Entscheidungen der Bundesregierung. So überprüfte es im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle die Kürzung der Pendlerpauschale bei der Einkommensteuer und entschied, dass diese verfassungswidrig sei (Grasl/König i.d.B.). Damit war einerseits ein zentraler Baustein der Konsolidierungsstrategie der Bundesregierung weggebrochen; andererseits aber passte die Rückerstattung der entsprechend eingenommenen Steuereinnahmen gut in die zum Zeitpunkt des Urteils im Dezember 2008 von der Finanzkrise

³ Für hilfreiche Anmerkungen zu diesem Abschnitt ist Sascha Kneip zu danken.

erschütterte konjunkturelle Landschaft, sodass das Urteil zu jenem Zeitpunkt die Finanzpolitik der Bundesregierung nicht mehr konterkarierte.

Gegen Teile des Gesetzes zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung, nämlich die so genannte Vorratsdatenspeicherung, wurden zudem Verfassungsbeschwerden eingelegt, und zwar einerseits von einigen Politikern aus der FDP und von den Grünen und andererseits von über 30.000 anderen Beschwerdeführern. Diese Verfassungsbeschwerden hatten insoweit Erfolg, als das Bundesverfassungsgericht Teile des Gesetzes außer Kraft setzte.

Auch über wichtige Teile der Gesundheitsreform 2007 hatte das Bundesverfassungsgericht zu urteilen. Von diesem Gesetz fühlten sich verschiedene Kläger in ihrer Berufs- und Vereinigungsfreiheit verletzt, sodass sie Verfassungsbeschwerden einlegten. In diesem Fall hielt die Reform der verfassungsrechtlichen Prüfung allerdings stand und die Richter ließen das Gesetz passieren. Auch eine Verfassungsbeschwerde gegen das Finanzmarktstabilisierungsgesetz blieb folgenlos, weil das Gericht die Klage aus formalen Gründen (noch) nicht zur Entscheidung annahm.

Schließlich hatte sich das Bundesverfassungsgericht noch mit einigen zentralen außenpolitischen Entscheidungen der Regierung Merkel auseinanderzusetzen, nämlich der Entsendung von Tornado-Flugzeugen nach Afghanistan und dem Vertrag von Lissabon (vgl. Harnisch i.d.B.). Gegen die Entsendung der Tornados hatte die Fraktion der PDS/Die Linke das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Organklage angerufen, allerdings ohne Erfolg. Gegen das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag sowie die entsprechenden Begleitgesetze wurde sowohl Verfassungsbeschwerde eingelegt (insbesondere wegen der Verletzung des Demokratieprinzips) als auch ein Organstreitverfahren durch den CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler und die Bundestagsfraktion der Linkspartei initiiert. Die Verfassungsbeschwerden waren auch insoweit erfolgreich, als das Bundesverfassungsgericht eines der relevanten Begleitgesetze als verfassungswidrig einstufte. Der Vertrag von Lissabon selbst wurde dagegen als verfassungskonform beurteilt, wenngleich das Ratifikationsverfahren bis zu einer Verabschiedung des überarbeiteten Begleitgesetzes nicht abgeschlossen werden konnte. Die Große Koalition war daher gezwungen, ein entsprechend neu gefasstes Gesetz noch kurz vor Ablauf der Wahlperiode in revidierter Fassung zu verabschieden.

Nicht das Bundesverfassungsgericht, sondern das Bundesverwaltungsgericht stoppte mit dem Mindestlohn für Briefzusteller schließlich ein weiteres Projekt der Großen Koalition (Herweg/Zohnhörer i.d.B.; Dümig i.d.B.). Allerdings machte das Bundesverwaltungsgericht für seine Entscheidung lediglich formale Gründe geltend, sodass eine entsprechende Politik grundsätzlich auch zukünftig möglich bleibt – wenn die Bundesregierung sie denn will.

