

„Koalition der neuen Möglichkeiten“ oder Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten?

Eine Bilanz der Politik der Großen Koalition unter Angela Merkel, 2005-2009

Reimut Zohlnhöfer



Reimut Zohlnhöfer

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht einige der wichtigsten Reformen der Großen Koalition. Dabei fällt auf, dass zwar in einigen Bereichen durchaus weitreichende Reformen gelangen, es in anderen Feldern, insbesondere in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, den Reformen aber zumindest an Kohärenz mangelte. Es zeigt sich, dass weitreichende Reformen dort zu verzeichnen sind, wo der wahrgenommene Handlungsdruck besonders groß war oder wo ein Minister ein Projekt auch gegen Widerstände durchsetzte. Dagegen wirkten die gegensätzlichen programmatischen Vorstellungen der Regierungsparteien und der Parteienwettbewerb eher reformhemmend.

1. Einleitung

Als die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD im Herbst 2005 unter Bundeskanzlerin Angela Merkel gebildet wurde, waren einige Beobachter durchaus optimistisch, dass eine von den beiden großen Volksparteien gebildete Regierung in der Lage sein würde, die politischen Probleme der Bundesrepublik zu lösen und erfolgreich auf die verschiedenen Herausforderungen, vor die sich die Bundesrepublik gestellt sah, zu reagieren. Zwar hatten sich die beiden Parteien im Wahlkampf 2005 scheinbar unversöhnlich gegenüber gestanden, doch konnte auf der anderen Seite auch an die durchaus weitreichenden wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen der „Agenda 2010“ erinnert werden, die zwar von der rot-grünen Regierung initiiert, aber in den meisten Fällen in Kooperation mit dem unionsdominierten Bundesrat verabschiedet worden waren. Diese Erfahrung durfte ebenso wie die Tatsache, dass parteipolitisch gegenläufige Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zunächst der Vergangenheit angehören würden, als hoffnungsvolles Indiz für eine nennenswerte Reformbereitschaft der neuen Regierung gedeutet werden, die die Bundeskanzlerin in ihrer ersten Regierungserklärung entsprechend auch eine „Koalition der neuen Möglichkeiten“ (Merkel 2005: 77) nannte.

Und Angela Merkel formulierte auch durchaus ambitionierte Ziele für die Arbeit ihrer Regierung: „Wir wollen die Voraussetzungen schaffen, dass

ambitionierte Ziele

Deutschland in zehn Jahren wieder zu den ersten drei in Europa gehört“ (Merkel 2005: 77). Konkreter kündigte sie an: „Wir wissen, wir haben dicke Bretter zu bohren: Wir wollen den Föderalismus neu ordnen, wir wollen den Arbeitsmarkt fit machen, wir wollen unsere Schulen und Hochschulen wieder an die Spitze führen, wir wollen unsere Verschuldung bändigen und unsere Gesundheits- und Renten- und Pflegesysteme in Ordnung bringen“ (Merkel 2005: 78; Hervorhebung weggelassen).

Doch war die Große Koalition wirklich in der Lage, diese dicken Bretter zu bohren, die schwierigen Reformaufgaben zu erledigen? Im Folgenden sollen einige der besonders wichtigen Reformen der Großen Koalition untersucht werden. Dabei geht es zum einen darum, die wichtigsten Inhalte darzustellen und ggf. zu bewerten, zum anderen aber auch darum, das Zustandekommen dieser Reformen zu erklären.

2. Wichtige Reformen der Großen Koalition

2.1 Föderalismusreform

Die Reform des deutschen Föderalismus stand schon vor dem Amtsantritt der Großen Koalition auf der Agenda der deutschen Politik. Bereits unter der Regierung Schröder war eine Kommission eingesetzt worden, die unter der Leitung von Edmund Stoiber und Franz Müntefering Vorschläge für eine Föderalismusreform ausarbeiten sollte. Allerdings scheiterten die Verhandlungen, die bis dahin bereits relativ weit vorangekommen waren, Ende 2004 an bildungspolitischen Fragen.

Ein Jahr später, nämlich bereits während der Koalitionsverhandlungen, nahmen Union und SPD die Verhandlungen wieder auf und erreichten nun auch in den strittigen bildungspolitischen Fragen eine Einigung, sodass die so genannte Föderalismusreform I, und damit die bislang umfangreichste Änderung des Grundgesetzes seit seinem Inkrafttreten 1949, am 1. September 2006 in Kraft treten konnte. Laut Gesetzesbegründung sollte die Reform dazu beitragen, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“ (BT-Drs. 16/813: 1). Es ging also darum, wenigstens in Teilen den deutschen Föderalismus zu entflechten. Zu diesem Zweck wurde einerseits eine ganze Reihe von Materien in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übertragen (z.B. Ladenschluss, Versammlungsrecht, Strafvollzug), um diesen die Möglichkeit zu eröffnen, in größerem Umfang als bisher eigenständig Recht zu setzen, während andererseits durch eine Änderung von Art. 84 Abs. 1 GG die Zahl der im Bundesrat zustimmungsbedürftigen Gesetze gesenkt werden sollte, wodurch die jeweilige Bundestagsmehrheit und die sich auf sie stützende Bundesregierung größere Unabhängigkeit vom Bundesrat und den dort herrschenden Mehrheitsverhältnissen erlangen sollte.

