

REIMUT ZOHLNHÖFER

## Große Koalition

*Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert?*

Eine Große Koalition wird in der Bundesrepublik stets als demokratischer Sonderfall interpretiert. Die große Mehrheit, auf die sich eine solche Regierung im Bundestag stützen kann, wird zuweilen als Gefahr für die Demokratie wahrgenommen, weil die Opposition, die die Regierung kontrollieren soll, zu schwach sei. Auf der anderen Seite wurde gelegentlich erwartet, dass nur eine Große Koalition aus den beiden Volksparteien in der Lage sei, die notwendigen Strukturreformen vom Föderalismus bis zu den Sozialversicherungssystemen anzugehen. Im Folgenden sollen beide Erwartungen auf ihre empirische Richtigkeit hin untersucht werden. Erstens soll der Frage nachgegangen werden, ob es der Großen Koalition mit ihrem Sitzanteil im Bundestag von über 72 Prozent und einem Bundesrat, in dem keine Länderregierung vertreten war,

der nicht mindestens einer der Koalitionspartner angehörte, gelungen ist, weit reichende Reformen durchzusetzen und die Strukturprobleme der Bundesrepublik anzugehen. Hat sich die Große Koalition also als „Koalition der neuen Möglichkeiten“ erwiesen, die Angela Merkel in ihrer ersten Regierungserklärung angekündigt hatte? Und zweitens: Konnte die Große Koalition tatsächlich, wie von verschiedenen Beobachtern gefürchtet oder erhofft, „durchregieren“, ohne sich im institutionellen Dickicht der Bundesrepublik zu verheddern?

Dazu soll im Folgenden zunächst ein knapper Überblick über die Reformtätigkeit der Großen Koalition gegeben werden, ehe anschließend die einzelnen Institutionen, die „normalen“ Bundesregierungen das Regieren häufig schwer machen, aber eben auch die Verselbständigung politischer

Macht ausschließen, daraufhin untersucht werden, inwieweit sie auch für die Große Koalition relevant waren. Im letzten Schritt sollen dann die Begrenzungen des Verselbständigungs-, aber auch des Gestaltungsspielraums diskutiert werden, die innerhalb der Koalition selbst angesiedelt sind.

### **Die Reformbilanz der Großen Koalition<sup>1</sup>**

Wenn man einen Blick auf die Reformbilanz der Großen Koalition wirft, ist zu konstatieren, dass eine Reihe von Reformen insgesamt gelungen ist und einige von ihnen sogar durchaus weit reichend waren. Auch wenn das letzte Wort über die Auswirkungen der Föderalismusreformen noch nicht gesprochen ist, ist es hier doch zu nennenswerten Veränderungen gekommen. Beträchtliche Pfadabweichungen sind zudem in der Familienpolitik mit dem Elterngeld und dem Ausbau der Kitas für Unter-3-Jährige zu erkennen. Diese Pfadabweichungen waren zwar auch schon von den rot-grünen Familienministerinnen angestrebt worden, aber der Durchbruch gelang erst unter der Regierung Merkel. Das Gleiche gilt für die Erhöhung des Renteneintrittsalters und für die Unternehmensteuerreform, mit der

nach 20jähriger Diskussion die steuerliche Belastung deutscher Unternehmen zumindest in die Nähe des Durchschnitts der EU-15 gesenkt wurde. Ein gewisser Erfolg ist der Koalition zumindest bis zum Ausbruch der Finanzkrise im Sommer 2008 auch bei der Haushaltskonsolidierung gutzuschreiben, und auch der beherzte Einsatz zur Bekämpfung dieser Krise ist auf der Habenseite der Bilanz zu vermerken. Wenigstens einen symbolischen Erfolg, der den Vorgängerregierungen verwehrt blieb, konnte die Bundesregierung auch bei der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge feiern, die nämlich unter die Grenze von 40 Prozent am Bruttolohn sanken.