Neben Entscheidungen, die die eigene Politik betrafen, hatte sich die Große Koalition aber auch mit Urteilen des Verfassungsgerichts auseinanderzusetzen, die zwar Gesetze vorhergehender Koalitionen betrafen, die aber aktuellen Handlungsdruck schufen. Wie schon häufig war auch in der 16. Wahlperiode die Finanzpolitik betroffen. Das Verfassungsgericht erzwang hier sowohl eine Reform der Erbschaftsteuer als auch eine höhere Absetzbarkeit von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung, die schließlich mit dem Bürgerentlastungsgesetz eingeführt wurde (Grasl/König sowie Schmidt i.d.B.). Auch die Regelungen zum europäischen Haftbefehl, die die rot-grüne Regierung verabschiedet hatte, hielt das Bundesverfassungsgericht für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar, sodass die Große Koalition in diesem Bereich ebenfalls aktiv werden musste (Busch i.d.B.). Schließlich hatte sich die erste Regierung Merkel auch noch mit Beanstandungen des Bundesverfassungsgerichts am vierten Hartz-Gesetz, nämlich an der Organisation der Zuständigkeit für die Empfänger des Arbeitslosengeldes II, zu befassen, ohne allerdings hier zu einem Ergebnis zu kommen (Dümig i.d.B. sowie Schmidt i.d.B.).

3.3.3 Der Bundespräsident

Der Bundespräsident ist sicherlich das machtloseste Verfassungsorgan in der Konstruktion des Grundgesetzes. Ein Vetorecht gegen Gesetze steht ihm lediglich in äußerst eng umgrenzten Fällen zu: Nur wenn der Bundespräsident der Auffassung ist, dass ein Gesetz offensichtlich verfassungswidrig oder nicht auf verfassungsgemäßem Wege zustande gekommen ist, kann er die Ausfertigung verweigern. In den über 55 Jahren des Bestehens des Grundgesetzes bis zum Amtsantritt der Großen Koalition kam dies lediglich sechs Mal vor.

In der Amtszeit der Großen Koalition kamen allerdings zwei weitere Fälle hinzu. Das Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung verwarf Bundespräsident Köhler, weil es gegen Artikel 87d GG verstoße, der vorgibt, dass die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung zu führen ist. Die Bundesregierung reagierte auf diese Entscheidung, indem sie einerseits das Grundgesetz änderte und andererseits ein revidiertes Gesetz verabschiedete. Dadurch wurden zwar einige der Kernziele der Reform durchgesetzt, aber die mit dem Gesetz ursprünglich vorgesehene materielle Privatisierung von 74,9 Prozent der Anteile an der bundeseigenen Deutschen Flugsicherung, die Einnahmen in Höhe von etwa 1 Mrd. € Erlösen sollte, kam nicht mehr zustande – insbesondere die SPD hatte das Interesse daran verloren (Herweg/Zohnhöfer i.d.B.).

Das zweite Gesetz, das der Bundespräsident nicht ausfertigen mochte, war das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation. Hier monierte Köhler, dass das „Gesetz gegen das seit dem 1. September 2006 geltende

Verbot des Artikels 84 Abs. 1 Satz 7 des Grundgesetzes verstößt, durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen“ (BT-Drs. 16/3866: 1). Dieses Gesetz wurde später in geänderter Form neuerlich verabschiedet und dann auch vom Bundespräsidenten ausgefertigt.

In einem weiteren Fall, nämlich dem Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten in Kommunikationsnetzen, erbat der Bundespräsident vor der Ausfertigung „ergänzende Informationen“, da auch bei diesem Gesetz verfassungsrechtliche Bedenken existierten (Busch i.d.B.). Dieses Gesetz fertigte Horst Köhler allerdings schließlich aus, obwohl die neue Regierung das Interesse an der Sperrung einschlägiger Internetseiten inzwischen verlor und das Gesetz daher nicht mehr anwenden möchte.

