

Reimut Zohlnhöfer  
Thomas Saalfeld *Hrsg.*

# Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement

Eine Bilanz der Regierung Merkel  
2013–2017



Springer VS

---

# Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement

---

Reimut Zohlnhöfer · Thomas Saalfeld  
(Hrsg.)

# Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement

Eine Bilanz der Regierung Merkel  
2013–2017

 Springer VS

*Hrsg.*

Reimut Zohlnhöfer  
Institut für Politische Wissenschaft  
Universität Heidelberg  
Heidelberg, Deutschland

Thomas Saalfeld  
Lehrstuhl für Vergleichende  
Politikwissenschaft  
Universität Bamberg  
Bamberg, Deutschland

ISBN 978-3-658-22662-6      ISBN 978-3-658-22663-3 (eBook)  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Verantwortlich im Verlag: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

# Inhalt

Die Große Koalition 2013–2017: Eine Koalition der „Getriebenen“? ..... 1  
*Thomas Saalfeld und Reimut Zohlnhöfer*

## I Parteien und Strategien

Eher anhaltende Polarisierung als vorübergehende Verstimmung.  
Die Flüchtlingskrise und die Bürgerurteile über die Große Koalition  
zwischen 2013 und 2017 ..... 17  
*Harald Schoen und Konstantin Gavras*

Die SPD in der Ära Merkel: Eine Partei auf der Suche nach sich selbst ..... 39  
*Uwe Jun*

Profilierungsdilemma einer Regierungspartei in einem fragmentierten  
Parteiensystem. Die CDU in der Regierung Merkel III ..... 63  
*Torsten Oppelland*

Zwischen Regierungsverantwortung und Oppositionshaltung.  
Die CSU in der Großen Koalition 2013–2017 ..... 87  
*Frank Bandau*

Parteienwettbewerb und Politikentscheidungen in der 18. Wahlperiode.  
Euro- und Flüchtlingskrise im Vergleich ..... 111  
*Svenja Bauer-Blaschkowski, Fabian Engler und Reimut Zohlnhöfer*

Die Schwäche der Opposition, die Außerparlamentarische Opposition und die Emergenz neuer Regierungsperspektiven .....	141
<i>Simon T. Franzmann</i>	
Politische Führung aus dem Kanzleramt: „conviction leadership“ statt Pragmatismus? .....	169
<i>Ludger Helms, Femke Van Esch und Beverly Crawford</i>	
Die Mediatisierung der Migrationspolitik und Angela Merkels Entscheidungspraxis .....	195
<i>Hans Mathias Kepplinger</i>	
Von „Abweichlern“ und „Überzeugungstätern“. Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens im 18. Deutschen Bundestag .....	219
<i>Svenja Bauer-Blaschkowski und Philipp Mai</i>	
Koalitionsmanagement der Regierung Merkel III. Formale und informelle Komponenten der Koordination und wechselseitigen Kontrolle .....	257
<i>Thomas Saalfeld, Matthias Bahr und Olaf Seifert</i>	
Stabilisierung der Sozialpartnerschaft in der dritten Großen Koalition (2013 bis 2017)? .....	291
<i>Wolfgang Schroeder und Samuel Greef</i>	
Rolle und Einfluss des Bundesverfassungsgerichts in der Amtszeit der Regierung Merkel III .....	317
<i>Philipp Meyer und Christoph Hönnige</i>	
 <b>II Politikfelder</b>	
Die Verwaltung des Überschusses. Die Fiskalpolitik der Großen Koalition, 2013–17 .....	345
<i>Thomas Rixen</i>	
Schleichender Abschied vom Föderalismus? Die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 .....	373
<i>Hanno Kube</i>	

Beschäftigungsrekorde bei zunehmender Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktentwicklung und -politik in der dritten Regierung Merkel (2013 bis 2017) .....	397
<i>Karin Schulze Buschoff und Anke Hassel</i>	
Let the good times roll. Eine Bilanz der Sozialpolitik der dritten Großen Koalition 2013–2017 .....	415
<i>Linda Voigt</i>	
Selbstbeschränkte Gesundheitspolitik im Vorfeld neuer Punktuierungen ..	445
<i>Nils C. Bandelow, Anja Hartmann und Johanna Hornung</i>	
Verstetigung des Modernisierungskurses bei Gegenwind von rechts. Bilanz der Familien- und Gleichstellungspolitik 2013–2017 .....	469
<i>Annette Henninger und Angelika von Wahl</i>	
Bildung: Kontinuität und Wandel in der Politik der Großen Koalition (2013–2017) .....	487
<i>Marius R. Busemeyer</i>	
Spillover in der Migrationspolitik. Die Asylpolitik der dritten Merkel- Regierung und der Wandel Deutschlands zum Einwanderungsland .....	513
<i>Barbara Laubenthal</i>	
Koalitionsverhandlungen als Entscheidungsfenster im deutschen politischen System? Das Beispiel PKW-Maut .....	533
<i>Nils C. Bandelow und Colette S. Vogeler</i>	
Im Zweifel für mehr Sicherheit. Law-and-Order-Politik zwischen Terror und Flüchtlingskrise .....	549
<i>Georg Wenzelburger und Helge Staff</i>	
Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013–2017) .....	569
<i>Annette Elisabeth Töller</i>	
Deutsche Europapolitik als Führungskonflikt. Zur Expansion der parteipolitischen Kontroverse im parlamentarischen Diskurs .....	591
<i>Frank Wendler</i>	

Deutsche Außenpolitik während der dritten Amtszeit Angela Merkels. Krisenmanagement zwischen internationalen Erwartungen und innenpolitischen Vorbehalten .....	619
<i>Kai Oppermann</i>	

### **III Fazit**

Zwischen Stagnation, Reform und Krisenreaktion. Eine Bilanz der Politik der dritten Regierung Merkel .....	645
<i>Reimut Zohlnhöfer</i>	

---

## Autorinnen und Autoren

Matthias Bahr, M.A. studierte Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. E-Mail: [info@matthiasbahr.de](mailto:info@matthiasbahr.de).

Dr. Frank Bandau ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Politikwissenschaft, insb. international vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Bamberg. Email: [frank.bandau@uni-bamberg.de](mailto:frank.bandau@uni-bamberg.de); Internet: <https://www.uni-bamberg.de/policy/mitarbeiter/wissenschaftliche-mitarbeiter/frank-bandau/>

Dr. Nils C. Bandelow ist Professor und Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse an der TU Braunschweig. E-Mail: [nils.bandelow@tu-braunschweig.de](mailto:nils.bandelow@tu-braunschweig.de); Internet: <https://www.tu-braunschweig.de/copp/personen/bandelow>.

Svenja Bauer-Blaschkowski studiert im Masterstudiengang Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg. E-Mail: [bauer-blaschkowski@stud.uni-heidelberg.de](mailto:bauer-blaschkowski@stud.uni-heidelberg.de).

Dr. Marius R. Busemeyer ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Policy-Analyse und politische Theorie, an der Universität Konstanz. E-Mail: [Marius.Busemeyer@uni-konstanz.de](mailto:Marius.Busemeyer@uni-konstanz.de); Internet: <https://www.polver.uni-konstanz.de/busemeyer/>

Dr. Beverly Crawford ist emeritierte Professorin für Politische Wissenschaft und Politische Ökonomie an der University of California at Berkeley. E-Mail: [bev@berkeley.edu](mailto:bev@berkeley.edu); Internet: <http://bev.berkeley.edu/>.

