

Nach dem Ende der Ampel

Erwägungen zu der vorgezogenen Bundestagswahl 2025

Frank Decker

Zusammenfassung

Nach dem vorzeitigen Ende der Koalition aus SPD, FDP und Grünen finden in der Bundesrepublik am 23. Februar 2025 zum vierten Mal vorgezogene Neuwahlen statt. Die „Ampel“ scheiterte nach verheißungsvollem Start an letztlich unüberbrückbaren Differenzen zwischen SPD/Grünen und der FDP in der Wirtschaftspolitik. Der beispiellose Ansehensverlust der Regierungsparteien ab dem Herbst 2022 verschafft der Union eine gute Ausgangsposition für den Machtwechsel. Ob sie ihrer Favoritenrolle gerecht werden kann, bleibt aber offen. Mit sorgenvoller Spannung wird auch das Abschneiden der Randparteien erwartet.

Am 23. Februar 2025 wird der Deutsche Bundestag zum 21. Mal gewählt. Dabei handelt es sich um eine vorgezogene Wahl. Als regulärer Wahltermin war nach Ablauf der vierjährigen Legislaturperiode der 28. September vorgesehen. Dieser Termin wurde hinfällig, weil die nach der Bundestagswahl 2021 gebildete und am 8. Dezember 2021 offiziell ins Amt gekommene Bundesregierung aus SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP am 6. November 2024 zerbrach. Als Kanzler der verbliebenen Minderheitsregierung von SPD und Grünen kündigte Olaf Scholz noch am selben Tag an, im Bundestag gemäß Artikel 68 des Grundgesetzes die Vertrauensfrage zu stellen. Bei der Abstimmung am 16. Dezember 2024 sprach ihm dann die Mehrheit der Abgeordneten erwartungsgemäß das Misstrauen aus. Auf Antrag des Bundeskanzlers löste Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier den Bundestag daraufhin auf. Der Wahltermin, der spätestens 60 Tage nach der Auflösung liegen muss, war schon vorher zwischen den Parteien, der Regierung und dem Staatsoberhaupt einvernehmlich auf den 23. Februar 2025 festgelegt worden.



Prof. Dr. Frank Decker

Professor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie
Rheinische Friedrichs-Wilhelms-Universität Bonn

Die anstehende Wahlauseinandersetzung verspricht ähnlich spannend zu werden wie die von 2021. Ging es vor vier Jahren darum, einen Nachfolger oder eine Nachfolgerin für Angela Merkel zu finden, die nach 16 Jahren an der Regierungsspitze nicht wieder für das Kanzleramt kandidierte, könnte es auch dieses Mal zu einem Regierungswechsel kommen. Nachdem die FDP kategorisch ausgeschlossen hat, wieder in eine Ampelkoalition einzutreten, ist schon heute sicher, dass die nächste Bundesregierung eine andere Zusammensetzung haben wird. Klarer Favorit auf das Kanzleramt ist der Herausforderer und CDU-Vorsitzende Friedrich Merz, dessen Partei in den Umfragen zu Beginn des Wahlkampfes (drei Monate vor dem Wahltermin) um fast 20 Prozentpunkte vor der SPD lag, der Partei des Amtsinhabers Olaf Scholz. Neben Merz und Scholz treten für die Grünen Robert Habeck und für die AfD Alice Weidel als Kanzlerkandidaten an.

Das Spannungsmoment der Wahl rührt zugleich aus der gegenüber 2021 veränderten Wettbewerbslage. Hatten Union und SPD von 2013 bis 2021 zwei Perioden nacheinander zusammen in einer Großen Koalition regiert, führte die Bundestagswahl 2021 zur Wiederherstellung der über Jahrzehnte lang üblichen Konstellation, wonach die eine der beiden Volksparteien die Regierung und die andere die Opposition anführt. Die Polarisierung hat sich damit von den Rändern in die politische Mitte zurückverlagert. Weil sich Union und SPD als klar erkenn- und unterscheidbare Alternativen gegenüberstehen, stilisieren sie die Wahl zu einer grundlegenden Richtungsentscheidung. Unter Demokratiegesichtspunkten mag eine solche Zuspitzung sinnvoll sein. Sie kann jedoch dem Dilemma nicht ausweichen, dass die Vertreter der gegensätzlichen Richtungen nach der Wahl gezwungen sein könnten, erneut in einer gemeinsamen Regierung zusammenzuarbeiten.

Der Zwang zu lagerübergreifenden oder Großen Koalitionen hängt mit dem Erstarken der Ränder zusammen. Zur AfD und der schwächelnden Linken ist hier mit dem Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) seit 2024 ein weiterer Akteur hinzugegetreten, der allein aufgrund seiner antiwestlichen Positionen in der Außen- und Verteidigungspolitik für keine der vier Parteien in der Mitte (Union, SPD, Grüne und FDP) als Partner infrage kommt. Letztere treibt zudem die Sorge um, dass bei einem guten Abschneiden der Populisten und hohem Anteil nicht berücksichtigter Stimmen (infolge der Fünfprozentklausel), die systemfeindlichen Kräfte eine Sperrminorität von einem Drittel der Parlamentssitze erreichen könnten.

Die Bundestagswahl 2021 und ihre Folgen

Niemand hätte wohl vor der Bundestagswahl 2021 geahnt, dass unter allen denkbaren Zweier- und Dreikonstellationen ausgerechnet die „Ampel“, also eine Koalition aus SPD, Grünen und FDP, das Rennen macht. Durch das Erstarken der Grünen und den mehr als zweistelligen Vorsprung der Unionsparteien vor der SPD in den Umfragen galt ein von der CDU/CSU angeführtes schwarz-grünes Zweierbündnis seit 2018 als mit Abstand wahrscheinlichster Wahlausgang. Schon 2013 hatten beide Seiten mit einem Zusammengehen geliebäugelt, doch fehlte den Grünen letztlich der Mut, das Bündnis zu wagen. 2017 reichte es zu einer Mehrheit dann nur noch

zusammen mit der FDP. Diese brachte den Versuch, ein lagerübergreifendes Jamaika-Bündnis zu schmieden, prompt zum Scheitern, was sie im Nachhinein sicher bereute. Umso mehr setzten die Liberalen darauf, die Scharte auszuwetzen, falls Union und Grüne 2021 erneut keine eigene Mehrheit erreichten. Tatsächlich sollte sich dieser Teil der Prognose bewahrheiten. Dass die FDP nicht mit ihrem Wunschpartner Union an der Seite, sondern mit der SPD regieren würde, lag bis Mitte Juli 2021 noch außerhalb des Vorstellbaren.

