

Wie regiert die zweite Große Koalition?

Roland Sturm



Roland Sturm

Zusammenfassung: Die zweite Große Koalition ist eine Koalition „auf Augenhöhe“. Der parteipolitische Wettbewerb zwischen Union und SPD wird in der Koalition dadurch gebändigt, dass die Koalitionspartner gleichberechtigt entscheiden und bereit sind, grundsätzliche politische Differenzen auszuklammern. Als hilfreich erwies sich dabei, die Interpretation des Wählerwillens 2005 als Sehnsucht nach mehr „sozialer Gerechtigkeit“, die zum Bezugsrahmen der Regierungspolitik wurde. Die Finanzkrise hat der Großen Koalition eine neue Aufgabe gestellt, die unter Umständen auch begründen kann, weshalb die Große Koalition nach 2009 weiter geführt werden sollte.

Die Regierungszeit der Großen Koalition geht zu Ende. Sie hat vier Jahre gehalten, alleine das gilt manchen als Erfolg. Eine Reihe von Beobachtern halten gar eine Neuauflage der Großen Koalition nach der Bundestagswahl 2009¹, sollte das Wahlergebnis dies als Option nahe legen, für nicht ausgeschlossen. Dies ist nicht selbstverständlich, denn in der Koalition fanden die führenden Parteien zweier unterschiedlicher politischer Lager zueinander. Auch wenn diese Lager ideologisch aufgeweicht sein mögen, bleibt das jeweilige Lager für die Großparteien eine attraktive Machtperspektive. Nur als größte Partei in einem Regierungslager können sie die Politik dominieren. Erfolge wurden von den Koalitionspartnern stets daran gemessen, welchen zuordenbaren Nutzen (mit entsprechender demoskopischer Resonanz) einzelne Beschlüsse für SPD oder Union hatten.

Lagerpolitik

Dass das Risiko großer Veränderungen, trotz der parlamentarischen Möglichkeiten, diese durchzusetzen, von den Koalitionspartnern gescheut wurde, überrascht in diesem Kontext wenig. Die Erwartung, dass die Große Koalition große Probleme lösen würde, erwies sich als Trugschluss. Lieber weniger erreichen, als bei der nächsten Wahl wegen eines bei den Wählern möglicherweise ungeliebten Großprojekts scheitern, lautete die politische Leitlinie. Das Management von Politik war wichtiger als ihre Gestaltung. Zum Erfolgsmaßstab wurde die Fähigkeit der Koalition, sich politisch zu einigen. Auch Kritiker bescheinigen der Kanzlerin, dass hier der Schlüssel für ihre Beliebtheit in der Be-

völkerung zu suchen ist: „Vor dem Hintergrund dieses politischen Bühnenbildes wird aus der Moderatorin die Einzige, die für viele Bürger mit einer gewissen Ernsthaftigkeit und Überzeugung das Gemeinwohl und die Gefühlswelten von bürgerlichen Mehrheiten nicht nur vertritt, sondern nach und nach auch verkörpert. Das macht einen wesentlichen Teil ihres Ansehens aus.“²

Was macht die Große Koalition in den Augen der politisch Verantwortlichen zu einem funktionierenden Politikmodell? Zwei Aspekte trugen hierzu wesentlich bei: 1. Das erfolgreiche Lösen der Machtfrage in der Großen Koalition durch die Konstruktion einer Koalition „auf Augenhöhe“ und 2. eine entsprechend moderierte Politik, die ihre inhaltliche Grundlage in der gemeinsamen Ausgestaltung der „sozialen Gerechtigkeit“ fand. Beide Aspekte sollen im folgenden näher beleuchtet werden.

1. Regieren auf „Augenhöhe“

Ein Koalitionsbruch
war machtpolitisch
nicht attraktiv.

Unter machtpolitischen Vorzeichen war die Große Koalition, wie die Beteiligten immer wieder betonten, eine Notlösung. Allerdings wurde diese Notlösung rasch positiv in eine „Koalition der Verantwortung“ umgedeutet. Die Machtchance wahrnehmen, hieß für beide Koalitionspartner, auch einen ausreichenden Vorrat an Gemeinsamkeiten festzustellen. Ein Koalitionsbruch wäre aufgrund des Fortbestehens grundlegender Differenzen der Koalitionspartner in wichtigen Fragen jederzeit möglich gewesen, aber er war machtpolitisch nicht attraktiv. Wer die Koalition verlassen hätte, wäre beim Wahlvolk unter Begründungszwang geraten. So lange keiner der Koalitionspartner sich eine Blöße gab, fehlte ein plausibler Grund für einen Koalitionsbruch.