Allerdings ist umstritten, in welchem Umfang eine Entflechtung tatsächlich gelungen ist (vgl. Zohlhöfer 2009). So wird einerseits kritisch angemerkt, dass

Föderalismusreform I

Gesetzgebungs-
kompetenz der
Länder

Senkung der Zahl
der im Bundesrat
zustimmungs-
bedürftigen Gesetze

es sich bei den neuen Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer häufig um eng umgrenzte Regelungsmaterien handelt, die den Ländern kaum relevante Gestaltungskompetenzen bringen würden. Andererseits wird darauf verwiesen, dass mit dem neuen Art. 104a Abs. 4 GG auch eine zusätzliche die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates auslösende Norm geschaffen wurde, die dem Entflechtungsziel zuwider läuft.

Empirisch zeigt sich, dass die Bundesländer, insbesondere die kleineren und finanzschwächeren Länder noch vergleichsweise zurückhaltend bei der Inanspruchnahme ihrer neuen Gesetzgebungskompetenzen sind und sie sich in einer ganzen Reihe von Fällen bei der Ausarbeitung der entsprechenden Gesetze untereinander koordiniert haben. Auf der Bundesebene sank der Anteil der Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, an allen Gesetzen seit Inkrafttreten der Föderalismusreform deutlich. Lag dieser Anteil vor der Reform stets zwischen 50 und 60%, lag er in den ersten zweieinhalb Jahren nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I nur noch bei 38,9%. Allerdings ist in beiden Fällen – sowohl in Bezug auf die Nutzung der neuen Gesetzgebungskompetenzen durch die Länder als auch in Bezug auf die Entwicklung des Anteils der zustimmungsbedürftigen Gesetze – der Beobachtungszeitraum noch zu kurz, um abschließende Bewertungen über den Erfolg der Reform abgeben zu können.

Fragen der Finanzverfassung waren bei der Föderalismusreform I mit wenigen Ausnahmen außer Betracht geblieben. Daher setzten Bundestag und Bundesrat im Dezember 2006 eine zweite Föderalismuskommission ein, die den Auftrag erhielt, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen „den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen“ (BT-Drs. 16/3885: 1). Im März 2009 schloss diese zweite Kommission unter der Leitung von Peter Struck und Günther Oettinger ihre Beratungen ab. Die Beschlüsse, denen 26 der 32 Mitglieder der zweiten Föderalismuskommission zustimmten, sollen noch vor der parlamentarischen Sommerpause 2009 in Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden.

Föderalismuskommission II

Im Zentrum der Empfehlungen der Föderalismuskommission II steht eine neue im Grundgesetz zu verankernde Grenze für die Kreditaufnahme. Demnach sollen die Länder ab 2020 ganz ohne neue Schulden auskommen, während das Defizit des Bundes ab 2016 nicht über 0,35% des Bruttoinlandsproduktes liegen darf. Abweichungen von dieser Regel sind unter bestimmten Bedingungen erlaubt, etwa im Falle von Naturkatastrophen und „außergewöhnlichen Notsituationen“, aber auch zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen. In diesen Fällen sind aber bereits bei der Aufnahme der Schulden die Maßnahmen zur Tilgung der Verbindlichkeiten zu beschließen. Um den finanzschwachen Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zu ermöglichen, einen Haushalt ohne Schulden ab 2020 vorzulegen, sind für diese Länder für die Jahre 2011 bis 2019 so genannte Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio. € vorgesehen, die Bund und Länder jeweils zur Hälfte finanzieren.

Grenze für die Kreditaufnahme

Obwohl mit der neuen Schuldenregelung, wenn sie denn tatsächlich verabschiedet wird und vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben sollte, si-

cherlich ein wichtiges Problem bearbeitet worden ist, sind die Probleme der bundesdeutschen Finanzverfassung auch mit der Föderalismusreform II noch nicht gelöst. So können die Länder beispielsweise auch weiterhin praktisch nicht selbst über ihre Einnahmen entscheiden, da eine Gesetzgebungskompetenz der Länder in Steuerfragen immer noch weitgehend fehlt. Mit Ausnahme des Rechts der Länder, den Satz der Grunderwerbsteuer zu variieren, hat sich hieran auch durch die beiden Föderalismusreformen der Großen Koalition nichts geändert. Auch der Länderfinanzausgleich ist durch die bisherigen Reformen nicht angetastet worden, sodass das Thema einer Reform des Föderalismus wohl noch einige Zeit auf der Agenda bleiben könnte.

2.2 Finanzpolitik

Haushalts-
konsolidierung

Nimmt man den Koalitionsvertrag der Großen Koalition als Maßstab, stand die Haushaltskonsolidierung an erster Stelle auf der finanzpolitischen Agenda der Regierung Merkel. Bis ins Jahr 2008 hinein gelang diese auch in erheblichem Umfang: In den Jahren 2007 und 2008 kam der Staat (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) fast ohne neue Schulden aus, und auch das Defizit des Bundes allein verringerte sich sehr deutlich; die Nettokreditaufnahme lag im Jahr 2008 nur noch bei 11,5 Mrd.  , nachdem sie 2005 noch 31,2 Mrd.   betragen hatte. Daher wäre ohne die Finanzkrise durchaus, wie vom Bundesfinanzminister angestrebt, bis 2011 sogar ein schuldenfreier Bundeshaushalt zu erreichen gewesen.