CDU und CSU befanden sich vor der Wahl in einer schwierigen Ausgangslage. Die immer noch populäre Kanzlerin Angela Merkel hatte angekündigt, nicht mehr anzutreten. 2018 gab sie den Parteivorsitz an CDU-Generalsekretärin Annegret Kramp-Karrenbauer ab, die sich in einer Kampfabstimmung gegen Friedrich Merz durchsetzte. Zur Staffelübergabe im Regierungsamt war Merkel jedoch nicht bereit. Dies musste für jeden denkbaren Kanzlerkandidaten eine Bürde darstellen und trug maßgeblich zum Scheitern Kramp-Karrenbauers bei, die entnervt bereits nach 15 Monaten vom Vorsitz zurücktrat.

Im Rennen um die Nachfolge, das sich coronabedingt fast ein Jahr hinzog, unterlag Friedrich Merz wieder nur knapp – diesmal gegen den Parteivize und nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Armin Laschet. Wie sehr es auch diesem an Rückhalt mangelte, zeigte sich in der Auseinandersetzung um seine Kanzlerkandidatur, die Laschet in einem erbitterten, öffentlich ausgetragenen Machtkampf gegen den an der Parteibasis und bei den Wählern deutlich populäreren CSU-Vorsitzenden Markus Söder nur mühsam durchsetzen konnte.

Die Befürchtung, dass die dadurch aufgerissenen Gräben bis zur Wahl nicht wieder zuzuschütten sein würden, sollte sich auf dramatische Weise bewahrheiten. Waren CDU und CSU nach dem vergleichsweise erfolgreichen Krisenmanagement in der ersten Phase der Coronapandemie in der Sonntagsfrage auf über 40 Prozent nach oben geschneilt, lagen sie im Mai 2021 wieder bei unter 30 Prozent, bevor sie nach einer Pannenserie des Kandidaten im Zuge der Flutkatastrophe und ihrer völlig missglückten Wahlkampagne ab Juli auf unter 25 Prozent abstürzten. Der im Frühjahr noch für undenkbar gehaltene Verlust der Regierungsmacht nach 16 Jahren wurde damit Wirklichkeit.

Ähnlich turbulent, aber mit einem deutlich besseren Ende verlief die Entwicklung seit 2018 bei der SPD. Sie war nach dem Scheitern der Jamaika-Verhandlungen nur widerstrebend erneut als Juniorpartner in eine Große Koalition eingetreten. Andrea Nahles als Vorsitzende und Olaf Scholz als Vizekanzler und Finanzminister bildeten seit Martin Schulz' Rückzug ihr neues Führungsduo. Weil die Kritik an der Regierungspolitik nicht verstummte und die Umfragewerte im Keller blieben, geriet insbesondere Nahles frühzeitig unter Druck. Nach der Niederlage der SPD bei der Europawahl im Juni 2019 trat sie vom Vorsitz zurück.

Bei der Nachfolgeentscheidung betrat die Partei Neuland, indem sie zum ersten Mal die Wahl einer geschlechterparitätisch besetzten Doppelspitze ermöglichte. Das von der Parteiführung favorisierte Tandem aus Finanzminister Olaf Scholz und der brandenburgischen Landtagsabgeordneten Klara Geywitz unterlag dabei überraschend dem früheren nordrhein-westfälischen Finanzminister Norbert Walter-Borjans und der Bundestagsabgeordneten Saskia Esken. Diese konnten das

Führungsvakuum freilich nicht ausfüllen. Die von ihnen erwogene Möglichkeit eines vorzeitigen Regierungsaustritts stand spätestens nach dem Ausbruch der Coronapandemie nicht mehr zur Debatte. Stattdessen bemühten sich Walter-Borjans und Esken um ein möglichst einvernehmliches Auftreten der Führungsspitze, indem sie Scholz schon im August 2020, also mehr als ein Jahr vor der Bundestagswahl, zum Kanzlerkandidaten ausriefen. Dies gab der Partei genügend Zeit für die Vorbereitung ihrer Wahlkampagne, die sie auch im weiteren Verlauf professionell durchzog. Dass die Sozialdemokraten nach einer furiosen Aufholjagd aus der Wahl als stärkste Kraft hervorgingen – am Ende lagen sie um 1,6 Prozentpunkt vor der Union –, war zwar vor allem den Fehlern der Konkurrenz geschuldet. Es zeigte aber zugleich, wie sie selbst aus eigenen Fehlern früherer Kampagnen gelernt hatten.

Die FDP hatte zu Beginn der Legislaturperiode stark unter den Nachwirkungen ihrer Flucht aus einem möglichen Jamaika-Bündnis zu leiden. Erst in der zweiten Phase der Coronapandemie, als sie ihre Doppelkompetenz als wirtschaftsfreundliche Partei und Anwältin der Bürgerrechte ausspielte, gingen die Umfragewerte wieder nach oben, sodass sie ihr gutes Ergebnis von 2017 nochmal um 0,7 Prozentpunkte verbessern konnte. Einen wesentlich größeren Sprung nach vorne machten die Grünen. Neben ihrer konstruktiven Rolle bei den Jamaika-Verhandlungen und einer gelungenen Neuaufstellung an der Parteispitze war dies vor allem dem Bedeutungsanstieg des Klimaschutzthemas im Zuge der weltweiten Fridays-for-future-Proteste geschuldet. Dass das Wahlergebnis enttäuschender ausfiel als erwartet, lag an der missglückten Kampagne der als Kanzlerkandidatin antretenden Ko-Vorsitzenden Annalena Baerbock, die durch nicht deklarierte Nebeneinkünfte, Plagiatsvorwürfe und Schönungen in ihrem Lebenslauf ins Straucheln geriet. Hatten die Grünen während der Legislaturperiode der SPD ihre Position als führende Kraft im linken Lager streitig gemacht und in den Umfragen für kurze Zeit sogar vor der Union gelegen, fielen sie jetzt auf Platz drei im Parteiensystem wieder zurück.

