

Weder Reform - noch Blockadekoalition

Die Bilanz der Großen Koalition

aus: vorgänge Nr. 187, Heft 3/2009, S. 129-139

I. Einleitung

Große Koalitionen dürfte es eigentlich gar nicht geben - zumindest nicht im Lichte politikwissenschaftliche Koalitionstheorien, die ein solches Regierungsbündnis weder typologisch eindeutig fassen noch deren Bildung befriedigend erklären können (vgl. Müller 2008). Im wirklichen Leben gibt es Große Koalitionen aber durchaus - oft in Österreich, manchmal in den Niederlanden, und in den vergangenen vier Jahren auch wieder in der Bundesrepublik. Vor allem hierzulande gilt eine Große Koalition aber als ein Ausnahmefall, den es rasch zu überwinden gilt. Warum eigentlich? Tatsächlich gingen mit der Bildung der zweiten Großen Koalition im Jahr 2005 gegensätzliche Erwartungen einher. Welche der geäußerten Hoffnungen und Befürchtungen haben sich bewahrheitet, welche nicht? Was für ein Politikprofil hinterlässt diese Regierung und wie kann dieses erklärt werden? Da bei der Beantwortung dieser Fragen der Parteienwettbewerb eine wichtige Rolle spielt, wird außerdem dessen Entwicklung während der Amtszeit der Großen Koalition analysiert und aufgezeigt, welche Veränderungen in der Wettbewerbssituation der Parteien zu beobachten waren.

Die Erwartungen an das Regierungsbündnis aus CDU/CSU und SPD waren widersprüchlich. Auf der einen Seite stand die These, dass nur eine Große Koalition in der Lage sei, schwierige, als notwendig erachtete Strukturreformen durchzusetzen.[1] Dass in Deutschland großer Reformbedarf herrsche, war auch das Leitmotiv der Begründung des Bundespräsidenten zur Auflösung des Deutschen Bundestages im Jahr 2005:

"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 ernsten Situation braucht unser Land eine Regierung, die ihre Ziele mit Stetigkeit und mit Nachdruck verfolgen kann. Dabei ist die Bundesregierung auf die Unterstützung durch eine verlässliche, handlungsfähige Mehrheit im Bundestag angewiesen." (Köhler 2005a: 1).

Tatsächlich hat eine Regierung mit einer so umfassenden Parlamentsmehrheit wie eine Große Koalition den Vorteil, nicht auf jeden Abweichler im Parlament und nicht auf jeden Parteiflügel Rücksicht nehmen zu müssen. Auch sollte der Bundesrat als Vetospieler weitgehend absorbiert sein, wird doch jede Landesregierung von einem der beiden Koalitionspartner geführt (wenn auch zum Teil in einer Koalition mit einer Partei, die sich auf Bundesebene in Opposition befindet). Eine Änderung des Grundgesetzes sollte ebenfalls sehr viel leichter zu bewerkstelligen sein. Schließlich konnte vermutet werden, dass der Parteienwettbewerb um Wählerstimmen, von dem in den vergangenen Jahren häufig eine Reform hemmende Wirkung ausging, während der gemeinsamen Regierungstätigkeit der beiden größten Parteien gedämpft und damit die Handlungskapazität der Regierung erhöht würde. Folglich mahnte Bundespräsident Köhler bei der Vereidigung der Regierung Merkel an, dass diese ihre komfortable Mehrheit dazu nutzen müsse, diejenigen

Reformen weiterzuführen, für die Kanzler Schröder keine verlässliche Mehrheit mehr zu erkennen glaubte:

"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).

Andererseits wurde aber auch darauf verwiesen, dass eine Große Koalition aufgrund der geschwächten parlamentarischen Kontrolle demokratietheoretisch problematisch sei und sich zwei gleich große Regierungsparteien gegenseitig blockieren würden und daher keine besonderen Reformfolge zu erwarten seien (vgl. Merkel 2007). Für die Blockade-These sprach, dass Union und SPD insbesondere in der Gesundheits-, Arbeitsmarkt- und Energiepolitik wenige oder keine inhaltlichen Übereinstimmungen aufwiesen. Folglich war in diesen Bereichen mit Nicht-Entscheidungen bzw. Problemverschiebungen zu rechnen. Schlimmer noch: Da die Große Koalition von vorn herein nicht auf eine Wiederholung angelegt war, konnte von den Parteien noch weniger als sonst erwartet werden, zugunsten eines zukünftigen "gemeinsamen" Erfolges kurzfristige Nachteile im Parteienwettbewerb in Kauf zu nehmen. Notwendige, aber unpopuläre Reformen wären somit wenig wahrscheinlich.