3.4 Problemdruck

In einigen Politikbereichen, insbesondere in der Finanzpolitik, aber auch beim Föderalismus war der Problemdruck zu Beginn der Regierungszeit der Großen Koalition hoch. Alle Beteiligten waren davon überzeugt, in diesen Bereichen handeln zu müssen. Entsprechend galten Reformen als dringend notwendig, um die Handlungsfähigkeit des politischen Systems zu erhalten, die Haushaltsdefizite zu begrenzen und Deutschlands Position im Standortwettbewerb zu verbessern. So hatte das Bundesverfassungsgericht sein Juniorprofessur-Urteil von 2004 auf eine außerordentlich restriktive Interpretation der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gestützt, mit der Folge, dass erhebliche Teile des Bundesrechts womöglich auch von Privaten anfechtbar geworden wären (vgl. Scharpf 2007: 202f.). Um das betroffene Bundesrecht abzusichern (und um parteipolitische Blockaden durch den Bundesrat, wie sie sowohl die Regierung Kohl als auch die rot-grüne Koalition in ihren Endphasen erlebt hatten, zu verhindern), musste also die Föderalismusreform I verabschiedet werden. Ähnliches gilt für den Bundeshaushalt: Deutschland hatte seit Jahren das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht einhalten können und auch die Große Koalition wäre ohne die Mehrwertsteuererhöhung kaum in der Lage gewesen, einen verfassungsgemäßen und EU-konformen Haushalt vorzulegen. Und dass die nominalen Steuersätze für Kapitalgesellschaften in Deutschland so hoch waren wie fast nirgends sonst in der industrialisierten Welt, wurde ebenfalls parteiübergreifend als problematisch angesehen, wie sich bereits daran zeigt, dass beispielsweise eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes bereits beim so genannten Job-Gipfel im März 2005 zwischen der damaligen rot-grünen Regierung und der seinerzeitigen Opposition verabredet und sogar ein entsprechender Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht worden war (BT-Drs. 15/5554; 15/5555),

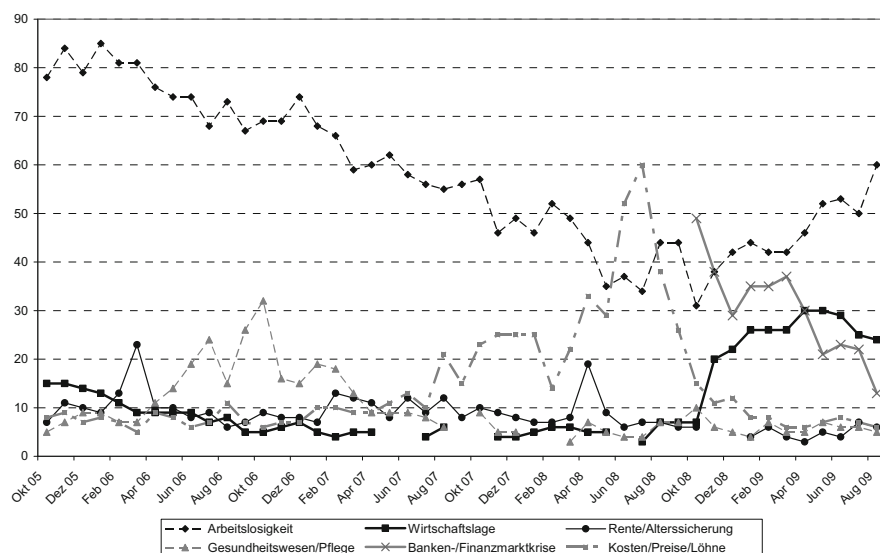
der allerdings wegen der vorzeitigen Auflösung des Bundestages nicht mehr verabschiedet wurde.

Soweit also inhaltliche Übereinstimmung bestand und die Notwendigkeit einer bestimmten Reform unbestritten war, war die Große Koalition wenigstens am Anfang ihrer Regierungszeit durchaus in der Lage, weitreichende und gelegentlich sogar unpopuläre Maßnahmen durchzusetzen.

Allerdings nahm der Problemdruck insbesondere in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in den ersten drei Regierungsjahren der Großen Koalition beständig und merklich ab: Vor dem Hintergrund befriedigenden Wirtschaftswachstums sanken die Arbeitslosenzahlen deutlich und beides ging mit steigenden Steuereinnahmen und einem schrumpfenden Haushaltsdefizit einher. Diese Entwicklung schlug sich in der Wahrnehmung der wichtigsten Probleme deutlich nieder. Waren zu Beginn der Amtszeit der Großen Koalition noch über 80 Prozent der Wähler der Meinung, das größte Problem in Deutschland sei die Arbeitslosigkeit, ging dieser Wert bis zum Ausbruch der Finanzkrise auf 30 Prozent zurück (Abbildung 1). Damit verlor das Thema Arbeitslosigkeit seinen Spitzenplatz als wichtigstes Problem, den es 15 Jahre lang fast ununterbrochen eingenommen hatte. Diese positive Entwicklung ließ in vielen Bereichen den Reformeifer deutlich erlahmen. Mit zunehmender Verbesserung der wirtschaftlichen sowie der Arbeitsmarktlage sah die Koalition größere Reformen immer weniger als notwendig an, was insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik zum Verzicht auf viele Reformen – insbesondere solche, die die Unionsparteien präferierten – führte (Dümig i.d.B.).