Richard Meng bestätigt diese Beobachtung aus der journalistischen Perspektive. Er schreibt: „Eher nebenbei werden solche Zusammenhänge zugegeben. Mit Sätzen wie: ‚Streit findet man immer, wenn man ihn will.‘ Aber: ‚Wenn man sich einigen will, dann geht das immer.‘ Das sind Worte, die den obersten Fraktionsmanagern wie selbstverständlich herausrutschen, im Zusammenhang mit aktuellen Entscheidungsfragen. Worte aber, die Hintergrund haben. So denken sie wirklich in einer derart machthinduzierten Koalition. Solange die Magnetlinien auf Anziehung und nicht Abstoßung gepolt sind, wird Schwarz-Rot halten.“³ Dazu half auch der Grundsatz, „der eine Partner dürfe es nicht ausnutzen, wenn der andere Partner in Schwierigkeiten sei.“⁴

Entscheidend für die Stabilität der Großen Koalition war jedoch nicht nur das Interesse der Koalitionspartner am Machterhalt. Entscheidend war auch die Lösung der Machtfrage innerhalb der Koalition. Im Unterschied zur ersten Großen Koalition, in der die SPD noch eher die Rolle des Juniorpartners spielte, war diese Koalition eine „Augenhöhe“-Koalition (Meng). Es war von vorne herein klar, dass nicht gegen den Willen eines der Koalitionspartner entschieden werden kann und dass Personalfragen strikt paritätisch geregelt werden. Auf Wunsch der SPD wurde der Unionsseite die Ämter des Bundeskanzlers und des Kanzleramtsministers angerechnet. Damit standen diesen und sechs weiteren Ministern der Union acht SPD-Minister gegenüber. Die zunächst geäußerte

Vermutung, dass sich die Union die Ministerämter mit den Zukunftsthemen und damit die öffentlichkeitswirksameren gesichert habe (Bildung und Forschung, Verbraucherschutz, Familie) erwies sich nur teilweise als zutreffend.

Aus der Logik der „Augenhöhe“-Koalition ergab sich zwangsläufig, dass anders als ihr Vorgänger Gerhard Schröder, Angela Merkel nicht unter Berufung auf den Grundgesetz-Artikel 65 ihre Richtlinienkompetenz gegenüber dem Koalitionspartner zur Geltung bringen konnte. Franz Müntefering hatte die Richtlinienkompetenz schon vor der Bildung der Koalition als „nicht lebenswirklich“ bezeichnet.⁵ Das Wahrnehmen der Richtlinienkompetenz wäre gleichbedeutend gewesen mit der Machtfrage innerhalb der Großen Koalition, die diese aber bereits durch ihre Verabredung absoluter Gleichberechtigung von Beginn an zugleich beantwortet und ausgeschlossen hatte. Richtlinienkompetenz übersetzte die Bundeskanzlerin, wie sie beim Streit um den Gesundheitsfonds im Herbst 2006 deutlich machte, mit den Begriffen „nachdenken, beraten, entscheiden“.

Richtlinienkompetenz = „nachdenken, beraten, entscheiden“

Die SPD unterfütterte auch organisatorisch die „Augenhöhe“-Koalition. Die Parteivorsitzenden, ebenso wie der Kanzlerkandidat Franz-Walter Steinmeier, richteten für ihre Vizekanzlertätigkeit Zuarbeiterkreise in ihren Ministerien bzw. im Falle der Ministerpräsidenten in ihren Staatskanzleien ein. Strenggenommen war dieses Arrangement auf der Ebene der Vizekanzler durch Geist und Buchstabe des Grundgesetzes und der Geschäftsordnung der Bundesregierung nicht gedeckt.⁶ Vizekanzler Müntefering arbeitete in seiner Zeit als Arbeits- und Sozialminister mit einer Reihe von Koordinierungsrunden. Mittwochs um acht Uhr traf er sich mit anderen SPD-Ministern zur Vorbesprechung der Kabinettsitzung. Sein beamteter Staatssekretär Kajo Wasserhövel lud die Staatssekretäre der SPD-Ministerien jeden Freitag zum Koordinierungsgespräch⁷ und organisierte das informelle Vizekanzleramt im Ministerium für Arbeit und Soziales. Dieses Organisationsmodell wanderte nach Übernahme der Vizekanzlerschaft durch Franz-Walter Steinmeier samt Staatssekretärposten in das Auswärtige Amt.⁸ Chef des virtuellen Vizekanzleramtes wurde Heinrich Tiemann. Sein Wechsel vom Arbeits- in das Außenministerium bedeutete, dass zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik ein fachfremder Staatssekretär in einem neuen Ministerium eingesetzt wird und dann auch noch mit diesen Ressortangelegenheiten in der täglichen politischen Praxis nichts zu tun hat.

virtuelles
Vizekanzleramt

Steinmeier nutzte diese Kapazitäten im Auswärtigen Amt auch, um, ohne die Bundeskanzlerin vorab zu informieren, 2008 im Zeichen der Finanzkrise einen Vorschlag für einen „Europäischen Zukunftspakt für Arbeit“ ausarbeiten zu lassen. Gleich danach traf er sich mit den Betriebsräten der deutschen Autobauer im Außenministerium. Das Kanzleramt spielte diese Verstöße gegen die Spielregeln der Ressortverantwortung herunter, sah sich aber veranlasst, gegenüber den europäischen Partnerstaaten zu betonen, Deutschland habe nur eine Regierung.⁹ Als Müntefering 2008 wieder Parteichef wurde, richtete er eine neue Runde im Willy-Brandt-Haus ein, die sich montags traf. An ihr nahmen neben ihm selbst Steinmeier, Steinbrück, Wasserhövel und Andrea Nahles teil.¹⁰