In der Rückschau ergibt sich das Bild, dass diese Hoffnungen und Befürchtungen gleichermaßen übertrieben waren. Vielmehr agierte die Große Koalition - bis zum Ausbruch der Finanzkrise im Herbst 2008 - bemerkenswert unspektakulär. Bemerkenswert ist auch, dass das Profil der Regierungspolitik gegenüber den letzten Jahren der Regierung Schröder zwar wieder sozialdemokratischer wurde, aber die SPD der große Verlierer der Großen Koalition war.

II. Das Politikprofil der Großen Koalition

Die Regierungspolitik der Großen Koalition war insgesamt uneinheitlich (vgl. Zohlnhöfer 2009a und die Beiträge in Egle/Zohlnhöfer 2010). Mindestens fünf Merkmale können unterschieden werden:

Erstens: Die Große Koalition verabschiedete durchaus einige (Struktur-) Reformen, die einer "normalen" Regierung vermutlich schwerer gefallen wären. Hier sind insbesondere die beiden Föderalismusreformen zu nennen, auch wenn deren Auswirkungen noch nicht abschließend bewertet werden können (vgl. Zohlnhöfer 2010). Die Rahmengesetzgebung des Bundes wurde abgeschafft, womit einige Politikfelder der alleinigen Kompetenz der Länder zufielen und mit der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse wurde ein weitgehendes Neuverschuldungsverbot ab dem Jahr 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) festgeschrieben. Wie bereits während der ersten Großen Koalition (1966/1969) wurde damit auch in der Amtszeit der zweiten CDU/CSU-SPD-Regierung das Grundgesetz überdurchschnittlich stark verändert (vgl. Lorenz 2010). Weitere beachtliche Reformen waren die Erhöhung der Altersgrenze in der Rentenversicherung auf 67 Jahre, die Unternehmenssteuerreform mitsamt der Einführung einer Abgeltungssteuer, die Erhöhung der Umsatzsteuer auf 19 Prozent, damit zusammenhängend die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40 Prozent des Bruttolohnes und schließlich die Abschaffung der Eigenheimzulage und der Pendlerpauschale (wenn auch letztere nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes wieder eingesetzt werden musste). Viele dieser Themen standen schon seit über 10 Jahren auf der politischen Agenda, konnten von den Vorgängerregierungen Kohl und Schröder aber nicht oder nur zum Teil erfolgreich bearbeitet werden (vgl. Egle 2008: 217-288). Diese Maßnahmen zielten außerdem auf die von Bundespräsident Köhler angemahnte Sanierung der Staatsfinanzen und die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland ab und folgten damit noch dem Reformimpuls der Agenda 2010. Auch mit der (zumindest intendierten) Steigerung der Effizienz des Regierungssystems im Rahmen der Föderalismusreformen nahm die Große Koalition ein zentrales Anliegen des Staatsoberhauptes auf.

Zweitens: Parallel zu diesen eher angebotsorientierten Maßnahmen wurden auch einige dazu gegenläufige

Entscheidungen getroffen, die in Richtung einer "Resozialdemokratisierung" der Regierungspolitik gingen. Hier ist zunächst die starke Ausweitung branchenspezifischer Mindestlöhne zu nennen, die sogar weit über das im Koalitionsvertrag Vereinbarte hinausging (vgl. Dümig 2010). Auch mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I und den verschiedenen ad hoc-Maßnahmen zur Stabilisierung und Erhöhung der Rentenzahlungen (speziell im Wahljahr) wurden einige Zumutungen der vergangenen Jahre zurückgenommen. Der paradoxe Befund, dass nach Eintritt der Union in die Bundesregierung die Regierungspolitik nicht etwa marktwirtschaftlicher, sondern vielmehr sozialdemokratischer wurde, kann zu weiten Teilen auf den Parteienwettbewerb zurückgeführt werden, der während der 16. Legislaturperiode "im Schatten der Linkspartei" verlief (s. u.).