Spätestens im Herbst 2008 allerdings endete diese Phase abnehmenden wirtschaftspolitischen Problemdrucks. Mit der internationalen Finanzkrise, die ihren Höhepunkt in der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008 fand, und mit der daraus entstehenden realwirtschaftlichen Krise baute sich ein in dieser Form in der Geschichte der Bundesrepublik bislang unbekannter wirtschaftspolitischer Problemdruck auf. Die Wirtschaft schrumpfte im Jahr 2009 um fünf Prozent und der zweite Nachtragshaushalt für 2009 sah eine Rekordnettokreditaufnahme des Bundes von knapp 50 Mrd. Euro vor – wenngleich der tatsächliche Wert mit 34,1 Mrd. Euro um rund 15 Mrd. Euro darunter blieb. Im Verlauf der Krise kam es auch zu wachsenden Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt, wenngleich die Zahl der Arbeitslosen wenigstens bis zum Ende der Großen Koalition erstaunlich wenig anstieg.

Abbildung 1: Die wichtigsten Probleme in Deutschland



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer

Dieser ausgesprochen geringe Anstieg der Arbeitslosigkeit war allerdings zu einem nicht geringen Teil Ergebnis der Politik der Bundesregierung, insbesondere des massiven Ausbaus der Kurzarbeit (Dümig i.d.B.). Aber auch in anderen Politikbereichen griff die Bundesregierung in Reaktion auf die Krise wieder in stärkerem Maße auf wirtschaftspolitische Intervention zurück. So kam es zum ersten Mal seit über 25 Jahren – und in sehr großem Umfang – zum Einsatz der Finanzpolitik zur Stützung der Konjunktur, was allerdings gleichzeitig den Bemühungen um einen ausgeglichenen Haushalt ein Ende bereite. Mindestens ebenso einschneidend war der Politikwechsel, den die Finanz- und Wirtschaftskrise in der Beteiligungspolitik herbeiführte (Herweg/Zohnhöfer i.d.B.). Die Bundesregierung musste nicht nur wegen der fallenden Aktienkurse auf die Teilprivatisierung der Deutschen Bahn verzichten, sondern sie griff auch teilweise auf (Teil-)Verstaatlichungen zurück, wie im Fall der Commerbank und der Hypo Real Estate, für die sogar befristet die Möglichkeit einer Enteignung geschaffen wurde. Hier zeigt sich also, dass das epochale Ereignis der Finanzkrise, in deren Folge sich der größte Wirtschaftseinbruch seit 1929 entwickelte, zu einer wenigstens kurzfristigen Neujustierung der deutschen Wirtschaftspolitik führte. Der Grund für die Neujustierung dürfte vor allem in der Schwere der Krise liegen,

die Nicht-Handeln als politische Option ausschloss. Ob diese Neujustierung von Dauer sein wird, ist dagegen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend zu beurteilen.

Allerdings ist bemerkenswert, dass sich die Finanz- und Wirtschaftskrise sogar verfassungspolitisch auswirkte, bildete sie doch den zentralen Katalysator, der die Einführung der Schuldenbremse in der zweiten Föderalismusreform ermöglichte (Lorenz i.d.B.). Die verfassungsrechtliche Verpflichtung von Bund und Ländern auf eine extrem geringe Neuverschuldung deutet darauf hin, dass der massive wirtschaftspolitische Interventionismus von den Akteuren offenbar nicht als dauerhafte Politikwende interpretiert wird. Allerdings wird man auch in diesem Fall abwarten müssen, in welchem Umfang die Schuldenbremse tatsächlich Wirkung entfalten und somit den Spielraum für eine interventionistische Finanzpolitik begrenzen wird.