Fabian Engler, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. E-Mail: [fabian.engler@ipw.uni-heidelberg.de](mailto:fabian.engler@ipw.uni-heidelberg.de); Internet: <http://www.uni-heidelberg.de/politikwissenschaften/personal/zohlhnoefer/mitarbeiter/engler.html>.

Dr. Femke van Esch ist Associate Professor für Europäische Integration an der Universität Utrecht. E-Mail: [F.A.W.J.vanEsch@uu.nl](mailto:F.A.W.J.vanEsch@uu.nl); Internet: <https://www.uu.nl/medewerkers/fawjvanesch/0>.

Dr. Simon Franzmann ist Akademischer Rat für Vergleichende Politikwissenschaft und Methoden an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. E-Mail: [simon.franzmann@hhu.de](mailto:simon.franzmann@hhu.de); Internet: <http://www.simon-franzmann.de>.

Konstantin Gavras ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft, Politische Psychologie der Universität Mannheim. E-Mail: [kgavras@mail.uni-mannheim.de](mailto:kgavras@mail.uni-mannheim.de); Internet: [http://lspwpp.sowi.uni-mannheim.de/team/wissenschaftliche\\_mitarbeiter/Konstantin%20Gavras/](http://lspwpp.sowi.uni-mannheim.de/team/wissenschaftliche_mitarbeiter/Konstantin%20Gavras/).

Dr. Samuel Greef ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel. E-Mail: [greef@uni-kassel.de](mailto:greef@uni-kassel.de). Internet: <https://www.uni-kassel.de/fb05/fachgruppen/politikwissenschaft/polsys/greef.html>.

Dr. Anja Hartmann ist Professorin für Soziologie des Demografischen Wandels an der Fachhochschule Dortmund. E-Mail: [anja.hartmann@fh-dortmund.de](mailto:anja.hartmann@fh-dortmund.de); Internet: <https://www.fh-dortmund.de/de/fb/8/personen/lehr/hartmann/>.

Dr. Anke Hassel ist wissenschaftliche Direktorin des WSI und Professorin an der Hertie School of Governance; E-Mail: [anke-hassel@boeckler.de](mailto:anke-hassel@boeckler.de); Internet: [https://www.boeckler.de/5867\\_66880.htm](https://www.boeckler.de/5867_66880.htm).

Dr. Ludger Helms ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck. Email: [ludger.helms@uibk.ac.at](mailto:ludger.helms@uibk.ac.at); Internet: <https://www.uibk.ac.at/politikwissenschaft/institut/team.html.de>.

Dr. Annette Henninger ist Professorin für Politik und Geschlechterverhältnisse mit Schwerpunkt Arbeits- und Sozialpolitik an der Philipps-Universität Marburg. E-Mail: [Annette.Henninger@staff.uni-marburg.de](mailto:Annette.Henninger@staff.uni-marburg.de), Internet: [https://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/institut/lehrende/henninger/index\\_html](https://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/institut/lehrende/henninger/index_html)

Dr. Christoph Hönnige ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hannover. E-Mail: [c.hoennige@ipw.uni-hannover.de](mailto:c.hoennige@ipw.uni-hannover.de); Internet: <https://www.ipw.uni-hannover.de/10954.html?&L=1>.

Johanna Hornung ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse an der TU Braunschweig. E-Mail: [j.hornung@tu-braunschweig.de](mailto:j.hornung@tu-braunschweig.de); Internet: <https://www.tu-braunschweig.de/copp/personen/hornung>.

Dr. Uwe Jun ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Westliche Regierungssysteme: Das politische System Deutschlands an der Universität Trier. Email: [jun@uni-trier.de](mailto:jun@uni-trier.de); Internet: <https://www.uni-trier.de/index.php?id=52391>.

Dr. Hans Mathias Kepplinger war von 1982 bis 2011 Professor für Empirische Kommunikationswissenschaft an der Universität Mainz. E-Mail: [kepplinger@uni-mainz.de](mailto:kepplinger@uni-mainz.de). Internet: <http://kepplinger.de>.

Dr. Hanno Kube ist Professor für Öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung des Finanz- und Steuerrechts sowie Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. E-Mail: [kube@uni-heidelberg.de](mailto:kube@uni-heidelberg.de); Internet: <http://www.jura.uni-heidelberg.de/fst/>.

Dr. Barbara Laubenthal ist DAAD Associate Professor im Department of Germanic Studies der University of Texas at Austin. Email: [Barbara.Laubenthal@austin.utexas.edu](mailto:Barbara.Laubenthal@austin.utexas.edu); Homepage: <https://liberalarts.utexas.edu/germanic/faculty/bl25396>

Philipp Mai, M.A., ist akademischer Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg. E-Mail: [philipp.mai@ipw.uni-heidelberg.de](mailto:philipp.mai@ipw.uni-heidelberg.de).

Philipp Meyer, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Hannover. E-Mail: [p.meyer@ipw.uni-hannover.de](mailto:p.meyer@ipw.uni-hannover.de); Internet: <https://www.ipw.uni-hannover.de/11174.html?&L=1>.

Dr. Torsten Oppelland ist außerplanmäßiger Professor für Vergleichende Regierungslehre an der Friedrich-Schiller-Universität Jena; E-Mail: [torsten.oppelland@uni-jena.de](mailto:torsten.oppelland@uni-jena.de); Internet: <http://www.torsten-oppelland.de>.

Dr. Kai Oppermann ist Professor of Politics an der University of Sussex, UK. E-mail: [k.oppermann@sussex.ac.uk](mailto:k.oppermann@sussex.ac.uk). Internet: <http://www.sussex.ac.uk/profiles/265186>.

Dr. Thomas Rixen ist Professor für Politikwissenschaft, insbes. international vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Bamberg. E-Mail: [thomas.rixen@uni-bamberg.de](mailto:thomas.rixen@uni-bamberg.de); Internet: <http://thomasrixen.eu>.

Dr. Thomas Saalfeld ist Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und Sprecher der Bamberg Graduate School of Social Sciences. E-Mail: [thomas.saalfeld@uni-bamberg.de](mailto:thomas.saalfeld@uni-bamberg.de); Internet: <https://www.uni-bamberg.de/comparpol/lehrstuhlteam/thomas-saalfeld/>.

Dr. Harald Schoen ist Professor für Politische Wissenschaft, Politische Psychologie an der Universität Mannheim. E-Mail: [harald.schoen@uni-mannheim.de](mailto:harald.schoen@uni-mannheim.de); Internet: <http://lspwpp.sowi.uni-mannheim.de/>.

Dr. Wolfgang Schroeder ist Professor und Leiter des Fachgebiets „Politische System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel und Research Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin, Abteilung Demokratie und Demokratisierung. E-Mail: [wolfgang.schroeder@uni-kassel.de](mailto:wolfgang.schroeder@uni-kassel.de); Internet: <https://www.uni-kassel.de/fb05/fachgruppen/politikwissenschaft/polsys/prof-dr-wolfgang-schroeder.html>.

Dr. Karin Schulze Buschoff ist Referentin am WSI und Privatdozentin an der Freien Universität Berlin. E-Mail: [karin-schulze-buschoff@boeckler.de](mailto:karin-schulze-buschoff@boeckler.de); Internet: [https://www.boeckler.de/5867\\_41948.htm](https://www.boeckler.de/5867_41948.htm).

Olaf Seifert, B.A. studiert Politikwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und leitet die Abteilung für Event-Management der Bamberg Graduate School of Social Sciences. E-Mail: [olaf.seifert@uni-bamberg.de](mailto:olaf.seifert@uni-bamberg.de).

Helge Staff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Policy-Analyse und Politische Ökonomie an der TU Kaiserslautern. E-Mail: [helge.staff@sowi.uni-kl.de](mailto:helge.staff@sowi.uni-kl.de); Internet: <https://www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/team/staff/>.