Das Wahlergebnis machte die Bildung einer Ampelkoalition aus SPD, Grünen und FDP unausweichlich. Die SPD konnte nicht nur auf ihre Position als stärkste Kraft verweisen, sondern auch darauf, dass sie – genauso wie Grüne und FDP – an Stimmen zugelegt hatte, während die Union massive Verluste erlitt. Gleichzeitig wurde ihr Anspruch, den nächsten Kanzler zu stellen, dadurch unterfüttert, dass Scholz in der „Direktwahlfrage“ (Wen hätten Sie lieber als Bundeskanzler?) während des gesamten Wahlkampfes vor Laschet lag – am Ende sogar deutlich. Auch für Grüne und FDP gab es vor diesem Hintergrund zur Ampel keine Alternative. Die Frage eines Linksbündnisses erübrigte sich, weil es dafür wegen des schwachen Abschneidens der Linken keine Mehrheit gab. Selbst dann hätte sich Scholz von seiner Präferenz für die Ampel kaum abbringen lassen, die er bereits zu Beginn des Wahlkampfes mehr oder weniger verklausuliert formuliert hatte.

Die Sondierungen und Koalitionsverhandlungen verliefen erstaunlich reibungslos und konnten in etwas mehr als zwei Monaten abgeschlossen werden. Sowohl den Sozialdemokraten als auch den Grünen gelang es dabei, ein Vertrauensverhältnis zur FDP aufzubauen, die als Partei des „anderen Lagers“ den weitesten Weg zurücklegen musste, um ihre Anhänger von der auf Landesebene bis dato nur in Rheinland-Pfalz erprobten Ampel zu überzeugen. Tatsächlich konnten die Liberalen im

Koalitionsvertrag viele ihrer Forderungen unterbringen – keine Steuerhöhungen, Einstieg in die Aktienrente, Verzicht auf ein allgemeines Tempolimit –, während die Grünen von ihren ehrgeizigen Klimaschutzzielen manche Abstriche machen mussten. Bei der Ressortverteilung wog ihr Verzicht auf das Verkehrsministerium schwer, wofür sie im Gegenzug freilich alle anderen umweltbezogenen Zuständigkeiten erhielten, vor allem das um den Bereich Klimaschutz erweiterte Wirtschaftsressort, das der neue Vizekanzler Robert Habeck besetzte. Mit Annalena Baerbock übernahm zum zweiten Mal nach Joschka Fischer eine Grünen-Vertreterin das Auswärtige Amt – als erste weibliche Außenministerin –, während der FDP-Vorsitzende Lindner dem neuen Kanzler Scholz als Finanzminister nachfolgte.

Politische Stimmung, „Zwischenwahleffekt“ und das vorzeitige Ende der Koalition

In den ersten drei Monaten nach Amtsantritt profitierten alle Partner der Ampel von guten Umfragewerten. Darin kam der übliche „Nachwahleffekt“ zum Ausdruck. Zugleich wurde die Regierung für ihr entschlossenes Krisenmanagement nach dem russischen Angriff auf die Ukraine belohnt. Ab März 2022 begannen sich die Sympathiewerte zu verzweigen: Während SPD und FDP an Zustimmung verloren, ging sie für die Grünen nach oben. Der Hauptgrund dafür lag in der Glaubwürdigkeit ihrer Position zu Russland und Putin, wo sie die Zeichen der Zeit früher erkannt hatten als die anderen Parteien. Dies drückte sich zugleich in den Wahlergebnissen aus. Mit dem Sieg bei der Bundestagswahl im Rücken, errang die SPD bei der saarländischen Landtagswahl in Februar 2022 die absolute Mehrheit, weil hier Grüne, FDP und Die Linke allesamt an der Fünfprozenthürde scheiterten. Vor den Wahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen im Mai hatte sich der Bundestrend für sie aber bereits so verschlechtert, dass sie abgeschlagen hinter der CDU landete. Diese verteidigte ihre Regierungsmacht in beiden Ländern souverän und bildete daraufhin Koalitionen mit den Grünen, die bei den Wahlen stark zugelegt hatten. In Schleswig-Holstein wäre auch eine Koalition mit der FDP möglich gewesen, doch schlug die CDU unter Ministerpräsident Daniel Günther diese Option aus. Auch aus den Landtagswahlen in Niedersachsen im Oktober 2022 gingen die Grünen gestärkt hervor, was die Bildung einer Regierung zusammen mit der SPD ermöglichte. Dieser gelang es trotz Verlusten, unter ihrem populären Ministerpräsidenten Stephan Weil den schlechten Werten auf Bundesebene zu trotzen.

2023 und 2024 sollte sich das Blatt dann auch für die Grünen wenden. Nach der Wiederholungswahl des Abgeordnetenhauses im Februar 2023 fielen sie in Berlin trotz leichtem Stimmenzuwachs aus dem Senat – der Regierung der Stadt – heraus. Bei den Landtagswahlen in Bayern und Hessen im Oktober mussten sie starke Einbußen hinnehmen, was in Hessen ebenfalls zum Regierungsverlust führte: Ministerpräsident Boris Rhein beendete die Koalition der CDU mit den Grünen nach zehn Jahren und zog es vor, stattdessen mit der SPD zu regieren. Zu einem Desaster für die Grünen gerieten die Europawahlen im Juni 2024, als sie mit Verlusten von 8,6 Prozentpunkten gegenüber 2019 regelrecht einbrachen und vor allem in der