3.5 Leadership

Offensichtlich kam es also nicht zuletzt in solchen Bereichen zu nennenswerten Politikänderungen, in denen ein vergleichsweise hoher Problemdruck herrschte und die Reaktionen auf diesen Handlungsdruck politisch unkontrovers waren. Eine zweite Gruppe von Reformen konnte allerdings auch ohne hohen, leicht erkennbaren und akuten Problemdruck durchgesetzt werden, zu denken ist etwa an die Familien- und die Entwicklungspolitik, aber auch die Erhöhung des Renteneintrittsalters. Dies war dann allerdings, wie vor allem im Falle der Familien- und der Entwicklungspolitik, zu einem wesentlichen Teil der Führungskraft der zuständigen Ministerinnen und deren Unterstützung durch die Bundeskanzlerin zu verdanken (Henninger/von Wahl i.d.B.; Schorlemmer i.d.B.). Gleiches gilt für die Erhöhung des Renteneintrittsalters, das vor allem vom damaligen Minister vorangetrieben wurde (Schmidt i.d.B. sowie Raschke i.d.B.), aber auch für einige bildungspolitische Initiativen (Mahner/Wolf i.d.B.) und in gewisser Hinsicht auch für den Bürokratieabbau (Bach/Jantz/Veit i.d.B.). Hier zeigt sich also, dass politische Führung bzw. die Agenda-Setter-Position einer Ministerin bzw. eines Ministers sowie deren bzw. dessen Unterstützung durch die Regierungschefin eine durchaus große Rolle spielt.

Nicht unberücksichtigt sollten aber wenigstens in den Fällen Familien- und Entwicklungspolitik die günstigen Rahmenbedingungen bleiben. Dazu zählt einerseits die günstige Wirtschaftsentwicklung zwischen 2006 und 2008, die es erleichterte, die zusätzlichen Mittel bereitzustellen, sowie zweitens die Tatsache, dass der Parteienwettbewerb die entsprechenden Reformen nicht behinderte, sondern sie wenigstens im Fall der Familienpolitik sogar unterstützte.

4 Fazit

Der vorliegende Sammelband zeigt, dass die Politikergebnisse der Großen Koalition differenziert bewertet werden müssen. Einige Reformen waren durchaus weit reichend – man denke an die Föderalismusreformen, die Unternehmensteuerreform oder die Familienpolitik, aber insgesamt auch die Reaktion auf die Wirtschaftskrise. Solche Reformen gelangen entweder, wenn die Entscheidungsträger übereinstimmend einen erheblichen Problemdruck wahrnahmen und Einigkeit über die Richtung der Veränderungen herrschte, oder sie hatten ihre Durchsetzung der tatkräftigen politischen Führung der betroffenen Ministerinnen bzw. Minister und deren Unterstützung durch die Bundeskanzlerin zu verdanken.

Wo diese Bedingungen fehlten, war eher Stillstand und das Warten auf günstigere Mehrheiten zu konstatieren. Interessanterweise waren es in den allerwenigsten Fällen die institutionellen Vetospieler, die die Regierung Merkel in diesen Politikfeldern davon abhielten, in größerem Umfang Strukturreformen durchzusetzen. Vielmehr waren es die Partner der Großen Koalition selbst, die größere Reformen verhinderten. Zum einen waren die inhaltlichen Positionen beider Koalitionspartner in wichtigen Fragen ausgesprochen unterschiedlich, sodass keine Einigung auf Strukturreformen erreicht werden konnte. Beispiele sind nicht zuletzt die Gesundheits- und die Pflegereform, aber auch die Konflikte um die Regulierung des Arbeitsmarktes (Flexibilisierung vs. Mindestlöhne) können in diesem Zusammenhang genannt werden. Das zweite wichtige innerkoalitionäre Hemmnis für eine weit reichende Reformpolitik war der Wettbewerb um Wählerstimmen. Beide Koalitionspartner hatten infolge der Ankündigung oder Durchsetzung vergleichsweise einschneidender Reformen schwere Wahlniederlagen erlitten. Entsprechend versuchten beide Parteien in der Großen Koalition, auf solche Reformen möglichst zu verzichten und sich auf eher populäre Veränderungen zu konzentrieren. Erleichtert wurde diese Politik – wie bereits erwähnt – durch den zunächst sinkenden Problemdruck. „Gute Zeiten“ sind also schlechte Zeiten für umfangreiche Reformen. Diese Erkenntnis wurde auch von der Großen Koalition bestätigt.