Dr. Annette Elisabeth Töller ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politikfeldanalyse und Umweltpolitik an der FernUniversität in Hagen. E-Mail: [annette.toeller@fernuni-hagen.de](mailto:annette.toeller@fernuni-hagen.de); Internet: [www.fernuni-hagen.de/polis/lg3/team/annette.toeller.shtml](http://www.fernuni-hagen.de/polis/lg3/team/annette.toeller.shtml).

Dr. Colette Vogeler ist Post-Doc am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse an der Technischen Universität Braunschweig, Mail: colette.vogeler@tu-braunschweig.de; Internet: <https://www.tu-braunschweig.de/copp/personen/vogeler>.

Linda Voigt, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. E-Mail: linda.voigt@ipw.uni-heidelberg.de; Internet: <http://www.uni-heidelberg.de/politikwissenschaften/personal/zohlnhoefer/mitarbeiter/voigt.html>.

Dr. Angelika von Wahl ist Professorin für Internationale Beziehungen am Lafayette College in Easton, Pennsylvania (USA). E-Mail: vonwahla@lafayette.edu, Internet: <https://internationalaffairs.lafayette.edu/people/angelika-von-wahl/>

Dr. Frank Wendler ist Politikwissenschaftler an der Universität Hamburg. E-Mail: frank.wendler@uni-hamburg.de.

Dr. Georg Wenzelburger ist Professor für Policy-Analyse und Politische Ökonomie an der TU Kaiserslautern. E-Mail: georg.wenzelburger@sowi.uni-kl.de; Internet: <https://www.sowi.uni-kl.de/politikwissenschaft/team/wenzelburger/>.

Dr. Reimut Zohlnhöfer ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. E-Mail: reimut.zohlnhoefer@ipw.uni-heidelberg; Internet: <http://www.uni-heidelberg.de/politikwissenschaften/personal/zohlnhoefer/>



---

# Die Große Koalition 2013–2017: Eine Koalition der „Getriebenen“?

Thomas Saalfeld und Reimut Zohlnhöfer

---

## Zusammenfassung

Dieses Kapitel führt in die Fragestellung und den Aufbau des Bilanzbandes ein. In einem ersten Abschnitt werden theoretische Perspektiven auf die Reformtätigkeit der Großen Koalition diskutiert. Hier stehen sich die Reformthese und die Blockadethese gegenüber. Während erstere davon ausgeht, dass eine Große Koalition wegen der großen Mehrheiten und der Suspendierung des Parteienwettbewerbs zu weitreichenden Reformen in der Lage sein sollte, geht letztere davon aus, dass die erhebliche programmatische Distanz zwischen den Koalitionspartnern sowie die Verlagerung der Konkurrenz um Wählerstimmen und Politikinhalt in die Regierung zu einer Lähmung des politischen Prozesses führt. Anschließend wird die Agenda der dritten Regierung Merkel dargestellt, die in den ersten Jahren von nur geringem Problemdruck gekennzeichnet war, während in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode die Migrationspolitik alle anderen Fragen weitgehend in den Schatten stellte. Der letzte Abschnitt des Kapitels stellt die Konzeption des Bandes vor.

---

## 1 Einleitung

Die Regierung Merkel III (2013–2017) galt zunächst als eine Koalition von Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Einflussreiche politikwissenschaftliche Vetospieler-Modelle (Tsebelis 2002) schienen ihre Ausgangslage gut zu beschreiben. So schrieb ein journalistischer Beobachter Anfang 2014: „Eigentlich wollen Union und SPD Deutschlands Zukunft gestalten. Doch stattdessen bekriegen sich die Koalitionäre bei zentralen Themen, wie der Zuwanderung oder der Vor-

ratsdatenspeicherung“ (Neuerer 2014). Wechselseitige Blockade anstatt kreativer politischer Lösungen schien der vorherrschende Eindruck. Mit dem „exogenen Schock“ immer schneller ansteigender Flüchtlingszahlen seit 2015 änderte sich diese Wahrnehmung. In der zweiten Hälfte ihrer Regierungszeit schienen die Koalitionsparteien „getrieben“ von der Wucht der Ereignisse und ihrer Furcht vor der öffentlichen Meinung (Alexander 2017, vgl. auch den Beitrag von Kepplinger i.d.B.), zumal sich auch die Koordinaten des Parteienwettbewerbs durch den Aufstieg der AfD verschoben. Nicht zuletzt die große Unsicherheit im politischen Umfeld mag dazu beigetragen haben, dass die Regierung Merkel III trotz erheblicher Gegensätze und der Rivalität der beiden großen Parteien mit Führungsanspruch in der deutschen Politik die gesamte 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages überstand.

Die Bildung der insgesamt dritten Koalition zwischen Union und SPD auf Bundesebene im Jahr 2013 nach den Großen Koalitionen von 1966–69 und 2005–09 war ein mühsamer Prozess. Wenn man die Sondierungen im Vorfeld und den Ratifikationsprozess innerhalb der SPD nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen einbezieht, war die Regierungsbildung die bis dahin längste in der Geschichte der Bundesrepublik (Horst 2015: 864, Saalfeld 2015: 213). Das Zustandekommen der Großen Koalition hatte auf den ersten Blick natürlich damit zu tun, dass die amtierende Regierung aus Union und FDP wegen des Ausscheidens der Liberalen aus dem Bundestag ihre Mehrheit verloren und die Union knapp eine eigene Mandatsmehrheit verpasst hatte. Ein Bündnis von SPD und Grünen war weit von einer Mehrheit entfernt, und selbst gemeinsam mit der Linken wäre nur eine knappe Mehrheit zustande gekommen. Darüber hinaus konnte ein solches Dreierbündnis politisch wegen teilweise weit auseinanderliegender Positionen (noch) nicht geschlossen werden, weshalb es auch von den Beteiligten bereits vor der Wahl ausgeschlossen worden war (Sturm 2014: 208, Horst 2015: 858). Die Bildung einer Koalition aus CDU/CSU und Grünen war nach der Bundestagswahl 2013 zumindest sondiert worden, doch letztlich erwies sich auch diese Option als (noch) nicht realisierbar (Sturm 2014: 209). Daher musste, wie schon 2005, zum zweiten Mal unter Angela Merkel eine Koalition zwischen den beiden größten Fraktionen gebildet werden. Kompliziert wurden die Verhandlungen auch dadurch, dass die SPD eine erneute Große Koalition im Wahlkampf 2013 eindeutig ausgeschlossen hatte. Somit bestand innerhalb der SPD ein sehr hoher Legitimationsbedarf für den Gang in eine erneute Koalition mit der Union.