Gleichwohl ist die Bilanz der Großen Koalition keine reine Erfolgsgeschichte. Einige Reformen blieben Stückwerk, teilweise widersprachen sie sich sogar, wenn sie nicht ganz scheiterten. So widersprechen beispielsweise 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 Arbeitslosengeldes I für Ältere. Die Gesundheits- und die Pflegereform

waren ebenfalls keine großen Würfe, beide führten im Gegenteil – entgegen der wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Bundesregierung – sogar zu steigenden Beiträgen, wenngleich insbesondere der Gesundheitsreform zugute zu halten ist, dass sie durch die Stärkung der Stellung des Staates in diesem Politikfeld den Handlungsspielraum nachfolgender Regierungen erweitert hat. Ebenso umstritten sind die Mindestlöhne, die zwar auf acht Branchen ausgedehnt wurden, die aber, obwohl von der SPD gewünscht, ebenso wenig flächendeckend eingeführt wurden wie die von der Union geforderte stärkere Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Auch in der Politik der Inneren Sicherheit blieben einige Pläne der Union unverwirklicht, vor allem die Ermöglichung eines Bundeswehreinsatzes im Inneren. Ganz gescheitert sind schließlich auch das geplante Umweltgesetzbuch sowie die beiden zentralen Privatisierungsprojekte der Legislaturperiode, nämlich bei der Bahn und bei der Flugsicherung.

### **Die Große Koalition im institutionellen Dickicht**

Der knappe Überblick über die Ergebnisse der Reformbemühungen der Großen Koalition sollte

gezeigt haben, dass eine Bilanz der Regierung unter Angela Merkel zu einem differenzierten Ergebnis kommen muss. Zwar wird die gelegentlich in den Medien gestellte Diagnose von Stillstand und Blockade den empirischen Befunden nicht gerecht, doch eine Politik aus einem Guss und weitreichende Reformen hat die Große Koalition eben auch nur selten zustande bekommen. Warum hat die Regierung Merkel aber ihre vermeintliche Machtfülle nicht dazu nutzen können, in allen relevanten Politikfeldern Strukturreformen durchzusetzen? Um diese Frage zu klären, soll in diesem Abschnitt ein Blick auf die institutionellen Beschränkungen geworfen werden, mit denen sich die Große Koalition auseinandersetzen hatte, um zu überprüfen, ob das „Durchregieren“ vielleicht auch zu Zeiten großer Bundestagsmehrheiten an solchen Institutionen scheitert.

### **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 1. 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 an allen 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 September 2009 auf 39,5 Prozent. Das war der niedrigste

Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze in der Geschichte der Bundesrepublik. Zwar ist noch unklar, inwieweit auch bei wichtigen Schlüsselentscheidungen die Zustimmungspflicht tatsächlich entfallen ist oder ob von der Neuregelung vor allem Routineentscheidungen profitiert haben. Doch zumindest in quantitativer Hinsicht hatte die Große Koalition günstigere Rahmenbedingungen in Bezug auf die Zahl der im Bundesrat zustimmungsbedürftigen Gesetze als irgendeine ihrer Vorgängerinnen.

Hinzu kam, 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 weiter, ehe sie durch den Eintritt der FDP und der Grünen in verschiedene Landesregierungen abschmolz. Seit dem Amtsantritt der CDU/FDP-Koalition in Hessen im Februar 2009 kontrollieren die Partner der Großen Koalition nur noch 30 der 69 Stimmen im Bundesrat, sodass seither die Zustimmung von mindestens einem gemischt regierten Land benötigt wird, wenn Zustimmungsgesetze im Bundesrat ver-

abschiedet werden sollen.

Auffallend ist, dass der Vermittlungsausschuss, in dem Kompromisse zwischen Bundestag und Bundesrat gefunden werden sollen, in der 16. Wahlperiode keineswegs wie in früheren Konstellationen mit gleichgerichteten Mehrheitsverhältnissen in eine Art Winterschlaf gefallen ist. Kam es in den knapp acht Jahren zwischen Oktober 1982 und Mai 1990, in denen die Regierung Kohl auf eine eigene Bundesratsmehrheit vertrauen konnte, zu lediglich acht Vermittlungsverfahren, so wurde der Vermittlungsausschuss in der Regierungszeit der zweiten Großen Koalition zu 18 Gesetzen angerufen.<sup>2</sup> Die Mehrzahl dieser Gesetze, nämlich elf, waren zustimmungsbedürftig, die anderen sieben waren Einspruchsgesetze.