Die günstige haushaltspolitische Entwicklung lag zu einem nicht unbedeutlichen Teil in der erfreulichen wirtschaftlichen Entwicklung bis Mitte 2008 begründet, die zu steigenden Steuereinnahmen, aber auch zu sinkenden Ausgaben, insbesondere im Sozialbereich beitrug. Aber die Haushaltskonsolidierung war durchaus auch Folge der Finanzpolitik der Bundesregierung. So wurden am Beginn der Regierungszeit einige Ausgaben eingeschränkt, etwa bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende; aber hauptsächlich setzte die Haushaltskonsolidierung auf der Einnahmenseite an. Anders als die Vorg ngerregierungen konnte die Große Koalition allerdings kaum Einnahmen aus Privatisierungen verbuchen, weil einerseits die meisten Staatsunternehmen bereits privatisiert waren und andererseits die geplanten Veräußerungen entweder am Veto des Bundespräsidenten (Flugsicherung) oder der ungünstigen Kapitalmarktlage (Bahn) scheiterten. Immerhin konnte die Bundesregierung aber nennenswerte Gewinne der Bundesbank in Höhe von insgesamt rund 10 Mrd.   verbuchen.

Steuererhöhungen

Wichtiger waren aber die Steuererhöhungen: Gleich zu Beginn der Regierungszeit wurden beispielsweise einige Steuervergünstigungen angegangen. So wurde etwa die Pendlerpauschale für die ersten 20 Kilometer gestrichen (wenngleich das Bundesverfassungsgericht diese Entscheidung 2008 wieder aufhob), der Sparerfreibetrag wurde annähernd halbiert, die Absetzbarkeit des häuslichen Arbeitszimmers eingeschränkt, die Eigenheimzulage abgeschafft, die Gegenrechnung negativer Einkünfte erschwert und die Besteuerung von Abfindungen verschärft (SVR 2006: Tz. 366).

Hinzu kamen einige Erhöhungen von Steuersätzen. Symbolisch, wenngleich nicht unbedingt fiskalisch bedeutsam war die Einführung der so genannten Rei-

chensteuer, eines neuen zusätzlichen Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer in Höhe von 45% für Einkommen über 250.000€ (bzw. bei Verheirateten über 500.000€). Vorher hatte der höchste Grenzsteuersatz bei 42% gelegen. Fiskalisch erheblich bedeutender war allerdings die Erhöhung der Regelsätze der Versicherungs-, vor allem aber der Mehrwertsteuer um jeweils drei Prozentpunkte auf jeweils 19%.

Durchaus bemerkenswert sind die konjunkturpolitischen Überlegungen der Großen Koalition bei der Haushaltskonsolidierung. Vor dem Hintergrund einer schwierigen konjunkturellen Lage während der Koalitionsverhandlungen im Herbst 2005 vermieden es Union und SPD, die sich verbessernde Konjunktur durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer bereits 2006 „abzuwürgen“. Stattdessen wurde für 2006 sogar mit dem „Impulsprogramm“ die Wirtschaft noch etwa angekurbelt und die Erhöhung der indirekten Steuern auf 2007 verschoben – in der (wie sich herausstellte: berechtigten) Hoffnung, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung ab 2007 stabilisiert haben würde.

Das wichtigste steuerpolitische Gesetz der Legislaturperiode war zweifellos die Unternehmensteuerreform, die im Sommer 2007 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden ist und die vor allem darauf abzielt, Deutschlands Position im internationalen Standortwettbewerb zu verbessern (vgl. zum Folgenden SVR 2007: Tz. 394ff.). Durch die Reform, die 2008 in Kraft trat, wurde u.a. der Körperschaftsteuersatz von 25 auf 15% gesenkt. Unter Hinzurechnung von Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag sinkt der nominale Gesamtunternehmensteuersatz durch die Reform von rund 40 auf etwa 30%. Auch wenn der neue Unternehmensteuersatz damit immer noch über dem Durchschnitt der alten EU-Mitglieder (EU 15) liegt, führt er das Feld nun immerhin nicht mehr als Spitzenreiter an. Für Personenunternehmen, die nicht der Körperschaft-, sondern der Einkommensteuer unterliegen, die nicht in gleicher Weise wie die Körperschaftsteuer gesenkt wurde, wurde auf anderen Wegen versucht, eine vergleichbare Tarifsenkung zu erreichen. Zusätzlich wurde zum 1.1.2009 eine proportionale Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden etc.) in Höhe von 25% eingeführt. Diese Neuregelung führt für Steuerzahler mit einem Grenzsteuersatz von über 25% zu einer Besserstellung. Auch diese Regelung zielt auf eine Anpassung an die Herausforderung der Globalisierung, soll sie doch „das Interesse privater Anleger, Kapital allein aus steuerlichen Gründen ins Ausland zu verlagern“, mindern (BT-Drs. 16/4841: 1).

Unternehmen-
steuerreform

Abgeltungssteuer

Da die Steuerausfälle durch die Reform auf 5 Mrd. € begrenzt werden sollten, wurde eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Gegenfinanzierung verabschiedet. Besonders bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang solche Regelungen, die die Möglichkeiten von transnationalen Unternehmen einschränken sollen, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verschieben und in Hochsteuerländern, zu denen Deutschland weiterhin gehört, lediglich Verluste anfallen zu lassen. Ein Beispiel ist die so genannte Zinsschranke, mit der gegen die Gesellschaftsfremdfinanzierung vorgegangen werden soll, mit der also verhindert werden soll, „dass Konzerne mittels grenzüberschreitender konzerninterner Fremdkapitalfinanzierung in Deutschland erwirtschaftete Erträge ins Ausland transferieren“ (BT-Drs. 16/4841: 31).

Zinsschranke

Daneben kam es auch zu einer Reform der Erbschaftsteuer, die nicht zuletzt notwendig geworden war, weil das Bundesverfassungsgericht das alte Erb-

Erbschaftsteuer

schaftsteuerrecht aufgrund seiner Bewertungsvorschriften für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber bis Ende 2008 eine Neuregelung aufgetragen hatte. Wäre bis dahin keine Neuregelung verabschiedet worden, hätte die Steuer nicht mehr erhoben werden können.