Als Reaktion auf die informelle Koordinierung der SPD-Minister verabredeten sich auch die Unionsminister mittwochs vor der Kabinettsitzung unter Beteiligung maßgeblicher Vertreter der Partei- und Fraktionsführungen. Danach

trafen sich Merkel und Müntefering bzw. später Steinmeier für eine Viertelstunde unter vier Augen und besprachen die Tagesordnung des Kabinetts. Bei dieser Besprechung konnten auch wichtige neue Tagesordnungspunkte auf die Agenda gelangen (wie z.B. die Rente mit 67 bis zum Jahr 2029 statt 2035). Zusätzlich war auch die flexible themenorientierte Koordination an bestimmten Gesetzesvorhaben beteiligter Minister(innen) möglich.¹¹

Strategien des
wählerwirksamen
Konfliktes

Die Konstruktion einer „Augenhöhe“-Koalition schloss Strategien des wählerwirksamen Konfliktes nicht aus. Als Faustregel schienen die Koalitionspartner zu akzeptieren, dass interner Streit mehr der „Kanzlerpartei“ angelastet wird als der SPD, für die begrenzte Konflikte auch zur Profilbildung und zum Angriff auf die hohen Zustimmungswerte für die Kanzlerin in Meinungsumfragen, immer wieder attraktiv schienen.¹² Allerdings hatten solche Vorstöße, wie Günter Bannas berichtete, wenig Erfolg: „Die Bundeskanzlerin enthält sich der Versuchung, in wabernden Konflikten zwischen den Koalitionspartnern einseitige Positionen zu beziehen. Sie pflegt auf die Grundsätze des Koalitionsvertrags hinzuweisen.“¹³

2. „Soziale Gerechtigkeit“ und die Moderation einer Politik der „kleinen Schritte“

Nachdem mit der Großen Koalition eine Regierung gebildet wurde, die in dieser Formation im Wahlkampf von keiner Partei befürwortet wurde, stellte sich die Frage nach der Begründung der Koalitionsbildung. Diese wurde, neben schlichten Nützlichkeitsargumenten darin gesucht, dass es gelte, mit der Großen Koalition die großen Probleme der Politik zu lösen.¹⁴ Die Bundeskanzlerin schöpfte zusätzlich Visionäres aus ihrer Biographie, als sie in ihrer Regierungserklärung dazu aufrief: „Lasst uns mehr Freiheit wagen.“ Der Koalitionsvertrag liest sich aber eher als pragmatisches Dokument, als nüchterner Kompromiss. Kritiker nannten ihn gar „ein bitteres Notprogramm zur Sanierung der öffentlichen Haushalte“, das keine Aufbruchstimmung verbreite und kein Reformsignal setze.¹⁵ Die Stimmung der Bevölkerung war eher skeptisch. Von der Großen Koalition wurde relativ wenig erwartet. Das Durchwursteln, so wurde angenommen, gehe weiter.¹⁶

„Zwei Sozialstaats-
parteien“ koalierten

Dennoch gibt es so etwas wie einen strukturierenden Subtext des Koalitionshandelns. „Zwei Sozialstaatsparteien“¹⁷ koalierten. Franz Müntefering hat dies in aller Deutlichkeit bestätigt: „Die Exzentriker rechts und links, die Westerwelles, die Merzens oder die Lafontaines und Gysis haben beim breiten Publikum keine Chance. Sie stehen am Rand. Dazwischen können und werden die Volksparteien gewollte sozialdemokratische Politik verwirklichen.“¹⁸ Zum gemeinsamen Nenner der Großen Koalition wurde die „soziale Gerechtigkeit“. Für die SPD, die sich als inhaltliche Gewinnerin der Koalitionsverhandlungen¹⁹ sah, war dies kein großer Schritt. Für die Unions-Führung war die Hinwendung zum Thema „soziale Gerechtigkeit“ aus einer Reihe von Gründen eine taktische Notwendigkeit. Sie stellte damit andere Wertvorstellungen, wie Eigenverantwortung oder Freiheit zurück, auch auf die Gefahr einer Entfremdung ihres von

Friedrich Merz geführten wirtschaftsliberalen Flügels. Innerparteilich war dies für Angela Merkel sogar hilfreich, denn sie konnte so auch einen politischen Widersacher marginalisieren. Friedrich Merz verkündete in der Mitte der Legislaturperiode seinen Rückzug aus der Politik. Regieren stand nun unumstritten unter dem Generalvorbehalt der „sozialen Gerechtigkeit“, die Koalitionspartner lieferten sich einen „Gerechtigkeitswettbewerb“.