Theoretisch wäre die Bildung der Großen Koalition nicht zu erwarten gewesen. Unterstellt man Parteien das Motiv, ihren Ämternutzen zu maximieren (Riker 1962), dann wäre eine kleine Koalition für beide Parteien ertragreicher gewesen. Nimmt man an, dass sie ihre sachpolitischen Ziele zu maximieren suchen (Laver/Shepsle 1996, Tsebelis 2002), so hätte es zumindest für die Sozialdemokraten die

Alternative einer Linkskoalition gegeben, die einen höheren Nutzen erwarten ließ (Linhart/Shikano 2015). Geht man von der Annahme aus, dass Parteien auch versuchen, ihren Stimmenanteil zumindest zu verteidigen (Strøm 1990), hätte die Große Koalition den Parteien durchaus Chancen geboten, ihre Ziele im Gesetzgebungsprozess gegen eine relativ schwache Opposition in Bundestag und Bundesrat zu verwirklichen und damit Unterstützung bei den Wählern zu gewinnen. Dem war aber nicht so. Obwohl es der Großen Koalition gelang, knapp 80 Prozent ihrer sachpolitischen Ziele, wie sie im Koalitionsvertrag 2013 formuliert worden waren, durchzusetzen, glaubten einer repräsentativen Umfrage zufolge nur 13 Prozent der Wählerinnen und Wähler, dass tatsächlich fast alle oder ein großer Teil der Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag von 2013 umgesetzt worden seien (Vehrkamp/Matthieß 2018: 2f.). Bei der Bundestagswahl von 2017 mussten alle drei Koalitionsparteien erhebliche Stimmenverluste hinnehmen, eine Entwicklung, die sich vor allem bei der SPD schon bei verschiedenen Landtagswahlen abgezeichnet hatte (vgl. Bauer-Blaschkowski et al. i.d.B.). War dies lediglich auf den Anstieg der Zahl der Geflüchteten zurückzuführen, die im Herbst 2015 die deutschen Grenzen überquerten? Oder ergeben sich bei sorgfältiger Analyse der Politik der Regierung in einzelnen Politikfeldern Probleme, die sich in der oben zitierten Auszählung erfüllter Vorhaben im Koalitionsvertrag nicht zeigen?

---

## 2 Das zu erwartende Reformprofil

Sowohl Union als auch Sozialdemokraten waren zu den Wahlen von 2013 mit ambitionierten Reformzielen angetreten. Trotz seines Kompromisscharakters enthielt der Koalitionsvertrag von 2013 noch zahlreiche, relativ konkrete Reformversprechen (Vehrkamp/Matthieß 2018). Angesichts durchaus unterschiedlicher Ziele und Schwerpunkte in den Wahlprogrammen der Parteien (Linhart/Shikano 2015) stellt sich die Frage: Welches Reformprofil durfte man Ende 2013 von einer Koalition aus Union und SPD erwarten, zweier Parteien, die nicht nur die beiden stärksten Parteien des Landes sind, sondern traditionell miteinander um das Amt des Bundeskanzlers konkurrieren? In der Literatur lassen sich hierzu zwei entgegengesetzte Thesen finden, die unter den Begriffen Blockade- und Reformthese diskutiert worden sind (vgl. zum Folgenden Egle/Zohlhörer 2010b: 17–21).

Die *Reformthese* geht davon aus, dass Große Koalitionen besonders gut in der Lage sein sollten, Reformen durchzusetzen, weil sie über die notwendigen politischen Mehrheiten zur Durchsetzung größerer Veränderungen verfügen. Das gilt im Wesentlichen auch für die dritte Regierung Merkel. Union und SPD verfügten

im Bundestag über einen Sitzanteil von fast 80 Prozent der Mandate. Eine solche Mehrheit machte die Regierung nicht nur unabhängig von der Zustimmung der Opposition, sondern selbst eine größere Zahl von Abweichlern aus den eigenen Reihen gefährdete die Verabschiedung von Reformen im Bundestag nicht (vgl. dazu auch Bauer-Blaschkowski/Mai i.d.B.).

Aber auch hinsichtlich der Rolle anderer Institutionen brachten die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag die dritte Regierung Merkel in eine komfortable Situation. Hinsichtlich des Bundesverfassungsgerichts wiesen die beiden Oppositionsparteien auch gemeinsam nicht genug Sitze im Bundestag auf, um ein abstraktes Normenkontrollverfahren anzustrengen. Daher konnte die Opposition auf ein zentrales Instrument nicht zurückgreifen, das es sonst parlamentarischen Minderheiten gelegentlich erlaubt, Abstimmungsniederlagen im Bundestag in juristische Siege zu verwandeln. Auch vom Bundesrat war die Koalition zumindest bei der Einspruchsgesetzgebung gänzlich unabhängig, weil sie auch dann in der Lage war, einen Einspruch des Bundesrates zurückzuweisen, wenn dieser ihn mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet hatte (Art. 77 Abs. 4 GG). Etwas größer war potenziell die Vetomacht des Bundesrates bei der Zustimmungsgesetzgebung, denn die Große Koalition war – in erster Linie aufgrund der vielen Regierungsbeteiligungen der Grünen – von einer eigenen Bundesratsmehrheit lediglich aus Alleinregierungen von Union oder SPD oder Großen Koalitionen weit entfernt. Daher musste bei der Verabschiedung von zustimmungsbedürftigen Gesetzen stets die Zustimmung einiger Landesregierungen sichergestellt werden, an denen auch mindestens eine Oppositionspartei auf Bundesebene beteiligt war. Allerdings standen auch hier die Chancen für die Große Koalition nicht schlecht, da es keine einzige Landesregierung gab, an der nicht mindestens einer der bundespolitischen Koalitionspartner beteiligt gewesen wäre. Zudem liegt der Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze an allen Gesetzen ja seit der Föderalismusreform I von 2006 regelmäßig bei oder unter 40 Prozent und damit erheblich niedriger als vor dieser Reform (Reus/Zohlnhöfer 2015) – und das sollte auch für die dritte Regierung Merkel gelten.

Doch nicht nur die prinzipielle Durchsetzungsfähigkeit der Großen Koalition sprach für die Reformthese; auch die Erfahrung durchaus erfolgreicher Kooperationen zwischen Union und SPD stimmte manche Beobachter hoffnungsvoll. Erfahrungsgemäß wurde die Mehrzahl der Reformen unter „kleinen“ Koalitionen wegen der typischerweise abweichenden Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat ohnehin von beiden Volksparteien getragen. Daher hatte Manfred Schmidt (1996) schon vor Antritt der ersten Großen Koalition unter Angela Merkel 2005 die These vom (informellen) „Staat der Großen Koalition“ vertreten. Als ein Beispiel für eine solche informelle Große Koalition, die durchaus erfolgreich gemeinsam Reformen

verabschiedet hatte, kann man beispielsweise die Hartz-Reformen anführen, die ein zentrales Projekt zur Bekämpfung des besonders wichtigen Problems der Arbeitslosigkeit darstellten (Saalfeld 2006, Zohlnhöfer 2016). Auch die ersten beiden Merkel-Regierungen hatten insgesamt erfolgreich verschiedene Krisen bearbeitet, sei es die Finanzkrise in einer formellen Großen Koalition (Zohlnhöfer 2011), sei es die Eurorettungspolitik, bei der die oppositionelle SPD bei den zentralen Fragen gemeinsam mit der Regierung gestimmt hatte (Wendler 2015, Zimmermann 2015). Es konnte also darauf verwiesen werden, dass die Partner der Großen Koalition sich in der Vergangenheit durchaus gemeinsam an die großen Probleme Deutschlands herangetraut und gemeinsame Lösungen gefunden hatten. Das galt insbesondere in Krisenzeiten, wenn keine Seite sich von einer strategisch motivierten Blockade einen Vorteil bei den kommenden Wahlen versprechen konnte.

Diesen Argumenten zum Trotz dürfte in der öffentlichen Diskussion die *Blockadethese* prominenter (gewesen) sein. Demnach führe die Notwendigkeit, Kompromisse zwischen zwei Parteien auszuhandeln, die programmatisch relativ weit voneinander entfernt positioniert sind und die in einem unmittelbaren Konkurrenzverhältnis um das Amt des Regierungschefs stehen, zu langandauernden Verhandlungen und Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner – Kompromisse, die häufig sachlich nicht angemessen seien. Als Belege für diese These ließe sich bereits die lange Dauer der Koalitionsverhandlungen deuten, wenngleich diese zumindest teilweise auch dem Mitgliederentscheid in der SPD geschuldet war. Auch der Koalitionsvertrag wurde in der veröffentlichten Meinung zurückhaltend bis skeptisch aufgenommen (vgl. Sturm 2014: 223, Murswieck 2017: 122f.): Stagnation wurde befürchtet und Inspiration und Visionen vermisst.