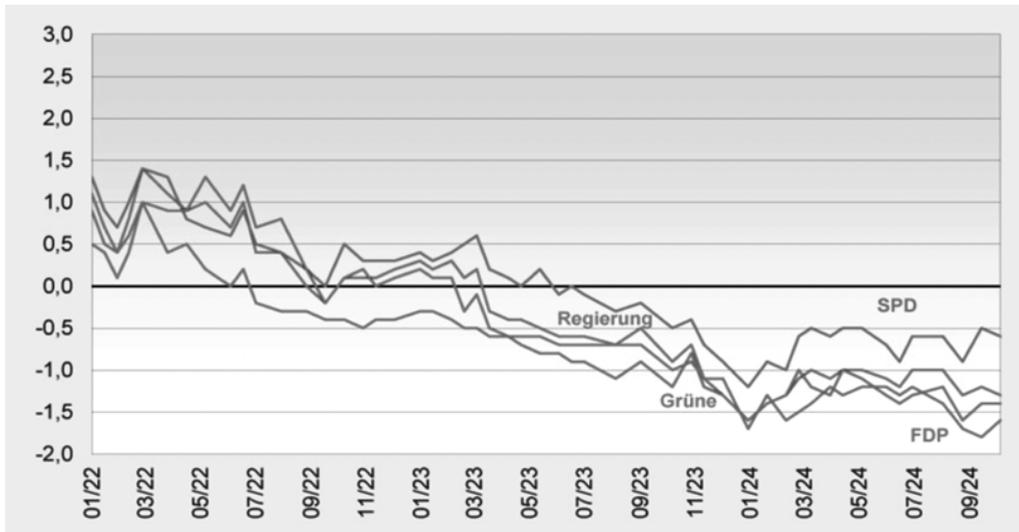
jüngsten Alterskohorte dramatische Einbußen erlitten. In Sachsen, Thüringen und Brandenburg, wo sie an den Regierungen beteiligt waren, gelang den Grünen bei den Wahlen im September 2024 nur in Sachsen knapp der Wiedereinzug in den Landtag. Auch dort kamen sie für die CDU als Regierungspartner nicht mehr in Betracht.

Der Niedergang der Grünen spiegelt sich in den Mehrheitsverhältnissen des Bundesrates. War die Partei Ende 2022 in elf der 16 Bundesländer in den Regierungen vertreten, reduzierte sich deren Zahl bis zum Ende der Wahlperiode auf sieben – allesamt in Westdeutschland gelegen. Im Osten (einschließlich Berlins), wo sie bis zur Landtagswahl in Sachsen-Anhalt in fünf der sechs Länder mitregierten, verfügten die Grünen am Ende der Wahlperiode über keine einzige Regierungsbeteiligung mehr.

Von den Wahlergebnissen ähnlich gebeutelt wurde die FDP. Sie verzeichnete bei allen Landtagswahlen und der Europawahl massive Verluste, verpasste in sieben Fällen (!) den Sprung oder Wiedereinzug ins Parlament (im Saarland, in Niedersachsen, in Bayern und in allen ostdeutschen Ländern einschließlich Berlins) und büßte zwei ihrer drei Regierungsbeteiligungen ein (in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein). Gemischerter fällt das Bild bei der SPD aus. Sie musste bei fast allen Wahlen ebenfalls kräftige Einbußen hinnehmen, konnte ihre Position im Bundesrat aber behaupten. Durch den Regierungseintritt in Hessen gewann sie unter dem Strich sogar noch eine Regierungsbeteiligung dazu. Die Pluralisierung der Parteien- und Koalitionslandschaft führt dazu, dass eine Bundesregierung – egal welcher Zusammensetzung – sich nicht mehr auf eine eigene Mehrheit in der Länderkammer stützen kann. So standen bei der Ampelkoalition seit Ende 2022 16 Stimmen der von ihren Partnern „kontrollierten“ Landesregierungen (Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Hamburg, Saarland) sechs gegnerische Stimmen aus Bayern sowie 47 Stimmen aus den übrigen, „gemischt“ regierten Ländern gegenüber. Die einzige denkbare Koalition, die – Stand Januar 2025 – in der Länderkammer über eine eigene Mehrheit verfügen würde, wäre (mit 41 von 69 Stimmen) ein „Kenia“-Bündnis aus Union, SPD und Grünen.

Dass Regierungsparteien bei den während einer Legislaturperiode stattfindenden „Zwischenwahlen“ abgestraft werden, ist nichts Ungewöhnliches. Normalerweise kommt es dann aber ab der zweiten Hälfte der Periode zu einer gewissen Erholung, je näher der Wahltermin rückt. Gemessen daran ist der Ansehensverlust der Ampelregierung beispiellos. Er sollte sich ab Mitte des Jahres 2023 rapide verschärfen und bis zum Bruch der Koalition im November 2024 zur niedrigsten Zufriedenheit absinken, die in der Bundesrepublik jemals für eine Bundesregierung gemessen wurde. Unter den drei Partnern stand dabei die SPD noch am besten da, doch kam auch sie in der Sonntagsfrage bis zur Neuwahlentscheidung über Werte von 15 Prozent nicht hinaus. Hatten die drei Ampelparteien bei der Bundestagswahl 2021 zusammen 51,8 Prozent der Stimmen erreicht, lagen ihre Zustimmungswerte kurz vor dem Bruch der Koalition nur noch bei knapp über 30 Prozent.

Abbildung: Zufriedenheit mit Regierung und Koalitionspartnern seit Januar 2022
Mittelwerte auf einer Skala von +5 bis -5.



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer.

Bei der Suche nach den Gründen darf nicht außer Acht bleiben, dass wahrscheinlich noch nie eine Regierung in der Bundesrepublik schon zu Beginn ihrer Amtszeit vor vergleichbaren Herausforderungen stand wie die Ampel. Das gleichzeitige Wegbrechen von drei Säulen der Wohlstandsentwicklung seit den 1990er Jahren – Friedensdividende, Verfügbarkeit billigen russischen Gases und Vorhandensein eines großen chinesischen Exportmarktes – musste fast zwangsläufig in eine Rezession und Wirtschaftskrise führen. Jenseits dieser objektiven Erschwernisse waren die Akteure für ihre Misere jedoch größtenteils selbst verantwortlich. Denn nach durchaus verheißungsvollem Beginn fehlte es ihnen an der Fähigkeit wie auch am Willen, im regierungsinternen Entscheidungsprozess und Auftreten nach außen ein ausreichendes Maß an Gemeinsamkeit zu entwickeln. Hatte sich der mangelnde Teamgeist bereits bei der Auseinandersetzung um das Gebäudeenergiegesetz gezeigt, verfielen die Ampelparteien spätestens mit dem Verfassungsgerichtsurteil zum Haushalt in einen dauernden Streitmodus, der den Eindruck einer faktisch gescheiterten Regierung vor der Öffentlichkeit nur noch mühsam verbergen konnte. Wie sollten die Menschen einer Regierung vertrauen, deren Partner untereinander selbst tiefes Misstrauen hegten?