Das Thema „soziale Gerechtigkeit“ eignete sich nicht zuletzt als Schutzmechanismus, der die Unionsparteien davor bewahrte, eigene Fehler im Bundestagswahlkampf 2005 einzugestehen.²⁰ Das Aufholen der SPD im Wahlkampf wurde mit der Attraktivität des Gerechtigkeitsthemas für die Wähler erklärt. Vom misslungenen Schachzug der CDU-Vorsitzenden, mit Paul Kirchhof (dem „Professor aus Heidelberg“, Gerhard Schröder²¹) einen politisch unerfahrenen Steuerexperten zu präsentieren, oder von dem folgenschweren Wahlkampfvorwurf Edmund Stoibers gegenüber den Ostdeutschen, sie seien nicht klug genug, um richtig zu wählen, war nicht mehr die Rede. Die angekündigte Auseinandersetzung mit Fehlern im Wahlkampf fand nie statt. Sie brauchte in der parteioffiziellen Logik auch nicht mehr stattzufinden, weil mit dem Schwenk zum Thema „soziale Gerechtigkeit“ ja schon die wichtigste Lehre aus der Wahlniederlage gezogen worden war. In gewisser Weise war diese Reorientierung der Union im Hinblick auf zukünftige Wahlen sogar „rational“. Da inzwischen ja mehr Wähler Empfänger von staatlichen Transferleistungen als Steuerzahler sind, ist es ratsam, sich am Gerechtigkeitswettbewerb in der Politik zu beteiligen.

Der Themenwechsel an der CDU-Spitze war abrupt. Es fiel auf, dass die Kanzlerin bereit war, die zuvor von der Union noch in den Koalitionsverhandlungen abgelehnte 58er Regelung unmittelbar nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen auf Wunsch des Arbeitsministers Franz Müntefering noch einmal zwei Jahre beizubehalten. Bei der 58er Regelung ging es um volle Fortzahlung des Arbeitslosengeldes kurz vor der Rente, obwohl die Betroffenen keine Stelle mehr suchen. Sie wurden aber, was den Arbeitsminister „entlastete“, auch nicht als Arbeitslose geführt. Kurz danach unterstützte die Kanzlerin den Vorschlag Franz Münteferings zur schrittweisen Einführung der Rente ab 67. Im Januar 2006 bekannte sich die Angela Merkel erstmals zur Einführung von Kombilöhnen und einem begleitenden staatlichen Mindestlohn. Sie setzte sich ein für „neue Gerechtigkeit“, also auch für den Kampf gegen Kinderarmut und den Bildungsnotstand unter Sozialhilfeempfängern, für das Verhindern von Arbeitslosigkeit jenseits des 50. Lebensjahres und Investitionsprogramme.

Angela Merkel erhielt den Beifall der SPD für ihre neue Sozialsemantik. Der SPD-Linke Ludwig Stiegler wurde nach einer Merkel-Rede mit den Worten zitiert: „Ich dachte immer, das ist eine verkappte Extremliberale, aber das war fast so sozial, wie wenn Franz Müntefering die Rede gehalten hätte.“²² Und in der ZEIT war zu lesen: „Angenommen, Platzeck und Müntefering, die beiden Frontmänner der SPD, stellten die Frage – ‚Spieglein, Spieglein an der Wand, wer ist der größte Sozialdemokrat im Land?‘ – sie würden vor Schreck erblasen. Denn die ehrliche Antwort müsste lauten: ‚Mathias und Franz, ihr wart zwar einmal die besten Sozis hier. Aber Angela Merkel, die Kanzlerin zu Berlin, ist im Augenblick tausendmal sozialdemokratischer als ihr!‘“²³ Die Hinwendung zu einer linken Politik der Mitte ging soweit, dass die Kanzlerin keinen

Der Themenwechsel an der CDU-Spitze war abrupt

linke Politik der
Mitte

Widerstand leistete, als Teile der Agenda 2010 ihres Vorgängers Schröder, die in der Union als Fortschritt gepriesen worden waren, rückgängig gemacht wurden (Verlängerung der Auszahlung des Arbeitslosengeld I, 2007). Damit war endgültig die Angela Merkel des Leipziger Reformparteitages von 2003 Geschichte. Warum? In der ZEIT wurde vermutet: „Entweder sie denkt nicht mehr so, oder sie glaubt, für diese Positionen derzeit in der eigenen Partei keine Mehrheiten zu bekommen. Wahrscheinlich sind beide Erklärungen richtig.“²⁴

Eine andere Vermutung, die zum Beginn der Kanzlerschaft Angela Merkels angestellt wurde, hat sich nicht bewahrheitet, nämlich dass der sozialdemokratische Schwenk der Kanzlerin ihr die Opposition der CDU/CSU Ministerpräsidenten im Bundesrat einbringen könnte mit der Folge von Politikblockaden durch den Bundesrat. Der saarländische Ministerpräsident Peter Müller hatte der Kanzlerin direkt nach der Bildung der Großen Koalition eine „Arbeitsteilung“ vorgeschlagen. Wenn die Kanzlerin Koalitionskompromisse verteidigen müsste, könnten die Ministerpräsidenten als eigentliches Kraftzentrum der Union ja die reine CDU-Linie vertreten. Diese Art des Nebenkönigtums scheiterte jedoch schon bald. Die elf Ministerpräsidenten der Union verhinderten zwar Mitte 2006 Steuererhöhungen zur Finanzierung der Gesundheitsreform²⁵ und erreichten nach längerem zähen Ringen, das der SPD reichlich Gelegenheit gab, sich über die mangelnde politische Abstimmung innerhalb der Union öffentlichkeitswirksam zu beschweren, Nachbesserungen bei der Beschlussfassung über den Gesundheitsfonds am Ende des gleichen Jahres. Längerfristig zeigten sie sich aber politisch uneinheitslich (von der Sozialrhetorik Jürgen Rüttgers, NRW, der beispielsweise 2006 die Verlängerung des Arbeitslosengeldes I forderte, bis hin zu marktfreundlicheren Einlassungen Roland Kochs (Hessen) oder Günter Oettingers (Baden-Württemberg)) und auf bundespolitischer Ebene nicht ausreichend schlagkräftig. Sie verloren mit dem Machtverlust Edmund Stoibers (Bayern) eine Führungsfigur und waren auch immer mehr mit landespolitischen Herausforderungen konfrontiert.