Noch überraschender als die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Korrekturen war der von einer CDU-Ministerin eingeleitete Paradigmenwechsel hin zu einer sozialdemokratisch geprägten Familienpolitik. Mit der Einführung des Elterngeldes und dem Programm zum Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahren wurde das Ziel verfolgt, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, vor allem für akademisch gebildete Frauen (und Männer). Diese Abkehr vom traditionellen Familienbild wurde bereits während der Amtszeit der Regierung Schröder vorbereitet, von dieser aber noch nicht umgesetzt. Ähnlich wie bei den Hartz-Reformen kam auch hier das sog. "Nixon-goes-to-China"-Theorem zum Tragen: umstrittene Entscheidungen können besonders gut von denjenigen Akteuren durchgesetzt werden, von denen man dies am wenigsten erwartet. Auch in der Klima- und Entwicklungshilfepolitik agierte die Große Koalition eher progressiver als die Regierung Schröder. Das Thema Klimaschutz wurde erstmals "Chefsache" und von Kanzlerin Merkel mit Nachdruck auf internationaler Ebene verankert, während der Etat für Entwicklungszusammenarbeit eine deutliche Steigerung erfuhr. Das überraschende Profil in der Familien- und Entwicklungshilfepolitik kann u. a. mit dem direkten Einfluss der Bundeskanzlerin bzw. deren Unterstützung der entsprechenden Ministerinnen erklärt werden (vgl. Henninger/von Wahl 2010; Schorlemmer 2010).[2]

Drittens: Folgte auf das Ende der rot-grünen Regierung eine Sozialdemokratisierung der Regierungspolitik, schlug sich in der Umwelt- und Innenpolitik der Regierungseintritt der Union und das Ausscheiden der Grünen in der zu erwartenden Richtung nieder. Während unter Rot-Grün eher das Ziel der Ausweitung bürgerlicher Freiheitsrechte im Mittelpunkt stand, konzentrierte sich die Große Koalition auf eine Ausweitung der Kompetenzen von Ermittlungsbehörden. Der Wandel von einer liberalen zu einer restriktiven Innenpolitik begann jedoch bereits in der zweiten Amtsperiode der Regierung Schröder (vgl. Busch 2007), wie auch in der Umweltpolitik der anfängliche rot-grüne Elan bereits in der 15. Wahlperiode zum Erliegen kam (vgl. Jacob/Volkery 2007). Mit Ausnahme der Klimapolitik rückte die Umweltpolitik während der Großen Koalition weiter in den Hintergrund, zumal die Verabschiedung eines Umweltgesetzbuches abermals nicht gelang und aufgrund der Neuordnung von Gesetzgebungskompetenzen Verschlechterungen beim Natur-, Boden- und Gewässerschutz befürchtet werden (vgl. Jänicke 2010).

Viertens: Die Regierung Merkel ging auch mit einigen Blockaden und Problemverschiebungen einher. Beispielhaft hierfür steht die Gesundheitspolitik, wo sich mit der Kopfpauschale (Union) und der Bürgerversicherung (SPD) zwei unvereinbare Reformkonzepte gegenüberstanden. Der Großen Koalition gelang hier das Kunststück, den Status quo zu verändern, ohne eine der beiden Alternativen zu wählen, diese aber auch nicht auf Dauer auszuschließen. Ergebnis dieses primär machtpolitisch motivierten Abwartens auf andere Mehrheitsverhältnisse war die sachlich nicht zwingende Einführung des Gesundheitsfonds. Dieser wurde von nahezu allen Experten als misslungen bezeichnet, zumal damit keines der hinlänglich bekannten Finanzierungsprobleme gelöst wurde. Außerhalb des Blicks der Öffentlichkeit gelang im Gesundheitswesen jedoch auch eine Strukturreform, mit der die Steuerungskapazität des Staates gestärkt und der Einfluss partikularer Interessensverbände geschwächt wurde (vgl. Bandelow/Schade 2008). Auch in der Pflegepolitik verfolgten die Regierungsparteien gegensätzliche Ziele: die Union wollte eine (zumindest ergänzende) Kapitaldeckung einführen, die SPD hingegen die Trennung von privater und gesetzlicher Versicherung überwinden. Im Ergebnis wurden einige Leistungen und der Versicherungsbeitrag erhöht, eine Lösung des manifesten Finanzierungsproblems aber ebenfalls in die Zukunft verschoben (vgl. Bönker 2010). Die prominenteste Nicht-Entscheidung gab es schließlich hinsichtlich des Atomausstieges, bei dem das Festhalten am Status quo der inhaltlichen Position der SPD entsprach, während die Union darauf zählte, den

Ausstieg aus der Atomenergie nach einem Ausscheiden der Sozialdemokratie aus der Regierung rückgängig machen zu können.