2.3 Arbeitsmarkt

In der Arbeitsmarktpolitik waren die Reformanstrengungen der Vorgängerregierung unter Gerhard Schröder besonders weit vorangekommen, man denke an die Hartz-Reformen sowie das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt, mit dem u.a. der Kündigungsschutz etwas gelockert wurde. Daher ist eine Verlangsamung des Reformtempos womöglich erklärlich (vgl. zum Folgenden auch Dümig 2009). Ein wichtiges beschäftigungspolitisches Ziel, das alle Bundesregierungen seit Mitte der 1990er Jahre vergeblich verfolgten, erreichte die Große Koalition aber dennoch: die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40% am Bruttolohn. Diese Senkung ist beschäftigungspolitisch sehr relevant, weil die Sozialversicherungsbeiträge nämlich die Arbeitskosten erhöhen und sich auf diese Weise negativ auf die Beschäftigung auswirken. Die Große Koalition trug zur Senkung der Lohnnebenkosten bei, indem sie die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% 2005 auf 2,8% 2009 heruntersetzte. Diese Senkung war zwar zum Teil Folge der günstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, die infolge der abnehmenden Arbeitslosigkeit zu Überschüssen bei der Bundesagentur für Arbeit führte, die zu Beitragssenkungen genutzt werden konnten; aber die Bundesregierung trug auch selbst zur Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bei, indem sie einen Teil der Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer 2007 hierfür einsetzte. Eine stärkere Senkung der Lohnnebenkosten, die beschäftigungspolitisch wünschenswert gewesen wäre, gelang der Koalition allerdings nicht, da die Reformen bei der Kranken- und der Pflegeversicherung statt zu geringeren sogar zu höheren Beiträgen führten.

Senkung der
Lohnnebenkosten

Auch in der Arbeitsmarktpolitik gab es einige Maßnahmen, die wenigstens mittelfristig wieder zu einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge führen werden. Die prominenteste einschlägige Maßnahme ist die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I (ALG I) für Arbeitslose über 50 Jahre um bis zu sechs Monate. Bei dieser Reform handelt es sich um eine wenigstens teilweise Rücknahme einer Maßnahme von Schröders „Agenda 2010“, durch die die Bezugsdauer von ALG I nämlich erst 2006 gekürzt worden war.

Verlängerung der
Bezugsdauer von
Arbeitslosengeld I
(ALG I)

Einen deutlichen Politikwechsel gab es auch hinsichtlich des Mindestlohns. Galt 2005 lediglich im Baugewerbe ein gesetzlicher Mindestlohn, wurden unter der Großen Koalition acht weitere Branchen mit zusammen über 2 Mio. Beschäftigten in den Geltungsbereich des Arbeitnehmerentendengesetzes aufgenommen, die auf diese Weise nun auch einem Mindestlohn unterliegen. Zu einer weiteren Liberalisierung des Arbeitsmarktes, wie sie die Union im Bundestagswahlkampf 2005 gefordert hatte, kam es unter der Großen Koalition dagegen nicht.

Mindestlohn

2.4 Sozialpolitik

In der Sozialpolitik sind mehr oder weniger bedeutende Reformen in den wichtigsten Zweigen der Sozialversicherung durchgesetzt worden. Die meiste öffentliche Aufmerksamkeit hat in diesem Zusammenhang sicherlich die Gesundheitsreform von 2007 erfahren. Der Kern des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes besteht im Umbau der Finanzierungsstrukturen der Gesetzlichen Krankenversicherung (vgl. dazu Hartmann 2009). Seit 2009 gibt es einen einheitlichen, von der Bundesregierung festgelegten Beitragssatz für alle gesetzlich Versicherten. Gemeinsam mit einem erhöhten und wachsenden Bundeszuschuss fließen diese Einnahmen in einen Gesundheitsfonds. Hier wird ein so genannter morbiditätsorientierter Risikostrukturausgleich vorgenommen, mit dessen Hilfe sichergestellt werden soll, dass Krankenkassen mit einer hohen Zahl von Versicherten mit kostenintensiven Erkrankungen höhere Zuweisungen erhalten. Wenn eine Krankenkasse mit den Mitteln, die ihr aus dem Gesundheitsfonds zugewiesen worden sind, nicht auskommt, kann sie einen Zusatzbeitrag erheben, der allerdings ein Prozent des Einkommens des Versicherten nicht überschreiten darf. Zudem hat der Versicherte im Fall der Einführung oder Erhöhung eines Zusatzbeitrages ein Kündigungsrecht, er kann also die Krankenkasse wechseln. Auf der anderen Seite können Kassen, deren Ausgaben unter ihren Einnahmen liegen, Prämien an ihre Versicherten auszahlen. Mit dem Zusatzbeitrag und den Prämienzahlungen soll ebenso wie mit der Ausweitung von Wahlmöglichkeiten der Versicherten (Wahltarife, Leistungen) stärkerer Wettbewerb zwischen den Kassen erreicht werden.

Gesundheitsreform

Soweit mit der Gesundheitsreform eine Senkung der Krankenkassenbeiträge erhofft wurde, ist diese Hoffnung nicht in Erfüllung gegangen, im Gegenteil: Die Bundesregierung legte den einheitlichen Beitragssatz im Oktober 2008 nämlich auf 15,5% fest, womit er 0,6 Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Beitragssatz des Jahres 2008 lag. Wenigstens kurzfristig wurde damit das Ziel der Beitragssatzstabilisierung verfehlt. Ein anderes Ziel der Reform wird dagegen erreicht, nämlich das der Stärkung der Regierung gegenüber den relativ starken Krankenkassen, was zukünftige Reformschritte erleichtern dürfte.