Die Kanzlerin selbst
baute nicht auf die
politische
Unterstützung der
Landespolitiker

Die Kanzlerin selbst baute nicht auf die politische Unterstützung der Landespolitiker, sondern suchte konsequent die Stärkung ihrer Machtbasis in der Zusammenarbeit mit der SPD innerhalb der Großen Koalition. Allerdings bedeutete dies in der Regierungspraxis kein Einbeziehen aller, sondern die Segmentalisierung des Entscheidungsprozesses. Die Kanzlerin verstand es durchaus auch, sich abzuschotten und setzte auf selektives Vertrauen, das zumindest am Anfang der Koalition auf SPD-Seite erwidert wurde. Franz Müntefering sagte, „wenn ich mit ihr (Merkel) etwas abspreche, dann gilt das auch.“²⁶ Im Mai 2007 war die Beziehung zwischen Kanzlerin und Vizekanzler aber deutlich abgekühlt. Müntefering sagte bei einer Sitzung des SPD-Präsidiums, er sei „von Merkel enttäuscht“.²⁷ Im Juni legte er nach den seiner Meinung enttäuschenden Erfahrungen, der gescheiterten Steuerfinanzierung der Gesundheitsreform, dem Verzicht auf eine umfassende Pflegereform und der SPD-Niederlage beim Mindestlohn, mit der Bemerkung nach Merkel sei „als Politikerin überschätzt“.²⁸

Die Hinwendung der Kanzlerin zum Thema „soziale Gerechtigkeit“ senkte die Hemmschwelle der Koalition gegenüber teuren Sozialprogrammen (Elterngeld, z.B. auch für Hausfrauen (CDU) und Langzeitarbeitslose (SPD), Angleichung des Arbeitslosengeld II in Ost und West) und ermöglichte Steuer- und

Beitragserhöhungen zu deren Finanzierung. Nicht selten entstanden Kompromisse, die zusätzliche Bürokratiekosten verursachten, wie das Antidiskriminierungsgesetz oder der Gesundheitsfonds.

Die vermeintliche Konvergenz politischer Inhalte erleichterte der Kanzlerin zunächst ihr schwieriges Geschäft des Koalitionsmanagements. Kanzlerschaft in einer großen Koalition bedeutet in erster Linie Politikkoordination und Konfliktmediation. Niclaß wies für die erste Große Koalition dem Bundeskanzler die Aufgabe zu, nach dem Kompromiss zwischen den Regierungspartnern und den ihnen nahestehenden Interessengruppen zu suchen. „Im weiteren Verlauf der Großen Koalition“, so Niclaß, „führte dieser Zwang zum Kompromiss zur ‚Junktimierung‘ zwischen unterschiedlichen Politikbereichen“. ²⁹ Harmonie wurde im Alltag der zweiten Großen Koalition auf gleiche Weise, aber auch durch Ausklammern von zwischen den Koalitionspartnern kontroversen Themen erreicht bzw. durch eine „Politik der kleinen Schritte“. Trotz des gelegentlichen Verweises der Kanzlerin auf ihr Projekt „neue soziale Marktwirtschaft“ regierte Pragmatismus pur – visionsarm zwar ³⁰, aber mit einer politischen Vollkaskogarantie für die Wähler. Oder, wie es Bernd Ulrich ausdrückte: „die Regierung (machte) den Menschen ein paternalistisches Angebot, ohne noch über genügend Potenz zu verfügen: Wir versprechen euch zwar nichts, regeln aber alles.“ ³¹

Mitte 2006 schien klar, dass die Regierung sich tatsächlich, wie die Wähler vermutet hatten, in erster Linie durchwurstelt. ³² Ein Extrembeispiel hierfür war das Zustandekommen des Antidiskriminierungsgesetzes, zu dem sich schon die rot-grüne Bundesregierung durch Zustimmung zu einer EU-Richtlinie gegenüber Brüssel verpflichtet hatte. In der nun verabschiedeten weitgehenden Form kam das Antidiskriminierungsgesetz im Sechs-Augen-Gespräch Merkel-Stoiber-Beck als Tauschobjekt der SPD gegen die von Edmund Stoiber (CSU) gewünschte Zustimmung zu Subventionen für die deutsche Landwirtschaft zustande. ³³