Fünftens: Neben diesen Problemverschiebungen nutzte die Regierung beim Management der Finanzkrise die einer Großen Koalition zugeschriebene besondere Handlungsmacht in vollem Umfang aus. In zum Teil atemberaubender Geschwindigkeit wurden Gesetze zur Bankenrettung und zur Konjunkturstützung verabschiedet, die ein Finanzvolumen umfassen (auch in Form von Bürgschaften), das unter normalen Umständen nur über Jahre hinweg bewegt wird. Inwiefern diese Entscheidungen eine angemessene Antwort auf die Krise waren, lässt sich vermutlich erst in einigen Jahren beurteilen. Unbestritten ist, dass die Große Koalition mit diesen Maßnahmen eine enorme finanzielle Hypothek hinterlässt. So prognostiziert die EU-Kommission einen Anstieg der deutschen Staatsverschuldung auf knapp unter 100 Prozent des BIP bis zum Jahr 2020 (FTD 10.09.09).

Wie lautet nun das Gesamtfazit zur Regierungspolitik der Großen Koalition? Als unbegründet erwies sich zunächst die Befürchtung, eine Große Koalition missbrauche ihre besondere Handlungsmacht. Selbst diese Regierung wurde vom Bundesrat, dem Bundesverfassungsgericht und zweimal sogar vom Bundespräsidenten in Schranken gewiesen (vgl. Zohlnhöfer 2009b). Diese waren allerdings selten unüberwindbar. Die Einsprüche des Bundesrates wurden vom Bundestag überstimmt oder es wurde eine Lösung im Vermittlungsverfahren gefunden. Nachdem der Bundespräsident die Privatisierung der Flugsicherung aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken zurückgewiesen hatte, änderte die Große Koalition das Grundgesetz. Lediglich den Urteilssprüchen des Bundesverfassungsgerichtes (z. B. Pendlerpauschale, Begleitgesetz zum Lissabon-Vertrag) musste sich die Regierung beugen.

Widersprochen werden kann auch der Behauptung, die Große Koalition habe eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners betrieben. Eingedenk der oben genannten Strukturreformen und der Tatsache, dass bis zum Jahr 2008 die Arbeitslosigkeit spürbar zurückging und zum ersten Mal seit der Deutschen Einheit ein ausgeglichener Staatshaushalt in Reichweite war, hätte der Großen Koalition durchaus eine erfolgreiche Sanierungsarbeit im Sinne der eingangs genannten Mahnungen des Bundespräsidenten bescheinigt werden können - wenn die Finanzkrise nicht gewesen wäre. Eine reine Blockade-Koalition war die Regierung Merkel jedenfalls nicht. Gleichwohl fällt ihre Reformbilanz schwächer aus als diejenige der Regierung Schröder. Negativ fällt insbesondere ins Gewicht, dass in der Phase des konjunkturellen Aufschwungs auf eine ausgabenseitige Konsolidierung der Staatsfinanzen verzichtet wurde (vgl. Grasl/König 2010). Gegenüber der rot-grünen Regierung bewies die Große Koalition also nicht mehr, sondern weniger Mut zur Durchsetzung unpopulärer Reformen. Warum gerade diese Erwartung an eine Große Koalition nicht erfüllt wurde, liegt im Ergebnis der Bundestagswahl 2005 und der gestärkten Rolle der Linkspartei im Parteienwettbewerb begründet.

III. Gewinner und Verlierer im Parteienwettbewerb

Das Ergebnis der Bundestagswahl 2005 wurde vielfach als eine Zäsur in der Entwicklung des deutschen Parteiensystems interpretiert. Durch die gestiegene Anzahl der im Parlament in relevanter Größe vertretenen Parteien nahm die Fragmentierung des Parteiensystems zu, durch das Erstarken einer (linken) Flügelpartei dessen Polarisierung. Die bisherige koalitionspolitische Segmentierung in die beiden Lager Schwarz-Gelb vs. Rot-Grün wurde in Frage gestellt (vgl. Niedermayer 2008). Blieben die Veränderungen in den beiden ersten Aspekten im internationalen Vergleich eher gering (vgl. Dalton 2008), ergab sich hinsichtlich der Bedingungen der Mehrheitsbildung in der Tat ein nennenswerter Bruch. Zum ersten Mal verfügte neben der Großen Koalition kein anderes Zweierbündnis über eine absolute Mehrheit. Folglich war zu vermuten, dass neue Koalitionskonstellationen vorbereitet oder getestet würden, zumal sich der Durchbruch zu einem "echten" 5-Parteien-System (Pappi 2009: 188) während der 16. Legislaturperiode auf Länderebene konsolidierte. Tatsächlich schritt der Erosionsprozess der Volksparteien bei fast allen Landtagswahlen