Das Ende der Ampel kam dann fast erwartbar am 6. November 2024. Eine Rekonstruktion der Ereignisse durch die „Zeit“ und die „Süddeutsche Zeitung“ hat belegt, dass die FDP seit September 2024 auf ihren Ausstieg aus der Koalition gezielt hinarbeitete. Zum ultimativen Trennungsgrund wurde die noch bestehende Finanzierungslücke im Haushalt 2025 in Höhe von etwa 10 Milliarden. In der Sitzung des Koalitionsausschusses am 6. November bestand Olaf Scholz gegenüber Lindner darauf, diese Lücke durch die Erklärung einer Notlage zu schließen, was eine Aussetzung der Schuldenbremse ermöglicht hätte. Als Lindner dem nicht zustimmen wollte, wurde er vom Kanzler entlassen.

Demokratie unter Druck

Nutznießler der Regierungsunzufriedenheit und schlechten politischen Stimmung waren neben der Union als führender Oppositionspartei die rechtspopulistische und -extremistische AfD sowie das Bündnis Sahra Wagenknecht, das als neue „Links-Rechts-Partei“ zwar nicht extremistisch auftritt, der AfD in seiner populistischen Qualität aber nicht nachsteht. Der Abwärtstrend, den die AfD bei der Bundestagswahl vor allem in den westlichen Bundesländern verspürt hatte, setzte sich bei den Landtagswahlen im Februar sowie im Mai 2022 zunächst fort; in Schleswig-Holstein fiel sie sogar aus dem Landtag heraus. Ab der zweiten Hälfte kam es dann zu einer Stimmungswende, die die Zustimmungswerte der Rechtspopulisten auf zuvor nicht gekannte Höhen trieb. Im Westen wurde die AfD nun überall zweistellig und verbuchte in Hessen im Oktober 2023 mit 18,4 Prozent ihr bisher bestes Ergebnis. Bei den Wahlen in Thüringen ein Jahr später avancierte sie erstmals bei einer Landtagswahl zur stärksten Partei, in Sachsen und Brandenburg landete sie mit etwa 30 Prozent nur knapp hinter der CDU bzw. der SPD auf Platz zwei.

Das Überraschende und Besorgniserregende an den hohen Zugewinnen war, dass die AfD sie trotz ihrer weiter voranschreitenden Radikalisierung erzielte. Im März 2022 war die Partei mit einer Klage vor dem Kölner Verwaltungsgericht gegen ihre Einstufung als „rechtsextremer“ Verdachtsfall durch den Verfassungsschutz gescheitert, was die Wähler aber offenbar wenig abschreckte. Enthüllungen des Recherchenetzwerks Correctiv, wonach die AfD auf einem Geheimtreffen in Potsdam im November 2023 Pläne für die millionenfache Abschiebung („Remigration“) von Zugewanderten besprochen hatte, führten im Januar und Februar zu einer gewaltigen gesellschaftlichen Gegenmobilisierung. In der größten Demonstrationswelle seit Entstehung der Bundesrepublik gingen auf etwa 1.200 Kundgebungen bis Juni über drei Millionen Menschen auf die Straße, um gegen Rechtsextremismus und für Toleranz und Demokratie zu demonstrieren.

Dass die Zustimmungswerte der AfD daraufhin nachgaben, lag allerdings nicht nur daran. Es hing auch damit zusammen, dass mit dem im Januar 2024 gegründeten BSW ein weiteres Angebot für systemkritische Protestwähler bereitstand, das vor allem in den ostdeutschen Ländern auf fruchtbaren Boden fiel. Dort hatte sich seit 2023 eine Debatte um die eigene Identität im vereinten Deutschland entspannt, die jetzt zugleich in der beschwichtigenden Haltung zum russischen Krieg in der Ukraine Niederschlag fand. Bei den Landtagswahlen in Sachsen und Brandenburg erlangten AfD und BSW zusammen über 40 Prozent, in Thüringen sogar fast 50 Prozent der Stimmen. Um die AfD von der Macht weiter fernhalten zu können, kamen CDU und SPD deshalb nicht umhin, das BSW als Partner in einer gemeinsamen Regierung zu akzeptieren, was auch bei diesem Konflikte auslöste und am Ende nur in Brandenburg und Thüringen gelang. In Sachsen bildeten CDU und SPD nach dem Scheitern der Verhandlungen eine Minderheitsregierung.

Tabelle: Wahlergebnisse der AfD und des BSW seit der Bundestagswahl 2021

Datum	Wahl		AfD	Gewinn/ Verlust	Platz	BSW	Platz	
Februar 2022	Saarland	Landtag	5,7	- 0,5	3			
Mai 2022	Schleswig-Holstein	Landtag	4,4	- 1,5	6			
Mai 2022	Nordrhein-Westfalen	Landtag	5,4	- 2,0	5			
Oktober 2022	Niedersachsen	Landtag	10,9	+ 4,7	4			
Februar 2023	Berlin	Abgeordnetenhaus	9,1	+ 1,1	5			
Mai 2023	Bremen	Bürgerschaft*						
Oktober 2023	Hessen	Landtag	18,4	+ 5,3	2			
Oktober 2023	Bayern	Landtag	14,6	+ 4,4	3			
Juni 2024	Europäisches Parlament		15,9	+ 4,9	2	6,2	5	
September 2024	Sachsen	Landtag	30,6	+ 3,1	2	11,8	3	
September 2024	Thüringen	Landtag	32,8	+ 9,4	1	15,8	3	
September 2024	Brandenburg	Landtag	29,2	+ 5,7	2	13,5	3	

* Die AfD wurde zur Wahl nicht zugelassen, weil der zerstrittene Landesverband rechtswidrig zwei Listen mit Wahlvorschlägen eingereicht hatte. Davon profitierte die rechtspopulistische Wählervereinigung Bürger in Wut, die landesweit 9,4 Prozent der Stimmen erhielt, in der Stadt Bremerhaven sogar 22,7 Prozent.