Das „Durchwursteln“ war aber nicht darin begründet, dass sich ausgefeilte politische Konzepte oder gar konträre politische Visionen unversöhnlich gegenüber standen. Vielmehr fehlten den Koalitionspartnern die Orientierung über den Tag hinaus. Wie Bernd Ulrich treffend bemerkte: „Die Union weiß selbst nicht, wie sie regieren würde, wenn die SPD sie nicht von vielem abhalten würde.“ ³⁴ Und der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers stellte im November 2006 fest: „Es gibt derzeit keine gemeinsame Leitidee, die diese Koalition zusammenschweißt.“ ³⁵ Im November 2007 erfuhr man aus der Union, „dass es auf Dauer nicht reicht, ‚Projekte des Koalitionspartners vernünftig abzuwandeln und Unsinniges zu verhindern.‘ Man habe ‚keine originären Projekte‘, die man in der Koalition durchsetzen wolle ... Und auch der Kanzlerin fällt auf die Frage nach den zukunftssträchtigen Vorgaben außer der Lockerung des Kündigungsschutzes nicht viel ein.“ ³⁶ Im Juni 2008 fand eine bemerkenswerte Fraktionssitzung der CDU/CSU zum Thema „erneuerbare Energien“ statt, die die Fraktion zu einer deutlichen Unmutskundgebung gegen die Profillosigkeit der Politik der Parteivorsitzenden Merkel umfunktionierte. ³⁷ Bei der Abstimmung über die Erbschaftsteuerreform drückte sich der Unmut der Fraktion in ungewöhnlich vielen Gegenstimmen aus.

Die Macht der
Volksparteien
addiert sich nicht,
sie hebt sich auf.

Die Kanzlerin ließ schon seit Anfang 2006 zusehends den Willen vermissen, Richtungsentscheidungen anzustreben. Bescheinigt wurde ihr dies sogar von ihrem Vizekanzler Franz Müntefering, der sagte, der Koalition fehle es an „Führungs- und Gestaltungskraft“.³⁸ Moniert wurde in der Presse: „Die Macht der Volksparteien addiert sich nicht, sie hebt sich auf. Im Berlin der Großen Koalition herrscht rasender Stillstand.“³⁹ Im September 2007 wurde konstatiert: „Es wird nicht geführt, und die Führungslosen zanken und liefern schlechte Arbeit ab.“⁴⁰ Im Mai 2008 wirkte die Große Koalition überfordert im „Häuserkampf um Einzelfallgerechtigkeit“⁴¹, trotz dank guter Konjunktur sprudelnder Steuereinnahmen. Es wurde zum politischen Passepartout, jedes Anliegen als gerecht zu begründen. Der Großen Koalition fehlte aber der eigene Maßstab eines Verständnisses von Gerechtigkeit in der Politik.

Der persönliche Stil der Kanzlerin wurde zuerst als ein willkommener Rückzug zur Sachlichkeit wahrgenommen. „Man schätzt die geradezu schmerzhaft ausdrucksarme ihrer Auftritte und folgt der dezidierten Unverrätlichkeit ihrer Ausführungen.“ kommentierte der Soziologe Heinz Bude.⁴² Andere Beobachter sahen Züge einer gelernten Physikerin am Werk. Angela Merkel wurde nachgesagt, sie ließe unterschiedliche Kräfte aufeinander einwirken, um letztendlich entscheidend einzugreifen.⁴³ Günter Bannas schildert eine eher Fragen als Antworten provozierende Kanzlerin: „Als wäre sie nicht Akteur, sondern Beobachter, kann sie unterschiedliche Positionen mit ihren Vorzügen und Nachteilen darstellen, abwägen und auch mit politisch überraschenden Momenten versehen. Am Ende weiß die Gegenseite nicht, was sie will. Sie kann sich auch als Suchende präsentieren und als jemand, der nicht auf alle Fragen eine vorgefertigte Antwort habe. Mitunter geht sie so akribisch ins Detail, dass die Frage laut wird, wohin die Denkbewegung noch führen solle und ob die Details Sache eines Regierungschefs seien. Die mit ihr Tag für Tag zu tun haben, fragen sich oft, was Frau Merkel eigentlich im Sinn habe.“⁴⁴ Und der Spiegel analysierte: „Politik ist bei Merkel immer Prozess, nie Punkt. Sie ist immer relativ, nie absolut. Allgemein wird Aktion als Handeln verstanden. In ihrer Wahrnehmung kann Aktion heißen: schweigen, abwarten. Sie lässt die Dinge lange gären, sich ausgären. Früher nannte man das aussitzen.“⁴⁵ Die Strategie, sich nicht in die Niederungen des innenpolitischen und parteipolitischen Streits zu begeben, bei Differenzen im Kabinett abzuwarten, wie sich die Dinge entwickeln, hat in der Öffentlichkeit der Kanzlerin eher genützt. Angela Merkel war in ihrer Amtszeit immer mit die beliebteste Vertreterin der Regierungspolitik⁴⁶ und trug dazu bei, dass der Eindruck entstand, die Union dominiere die Große Koalition.⁴⁷