Auch bei der Rentenversicherung sind verschiedene Veränderungen durchgesetzt worden (vgl. Schmidt 2009). Eine weitreichende Reform war sicherlich die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre, die schrittweise zwischen 2012 und 2029 eingeführt wird; allerdings sollen Versicherte mit mehr als 45 Pflichtbeitragsjahren auch weiterhin ohne Abschläge mit 65 Jahren in Rente gehen können. Eine weitere Leistungseinschränkung betrifft die Änderung der so genannten „Schutzklausel“ der Rentenanpassungsformel, die vorsieht, dass es aufgrund der Faktoren in der Rentenformel, die Rentenanpassungen dämpfen, nicht zu einer Rentenkürzung kommen kann. Nach der Neuregelung werden solche „unterbliebenen Anpassungsdämpfungen“ zukünftig (allerdings frühestens ab 2011) teilweise nachgeholt, wenn aufgrund der Lohnentwicklung Rentensteigerungen möglich sind (vgl. BT-Drs. 16/3794: 29).

Erhöhung des
Renteneintrittsalters
auf 67 Jahre

Allerdings ging die Rentenpolitik der Großen Koalition keineswegs nur in Leistungseinschränkungen auf. Vielmehr setzte die Regierung einen der gerade

genannten Faktoren der Rentenformel, die die Rentenerhöhungen dämpfen sollen, für zwei Jahre aus, sodass die Renten (und in der Folge auch andere Sozialleistungen wie das Arbeitslosengeld II) in den Jahren 2008 und 2009 deutlich stärker stiegen als ohne den Eingriff der Regierung. Vorgesehen ist, die ausgesetzte Dämpfung 2012 und 2013 nachzuholen.

Pflegeversicherung Auch in der Pflegeversicherung kam es durch die 2008 verabschiedete Reform zu Verbesserungen. Das betraf in erster Linie die stufenweise Erhöhung der Leistungen, insbesondere für die häusliche Pflege, sowie die (mögliche) Dynamisierung dieser finanziellen Leistungen. Aber auch die finanzielle Unterstützung für die häusliche Pflege demenzkranker Menschen wurde deutlich erhöht und die Einrichtung von Pflegestützpunkten, die wohnortnah eine abgestimmte Versorgung und Betreuung pflegebedürftiger Menschen ermöglichen sollen (BT-Drs. 16/7439: 37f.), soll vorangetrieben werden. Zugleich wurde ein Anspruch auf Pflegezeit, also eine unbezahlte Freistellung von der Arbeit für bis zu sechs Monate, eingeführt und die Kontrolle von Pflegeeinrichtungen verstärkt. Zur Finanzierung der zusätzlichen Leistungen wurde der Beitragssatz um 0,25% angehoben.

2.5 Familienpolitik

Elterngeld Die Neuausrichtung der Familienpolitik gehört sicherlich zu den überraschendsten Reformen, die die Große Koalition durchgesetzt hat (vgl. zum Folgenden Heuninger/von Wahl 2009). Der erste wichtige Baustein in dieser Beziehung war die Ersetzung des bisherigen Erziehungsgeldes durch das Elterngeld. Während beim Erziehungsgeld eine Einkommensgrenze existierte, die Eltern mit Einkommen über 30.000 € (bzw. bei Alleinerziehenden 23.000 €) vom Bezug der Leistungen ausschloss, kann das Elterngeld von allen Eltern bezogen werden. Die Höhe richtet sich nach dem Einkommen, beträgt es doch 67% des durchschnittlichen Nettoeinkommens des jeweils den Nachwuchs betreuenden Elternteils, wobei mindestens 300 und höchstens 1.800 € gezahlt werden. Gezahlt wird es für insgesamt (also für beide Eltern) 14 Monate, wobei ein Elternteil maximal zwölf Monate in Anspruch nehmen kann. Da somit ein Teil des Elterngeldes quasi für Väter „reserviert“ wurde, werden Anreize auch für Väter geschaffen, sich an der Betreuung der Kinder zu beteiligen.

Ausbau der
Betreuungsplätze für
Kinder unter drei
Jahren Der zweite Baustein für die Familienpolitik war der Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren. So wird es ab dem 1. August 2013 einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder ab der Vollendung des ersten Lebensjahres geben. Dazu wird eine Betreuungsquote von 35 Prozent angestrebt. Um den notwendigen Ausbau, der aufgrund der Zuständigkeit der Länder für die Bildungspolitik nur von diesen vorgenommen werden darf, zu unterstützen, stellt der Bund während der „Ausbauphase“, also bis 2013, 2,15 Mrd. € für Investitionen zur Verfügung und er beteiligt sich mit weiteren 1,85 Mrd. € an den Betriebskosten. Die Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten wird ab dem Jahr 2014 auf dem Niveau von 770 Mio. € verstetigt. Der Gesetzentwurf sieht außerdem vor, dass ab 2013 „für diejenigen Eltern, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Tageseinrichtungen betreuen las-

sen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel Betreuungsgeld) eingeführt werden“ soll (BT-Drs. 16/9299: 3).