während der Amtszeit der Großen Koalition voran. Die Verluste der Unionsparteien betrugen im Schnitt 5,4 Prozentpunkte, die der SPD 2,5. Gleichzeitig erzielten die kleinen Oppositionsparteien durchgängig Stimmengewinne (Linke: +3,2 Prozentpunkte; FDP: +2,5; Grüne: +1,7) und der Linkspartei gelang erstmals der Einzug in fünf westdeutsche Landesparlamente (vgl. Egle 2010). Damit setzte sich genau derjenige Trend einer wachsenden Fragmentierung des Parteiensystems fort, der die Bildung der Großen Koalition erzwungen hatte.

Trotz dieser Entwicklungen beschränkten sich die koalitionspolitischen Innovationen auf die Bildung einer schwarz-grünen Koalition in Hamburg. Den Mut, ohne Koalitionsaussage in den Bundestagswahlkampf 2009 zu gehen, brachten Grüne und FDP nicht auf. Zu groß war in beiden Parteien die Befürchtung, bei einer auf Eigenständigkeit setzenden Strategie den größten Teil der rot-grünen bzw. schwarz-gelben Wechselwähler an die jeweils größere Partei zu verlieren.[3] Auch der SPD gelang es nicht, ihre Koalitionsoptionen zu erhöhen - zumindest nicht auf Bundesebene. Nach dem Ausschluss einer Zusammenarbeit mit der Linkspartei hatte sie sich damit faktisch auf die Alternativen Große Koalition oder Opposition festgelegt. Ausgehend vom Verhalten der SPD gegenüber der Linkspartei kann auch die zentrale Entwicklung des Parteienwettbewerbs während der Amtszeit der Großen Koalition benannt werden: eine Linksverschiebung, von der alle Parteien bis auf die FDP erfasst wurden.

Diese Linksverschiebung war zunächst eine Reaktion auf das Wahlergebnis von 2005. Die Union verschenkte seinerzeit mit einem wirtschaftsliberal geprägten Wahlprogramm und der Ankündigung unpopulärer Entscheidungen (z.B. Erhöhung der Mehrwertsteuer) den schon sicher geglaubten Wahlsieg, während SPD und Grüne nach den unpopulären Reformen der Agenda 2010 Verluste an die Linkspartei zu verzeichnen hatten.[4] Damit waren die wahlstrategischen Anreize klar für eine sozialstaatsfreundlichere Politik und gegen eine Fortführung der Schröder'schen Reformen gesetzt. Diese Anreize wurden während der 16. Legislaturperiode von den Wählern aufrechterhalten, da die Linkspartei bei fast allen Landtagswahlen Stimmengewinne (meist auf Kosten der SPD) erzielte. Auch auf der Angebotsseite des Parteienwettbewerbs setzte die LINKE die Sozialdemokraten unter Druck, indem sie Forderungen der SPD erhob und zuspitzte, die diese in der Großen Koalition nicht oder nur zum Teil umsetzen konnte (v. a. beim Mindestlohn). Unter diesem linken Profilierungsdruck stehend nahm die SPD schließlich sowohl in ihrem Regierungshandeln als auch auf programmatischer Ebene eine linke Kurskorrektur gegenüber den Reformen der Agenda 2010 vor (vgl. Egle 2009). Auch die Grünen und die Union konnten sich diesem Schatten der Linkspartei nicht entziehen (vgl. Tabelle 1). Zwar konkurrieren die Unionsparteien im Gegensatz zu SPD und Grünen nicht direkt mit der Linkspartei um Wählerstimmen und hatten aufgrund ihrer negativen Erfahrungen mit einem wirtschaftsliberalen Reformprogramm bereits Grund genug für eine Rückkehr zu einer stärker sozialstaatsfreundlichen Politik. Aber erst die Linksbewegung der SPD ermöglichte es der CDU/CSU, in sozioökonomischen Fragen wieder in die Mitte des politisch-ideologischen Spektrums vorzustoßen, welche sie im Zuge ihres Leipziger Reformprogramms verlassen hatte und die zwischenzeitlich von der SPD besetzt worden war. Von enttäuschten Unionswählern, denen diese (Re-) Sozialdemokratisierung der CDU zu weit ging, profitierte elektoral schließlich die FDP, die als einzige Partei dieser Linksbewegung nicht folgte. Der größte Gewinner des Schattens der Linkspartei war damit ausgerechnet diejenige Partei, die als einzige weiterhin ein wirtschaftsliberales Programm anbietet.