Koordinatorenrolle
der
Regierungschefin

Die Koordinatorenrolle der Regierungschefin in der Großen Koalition war nicht unproblematisch. Sie stand erstens in einem Spannungsverhältnis zur Logik des Parteienwettbewerbs. Sie erschwerte zweitens die Unterscheidung zwischen wichtigeren und unwichtigeren Projekten, denn jeder Streitfall, gleich wie nebensächlich, machte die Kanzlerin zur Moderatorin und drittens schließlich wuchs mit der Intensität von Konflikten die Neigung, diese über die Zeitschiene zu lösen, d.h. entweder zu verschieben (Z.B. Haushaltsausgleich in der nächsten Legislaturperiode) oder später erst in Kraft treten zu lassen (Gesundheitsfonds ab 1.1. 2009). Als Mitte des Jahres 2007 sich das Koalitionsklima

verschlechterte, warf Franz Müntefering der Kanzlerin vor, sie sei in erster Linie Parteivorsitzende und nicht Kanzlerin, die Union vermisste aber gerade diese Rolle.⁴⁸

3. Ausblick

Die Finanzkrise hat zuerst die virtuelle Ökonomie der Finanzderivate umgekrempelt, dann den Bankensektor und schließlich die sogenannte Realökonomie industrieller Produktion. Sie hat damit der Großen Koalition, der schon die Themen auszugehen schienen, neue Aufgaben gestellt. Damit hat sie ihr paradoxerweise das Regieren leichter gemacht. Das soll nicht heißen, dass die Politikergebnisse automatisch besser werden oder dass es in Deutschland den Bürgerinnen und Bürgern 2009 besser geht, zumindest im Hinblick auf letzteres ist das nicht zu erwarten. Regieren fällt der Großen Koalition aber deshalb leichter, weil sie „Durchwursteln“ nun viel überzeugender als politisch adäquates Handeln vermitteln kann. Der Wunsch nach Projekten und Konzeptionen, nach Politikerklärung und Politikbegründung schwindet, wenn die Krisenprosa die politische Kommunikation dominiert. Die Finanzkrise mischte auch die Kräfteverhältnisse im Kabinett neu bzw. machte deutlich, wer bereit ist, zu entscheiden. Finanzminister Steinbrück (SPD) wurde zum Partner der Kanzlerin und zum konzeptionellen Vordenker in der Finanzkrise. Das Profil des Wirtschaftsministers der Union, Michael Glos (CSU), wurde sogar noch von den steuerpolitischen Interventionen des bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer überstrahlt. Die Finanzkrise setzte aber nicht nur ein großes Thema für die deutsche Politik der kommenden Jahrzehnte und trennte im Kabinett die „Spreu vom Weizen“, sie könnte auch, wenn nötig, nach der Bundestagswahl 2009 als Rechtfertigung für eine Weiterführung der Großen Koalition herangezogen werden.

„Durchwursteln“ als politisch adäquates Handeln

Anmerkungen

- 1 Z.B. Günter Bannas: Verlängerte Laufzeit für die große Koalition?, in: FAZ, 9.7.2008, S. 3.
- 2 Richard Meng: Merckelland. Wohin führt die Kanzlerin?, Köln 2006, S. 201.
- 3 Hans-Jürgen Arlt/ Wolfgang Kessler/ Wolfgang Storz: Alles Merkel? Schwarze Risiken. Bunte Revolutionen, Oberursel 2008, S. 137.
- 4 Meng, a.a.O., S. 240.
- 5 FAZ, 4.2.2006, S. 2.
- 6 Roland Sturm: Übergang oder Aufbruch? Die Perspektiven des neuen Regierungsbündnisses, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Wiesbaden 2006, S. 328. Dies ist übrigens ein „Echo“ der ersten Großen Koalition. Damals lautete die von Helmut Schmidt, dem SPD-Fraktionsvorsitzenden, vorgegebene Linie: „Es gibt keine Richtlinienkompetenz gegen Brandt und Wehner.“ Zitiert nach: Karlheinz Niclaß: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart etc. 1988, S. 89f.
- 7 Ausführlicher: Georg Paul Hefty: Wider den Geist des Grundgesetzes, in: FAZ, 21.11.2007, S. 10.
- 8 Der Spiegel, 30.1.2006, S. 23.