Im Zentrum der Neuausrichtung der Familienpolitik steht die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Mit dem Elterngeld soll die finanzielle Situation von Familien in der Zeit unmittelbar nach der Geburt eines Kindes, die häufig mit dem Ausfall eines Verdienstes verbunden ist, verbessert werden. Durch die Orientierung am vorherigen Einkommen sollen aber auch Anreize für hochqualifizierte Eltern gesetzt werden, Kinder zu bekommen. Mit dem Ausbau der Kinderbetreuung soll dann – ab dem Beginn des zweiten Lebensjahres, also im Idealfall nach Auslaufen des Elterngeldes – die Rückkehr in den Beruf erleichtert werden. Auch die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten als Werbungskosten ist im Zusammenhang mit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu sehen.

bessere
Vereinbarkeit von
Familie und Beruf

2.6 Reaktionen auf die Wirtschaftskrise

Die Finanz- und Wirtschaftskrise, die ab dem Herbst 2008 nicht nur über die Bundesrepublik hereinbrach, war natürlich nicht Gegenstand des Koalitionsvertrages und der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin, sondern erforderte kurzfristiges Handeln – und die Bundesregierung handelte in bislang in der Geschichte der Bundesrepublik einmaligem Umfang. Solange die Krise eine Finanzkrise war, ging es vor allem um die Sicherung des Vertrauens in die Banken. Aus diesem Grund garantierte die Bundesregierung die Einlagen der Sparer und verabschiedete ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung von Banken im Volumen von bis zu 480 Mrd. € („Rettungsschirm“), das (bislang) von einigen Landesbanken in Anspruch genommen wurde, aber beispielsweise auch von der Commerzbank, an der sich der Staat mit 25% plus einer Aktie beteiligte, oder der HypoRealEstate, für die durch ein gesondertes Gesetz sogar eine Verstaatlichung ermöglicht wurde.

Garantie für die
Einlagen der Sparer

Banken-
Rettungsschirm

Doch der Banken-Rettungsschirm konnte nicht verhindern, dass sich die Finanzkrise zu einer Wirtschaftskrise auswuchs, deren Ausmaß derzeit (April 2009) noch immer nicht abzusehen ist. Die Bundesregierung reagierte zunächst mit einem im Dezember 2008 verabschiedeten Programm, das vor allem Verkehrsinvestitionen und verbesserte Abschreibungsbedingungen sowie ein Kreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau für mittelständische Unternehmen beinhaltete. Mit einem Volumen von rund 23 Mrd. € blieb dieses Programm aber noch weit hinter dem zwei Monate später verabschiedeten Konjunkturpaket II zurück, das ein Volumen von rund 50 Mrd. € erreichte – das mit Abstand größte Konjunkturprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik. Neben Anpassungen der Einkommensteuer und nennenswerten zusätzlichen Investitionsausgaben wurde mit diesem Paket u.a. auch die Abwrackprämie für alte Autos eingeführt, um der besonders stark betroffenen Automobilindustrie wieder auf die Beine zu helfen. Außerdem sollte der Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die Ausweitung von Kurzarbeit begrenzt werden. Ob sich mit diesen Programmen der Rückgang der Wirtschaftsleistung wirksam begrenzen lässt, kann allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden.

Konjunkturpaket II

Abwrackprämie

3. Warum wurde nicht mehr erreicht?

gelungene Reformen

War die Große Koalition nun tatsächlich eine Koalition der neuen Möglichkeiten? Oder war sie geprägt durch Stillstand und Blockade? Wenn man eine Bilanz der hier untersuchten Reformen ziehen will, wird man zu einem differenzierten Ergebnis gelangen. Eine Reihe von Reformen sind gelungen und einige von ihnen waren durchaus weitreichend. Auch wenn das letzte Wort über die Auswirkungen der Föderalismusreformen noch nicht gesprochen ist, ist es hier doch zu nennenswerten Veränderungen gekommen. Das Gleiche gilt für die beträchtliche Pfadabweichung in der Familienpolitik mit dem Elterngeld und dem Ausbau der KiTas für Unter-3-Jährige. Diese Pfadabweichung wurde zwar auch von den rot-grünen Familienministerinnen angestrebt, aber der Durchbruch gelang erst unter der Regierung Merkel. Das Gleiche gilt für die Erhöhung des Renteneintrittsalters – eine unpopuläre, wenngleich notwendige Maßnahme – und auch für die Unternehmensteuerreform, mit der der deutsche Gesamtunternehmenssteuersatz nach fast 20jähriger Diskussion wenigstens in die Nähe der durchschnittlichen steuerlichen Belastung in der EU-15 ohne Deutschland gesenkt wurde, wenngleich die Reform bei weitem nicht alle Probleme der deutschen Unternehmensbesteuerung gelöst hat. Ein gewisser Erfolg ist der Koalition zumindest bis zum Ausbruch der Finanzkrise im Sommer 2008 auch bei der Haushaltskonsolidierung gutzuschreiben, wenngleich der Sparkurs schon vorher an verschiedenen Stellen aufgegeben worden ist. 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% am Bruttolohn sanken.

weniger erfolgreiche Reformen

Andere Reformen können nicht umstandslos als erfolgreich betrachtet werden und einige von ihnen stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. So widersprechen die „außerplanmäßigen“ Rentenerhöhungen 2008 und 2009 der Logik der Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Bemühungen um eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wurden konterkariert von der Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I für Ältere.

alle zukünftigen Optionen offenhalten

Schließlich gab es eine dritte, und auf den ersten Blick etwas überraschende Art von Reformen, nämlich solche, die möglichst alle zukünftigen Optionen offenhalten sollen. Insbesondere im Falle der Gesundheits-, aber auch der Pflegeversicherung ging es der Regierung Merkel gerade darum, durch die Reform keine Optionen zu verbauen. Vielmehr ist gerade für die Gesundheitsreform gezeigt worden, dass sie zentrale Voraussetzungen schafft für die Durchsetzung der beiden konkurrierenden Konzept von Bürgerversicherung und Kopfpauschale (Hartmann 2009). Insofern können beide Koalitionspartner dank der Gesundheitsreform ihr präferiertes Reformkonzept zukünftig leichter durchsetzen, wenn sie denn die nächste Wahl gewinnen.