Bei den Einspruchsgesetzen war der Einfluss des Vermittlungsausschusses allerdings begrenzt: In vier Fällen wurde als Einigungsvorschlag beschlossen, das Gesetz zu bestätigen, und weitere zwei Vermittlungsverfahren endeten ergebnislos, was in beiden Fällen ebenfalls die Durchsetzung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes bedeutete. In drei dieser sechs Fälle, in denen das Vermittlungsverfahren keine Änderungen an dem Gesetz brachte,

erhob der Bundesrat anschließend Einspruch, in einem Fall sogar mit Zweidrittelmehrheit, was auch eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erforderlich machte, sollte der Einspruch zurückgewiesen werden. Dennoch wurden in diesem wie in den beiden anderen Fällen die Einsprüche des Bundesrates vom Bundestag überstimmt. Dass die Zurückweisung auch im Fall des mit Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erhobenen Einspruchs gelang, war dabei kein Sondereffekt der Situation einer Großen Koalition, da der Bundestag fast einstimmig – lediglich gegen die Stimme eines fraktionslosen Abgeordneten – den Einspruch zurückwies. Dagegen kam es lediglich bei einem Einspruchsgesetz zu einem echten Vermittlungsergebnis, also zu einer Änderung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes.

Deutlich erfolgreicher war die Länderseite erwartungsgemäß bei der Beeinflussung von Zustimmungsgesetzen. In zehn der elf einschlägigen Fälle war das Vermittlungsverfahren erfolgreich, kam es also zu einem Kompromiss zwischen den Positionen von Bundestag und Bundesrat, der schließlich auch von beiden Kammern angenommen wurde. Lediglich in einem Fall beschloss

der Vermittlungsausschuss als Einigungsvorschlag, das Gesetz zu bestätigen – was der Bundesrat letztlich akzeptierte. Aus drei Gründen war allerdings das Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt, kurz BKA-Gesetz, besonders bemerkenswert. Erstens war das BKA-Gesetz das erste wichtige politische Projekt der Großen Koalition, das im Vermittlungsausschuss behandelt werden musste. Zweitens ist auffallend, dass die Zustimmung des Bundesrates nicht ausschließlich, vielleicht nicht einmal hauptsächlich aus landespolitischen Gründen ausblieb, sondern dass bei den Entscheidungen der einzelnen Landesregierungen auch parteipolitische Aspekte eine wichtige Rolle spielten – und das, obwohl die Große Koalition zur fraglichen Zeit noch eine eigene parteipolitische Mehrheit im Bundesrat besaß, wenn auch die knappste mögliche von 35 zu 34 Stimmen. Nachdem sich die SPD in Sachsen aber darauf festgelegt hatte, das Gesetz abzulehnen und somit auch Sachsen dem Gesetz im Bundesrat nicht zustimmen konnte, folgten auch die Länder Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils

auf Druck der SPD diesem Votum.<sup>3</sup> Drittens schließlich ist das BKA-Gesetz das bislang einzige zustimmungsbedürftige Gesetz, zu dem nicht der Bundesrat den Vermittlungsausschuss angerufen hat. Die Länderkammer versagte dem Gesetz vielmehr schlicht die Zustimmung und überließ es der Bundesregierung, den Vermittlungsausschuss anzurufen, wenn diese das Gesetz noch retten wollte. Das tat die Bundesregierung auch und es wurde auch in diesem Fall ein Kompromiss gefunden, der dann schließlich sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Mehrheit fand.

Interessant ist schließlich die zeitliche Entwicklung der Vermittlungsverfahren. 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 fünf Monaten, seit die Koalition keine eigene Bundesratsmehrheit mehr besitzt, kam es dagegen schon zu zehn Anrufungen. Dieser Verlauf macht deutlich, dass sich die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates auch in Zeiten einer Großen Koalition bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses bemerkbar macht. In-

sofern stellte der Bundesrat auch für die Große Koalition, die ja mit mindestens einem Partner an der Regierung jedes einzelnen Bundeslandes beteiligt ist, keine vernachlässigbare Größe dar. Gleichwohl sind die Konzessionen, die der Bundesrat der Regierungskoalition abtrotzte, gering geblieben.

### **Das Bundesverfassungsgericht<sup>4</sup>**

Das Bundesverfassungsgericht als eines der auch 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 einer Großen Koalition ist gerade dieses sonst scharfe Schwert allerdings stumpf, da das Recht, eine abstrakte Normenkontrolle zu beantragen, laut Grundgesetz bei der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages liegt. Seit 2005 kontrollierte die Opposition aber weder ein Drittel der Bundestagssitze noch eine Landesregierung, sodass sie auch keine entsprechende Klagebefug-

nis besaß. Die FDP-Fraktion im Bundestag brachte daher bereits im Dezember 2005 den „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte (Änderung des Artikels 93 Abs.1 des Grundgesetzes)“ ein<sup>5</sup>, der vorsah, bereits einem Viertel der Mitglieder des Bundestages das Recht auf eine abstrakte Normenkontrollklage zuzugestehen. Durchsetzen konnten sich die Liberalen mit dieser Initiative allerdings nicht.<sup>6</sup>