Betrachtet man die programmatischen Positionen der Koalitionsparteien, lässt sich die Blockadethese durchaus weiter untermauern. In Tabelle 1 ist die programmatische Distanz zwischen den Koalitionspartnern auf Bundesebene für alle Bundesregierungen seit 1990 dargestellt. Diese Daten basieren auf manuell codierten quantitativen Analysen der Wahlprogramme der jeweiligen Parteien, wie sie das Comparative Manifesto Project (CMP) zur Verfügung stellt (Volgens et al. 2017). Wenngleich die Qualität der CMP-Daten nicht unumstritten ist (Benoit et al. 2009) können sie das allgemeine Blockadepotential in der Großen Koalition plausibilisieren. Die dritte Spalte von Tabelle 1 gibt die Differenz zwischen den Koalitionspartnern auf der vom Manifesto-Projekt definierten allgemeinen Links-Rechts-Achse („Rile“) an, die sowohl wirtschafts- und sozialpolitische als auch gesellschafts- und außenpolitische Positionen umfasst. Die Spalten 4 und 5 berichten die Differenz zwischen den Koalitionspartnern hinsichtlich positiver Aussagen zur marktwirtschaftlichen Ordnung bzw. dem Wohlfahrtsstaat. Spalte 6 berichtet die Unterschiede zwischen den jeweiligen Koalitionspartnern auf der

libertär-autoritären Achse nach Bakker und Hobolt (2013: 38). Hier wird der Anteil der Parteiprogramme, der sog. libertären Programmpunkten gewidmet ist, etwa Umweltschutz, Multikulturalismus oder Berücksichtigung der Rechte von Minderheiten, subtrahiert vom Anteil autoritärer oder nationalistischer Aussagen, etwa zu Themen wie „law and order“, traditionelle Moralvorstellungen oder „national way of life“. Die Werte in den Spalten 3 und 6 können theoretisch von 0 bis 200 reichen, die in den anderen Spalten können Werte zwischen 0 und 100 annehmen. Je größer die Werte sind, desto größer ist auch die programmatische Distanz zwischen den Koalitionspartnern.

**Tab. 1** Programmatische Distanz zwischen den Partnern der Regierungskoalitionen auf Bundesebene seit 1990

Wahlperiode	Koalition	Allgemeine Links-Rechts- Achse	Markt- wirt- schaft	Wohl- fahrts- staat	Autoritär- Libertär- Achse
12. WP (1990–94)	CDU/CSU-FDP	11,76	7,13	2,52	21,34
13. WP (1994–98)	CDU/CSU-FDP	24,92	1,7	1,3	39,56
14. WP (1998–2002)	SPD-Grüne	21,87	1,34	2,91	18,12
15. WP (2002–05)	SPD-Grüne	20,05	0,71	4,24	30,67
16. WP (2005–09)	CDU/CSU-SPD	27,46	7,21	8,21	14,16
17. WP (2009–13)	CDU/CSU-FDP	4,45	3,77	0,28	14,57
18. WP (2013–17)	CDU/CSU-SPD	26,13	1,99	11,89	5,58

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Daten von Volken et al. 2017; Zusammenstellung der Items für Spalte 6 nach Bakker/Hobolt (2013: 38).

Ein Blick auf Tabelle 1 zeigt hinsichtlich der allgemeinen Rechts-Links-Achse zwar einerseits, dass in der Tat die beiden Großen Koalitionen (2005–2009 und 2013–2017) relativ große programmatische Unterschiede aufwiesen; andererseits sind diese Unterschiede – bei aller Vorsicht in der Interpretation – aber nur minimal größer, als sie etwa die beiden rot-grünen Koalitionen oder die letzte Regierung unter Helmut Kohl aufwiesen. Darüber hinaus sind in der allgemeinen Rechts-Links-Position viele Dimensionen aggregiert, sodass womöglich Parteien mit sehr unterschiedlichen programmatischen Schwerpunkten zu sehr ähnlichen Werten kommen können. Daher lohnt ein etwas stärker desaggregierter Blick auf die Daten. Dabei zeigt sich, dass die Partner der dritten Regierung Merkel im Längsschnittvergleich auf der Grundlage von CMP-Daten nicht besonders weit voneinander entfernt waren, wenn es um die Betonung marktwirtschaftlicher Anliegen geht – beide Koalitionäre

sprachen nur am Rande von diesen Fragen. Wesentlich gravierender sind dagegen die Unterschiede bei der Unterstützung des Wohlfahrtsstaates. Während sich nur 7,5 Prozent des Wahlprogramms der Union für die Bundestagswahl 2013 den positiven Aspekten des Wohlfahrtsstaates widmeten, waren es im Wahlprogramm der SPD fast 20 Prozent (genau 19,39 %), was immerhin auf die wesentlich höhere Salienz dieses Politikbereichs für die Sozialdemokraten im Parteienwettbewerb hindeutet. Hier lag also – jedenfalls diesen Daten zufolge – ein zentraler programmatischer Unterschied zwischen den neuen Koalitionspartnern, der in dieser Größenordnung allenfalls noch bei der vorherigen Großen Koalition vorkam, aber auch damals noch deutlich begrenzter ausfiel. Diese Differenz könnte sowohl auf wechselseitige Blockade als auch auf „tangential“ Präferenzen (Falcó-Gimeno 2014) von SPD und Union hindeuten. Letzteres könnte einen Tauschhandel auf der Grundlage ungleich intensiver Präferenzen ermöglichen, bei dem die SPD die Kontrolle über die Sozialpolitik erhalten würde.

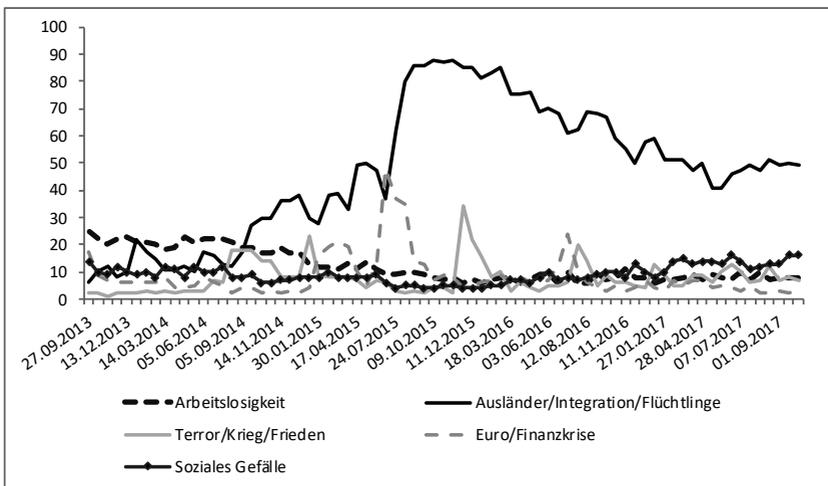
Ganz anders sieht es nach diesen, auf der Grundlage der Salienztheorie des Parteienwettbewerbs (Robertson 1976) konzipierten Daten auf der kulturellen Konfliktachse aus. Bei Fragen zu Multikulturalismus und Leitkultur, Umweltschutz und Moral scheinen die beiden Partner der Großen Koalition sich recht nahe gewesen zu sein. Zugegebenermaßen kann diese Nähe schlicht der Aggregation unterschiedlicher Items geschuldet sein, aber es ist doch zumindest bemerkenswert, dass die so gemessenen programmatischen Differenzen der Partner der dritten Großen Koalition in der autoritär-libertären Konfliktlinie geringer sind als in allen bisherigen deutschen Koalitionen seit der Wiedervereinigung, sodass ihre Wahlprogramme hier keine großen Konflikte erwarten ließen.