Wie lässt sich dieses Reformmuster erklären? Warum es nach dem Regierungswechsel 2005 nicht zu einem deutlichen Politikwechsel gekommen ist, ist leicht zu verstehen: Der führende Partner der rot-grünen Koalition gehörte ja auch der Großen Koalition an und auf diese Weise konnte die SPD insbesondere die wirtschafts- und sozialpolitischen Reformideen, die die Union auf ihrem

Leipziger Parteitag 2003 und in ihrem Wahlprogramm 2005 präsentiert hatte, verhindern. Auf der anderen Seite konnte sich auch die SPD mit ihren Vorstellungen nicht immer vollständig durchsetzen, wie an den Mindestlöhnen deutlich wird, deren Reichweite die SPD gern noch erheblich ausgeweitet gesehen hätte. Auch die gerade angesprochene dritte Kategorie von Reformen, bei denen versucht wurde, die Pfade auch zukünftig begehbar zu halten, wie in der Gesundheitspolitik, sind durch die Koalitionskonstellation zu verstehen. In diesem Fall waren die Konzepte der Koalitionspartner so unterschiedlich, dass sie sich nur mit größter Mühe in eine gemeinsame Reform überführen ließen. Daher ging es vor allem darum, den Spielraum zu erhalten, um das eigene Konzept durchsetzen zu können, wenn die Mehrheitsverhältnisse im nächsten Bundestag günstiger sein sollten.

Die anderen sonst mächtigen Vetoakteure des deutschen politischen Systems spielten dagegen eine begrenztere Rolle. Das gilt vor allem für den Bundesrat, der nicht in gleicher Weise wie etwa in der zweiten Regierung Schröder Einfluss auf die Politik nahm. Das Bundesverfassungsgericht blieb allerdings relevant, das nämlich die Erbschaftsteuerreform erzwang und die Abschaffung der Pendlerpauschale für die ersten 20 Kilometer verwarf. Und sogar der Bundespräsident machte der Regierung das Leben gelegentlich schwer, indem er nämlich beispielsweise die Privatisierung der Flugsicherung verhinderte.

Bundesrat

Bundesverfassungsgericht

Bundespräsident

Angesichts des großen Vetopotenzials der Koalitionspartner und anderer Institutionen stellt sich auf der anderen Seite aber dann die Frage, warum es dennoch einige durchaus weitreichende Reformen gegeben hat. Als Stichworte sind nur zu nennen die Föderalismusreformen, die Mehrwertsteuererhöhung und die Unternehmensteuerreform, die Erhöhung des Renteneintrittsalters, die Familienpolitik, die Einführung von Mindestlöhnen, die Verlängerung der ALG I-Bezugsdauer sowie die Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise. Dass es in diesen Bereichen zu weitergehenden Veränderungen gekommen ist, scheint aber verschiedene Gründe gehabt zu haben.

Eine erste Gruppe von Reformen umfasst die Föderalismusreformen, die Mehrwertsteuererhöhung, die Unternehmensteuerreform sowie die Bekämpfung der Wirtschaftskrise. Diese Reformen galten als dringend notwendig, um die Handlungsfähigkeit des politischen Systems zu erhalten, die Haushaltsdefizite zu begrenzen, Deutschlands Position im Standortwettbewerb zu verbessern und den Absturz der Wirtschaft zu dämpfen. Die Überzeugung, in diesen Bereichen handeln zu müssen, war bei allen Beteiligten vorhanden und in der Tat sehr offensichtlich: So hatte das Bundesverfassungsgericht sein Juniorprofessor-Urteil von 2004 auf eine außerordentlich restriktive Interpretation der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gestützt, mit der Folge, dass erhebliche Teile des Bundesrechts womöglich auch von Privaten anfechtbar geworden wären (vgl. Scharpf 2007: 202f.). Um das betroffene Bundesrecht abzusichern (und um parteipolitische Blockaden durch den Bundesrat, wie sie sowohl die Regierung Kohl als auch die rot-grüne Koalition in ihren Endphasen erlebt hatten, zu verhindern), musste also die Föderalismusreform I verabschiedet werden. Ähnliches gilt für den Bundeshaushalt: Deutschland hatte seit Jahren das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht einhalten können und auch die Große Koalition war ohne die Mehrwertsteuererhöhung kaum in der Lage, einen

dringend
notwendige
Reformen

verfassungskonformen und EU-konformen Haushalt vorzulegen. Dass die nominalen Steuersätze für Kapitalgesellschaften in Deutschland so hoch waren wie nirgends sonst in der EU, wurde ebenfalls parteiübergreifend als problematisch angesehen, wie sich bereits daran zeigt, dass beispielsweise eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes bereits beim so genannten Job-Gipfel im März 2005 zwischen der damaligen rot-grünen Regierung und der seinerzeitigen Opposition verabredet und sogar ein entsprechender Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht worden war (BT-Drs. 15/5554; 15/5555), der allerdings wegen der vorzeitigen Auflösung des Bundestages nicht mehr verabschiedet werden konnte. Und dass schließlich auf die größte Wirtschaftskrise in der Geschichte der Bundesrepublik geantwortet werden musste, war ebenfalls unbestreitbar. Soweit also die Notwendigkeit einer bestimmten Reform unbestritten war, war die Große Koalition durchaus in der Lage, weitreichende und gelegentlich sogar unpopuläre Maßnahmen durchzusetzen.