Tabelle 1: Annäherung der anderen Parteien an die Positionen der Linkspartei seit 2005
XXXXXXX Tabelle

Zweiter Sieger dieser Entwicklungen waren die Unionsparteien. Diese erlitten zwar durchgängig Stimmenverluste an die FDP, aufgrund einer gemeinsamen Regierungsperspektive war dies strategisch aber kein großer Nachteil. Außerdem kompensierte die Union nach der Rückeroberung der politischen Mitte die bei der Bundestagswahl 2009 erlittenen Stimmenverluste an die FDP zu drei Vierteln durch Stimmenzuflüsse von der SPD.⁵ Die Sozialdemokratisierung der Union und die dadurch in Kauf genommenen Stimmenverluste an die FDP mögen Bundeskanzlerin Merkel innerparteilich einige Schwierigkeiten bringen. Es war aber vermutlich die einzig Erfolg versprechende Strategie, überhaupt eine parlamentarische Mehrheit für ein schwarz-gelbes Bündnis zu erringen. Verlierer der Linksverschiebung des Parteienwettbewerbs waren die Parteien des linken Lagers. An erster Stelle steht die SPD, die die günstige

zentrale Position im Parteienwettbewerb räumte, ohne jedoch Stimmen von der Linkspartei zurück zu gewinnen. Der Misserfolg dieser Strategie liegt in ihrer Widersprüchlichkeit begründet. Trotz einer inhaltlichen Annäherung an die Linkspartei wurde eine Koalition mit dieser ausgeschlossen und stattdessen das Ziel formuliert, zusammen mit dem Lieblingsfeind FDP (und den Grünen) das Kanzleramt zurückzuerobern. Erfolgreicher wäre es vermutlich gewesen, sich zu den Reformen der Agenda 2010 zu bekennen, also die Mitte nicht der Union zu überlassen, aber dennoch die Linkspartei als potenzielle Koalitionsressource zu nutzen. Die strategische Herausforderung für die SPD in den kommenden Oppositionsjahren besteht also nicht darin, sich entweder "links" oder "in der Mitte" zu positionieren, sondern die Medianwählerposition zurückzuerobern und *gleichzeitig* ein Regierungsbündnis mit der Linkspartei vorzubereiten. Ob dies gelingt, hängt auch von der Linkspartei und deren Fähigkeit ab, ihre inneren Widersprüche zwischen Protest- oder Regierungspartei zu überwinden. Eine klare Perspektive auf ein Regierungsbündnis mit der SPD wird diesen Prozess eher erleichtern als behindern, wie am Beispiel der Grünen während der 90er Jahre zu beobachten war. Die Grünen selbst errangen während der Amtszeit der Großen Koalition fast nur Pyrrhussiege. Sie erzielten zwar wie FDP und Linkspartei bei der Bundestagswahl 2009 ihr bislang bestes Ergebnis, profitierten unter den kleinen Parteien aber am wenigsten von der Erosion der Volksparteien.