Literatur

- Alemann, Ulrich/ Spier, Tim*, 2008: Doppelter Einsatz, halber Sieg? Die SPD und die Bundestagswahl 2005, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005. Wiesbaden, 37-65.
- Batt, Helge*, 2008: Weder stark noch schwach – aber nicht groß: Die Große Koalition und ihre Reformpolitik, in: Tenscher, Jens/ Batt, Helge (Hrsg.): 100 Tage Schonfrist.

- Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition. Wiesbaden, 215-246.
- Clemens, Clay*, 2009: Modernisation or Disorientation? Policy Change in Merkel's CDU, in: *German Politics* 18: 121-139.
- Egle, Christoph*, 2009: Weder Reform- noch Blockadekoalition. Die Bilanz der Großen Koalition, in: *vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 48 (3): 129-139.
- Kurbjuweit, Dirk*, 2009: Angela Merkel. Die Kanzlerin für alle? München.
- Lohse, Eckart/ Wehner, Markus*, 2009: Rosenkrieg. Die große Koalition 2005-2009. Köln.
- Merkel, Angela*, 2005: Regierungserklärung, in: *Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages*, 16. Wahlperiode, 4. Sitzung, 30.11.2005: 76-91.
- Niclaß, Karlheinz*, 2008: Kiesinger und Merkel in der Großen Koalition, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 16/2008: 3-10.
- Scharpf, Fritz W.*, 2007: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: *Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.): *Ende des rot-grünen Projektes: Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*. Wiesbaden, 197-214.
- Stüwe, Klaus*, 2008: Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 16/2008: 24-31.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2007: Zwischen Kooperation und Verweigerung: Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs 2002-2005, in: *Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.): *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*. Wiesbaden, 124-150.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009a: Große Koalition: Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 38: 9-14.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009b: Der Politikverflechtungsfalle entwischt? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Gesetzgebung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 19: 39-76.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009c: „Koalition der neuen Möglichkeiten“ oder Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten? Eine Bilanz der Großen Koalition unter Angela Merkel, 2005-2009, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 58 (2): 201-213.
- Zohlnhöfer, Reimut*, i.E.: Endlich Durchregieren? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: *Blumenthal, Julia von/ Bröckler, Stephan* (Hrsg.): *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*. Wiesbaden.

Autorenverzeichnis

Dipl.-Ver.-Wiss. Tobias Bach, geb. 1979, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der international vergleichenden Verwaltungsforschung und der Analyse administrativer Reformprozesse.

Internet: <http://www.uni-potsdam.de/lv-verwaltung/mitarbeiter/bachhtm.html>

Julia Bartz, M.A., geb. 1984, ist Doktorandin an der Ludwig-Maximilians-Universität München und hat dort Politikwissenschaft, Recht und Soziologie studiert. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind die politischen Systeme in den deutschen Ländern sowie die vergleichende Parteienforschung.

Dr. Frank Bönker, geb. 1965, ist Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Berufsakademie Leipzig. Sein Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind wirtschafts- und sozialpolitische Reformen in Ostmitteleuropa und der Bundesrepublik.

Prof. Dr. Andreas Busch, geb. 1962, ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Politische Ökonomie an der Georg-August-Universität Göttingen. Seine Arbeitsgebiete sind die Vergleichende Politikwissenschaft mit den Schwerpunkten Staatstätigkeitsforschung und institutionenzentrierte Analyse, Politische Ökonomie und die Politischen Systeme der Bundesrepublik Deutschland und Großbritanniens. Internet: <http://wwwuser.gwdg.de/~abuschl>

Kathrin Dümig, M.A., geb. 1982, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Politikwissenschaft, insbesondere international vergleichende Politikfeldanalyse an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind die vergleichende Politikfeldanalyse sowie die Politische Ökonomie. Internet: <http://www.uni-bamberg.de/policy>