Neben den programmatischen Positionen ist aber auch die Konstellation im Parteienwettbewerb zu beachten. Während die klassischen „kleinen“ Koalitionen aus Union und FDP bzw. SPD und Grünen üblicherweise bestrebt waren, ihr Bündnis auch nach den nächsten Wahlen fortzusetzen, gilt für Große Koalitionen in Deutschland das Gegenteil: Beide Partner wollen die Koalition regelmäßig nach der nächsten Wahl beenden. Diese Tatsache wird, so die Annahme der Blockadethese, Folgen für die Politikformulierungsprozesse haben, da nun ein Nullsummenspiel, bei dem die Gewinne des einen die Verluste des anderen sind, nicht nur zwischen Regierung und Opposition gespielt wird, sondern auch die beiden Koalitionspartner versuchen sollten, sich Vorteile im Wettbewerb um Wählerstimmen auch und gerade gegenüber dem Koalitionspartner zu verschaffen. Diese Konstellation sollte also die Kompromissbereitschaft zwischen den Koalitionären noch weiter begrenzen, sodass auch durch den Wettbewerb um Wählerstimmen lediglich Reformen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu erwarten sind. Das sollte insbesondere

dann gelten, wenn keine großen Krisen die Agenda dominieren – und genau eine solche Situation schien sich am Beginn der 18. Wahlperiode abzuzeichnen.

### 3 Die Agenda

Die Veränderung der politischen Agenda im Verlauf der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (2013–2017) ist sicher ein wichtiger Faktor im Fokus der Regierung und der Wahrnehmung ihrer Arbeit in der Wählerschaft. Betrachtet man die Entwicklung der – in der Wahrnehmung der Bevölkerung – wichtigsten Probleme Deutschlands, zeigt sich in der Tat, dass es zu Beginn der Wahlperiode kein dominierendes Thema gegeben zu haben scheint (vgl. Abbildung 1). Um die Eurokrise, die noch 2011 und 2012 phasenweise von mehr als der Hälfte der Befragten als wichtigstes Problem eingeschätzt wurde (Zohlnhöfer/Engler 2015), war es bis zur Wahl 2013 still geworden und wichtige neue Probleme waren zunächst nicht zu erkennen. Die Liste der wichtigsten Probleme wurde – wie meist – angeführt



**Abb. 1** Die wichtigsten Probleme in Deutschland aus Sicht der Bevölkerung, 2013–2017  
Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer 2013–2017.

von der Arbeitslosigkeit, aber auch dieses Thema brannte kaum mehr als einem Fünftel der Bevölkerung unter den Nägeln, mit abnehmender Tendenz. Insofern

konnte die Regierung zu Beginn ihrer Amtszeit eine Reihe eigener Projekte, wie etwa die Rente mit 63, die Mütterrente, den Mindestlohn oder die Reform der doppelten Staatsangehörigkeit, relativ zügig angehen und vergleichsweise geräuschlos verabschieden.

In der zweiten Jahreshälfte 2014 – und damit schon etwa ein Jahr vor der Öffnung der Grenzen – nahm die Bedeutung des Themas Ausländer/Integration/Flüchtlinge für die Wählerschaft erheblich zu: Ende September 2014 war es nach den Daten der Forschungsgruppe Wahlen erstmals das wichtigste Problem der deutschen Wählerinnen und Wähler – zu jenem Zeitpunkt nannten 27 Prozent der Befragten diesen Themenkomplex als das wichtigste Problem. Im Laufe des darauffolgenden Jahres wuchs die Salienz dieses Themas fast ungebremst. Gleichwohl wurde die Dominanz des Migrationsthemas phasenweise noch einmal durch die Eurokrise unterbrochen, die im Juli 2015 im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um ein drittes Rettungspaket für Griechenland ebenfalls von knapp der Hälfte der Befragten als wichtiges Problem eingestuft wurde. Während jedoch mit der Einigung auf ein weiteres Paket für Griechenland die öffentliche Aufmerksamkeit für die Eurokrise rasch verebbte (schon im Oktober 2015 unter 10 Prozent), stand der Höhepunkt der Migrationskrise und ihrer öffentlichen Aufmerksamkeit noch bevor. Für Oktober und November 2015 berichtet die Forschungsgruppe Wahlen, dass nicht weniger als 88 Prozent der Befragten das Thema Migration als eines der wichtigsten in Deutschland anführte. Faktisch die gesamte Wählerschaft sah hier also Handlungsbedarf. Auch wenn diese Extremwerte im weiteren Verlauf der Legislaturperiode abnahmen, blieb das Thema danach für den Rest der Wahlperiode mit weitem Abstand das wichtigste Problem der Wählerinnen und Wähler.

Spätestens mit dem neuerlichen Aufflammen der Eurokrise, vor allem aber mit der massiven Zuwanderung ab dem Spätsommer 2015 wurde demnach aber die Agenda der Regierungspolitik wieder – wie schon in der ersten Regierung Merkel mit der Finanz- und in der zweiten Regierung Merkel mit der Eurokrise – von äußeren Ereignissen gesetzt; und wiederum mussten die Spitzenakteure ihre gesamte Aufmerksamkeit und ihr gesamtes politisches Kapital zur Krisenbewältigung einsetzen, sodass beides für die Durchsetzung weiterer innenpolitischer Reformen nur in sehr begrenztem Umfang zur Verfügung stand.

## 4 Die Konzeption des Bandes

Der vorliegende Band soll wie seine Vorgänger (Egle et al. 2003, Egle/Zohlnhöfer 2007, 2010a, Zohlnhöfer/Saalfeld 2015) zwei Perspektiven aufeinander beziehen. Im ersten Teil stehen die Rahmenbedingungen des Regierens in den Jahren 2013 bis 2017 im Zentrum. Hier finden sich Analysen zur Wahrnehmung der Performanz der Regierung durch die Wählerinnen und Wähler, insbesondere im Zusammenhang mit der „Flüchtlingskrise“ (Harald Schoen und Konstantin Gavras i.d.B.), sowie die Rückwirkungen dieser Wahrnehmung auf die strategische Positionierung der Parteien im Verlauf der Wahlperiode (Svenja Bauer-Blaschkowski, Fabian Engler und Reimut Zohlnhöfer i.d.B.). Auch die Parteien selbst werden in den Blick genommen, wobei die Entwicklung in den drei Regierungsparteien in einzelnen Kapiteln nachvollzogen wird (Frank Bandau i.d.B., Uwe Jun i.d.B., Torsten Oppelland i.d.B.), während die Situation der kleineren Parteien innerhalb und außerhalb des Bundestages gemeinsam beleuchtet wird (Simon Franzmann i.d.B.). Drei Beiträge tragen dem Umstand Rechnung, dass Große Koalitionen besondere Anforderungen an die politische Führung (Ludger Helms, Femke Van Esch und Beverly Crawford i.d.B.), an das Koalitionsmanagement zwischen den Parteien (Thomas Saalfeld, Matthias Bahr und Olaf Seifert i.d.B.) und die innere Geschlossenheit der Regierungsfractionen stellen (Philipp Mai und Svenja Bauer-Blaschkowski i.d.B.). Nicht zuletzt wird angesichts der besonderen Dramatik steigender Flüchtlingszahlen im Verlauf der Wahlperiode eine Analyse der Berichterstattung in den Medien und der Reaktion der Politik hierauf vorgelegt (Hans Mathias Kepplinger i.d.B.). Darüber hinaus sollen wesentliche Akteure – nämlich das Bundesverfassungsgericht (Philipp Meyer und Christoph Hönnige i.d.B.) und die Sozialpartner (Wolfgang Schroeder und Samuel Greef i. d. B.) – diskutiert werden.