Die Enthüllungen über die AfD löste nicht nur gesellschaftliche Gegenreaktionen aus, sondern beförderte auch in der Politik Überlegungen, wie man dem Rechtspopulismus und -extremismus effektiver entgegentreten könne. Ins Blickfeld rückten dabei zum einen die Instrumente der „wehrhaften Demokratie“ und zum anderen der Schutz der demokratischen Institutionen.

Was das erste betrifft, mehrten sich in der öffentlichen Debatte die Stimmen, die nach einem Verbotsverfahren gegen die AfD verlangten. Unterhalb dieser „ultima ratio“ wurden auch niedrigerschwellige Instrumente wie das Verbot von Teilorganisationen und Landesverbänden, die Verwirkung von Grundrechten gemäß Artikel 19 des Grundgesetzes, der Entzug der staatlichen Parteienfinanzierung oder beamtenrechtliche Sanktionen gegen AfD-Mitglieder und -funktionäre ins Spiel gebracht. An der Bewertung der repressiven Instrumente schieden sich die Geister. Die Meinungen gingen dabei quer durch die Parteien. Während die einen darauf hinwiesen, dass der Staat sogar eine Pflicht habe, die repressiven Maßnahmen einzusetzen, um die Demokratie gegen ihre Feinde zu verteidigen, warnten andere vor schädlichen Folgen, wenn man bei der Bekämpfung des Extremismus auf Mittel zurückgreife, die selbst als undemokratisch oder illiberal empfunden werden könnten. Dies spiele dem von den populistischen Herausforderern gepflegten Narrativ in die Karten, die etablierten Kräfte würden sie unfair behandeln und aus dem Wettbewerb abgrenzen. Auch die ungewissen Erfolgsaussichten eines sich möglicherweise lange

hinziehenden Verfahrens führten dazu, dass unter den Abgeordneten die Skepsis überwog und sich ein Konsens in dieser Frage nicht ergab.

Größere Übereinstimmung bestand im zweiten Punkt, der Absicherung der demokratischen Institutionen. Nachdem sie ab 2014 in alle Landesparlamente und den Bundestag eingezogen war, ließ die AfD keinen Zweifel, dass sie ihre parlamentarische Präsenz auch für obstruktive Zwecke zu nutzen gedachte. Die etablierten Parteien reagierten darauf unter anderem durch eine Neufassung oder Neuauslegung tradierter Proporzregeln. So änderte man zum Beispiel die Bestimmung zum Alterspräsidenten im Bundestag bereits 2017 dahingehend, dass nicht mehr das an Jahren, sondern das dienstälteste Mitglied des Parlaments diese Funktion übernehmen sollte. Klagen der AfD gegen die Abwahl ihres Abgeordneten Stephan Brandner als Vorsitzender des Rechtsausschusses oder gegen die wiederholte Weigerung der Bundestagsmehrheit, die von ihr nominierten Kandidaten für das Präsidium zu bestätigen, wies das Bundesverfassungsgericht unter Verweis auf das freie Mandat zurück. Als sich mit ihren stark ansteigenden Umfragewerten ab der Mitte der Legislaturperiode die Möglichkeit andeutete, dass die AfD bei den im Spätsommer 2024 in Sachsen, Thüringen und Brandenburg anstehenden Landtagswahlen stärkste Kraft werden und / oder eine Sperrminorität in den Landtagen erringen könnte (was in Thüringen tatsächlich gelang), begannen die Parteien dagegen Vorkehrungen zu treffen, indem sie das traditionell der stärksten Fraktion zustehende Vorschlagsrecht für das Amt des Parlamentspräsidenten abschwächten und nach Möglichkeiten suchten, Blockaden bei der Wahl von Verfassungsrichtern zu umgehen.

Auf der Bundesebene galt als die wichtigste Priorität seit 2023 eine bessere Absicherung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dass deren Aus- oder Gleichschaltung im Drehbuch der autoritären Umgestaltung eines demokratischen Systems die Schlüsselrolle zukommt, belegen die Erfahrungen aus Polen, Ungarn und den USA. Um einem vergleichbaren Szenario in der Bundesrepublik vorzubeugen, vereinbarten die demokratischen Parteien (ohne Linke, BSW und AfD) 2024 deshalb, die bisher einfachgesetzlich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz festgelegten Bestimmungen, welche die Unabhängigkeit des Gerichts institutionell garantieren – Aufteilung in zwei Senate mit je acht Richtern, organisatorische Selbständigkeit, zwölfjährige Amtszeit ohne Wiederwahl – in das Grundgesetz zu übernehmen, wo sie nur mit qualifizierter Mehrheit geändert werden könnten. Der Vorschlag, die für die Richterwahl notwendige Zweidrittelmehrheit ebenfalls in der Verfassung festzuschreiben, wurde wegen Bedenken auf Seiten der Union nicht aufgenommen. Der Bundestag beschloss das Gesetz nach dem Bruch der Koalition noch im Dezember.

Koalitionspolitische Ausgangslage: Wer kann und wer möchte mit wem regieren?

Wie bei den vorangegangenen Bundestagswahlen werden die demokratischen Parteien CDU/CSU, SPD, Grüne und FDP die Koalitions- und Regierungsbildung nach dem Wahltag am 23. Februar 2025 unter sich ausmachen. Ein Zusammengehen mit dem BSW dürfte für Union und SPD anders als auf der Länderebene wegen der

außenpolitischen Positionen der Partei nicht in Betracht kommen, ebensowenig ein solches der SPD mit der Linken. Dass beide Parteien den Sprung in den Bundestag schaffen, ist zudem nicht sicher ausgemacht. Gänzlich tabu ist für alle Parteien (mit gewissen Einschränkungen beim BSW) jedwede Zusammenarbeit mit der AfD.