- 8 Günter Bannas: Organisationsfragen im „Vizekanzleramt“, in: FAZ, 15.11.2007, S. 13.
- 9 Vgl. The Economist, 22.11.2008, S. 36 und Brigitte Fehrle: Ein, zwei, viele Regierungen, in: Die ZEIT, 20.11.2008, S. 4.
- 10 Brigitte Fehrle: Regieren auf Sicht, in: DIE ZEIT, 9.10.2008, S. 6.
- 11 Vgl. Günter Bannas: Wenn es auf Gesichtswahrung ankommt, in: FAZ, 13.3.2006, S. 4.
- 12 Der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Volker Kauder, sagte dazu: „Wenn die Koalition eine gute Arbeit abliefert, hat das für die CDU einen immensen Vorteil, weil wir die Regierungschefin stellen.“ Spiegel-Interview vom 16.10.2006, S. 28.
- 13 Günter Bannas: Der Preis des Konsenses, in: FAZ, 15.3.2006, S. 3.
- 14 Hans-Jürgen Arlt u.a. (Anm. 2), S. 97.
- 15 So Der Spiegel vom 14.11.2005, S. 23.
- 16 Elisabeth Noelle: Große Koalition in Politikverdrossenheit, in: FAZ, 23.11.2005, S. 5.
- 17 Ausführlicher zu dieser Einordnung: Manfred G. Schmidt: Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in: Ders./Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 137-157.
- 18 Spiegel-Interview vom 21.8.2006, S. 30.
- 19 Der Koalitionsvertrag wurde als „roter Käfer mit schwarzen Punkten“ (FAZ, 14.11.2005, S. 5) in ein Bild gefasst.
- 20 So auch Bernd Ulrich: Links, weil's bequem ist, in: DIE ZEIT, 3.1.2008, S. 1.
- 21 „Der Professor aus Heidelberg und Edmund Stoiber, der seiner Mitstreiterin, der Vorsitzenden der großen Schwesterpartei, auch noch die Höhe des Wahlsiegs ‚mindestens 42 Prozent‘ – vorschrieb, wurden zu meinen besten Wahlhelfern.“ Gerhard Schröder: Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, Hamburg ;2006, S. 495.
- 22 Der Spiegel, 5.12.2005, S. 24.
- 23 Martin Klingst: Gerda Schröder. Die Kanzlerin auf SPD-Kurs, in: Die ZEIT, 12.1.2006, S. 5. So auch Arlt et al. 2008, S. 123 aus der Sicht des linken SPD-Flügels. Im Economist stand etwas vorsichtiger: „At times she sounds almost like a Social Democrat.“ (A Survey of Germany, 11.2.2006, S. 5).
- 24 Brigitte Fehrle/Matthias Geis: ...und die CDU geht mit, in: DIE ZEIT, 31.10.2007, S. 5.
- 25 Der Spiegel, 10.7.2006, S. 19: „Keine Steuererhöhung, sagten sie, keine Steuererhöhung sagte am Ende auch Merkel, die immer anderes vorgehabt hatte.“
- 26 Spiegel-Interview vom 21.8.2006, S. 31.
- 27 Zitiert nach Der Spiegel, 26.5.2007, S. 30.
- 28 Zitiert nach Der Spiegel, 25.6.2007, S. 20.
- 29 Niclaß (Anm. 5), S. 90.
- 30 Meng (Anm. 1), S. 12: „politisches Sinnvakuum als Dauerzustand“.
- 31 Bernd Ulrich: Die Selbstverzweigung der Politik, in: DIE ZEIT, 27.4.2006, S. 3. Ähnlich Der Spiegel vom 29.4.2006, S. 32: „Eine ernsthafte Neubestimmung des Staates traut sich derzeit niemand aus der Topetage der Politik zu.“
- 32 Der Spiegel nannte die Große Koalition eine „Koalition der Unwilligen“. Der Spiegel, 8.5.2006, S. 22-32. Die Zustimmung zur Politik der Großen Koalition sank nach TNS-Infratest von Anfang 2006 53% auf 32%. Der Spiegel, 22.5.2006, S. 52.
- 33 Der Spiegel, 15.5.2006, S. 33.
- 34 Bernd Ulrich: Kein Team, kein Geist, in: DIE ZEIT, 9.6.2006, S. 2.
- 35 Spiegel-Interview vom 6.11.2006, S. 27.
- 36 Brigitte Fehrle/Matthias Geis: Alles auf Rot, in: DIE ZEIT, 15.11.2007, S. 3.
- 37 Vgl. Der Spiegel, 9.6.2008, S. 26f.
- 38 Zitiert nach Der Spiegel, 10.7.2006, S. 19. In der Financial Times vom 10.7.2006, S.13 schrieb Wolfgang Munchau („Merkel's marriage of convenience looks shaky“): „The basic problem with Ms Merkel is her evident lack of a coherent domestic policy agenda.“
- 39 So: Der Spiegel, 18.9.2006, S. 25. „Es gibt nach einem Jahr Merkel eine Sehnsucht nach kraftvollen Auftritten, nach Führung.“ Dirk Kurbjuweit: In der Ich-Mühle, in: Der Spiegel, 30.10.2006, S. 42.
- 40 So: Der Spiegel, 24.9.2007, S. 24.
- 41 Uwe Jean Heuser: Bitte steuern, in: DIE ZEIT, 21.5.2008, S. 22.

- 42 Heinz Bude: Die Neorealisten, in: Die ZEIT, 9.1.2006, S. 7.
- 43 The Economist: A Survey of Germany, 11.2.2006, S. 5.
- 44 Günter Bannas: Sie inszeniert sich nicht, in: FAZ, 22.11.2006, S. 3.
- 45 Der Spiegel, 3.10.2007, S. 37.
- 46 Vgl. Günter Bannas: Ein enges Feld, in: FAZ, 21.2.2006, S. 3.
- 47 So das Institut für Demoskopie, Allensbach. Renate Köcher: Die Koalition schwächt die SPD, in: FAZ 22.2.2006, S. 5.
- 48 Günter Bannas: Vom Führen und Sammeln, in: FAZ, 23.6.2007, S. 8.