Im zweiten Teil soll die Politik der Regierung vor diesem Hintergrund in zentralen Politikfeldern beschrieben und analysiert werden. Hier werden die meisten relevanten Politikfelder in den Blick genommen. Das gilt nicht nur für die im 18. Bundestag besonders aktuellen Themen wie die Flüchtlings- bzw. Asylpolitik (Barbara Laubenthal i.d.B.) und die immer mehr ins Zentrum rückende Europapolitik (Frank Wendler i.d.B.), die ja auch Auswirkungen auf benachbarte Politikfelder hatten. Auch die wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen werden in den Kapiteln zu den Staatsfinanzen (Thomas Rixen i.d.B.), zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen (Hanno Kube i.d.B.) und der Pkw-Maut (Nils C. Bandelow und Colette S. Vogeler i.d.B.), der Arbeitsmarkt- (Karin Schulze Buschhoff und Anke Hassel i.d.B.) und Sozialpolitik (Linda Voigt i.d.B.), den Veränderungen in der Familien- und Gleichstellungspolitik (Annette Henninger und Angelika von Wahl i.d.B.) sowie zur Gesundheits- (Nils C. Bandelow, Anja Hartmann und

Johanna Hornung i.d.B.) und Bildungspolitik (Marius R. Busemeyer i.d.B.) untersucht. Die Gesellschaftspolitik wird außer im Kapitel zur Migrationspolitik noch von Georg Wenzelburger und Helge Staff im Bereich der Law-and-Order Politik und von Annette Elisabeth Töller hinsichtlich der Umwelt- und Energiepolitik unter die Lupe genommen. Die auswärtigen Beziehungen schließlich werden zusätzlich zum Beitrag zur Europapolitik auch noch in einem breiteren Rahmen von Kai Oppermann analysiert. Das abschließende Kapitel von Reimut Zohlnhöfer versucht dann eine Gesamtbilanz der dritten Großen Koalition zu ziehen, in der nicht zuletzt die in dieser Einleitung aufgeworfene Frage wieder aufgenommen wird, ob die Reform- oder die Blockadethese das Reformprofil der dritten Regierung Merkel besser charakterisiert.

Die Herausgeber haben den Autorinnen und Autoren für ihre engagierte und konstruktive Mitarbeit zu danken. Bei der Korrektur der Manuskripte und deren Anpassung an die Vorgaben des Verlags war darüber hinaus Philipp Mai, M.A. eine unschätzbare Hilfe, wofür wir ihm ebenfalls ganz herzlich danken.

## Literatur

- Alexander, Robin*, 2017: Die Getriebenen: Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht. München.
- Bakker, Ryan/de Vries, Catherine/Edwards, Erica/Hooghe, Liesbet/Jolly, Seth/Marks, Gary/Polk, Jonathan/Rovny, Jan/Steenbergen, Marco R./Vachudova, Milada Anna*, 2015: Measuring Party Positions in Europe: The Chapel Hill Expert Survey Trend File, 1999–2010, in: *Party Politics* 21: 143–152.
- Bakker, Ryan/Hobolt, Sara*, 2013: Measuring Party Positions, in: Evans, Geoffrey/de Graaf, Nan Dirk (Hrsg.): *Political Choice Matters: Explaining the Strength of Class and Religious Cleavages in Cross-National Perspective*. Oxford, 27–45.
- Benoit, Kenneth R./Laver, Michael/Mikhaylov, Slava*, 2009: Treating Words as Data with Error: Uncertainty in Text Statements of Policy Positions, in: *American Journal of Political Science* 53: 495–513.
- Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), 2003: Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002. Wiesbaden.
- Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), 2007: Ende des rot-grünen Projektes: Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005. Wiesbaden.
- Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), 2010a: Die zweite Große Koalition: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009. Wiesbaden.

- Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut*, 2010b: Die Große Koalition – eine „Koalition der neuen Möglichkeiten“?, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2005–2009. Wiesbaden, 9–23.
- Falcó-Gimeno, Albert*, 2014: The Use of Control Mechanisms in Coalition Governments: The Role of Preference Tangentiality and Repeated Interactions, in: *Party Politics* 20: 341–356.
- Horst, Patrick*, 2015: Das Management der dritten Großen Koalition in Deutschland 2013 bis 2015: Unangefochtene Dominanz der drei Parteivorsitzenden, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46: 852–873.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A.*, 1996: Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies. Cambridge.
- Linhart, Eric/Shikano, Susumu*, 2015: Koalitionsbildung nach der Bundestagswahl 2013: Parteien im Spannungsfeld zwischen Ämter-, Politik- und Stimmenmotivation, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2013: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung. Wiesbaden, 457–484.
- Murswieck, Axel*, 2017: Vier Jahre Schwarz-Rot: eine Bilanz, in: *Bürger und Staat* 67: 122–131.
- Neuerer, Dietmar*, 2014: Union vs. SPD: Die Große Zoff-Koalition, *Handelsblatt*, abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/union-vs-spd-die-grosse-zoff-koalition-seite-all/9292428-all.html> (13.05.2018).
- Reus, Iris/Zohlnhöfer, Reimut*, 2015: Die christlich-liberale Koalition als Nutznießer der Föderalismusreform? Die Rolle des Bundesrates und die Entwicklung des Föderalismus unter der zweiten Regierung Merkel, in: Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hrsg.): Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013. Wiesbaden, 245–272.
- Riker, William H.*, 1962: *The Theory of Political Coalitions*. New Haven.
- Robertson, David B.*, 1976: *A Theory of Party Competition*. London.
- Saalfeld, Thomas*, 2006: Conflict and Consensus in Germany's Bi-Cameral System. A Case Study of the Passage of the Agenda 2010, in: *Debatte* 14: 247–269.
- Saalfeld, Thomas*, 2015: Coalition Formation and Coalition Governance after the Election of 2013, in: D'Ottavio, Gabriele/Saalfeld, Thomas (Hrsg.): *Germany After the 2013 Elections: Breaking the Mould of Post-Unification Politics?* Farnham, 203–224.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: Germany: The Grand Coalition State, in: Colomer, Josep M. (Hrsg.): *Political Institutions in Europe*. London/New York, 62–98.
- Strøm, Kaare*, 1990: A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, in: *American Journal of Political Science* 34: 565–598.
- Sturm, Roland*, 2014: Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013: lagerübergreifend und langwierig, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45: 207–230.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players: How Institutions Work*. New York/Princeton.
- Vehrkamp, Robert/Matthieß, Theres*, 2018: Versprochen wird nicht gebrochen. Einwurf – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung, Ausgabe 1, abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD\\_EIN-WURF\\_1\\_2018.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_EIN-WURF_1_2018.pdf) (20.05.2018).
- Volkens, Andrea/Lehmann, Pola/Matthieß, Theres/Merz, Nicolas/Regel, Sven/Weßels, Bernhard*, 2017: The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2017b. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Wendler, Frank*, 2015: Die Europapolitik der zweiten Regierung Merkel: zwei Betrachtungen zur transformativen Wirkung der Krise, in: Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas

- (Hrsg.): Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013. Wiesbaden, 581–603.
- Zimmermann, Hubert*, 2015: Große Koalition für den Euro: Die zweite Merkel-Regierung und die Schuldenkrise in der Eurozone, in: Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hrsg.): Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013. Wiesbaden, 353–372.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2011: Between a Rock and a Hard Place: The German Response to the Economic Crisis, in: German Politics 20: 227–242.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2016: Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach, in: Policy Studies Journal 44: 83–107.
- Zohlnhöfer, Reimut/Engler, Fabian*, 2015: Politik nach Stimmungslage? Der Parteienwettbewerb und seine Policy-Implicationen in der 17. Wahlperiode, in: Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hrsg.): Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013. Wiesbaden, 137–167.
- Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas* (Hrsg.), 2015: Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013. Wiesbaden.