Dr. Christoph Egle, geb. 1974, ist wissenschaftlicher Assistent am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind die vergleichende

Parteien- und Policyforschung und die Regierungssysteme der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs. Internet: <http://www.christoph-egle.de>

Prof. Dr. Henrik Enderlein, geb. 1974, ist Professor für Politische Ökonomie und stellvertretender Rektor an der Hertie School of Governance in Berlin. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind Wirtschafts- und Finanzpolitik, Internationale Politische Ökonomie sowie Europäische Wirtschafts- und Währungsintegration. Internet: <http://www.henrik-enderlein.de>

Dr. Manuela Glaab, geb. 1967, ist Akademische Oberrätin am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München und Leiterin der Forschungsgruppe Deutschland am Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P). Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Fragen des Political Leadership, in theoretischer wie auch empirischer Perspektive, sowie des modernen Regierens in westlichen Demokratien. Internet: http://www.gsi.uni-muenchen.de/personen/wiss_mitarbeiter/glaab/index.html

Maximilian Grasl, M.A., geb. 1975, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre an der Ruprecht-Karls-Universität Universität Heidelberg. Seine Forschungsschwerpunkte sind vergleichende Politikforschung, Politische Ökonomie, Europäische Integration und Empirische Politikforschung.

Prof. Dr. Sebastian Harnisch, geb. 1967, ist ordentlicher Professor für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der vergleichenden Außen- und Sicherheitspolitik, der Theorien der Internationalen Beziehungen und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Internet: <http://harnisch.uni-hd.de>

Prof. Dr. Anja Hartmann, geb. 1968, ist Juniorprofessorin für Gesundheit und Sozialstruktur in der Fakultät für Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Gesundheitspolitik, Versorgungsforschung, Public Health und Soziale Dienstleistungen. Internet: <http://www.sowi.rub.de/gessoz/index.html.de>

Prof. Dr. Annette Henninger, geb. 1966, ist Professorin für Politik und Geschlechterverhältnisse mit Schwerpunkt Sozial- und Arbeitspolitik an der Philipps-Universität Marburg. Ihre weiteren Arbeitsschwerpunkte sind Theorien

politischer Institutionen und qualitative Forschungsmethoden. Internet: <http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/institut/lehrende/henninger>

Nicole Herweg, M.A., geb. 1978, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Politikwissenschaft, insbesondere international vergleichende Politikfeldanalyse an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in der vergleichenden Politikfeldanalyse und in der Politischen Ökonomie. Internet: <http://www.uni-bamberg.de/policy>

Dipl.-Ver.-Wiss. Bastian Jantz, geb. 1978, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Besseren Regulierung und Entbürokratisierung sowie der Analyse verwaltungspolitischer Reformprozesse. Internet: <http://www.uni-potsdam.de/lv-verwaltung/mitarbeiter/jantzhtm.html>

Prof. Dr. Martin Jänicke, geb. 1937, lehrte als Professor für Politikwissenschaft an der FU Berlin und war bis 2007 Leiter der dortigen Forschungsstelle für Umweltpolitik und bis 2008 Mitglied des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Seine Untersuchungen zum „Staatsversagen“, zur „ökologischen Modernisierung“ und zu Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik sind in mehreren Sprachen erschienen.

Dr. Markus König, geb. 1975, ist Senior-Berater für Öffentliche Unternehmen und für Verwaltungsmodernisierung bei der GECON GmbH in Mannheim. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Strategie- und Organisationsoptimierungen sowie die Steuer- und Finanzpolitik. Internet: <http://www.geconweb.info>

Prof. Dr. Astrid Lorenz, geb. 1975, ist Juniorprofessorin für Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind die vergleichende Forschung zur Verfassungspolitik, zu politischen Systemen und Systemwechseln sowie das Politische System der Bundesrepublik unter Berücksichtigung der EU-Integration. Internet: <http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrbereiche/innenpolitik/mitarbeiter-innenpolitik/1680900/Astrid%20Lorenz>

Dipl.-Journ. Sebastian Mahner, geb. 1979, ist Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Schwerpunkt seiner Forschung ist die hochschulpolitische Entwicklung im föderalen System Deutschlands.