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. 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 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 FDP-Politikern um Burkhard Hirsch und andererseits von über 34.000 (!) Beschwerdeführern, die einen Rechtsanwalt beauftragt hatten. Diese Verfassungsbeschwerden hatten zumindest insoweit Erfolg, als das Bundesverfassungsgericht per einstweiliger Anordnung bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden 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 Verfassungsbeschwerden gegen das Finanzmarktstabilisierungsgesetz blieb folgenlos, weil das Gericht die Klage aus formalen Gründen (noch) nicht zur Entscheidung annahm.

Schließlich hatte sich das Bun-

desverfassungsgericht noch mit einigen zentralen außenpolitischen Entscheidungen der Regierung Merkel auseinanderzusetzen, nämlich der Entsendung von Tornado-Flugzeugen nach Afghanistan und dem Vertrag von Lissabon. 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 Verfassungsbeschwerden 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 kann. Die Große Koalition verabschiedete daher noch vor Ab-

lauf der Wahlperiode die Gesetze in revidierter Fassung.

### **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 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 Privatisie-

rung von 74,9 Prozent der Anteile an der bundeseigenen Deutschen Flugsicherung, die Einnahmen in Höhe von etwa 1 Mrd. Euro Erlösen sollte, kam nicht mehr zustande – insbesondere die SPD hatte das Interesse daran verloren.

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“<sup>47</sup>. Dieses Gesetz wurde später in geänderter Form neuerlich verabschiedet und dann auch vom Bundespräsidenten ausgefertigt.

### **Machtbeschränkung und Reformhemmung in der Großen Koalition**

Diese Ausführungen machen deutlich, dass die Große Koalition einerseits trotz ihrer großen Mehrheit im Bundestag keine unkontrollierte Machtfülle besaß, dass es andererseits aber nicht die institutionellen Vetospieler waren, die die Regierung Merkel davon abgehalten haben, in größerem Umfang Strukturreformen durchzusetzen.

Vielmehr lässt sich zeigen, dass es die Partner der Großen Koalition selbst waren, die größere Reformen verhinderten. Zum einen waren die inhaltlichen Positionen beider Koalitionspartner in wichtigen Fragen ausgesprochen unterschiedlich. 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. So ging es bei der Gesundheitsreform, wie auch bei der Pflegereform, 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.

Auch bei den Reformen auf dem Arbeitsmarkt ging es vor allem darum, die Durchsetzung der – den eigenen Vorstellungen widersprechenden – Konzepte des Koalitionspartners zu verhindern. Dabei war die SPD, die die von der Union geforderte Liberalisierung des Arbeitsmarktes praktisch vollständig abwehrte, erfolgreicher als ihr christdemokratischer Koaliti-

onspartner, der zwar die Einführung flächendeckender Mindestlöhne abwendete, aber doch eine erhebliche Erweiterung von deren Geltung hinnehmen musste.

Der Grund für diesen größeren Erfolg der SPD verweist auf das zweite wichtige innerkoalitionäre Hemmnis für eine weit reichende Reformpolitik: den Wettbewerb um Wählerstimmen. Die SPD hatte in der zweiten Regierung Schröder erfahren müssen, dass Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat ein unpopuläres und wahlpolitisch höchst riskantes Unterfangen ist und die Union führte ihr schwaches Bundestagswahlergebnis 2005 ebenfalls darauf zurück, dass sie mit einem liberalen Reformprogramm angetreten war, das von den Wählern offenbar nicht akzeptiert worden war. Entsprechend versuchten beide Parteien in der Großen Koalition, ihre sozialpolitische Kompetenz unter Beweis zu stellen. Entsprechend musste die Union fürchten, dass ihr eine Ablehnung von Mindestlöhnen bei zukünftigen Wahlen schaden könnte, sodass diese schließlich trotz der ordnungspolitischen Bedenken seitens der Wirtschaftspolitiker von CDU und CSU verabschiedet wurden – wenngleich die Union zumindest versuchte,

die Ausweitung von Mindestlöhnen so weit wie möglich zu begrenzen. 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.