Im demokratischen Zentrum sind heute alle Parteien prinzipiell miteinander koalitionsfähig. Dabei gibt es je nach ideologisch-politikhaltlicher Nähe Abstufungen. Nachdem sich die Grünen ab Beginn der 2010er Jahre für eine Zusammenarbeit mit der Union geöffnet hatten, schloss auch die FDP im Gegenzug eine Koalition mit SPD und/oder Grünen seit 2017 nicht mehr aus, wenngleich ihre Präferenz weiterhin klar bei der Union lag. Nach dem Scheitern der Ampelkoalition haben die Liberalen allerdings angekündigt, dass es mit ihnen fürs Erste keine Neuauflage von Rot-Gelb-Grün geben wird. Zur Bildung einer Jamaika-Koalition mit Union und Grünen wäre die FDP aber sicherlich bereit, vorausgesetzt, sie schafft es wieder in den Bundestag.

Gegen eine Jamaika-Koalition sprechen die generellen Funktionsprobleme einer Dreierkoalition, die das Scheitern der Ampel bestätigt hat. Dies gilt umso mehr, als es sich de facto – wegen der eigenständigen Rolle der CSU – sogar um eine Viererkoalition handeln würde. Vor die Wahl gestellt, lieber ein Zweierbündnis mit der SPD, also eine Neuauflage der „GroKo“, zu bilden oder eine Jamaika-Koalition, dürften sich die Unionsparteien wohl für die erste Option entscheiden. „Jamaika“ erscheint auch deshalb schwer vorstellbar, weil es in Teilen der Union und hier vor allem in der CSU erhebliche Vorbehalte gegen die Grünen gibt und auch das Verhältnis zur FDP längst nicht mehr ungetrübt ist.

Wären eine Zweierkoalition mit den Grünen und eine Koalition mit der SPD möglich, spräche aus Sicht der Union wegen der größeren inhaltlichen Schnittmengen (außer in der Außenpolitik) vermutlich mehr für die Sozialdemokraten als Regierungspartner. Die Bundespartei würde damit dem Vorbild Hessens folgen, wo sich die CDU unter Boris Rhein nach der Landtagswahl 2023 ebenfalls für die SPD entschied. Ähnlich wie 2021 können Union und SPD im Sechs- oder Siebenparteiensystem nicht mehr sicher davon ausgehen, zusammen auf deutlich über 50 Prozent der Stimmen zu kommen. Verfehlen sie die absolute Mehrheit der Mandate, müssten sie mit den Grünen (oder der FDP) eine Dreierkoalition bilden oder sich – wie in Sachsen – als Minderheitsregierung von anderen Parteien tolerieren lassen.

Die nach Mandaten stärkste Partei bzw. Fraktion muss in einem parlamentarischen System nicht automatisch die Regierung anführen. Geht man von dem deutlichen Vorsprung aus, den CDU und CSU Anfang Dezember in den Umfragen vor allen anderen Parteien verzeichneten, dürfte es allerdings eher unwahrscheinlich sein, dass nach der Wahl eine Mehrheit um sie herum gebaut wird. Dass innerhalb einer Koalition der stärkere Partner den Anspruch hat, den Kanzler zu stellen, gilt als ungeschriebenes Gesetz der Koalitionsbildung ohnehin. Ob die SPD das Wunder von 2021 wiederholen kann, als sie aus schier aussichtsloser Position am Ende noch auf Platz eins kam, bleibt abzuwarten. Realistischer erscheint das Szenario von 2005, als ihr eine vergleichbare Aufholjagd gelungen war, sie sich am Ende aber mit der Rolle des Juniorpartners in der Großen Koalition begnügen musste.

Wo die Mehrheitsschwelle für ein Regierungsbündnis liegt, hängt wesentlich vom Abschneiden der kleinen Parteien ab. Gleich mehrere unter ihnen – Die Linke, das BSW und die FDP – sind vom Scheitern an der Fünfprozenthürde bedroht. Nimmt man die Stimmen für die „sonstigen“ Parteien hinzu, die durch die Sperrklausel unter den Tisch fallen, reichen daher vielleicht schon 42 oder 43 Prozent für die Bildung einer Zweierkoalition aus. Der Anteil der im Bundestag nicht repräsentierten Stimmen entscheidet zugleich darüber, welche Verhinderungsmacht die AfD alleine oder zusammen mit dem BSW im nächsten Bundestag entfalten kann. Ab einem Viertel der Mandate wäre sie berechtigt, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder die Einleitung eines Normenkontrollverfahrens zu beantragen. Und bei einem Drittel hätte sie eine Sperrminorität bei Verfassungsänderungen und der Wahl von Verfassungsrichtern.

Die Wahl 2025 – Was ist zu erwarten?

Ausgehend von der Ausgangslage des Parteiensystems und den daraus ableitbaren möglichen Koalitionen, hängt das Resultat der Bundestagswahl von mehreren miteinander verbundenen Faktoren ab: den Spitzen- bzw. Kanzlerkandidaten, den Themen, die die Wahlauseinandersetzung prägen, und der Kampagne selbst.

Dass die SPD mit Amtsinhaber Olaf Scholz in Rennen gehen würde, war eigentlich ausgemacht, doch vermied es die Parteiführung, ihn gleich nach dem Koalitionsbruch als Kanzlerkandidaten auszurufen. Stattdessen ließ sie eine mehrtägige Diskussion zu, ob man mit dem in der Bevölkerung deutlichen populäreren Verteidigungsminister Boris Pistorius nicht vielleicht bessere Wahlchancen hätte. Nachdem Pistorius in einer Videobotschaft am 22. November 2024 erklärte, für eine Kandidatur nicht zur Verfügung zu stehen, nominierte der Parteivorstand Scholz drei Tage später einstimmig. Seine offizielle Bestätigung folgte auf dem Wahlparteitag am 11. Januar 2025.

Bei der Union war die Entscheidung für Friedrich Merz als Kanzlerkandidat schon im September 2024 bekanntgegeben worden. Seine Nominierung erfolgte im CDU-Vorstand ebenfalls einstimmig und – anders als bei Laschets Kandidatur 2021 – im Einvernehmen mit der Schwesterpartei CSU. Als dritte gehen die Grünen erneut mit einem eigenen Kanzlerkandidaten ins Rennen. Nachdem Annalena Baerbock im Juli 2024 ihren Verzicht erklärt hatte, war dafür Vizekanzler Robert Habeck gesetzt; er wurde auf der Bundesdelegiertenkonferenz am 17. November 2024 mit 96 Prozent Zustimmung nominiert.