Die Dringlichkeit von Strukturreformen nahm allerdings zumindest in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ab 2006 wegen der sich verbessernden wirtschaftlichen Lage und der sinkenden Arbeitslosigkeit erheblich ab, sodass der Reformkurs kaum mehr weiterverfolgt wurde, wie sich beispielsweise am Ausbleiben weiterer Reformen der Arbeitsmarktordnung zeigt.

Reformen ohne hohen Problemdruck

Eine zweite Gruppe von Reformen konnte auch ohne hohen Problemdruck durchgesetzt werden. Dies war dann allerdings zu einem wesentlichen Teil der Führungskraft der zuständigen Ministerinnen bzw. Minister und deren Unterstützung durch die Bundeskanzlerin zu verdanken. Das gilt insbesondere für die Familienpolitik, aber auch für die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Haushaltskonsolidierung. Nicht unberücksichtigt sollten aber die teilweise günstigen Rahmenbedingungen in Form einer erfreulichen Wirtschaftsentwicklung und der Unterstützung der entsprechenden Politik durch eine Mehrheit der Wähler bleiben (wenngleich beides für die Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht gegeben war).

Auch andere Veränderungen, insbesondere solche, die Teile der Agenda 2010 explizit oder implizit zurücknahmen, sind Folge ihrer großen wahlpolitischen Bedeutung. Das Auftreten und der relative Erfolg der Linkspartei hat nämlich ganz offensichtlich das wirtschafts- und sozialpolitische Koordinatensystem nach links verschoben (Egle 2009), was sich auch in einer Re-Sozialdemokratisierung der entsprechenden Politik widerspiegelte – von den Mindestlöhnen über ALG-I-Bezugsdauer bis zu den Rentenerhöhungen der Jahre 2008 und 2009. Die SPD drang auf diese Maßnahmen, um sich gegenüber der Linkspartei als sozial gerecht profilieren zu können, und die Union stimmte ebenfalls aus Angst vor dem Wähler zu, ja, zum Teil, nämlich bei der verlängerten ALG-I-Bezugsdauer, brachte die Union die Veränderungen sogar auf die Agenda, um das eigene soziale Profil zu schärfen. Umgekehrt hielt sich die Koalition bei sozial- und beschäftigungspolitischen Reformen, die nicht unmittelbar auf den Applaus der Wähler hoffen konnten, erkennbar zurück.

wahlpolitische Bedeutung

Insofern blieb die Große Koalition in einigen Bereichen hinter den Möglichkeiten zurück, die die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ihr eröffnet hätten. Das lag vor allem daran, dass die gewöhnlichen Politikroutinen, insbesondere der intensive Wettbewerb um Wählerstimmen zwischen Union und

SPD, eben nicht suspendiert wurden. Angela Merkel (2005: 78) hatte in Bezug auf das oben bereits zitierte erfolgreiche Bohren dicker Bretter in ihrer ersten Regierungserklärung betont: „Niemand kann uns daran hindern – außer wir selbst. Deshalb lassen Sie uns verzichten auf die eingeübten Rituale, auf die reflexhaften Aufschreie, wenn jemand etwas verändern will. Es sollte wirklich einmal möglich sein, dass wir in dieser großen Koalition dieses alles hinter uns lassen und neue Wege gehen.“ Diese neuen Wege ist die Große Koalition in vielen Bereichen, insbesondere in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, dann aber doch nur selten gegangen. Ein gemeinsames Projekt, das als Kitt zwischen den Koalitionspartnern hätte wirken können, fehlte und so war es häufig, gerade in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode, das Bemühen um die eigene Profilierung auf Kosten des jeweils anderen Koalitionspartners, das die Politik bestimmte – in der Hoffnung, dass die Wähler bei der nächsten Bundestagswahl der eigenen Partei günstigere Mehrheitsverhältnisse bescheren würden, mit denen sich die eigentlich favorisierten Politiken dann durchsetzen lassen würden. Trotz einer nennenswerten Zahl weitreichender Reformen erscheint die Große Koalition daher bislang eher als ein Interregnum auf dem Weg zu passenden Mehrheiten.

Bemühen um die eigene Profilierung auf Kosten des jeweils anderen Koalitionspartners

Literatur

- Dümig, Kathrin, 2009: Die Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition. Beitrag zur Konferenz „Bilanz der Großen Koalition“, Bremen, 26.-27.3.2009.
- Egle, Christoph, 2009: Im Schatten der Linkspartei. Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs vom moderaten zum polarisierten Pluralismus während der 16. Legislaturperiode. Beitrag zur Konferenz „Bilanz der Großen Koalition“, Bremen, 26.-27.3.2009.
- Hartmann, Anja, 2009: Kleinster gemeinsamer Nenner oder offenes Hintertürchen? Das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz. Beitrag zur Konferenz „Bilanz der Großen Koalition“, Bremen, 26.-27.3.2009.
- Henninger, Annette/von Wahl, Angelika, 2009: Das Umspielen von Vetospielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert. Beitrag zur Konferenz „Bilanz der Großen Koalition“, Bremen, 26.-27.3.2009.
- Merkel, Angela, 2005: Regierungserklärung, in: Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages, 16. Wahlperiode, 4. Sitzung, 30.11.2005, S. 76-91.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), jährlich: Jahresgutachten, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Scharpf, Fritz W., 2007: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes: Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden, 197-214.
- Schmidt, Manfred G., 2009: Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009). Beitrag zur Konferenz „Bilanz der Großen Koalition“, Bremen, 26.-27.3.2009.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2009: Der Politikverflechtungsfalle entwischt? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 19: 39-76.