Bernhard Miller, M.A., geb. 1977, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung sowie am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft III der Universität Mannheim. Seine Forschungsschwerpunkte sind die vergleichende Institutionen- und Koalitionsforschung.

Internet: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>

Prof. Dr. Wolfgang C. Müller, geb. 1957, ist Professor für Democratic Governance am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Institutionen, Koalitionen, Governance, Parteien und Parteienwettbewerb, Political Economy.

Internet: <http://staatswissenschaft.univie.ac.at/index.php?id=24068>

Prof. Dr. Joachim Raschke, geb. 1938, lehrte als Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg. Seine aktuellen Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind politische Strategie- und Parteienforschung.

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, geb. 1949, ist Professor für Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg. Seine Arbeitsschwerpunkte sind der deutsche Bundesstaat mit dem Schwerpunkt Finanzföderalismus sowie die europäische Integration. Internet: <http://www.ipw.ovgu.de/Renzsch.html>

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt, geb. 1948, ist Professor für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Sozialpolitik im internationalen Vergleich, Demokratietheorie und vergleichende Demokratieforschung. Internet: <http://www.ipw.uni-heidelberg.de/mgschmidt>

Dipl.-Pol. Priska Schorlemmer, geb. 1981, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die Schwerpunkte ihrer Forschung liegen in den Bereichen vergleichende Politikwissenschaft, Entwicklungspolitik, Nationalismus und ethnische Konflikte.

Internet: <http://www.dhv-speyer.de/Kropp/mitarbeiter/PVS-Redaktion.htm>

Prof. Dr. Harald Schoen, geb. 1972, ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Politische Soziologie an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der politikwissenschaftlichen Einstellungs- und Verhaltensforschung und den Methoden der empirischen Sozialforschung.

Internet: <http://www.uni-bamberg.de/polsoz>

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, geb. 1960, ist Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind: Politisches System der BRD, Arbeitsmarktpolitik, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Parteien- und Organisationsforschung, Sozialstaatlicher Umbau. Internet: <http://www.masf.brandenburg.de>

Dr. Sylvia Veit, geb. 1977, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die international vergleichende Verwaltungsforschung und Policy-Analyse, insbesondere Politikformulierung, Regulierungsreform und Verwaltungsmodernisierung.

Internet: <http://www.uni-potsdam.de/lv-verwaltung/mitarbeiter/veithtm.html>

Prof. Dr. Angelika von Wahl, geb. 1963, ist Professorin in der Abteilung Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der San Francisco State University (USA). Zur Zeit nimmt sie eine Gastprofessur am Lafayette College wahr. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der vergleichenden Politikfeldanalyse und untersuchen die Genese und Entwicklung von Public Policy in fortgeschrittenen Sozialstaaten, insbesondere in Deutschland und den USA.

Internet: http://bss.sfsu.edu/polisci/faculty_profiles/vonwahl.htm
vonwahl@lafayette.edu

Dr. Frank Wendler, geb. 1974, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind die europäische Integration und Europäisierung politischer Systeme mit dem Schwerpunkt der vergleichenden Untersuchung von Parteienpositionen zur europäischen Integration.

Internet: <http://www.gesellschaftswissenschaften.uni-frankfurt.de/fwendler>

Dr. Frieder Wolf, geb. 1978, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Bildungspolitik, Staatstätigkeit der Bundesländer sowie international vergleichende Analysen der Problembearbeitung durch Staat und private Akteure.

Internet: <http://www.rzuser.uni-heidelberg.de/~fwolf2/>

Prof. Dr. Reimut Zohlhöfer, geb. 1972, ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere international vergleichende Politikfeldanalyse an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Vergleiche

chende Staatstätigkeitsforschung und die Vergleichende Politische Ökonomie sowie die vergleichende Analyse politischer Willensbildungsprozesse.

Internet: <http://www.uni-bamberg.de/policy>

Dr. Udo Zolleis, geb. 1974, hat über den Wandel des politischen Leitbildes der CDU promoviert und ist Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen. Seine Forschungsschwerpunkte sind die vergleichende Parteien-, Wahl- und Regierungsforschung sowie der Wandel der politischen Kommunikation in Deutschland. Internet: http://www.wip-online.org/Udo_Zolleis.html