IV. Schluss

Was bleibt von der zweiten Großen Koalition in der bundesdeutschen Geschichte? Neben dem bereits erläuterten uneinheitlichen Politikprofil vor allem die Erkenntnis, dass die mit einer solchen Regierungskonstellation einhergehenden Hoffnungen und Befürchtungen gleichermaßen übertrieben sind. Die Regierung Merkel der Jahre 2005 bis 2009 war weder eine Reform-, noch eine Blockadekoalition, sondern eine Konstellation des Übergangs. Das bedeutet nicht, dass es zwangsläufig verlorene Jahre waren - aber "brauchte" Deutschland diese Regierung? Wolfgang Merkel zufolge (2007: 36) bedürfen Große Koalitionen einer doppelten Legitimation: "A priori beziehen Große Koalitionen ihre Rechtfertigung aus der Kombination drängender politischer Probleme bei gleichzeitiger Abwesenheit von politisch wie arithmetisch möglichen Koalitionsoptionen. Ex post beziehen sie ihre raison d'être aus der Lösung jener Probleme, die a priori ihr Zustandekommen gerechtfertigt haben" (ebd.). Vor diesem Hintergrund schneidet die zweite Große Koalition gar nicht schlecht ab, kann sie hinsichtlich der eingangs genannten Ermahnungen des Bundespräsidenten doch einiges vorweisen: Der Föderalismus wurde in einem kaum für möglich gehaltenen Umfang reformiert, die Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Kapitaleinkünften ist nun einigermaßen "wettbewerbsgerecht", die familienpolitische Wende und die Rente mit 67 sind angemessene Antworten auf den demographischen Wandel, und bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise hatte sich die Haushaltslage entspannt und war die Arbeitslosigkeit stetig zurückgegangen. Außerdem ist anzunehmen, dass einer anderen Regierungskonstellation die Bewältigung der Finanzkrise nicht besser gelungen wäre. Wahrscheinlich hätte weder eine rot-grüne noch eine schwarz-gelbe Regierung vollkommen andere Entscheidungen getroffen. Diese wären allerdings vermutlich Gegenstand heftiger parteipolitischer Auseinandersetzungen geworden und zum Teil im Bundesrat blockiert worden, was gewiss nicht zur Beruhigung der Bevölkerung beigetragen und die Wirkung der Konjunkturpakete tendenziell vermindert hätte.

Von eher zweifelhaftem Erfolg war die Große Koalition jedoch für die sie tragenden Parteien. Dies betrifft insbesondere die SPD, die in den vergangenen vier Jahren mit der widersprüchlichen Strategie scheiterte, der Linkspartei inhaltlich entgegen zu kommen, ein Regierungsbündnis mit ihr aber auszuschließen. Im Ergebnis unterlag die Sozialdemokratie nicht nur einer elektoralen Auszehrung, sondern hatte im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 auch keine realistische Machtperspektive mehr. Vielmehr erlaubte sie mit ihrer Linksbewegung der Union die Wiederbesetzung der strategisch günstigen Mitte-Position, die die SPD nach den schmerzhaften Erfahrungen mit der Agenda 2010 aufgeben zu müssen glaubte. Für die Unionsparteien waren die bei fast allen Landtagswahlen erlittenen Stimmenverluste zwar schmerzhaft, aber weniger

tragisch, da die an die FDP gewanderten Stimmen für eine gemeinsame Regierungsbildung nicht verloren waren.

Nach der Bildung einer schwarz-gelben Bundesregierung ist davon auszugehen, dass sich der Parteienwettbewerb auf Bundesebene nach den Jahren der Unsicherheit wieder stärker nach der Logik eines Zweigruppen-Parteiensystems ordnen wird (CDU/CSU und FDP vs. SPD, Grüne und LINKE), wobei die koalitionspolitische Ausgrenzung der Linkspartei nicht von Dauer sein wird. Auf Ebene der Bundesländer sind angesichts der gestiegenen Fragmentierung des Parteiensystems und regionaler Besonderheiten koalitionspolitische Innovationen nicht auszuschließen, wobei hier den Grünen eine wichtige Rolle zukommt (siehe Hamburg und Saarland). Sollten die Grünen beabsichtigen, sich als Scharnierpartei zwischen Union und FDP auf der einen und SPD und Linkspartei auf der anderen Seite zu positionieren, könnten sie - obwohl kleinste Partei - machtpolitisch der große Gewinner des 5-Parteien-Systems sein, das sich während der Amtszeit der Großen Koalition konsolidiert hat.

[1] So beispielsweise die Schlussfolgerung von Manfred G. Schmidt (2007: 310) in seinem Resümee zur Sozialpolitik der Regierung Schröder: "Die politischen Kosten einer Sozialstaatsreform, insbesondere einer Sanierungsreform, so wie sie in Deutschland fällig ist, übersteigen [...] offenbar die Kräfte einer Partei. Hierfür braucht man wohl die Schultern von zwei großen Parteien."