Die Verlängerung des Arbeitslosengeldes (ALG) I für Ältere zeigt schließlich, dass sich die Parteien im Versuch, Wähler zu gewinnen, sogar wechselseitig zu zwar kurzfristig populären, aber auch teuren, und die eigenen Politikziele in Frage stellenden Reformen hochschaukelten. Die Debatte wurde im Herbst 2006 vom nordrhein-westfälische CDU-Ministerpräsident Jürgen Rüttgers in Gang gebracht, dem es auch gelang, seine Partei zumindest formal auf eine verlängerte Bezugsdauer festzulegen. Als auch in der SPD eine entsprechende Debatte begann, mochte der SPD-Arbeitsminister Müntefering diese Rücknahme einer zentralen Reform der Agenda 2010 zunächst nicht mittragen. Da der SPD-Vorsitzende Beck ange-

sichts der Position der Union allerdings die Gefahr sah, dass eine Weigerung der SPD dieser wahlpolitisch schaden könnte, setzte er sich mit aller Macht gegen den Arbeitsminister durch.

### Fazit

Die empirische Analyse hat gezeigt, dass sowohl die Hoffnungen als auch einige der Befürchtungen, die mit der Großen Koalition verbunden wurden, zumindest übertrieben waren. Erstens zeigte sich nämlich, dass auch die Große Koalition mit ihrer breiten parlamentarischen Basis und ihrer Beteiligung an allen Landesregierungen keine unbegrenzte Machtfülle besaß. Am Ende der Legislaturperiode hatte die Koalition sogar ihre Mehrheit im Bundesrat verloren, was sich in einem steilen Anstieg der Zahl der Vermittlungsverfahren niederschlug; auch das Bundesverfassungsgericht blieb als Kontrollinstanz durchaus wirksam und sogar der Bundespräsident übte seine verfassungsrechtlichen Kontrollbefugnisse ungewöhnlich extensiv aus. Von unkontrollierter Machtfülle im politischen System der Bundesrepublik kann also selbst in Zeiten Großer Koalitionen kaum die Rede sein.

Zweitens lässt sich allerdings ebenfalls feststellen, dass der Gro-

ßen Koalition keineswegs in allen Bereichen Strukturreformen geglückt sind – trotz nennenswerter Erfolge bei der Föderalismusreform, der Unternehmensbesteuerung und in der Familienpolitik. Allerdings waren es nicht die institutionellen Gegengewichte gegen die Mehrheitsherrschaft, die den Hauptteil der Verantwortung dafür tragen, dass die Große Koalition keine Politik aus einem Guss betrieben hat. Es waren viel-

mehr die teilweise – etwa in der Gesundheitspolitik – erheblichen programmatischen Unterschiede zwischen den Koalitionspartnern, teilweise aber auch wahltaktische Überlegungen, die solche weitreichenden Reformen verhinderten. Insofern veränderten sich die Muster der parlamentarischen Willensbildung in der Bundesrepublik unter der zweiten Großen Koalition erstaunlich wenig.

**Zuerst erschienen in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38/2009, S. 9-14.**

**Prof. Dr. Reimut Zohlhöfer** ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere international vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Bamberg. 2010 erscheint ein von ihm mitherausgegebener Sammelband zur Großen Koalition.



## Literatur und Anmerkungen

- 1 Dieser Abschnitt hat von Papieren profitiert, die am 26. und 27.3.2009 bei der Konferenz „Bilanz der Großen Koalition“ in Bremen präsentiert wurden und die 2010 in einem von Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer herausgegebenen Band erscheinen werden.
- 2 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 2,9% - ein Wert, der lediglich einmal in der Geschichte der Bundesrepublik, nämlich in der 10. Wahlperiode von 1983 bis 1987, unterboten wurde.
- 3 Vgl. die Darstellung bei Eckart Lohse/Markus Wehner, Rosenkrieg. Die große Koalition 2005-2009, Köln 2009, S. 130f.
- 4 Für hilfreiche Anmerkungen zu diesem Abschnitt ist Sascha Kneip zu danken.
- 5 BT-Drs. 16/126.
- 6 Das Gleiche gilt auch für einen ähnlichen Antrag der Linkspartei (vgl. BT-Drs. 16/4119). 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 tritt allerdings erst nach Inkrafttreten des Vertrages in Kraft, sodass sie für die 16. Wahlperiode keine Bedeutung hatte.
- 7 BT-Drs. 16/3866, S. 1.