Um hinter den anderen Parteien nicht zurückzustehen, tritt auch die AfD, die zu Beginn des Wahlkampfes bessere Umfragewerte vorweisen konnte als SPD und Grüne, erstmals mit einer Kanzlerkandidatin an – Alice Weidel. Ob sie den Anspruch auf eine gleichberechtigte Teilnahme an den TV-Duellen durchsetzen kann, bleibt offen. Bei der FDP war die Spitzenkandidatur von Christian Lindner unumstritten, obwohl die Partei durch die Umstände des von ihr betriebenen Koalitionsbruchs ins Straucheln geraten ist. Die Linke wird mit Jan van Aken und Heidi Reichinek, das BSW mit Sahra Wagenknecht in die Wahl ziehen. Die Linke setzt dabei zusätzlich auf

den Gewinn von Direktmandaten durch ihre prominenten Zugpferde Gregor Gysi, Bodo Ramelow und Dietmar Bartsch, die als Wahlkreiskandidaten antreten („Mission Silberlocke“).

Kandidaten und Wettbewerbskonstellation lassen erwarten, dass sich die Auseinandersetzung im Wahlkampf zwischen Olaf Scholz als Amtsinhaber und Oppositionsführer Friedrich Merz zuspitzt. Beide werden versuchen, die Wahl als Richtungsentscheidung darzustellen und dies einerseits an ihren Eigenschaften als Person und andererseits an den von ihnen bzw. ihrer Partei vertretenen politischen Inhalten festmachen. Während Scholz seine Regierungserfahrung ins Feld führen kann, muss Merz, der bisher noch kein Regierungsamt bekleidet hat, Sachkompetenz in den relevanten Politikfeldern unter Beweis stellen. Rhetorische Fähigkeiten kommen ihm dabei zu Gute. Sein Manko, wenig empathisch und bisweilen arrogant zu wirken, wird der Kanzler auszugleichen versuchen, indem er sich als besonnenen, klug abwägenden Staatsmann inszeniert. Für Merz besteht die Herausforderung darin, dass er sein im Vergleich zu Scholz größeres Temperament – eigentlich ein Vorteil – zügelt. Unbedachte Äußerungen oder Gesten, wie sie ihm in der Vergangenheit immer wieder unterlaufen sind, wären ein willkommenes Geschenk für den politischen Gegner.

Die Wahlauseinandersetzung dürfte von drei großen Themen bestimmt sein: Wirtschaft und Soziales (einschließlich Klimaschutz), Ukrainekrieg und Migration. Hauptthema wird vermutlich die schwierige Wirtschaftslage sein. Hier prallen unterschiedliche Konzepte aufeinander: Während SPD und Grüne auf industriepolitische Maßnahmen setzen und die notwendigen Zukunftsinvestitionen durch Kredite finanzieren wollen, treten Union und FDP für Steuersenkungen und Deregulierungsmaßnahmen ein, um die Angebotsbedingungen der Unternehmen allgemein zu verbessern. Anders als die FDP wird sich die Union einer Flexibilisierung der Schuldenregeln nicht gänzlich verweigern. In der Sozialpolitik hofft die SPD, erneut mit den Themen Rente und Mindestlohn punkten zu können, die ihr bereits 2021 zum Wahlsieg mitverholfen hatten. Im Gegenzug werden Union und FDP Änderungen beim Bürgergeld versprechen, das sie kürzen bzw. in seiner heutigen Form ganz abschaffen möchten.

In der Kriegsfrage nehmen Olaf Scholz und die SPD eine Mittelposition zwischen Union, Grünen und FDP auf der einen und AfD, BSW und der Partei Die Linke auf der anderen Seite ein. Während die erstgenannten eine stärkere militärische Unterstützung der Ukraine verlangen und in diese Forderung auch die Lieferung von Taurus-Marschflugkörpern einschließen, lehnen die ideologischen Randparteien jegliche Waffenlieferungen und die gegen Russland verhängten Sanktionen ab. Stattdessen müsse man mit Putin in einen Friedensprozess eintreten und Verhandlungen beginnen.

Bei der Migration stehen sich die drei linken Parteien (SPD, Grüne und Die Linke), die für Zuwanderung prinzipiell aufgeschlossener sind und am generellen Asylrecht festhalten wollen, und die Mitte-Rechts-Parteien (CDU, CSU, FDP und AfD) sowie das BSW gegenüber. Diese treten für eine Begrenzung vor allem der Fluchtmigration und stärkere Integrationspflichten der vorhandenen Einwanderer ein. SPD und noch mehr die Grünen befinden sich bei diesem Thema in der Defensive, nachdem sie unter politischem Druck in den letzten Jahren selbst auf einen restriktiveren Kurs

einschwenken mussten. Von daher dürfte es ihnen schwer fallen, den Rückgang der irregulären Migration in ihrer Regierungszeit als eigenen Erfolg zu verbuchen.

Gute Kandidaten und eine günstige Themenagenda sind für politische Parteien kein Selbstgänger, sondern müssen durch eine auf sie zugeschnittene Walkampagne erst umgesetzt, das heißt an den Mann und an die Frau gebracht werden. Welchen Unterschied eine „missratene“ Wahlkampfstrategie machen kann, hat sich 2017 bei der SPD und 2021 bei den Unionsparteien gezeigt. Der anstehende Wahlkampf wird sich von seinen Vorgängern darin unterscheiden, dass er zu einem noch größeren Teil in den sozialen Medien stattfindet, wovon in der Vergangenheit vor allem die AfD profitiert hat. Die traditionellen Formen der Wähleransprache büßen ihre Bedeutung dadurch nicht ein. Ein erheblicher Teil gerade der älteren Wählerschaft informiert sich nach wie vor ausschließlich über die klassischen Formate, andere nutzen die alten und neuen Formate parallel. Auch nichtmediale Formen der Ansprache wie zum Beispiel Haustürbesuche erfahren in den Wahlkampagnen eine Renaissance und treten neben die Mittel des hergebrachten Straßenwahlkampfes, mit Ständen, Plakaten und Flyern.