[2] In diesem Fall trifft sich politikwissenschaftliche Ferndiagnose und Selbsteinschätzung. Auf die Frage, was ihre überraschendste Erfahrung während ihrer Amtszeit gewesen sei, antwortete Angela Merkel: "Welches Gewicht das Wort des Kanzlers hat. Dass ich so manches beeinflussen konnte, wie das stärkere Bemühen um die Integration der Migranten, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, verstärkte Forschungsmittel und eine höhere Entwicklungshilfe für Afrika. Bei den Beratungen in der Koalition kam es darauf an, dass ich den jeweiligen Ministern den Rücken für diese Vorhaben stärke." (Interview mit Alice Schwarzer in: Emma 5/2009, 21).

[3] Die Wählerwanderungen bei der Bundestagswahl 2009 bestätigen diese Überlegungen: Die Stimmengewinne der FDP (insgesamt fast 1.7 Millionen) kamen zu ungefähr zwei Drittel von der Union (gut 1,1 Millionen), die Zuflüsse zu den Grünen (insgesamt 920.000) zu über 90% von der SPD (860.000) <http://wahlarchiv.tagesschau.de/flash/?wahl=2009-09-27-BT-DE>>

[4] Fast die Hälfte der SPD-Verluste 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 Verluste an andere Parteien aus (Neu 2006: 18).

[5] Zwar verloren CDU/CSU über 1,1 Millionen Stimmen an die FDP, die Union konnte aber auch 870.000 von den Sozialdemokraten gewinnen (<http://wahlarchiv.tagesschau.de/flash/?wahl=200909-27-BT-DE>).

Literatur

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.

Bönker, Frank, 2010: Die Pflegepolitik der Großen Koalition, in: Egle, Christoph/Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.), Die Große Koalition 2005-2009, Wiesbaden, i.E.

Busch, Andreas, 2007: Von der Reformpolitik zur Restriktionspolitik? Die Innen- und Rechtspolitik der zweiten Regierung Schröder, in: Egle, Christoph/Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes,

Wiesbaden, 408-430.

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.

Dümig, Kathrin, 2010: Ruhe nach und vor dem Sturm: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Die Große Koalition 2005-2009*, Wiesbaden, i.E.

Egle, Christoph, 2008: Reformpolitik in Deutschland und Frankreich. Wirtschafts- und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen, Wiesbaden.

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.

Egle, Christoph, 2010: Im Schatten der Linkspartei. Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs während der 16. Legislaturperiode, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Die Große Koalition 2005-2009*, Wiesbaden, i.E.

Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), 2010: *Die Große Koalition 2005-2009. Eine Bilanz der Regierung Merkel*, Wiesbaden, i.E.

Grasl, Maximilian/König, Markus, 2010: Von Außen getrieben. Die Finanzpolitik der Großen Koalition, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Die Große Koalition 2005-2009*, Wiesbaden, i.E.

Henninger, Annette/von Wahl, Angelika, 2010: Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Die Große Koalition 2005-2009*, Wiesbaden, i.E.

Jacob, Klaus/Volkery, Axel, 2007: Nichts Neues unter der Sonne? Zwischen Ideensuche und Entscheidungsblockade - die Umweltpolitik der Bundesregierung Schröder 2002-2005, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes*, Wiesbaden, 431-452.

Jänicke, Martin, 2010: Die Umweltpolitik der Großen Koalition, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Die Große Koalition 2005-2009*, Wiesbaden.

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.

Lorenz, Astrid, 2010: Neue Muster der Verfassungspolitik unter der Großen Koalition, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Die Große Koalition 2005-2009*, Wiesbaden, i.E.

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., 2008: Warum große Koalitionen? Antworten aus koalitionstheoretischer Sicht, in:

Niedermayer, Oskar, 2008: Das fluide Fünfparteiensystem nach der Bundestagswahl 2005, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*, Wiesbaden, 9-35.

Schmidt, Manfred G., 2007: 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.

Schorlemmer Priska, 2010: Die Entwicklungspolitik der Großen Koalition, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Die Große Koalition 2005-2009*, Wiesbaden, i.E.

Zohlnhöfer, Reimut, 2009a: "Koalition der neuen Möglichkeiten" oder Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten? In: *Gesellschaft -Wirtschaft -Politik* 58 (2), 201-213.

Zohlnhöfer, Reimut, 2009b: Große Koalition: Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38/2009, 9-14.

Zohlnhöfer, Reimut, 2010: 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, i.V.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/187-vorgaenge/publikation/weder-reform-noch-blockadekoalition/>

Abgerufen am: 16.08.2026