---

I

## **Parteien und Strategien**



# Eher anhaltende Polarisierung als vorübergehende Verstimmung

## Die Flüchtlingskrise und die Bürgerurteile über die Große Koalition zwischen 2013 und 2017<sup>1</sup>

Harald Schoen und Konstantin Gavras

### Zusammenfassung

Der Aufsatz untersucht die Entwicklung der Bürgerurteile über die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien in der 18. Legislaturperiode bis zum Sommer 2017. Mit Hilfe von Daten aus einer mehrwelligen Wiederholungsbefragung im Rahmen der German Longitudinal Election Study (GLES) wird gezeigt, dass sich das Muster der vorübergehenden Verstimmung des gesamten Elektorats nicht auf der individuellen Ebene wiederfindet. Bei der überwiegenden Mehrzahl der Befragten entwickeln sich die Urteile über die Regierungsarbeit und die Regierungsparteien zwischen 2014 und 2017 in komplexeren und voneinander abweichenden Mustern. In diesem Zeitraum verbesserten oder verschlechterten sich bei mehr als der Hälfte der Befragten die Urteile über die Regierung und die sie tragenden Parteien dauerhaft. Diese anhaltenden Veränderungen hängen deutlich mit Einstellungen zur Zuwanderungspolitik vor der Flüchtlingskrise zusammen. Der Tendenz nach kam es somit zu einer policy-orientierten Polarisierung der Partei- und Regierungsbewertungen.

1 Die Materialien zur Reproduktion der Ergebnisse sind auf den Internetseiten der Autoren zu finden (<http://lspwpp.sowi.uni-mannheim.de/team/lehrstuhlinhaber/Beitr%C3%A4ge%20in%20Sammelb%C3%A4nden/>).

## 1 Einleitung

Die Legislaturperiode des 18. Deutschen Bundestages war nicht arm an Ereignissen, die zu Krisendiagnosen führten; man denke etwa an die Annexion der Krim durch Russland und den darauffolgenden Konflikt in der Ost-Ukraine, das Referendum über das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und die Wahl Donald Trumps zum amerikanischen Präsidenten. Gleichwohl ragt ein Ereignis in der Wahrnehmung der Zeitgenossen in Deutschland heraus: Im Spätsommer 2015 traf die Bundesregierung unter Angela Merkel die Entscheidung, die Regeln des Dubliner Abkommens nicht mehr restriktiv auszulegen und Flüchtlingen aus Syrien, dem Irak, Nordafrika und anderen Regionen die Weiterreise nach Deutschland zu ermöglichen – mit der Folge, dass alleine im Jahr 2015 mehrere hunderttausend Flüchtlinge nach Deutschland kamen (siehe Alexander 2017). In der Gesellschaft rief diese Entscheidung heftige Reaktionen hervor. Verfechter einer liberalen Zuwanderungspolitik begrüßten sie und die Flüchtlinge, was etwa bei der Vorsitzenden der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen zu der Wahrnehmung führte: „Wir sind Weltmeister der Hilfsbereitschaft und Menschenliebe“ (Bundestagsprotokoll 18/120: 11614). Diese anfängliche, nicht zuletzt von Massenmedien (Haller 2017) getragene „Willkommenskultur“ – so der zeitgenössische Ausdruck (siehe zu dessen Hintergrund Blätte 2017: 163–164) – wurde zunehmend begleitet, zuweilen gar abgelöst von kritischen Stimmen und ablehnenden Reaktionen in der Bevölkerung, die bis hin zu Brandanschlägen auf (geplante) Flüchtlingsunterkünfte gingen (Jäckle/König 2017). In diesem Klima geriet die von Kanzlerin Merkel geführte Regierung unter Rechtfertigungsdruck, und die zuwanderungskritische AfD reüssierte in den Landtagswahlen des Jahres 2016.

In der wissenschaftlichen Diskussion wurden von der Flüchtlingskrise und den gesellschaftlichen und politischen Reaktionen darauf anfangs tiefgreifende Konsequenzen erwartet. „Dass das Thema Migration und Integration eines der beherrschenden und kontrovers behandelten innen- wie außenpolitischen Themen der kommenden Monate und Jahre – und damit auch des Bundestagswahlkampfes 2017 – sein würde, war schon zum frühesten Zeitpunkt offensichtlich“ (Weigl 2017: 70). Auch hätten die Parteien frühzeitig „die Brisanz und Mobilisierungskraft erkannt, die Gesellschaft zu polarisieren und so das deutsche Parteiensystem in Reaktion neu zu ordnen“ (Weigl 2017: 70). Es hätten sich „neue Koalitionen der Angst“ (Korte 2017a: 9) gebildet, die „moralische Mehrheit für das moderne, liberale Gesellschaftsmodell des Westens (sei) in die Defensive“ (Korte 2017a: 9) geraten. Es sei zweifelhaft, ob „Resilienz-Management“ genüge, um die Stimmung zu wenden (Korte 2017a: 9). Im Sommer 2017 scheint sich eine andere Lesart durchgesetzt zu haben. So habe „dieser inhaltliche Mitte-Diskurs alle anderen Themen, die

über Monate von der Koalition der Empörten und Verängstigten gesetzt wurden“ (Korte 2017b: 7), verdrängt. Auch sei „der Zenit einer Protestpartei wie der AfD (...) überschritten“ (Korte 2017b: 7). Nach einer Phase verbreiteter Unzufriedenheit, so legen diese Zeitdiagnosen nahe, haben Regierung und die ihre Politik unterstützenden Parteien die Herausforderungen der Flüchtlingskrise gemeistert und die Stimmung unter den Bürgern gewendet – angesichts mancher früheren Krisenszenarien in bemerkenswerter Geschwindigkeit. Sieht man einmal davon ab, dass diese Deutung mit dem Abschneiden der AfD bei der Bundestagswahl 2017 nicht ohne weiteres vereinbar ist, so fällt an diesen Diagnosen eine wichtige Annahme auf. Sie erwecken den Anschein, erst sei bei allen Bürgern simultan die Kritik an Regierung und den sie tragenden Parteien angewachsen und habe später bei allen wieder nachgelassen. Diese Lesart steht in einem Spannungsverhältnis zu der Beobachtung, dass Bürger in Abhängigkeit von ihrer Haltung zu Zuwanderung auf den Flüchtlingszustrom reagierten. So übten Befürworter einer liberalen Zuwanderungspolitik keine Kritik an der Öffnung der Grenzen, von der sie im Laufe der Zeit hätten Abstand nehmen können. Bei Gegnern einer solchen Politik könnte das Muster an- und abschwellender Kritik durchaus aufgetreten sein, doch ist auch das nicht selbstverständlich. Denn einige von ihnen könnten sich auch Jahre nach der Entscheidung vom September 2015 daran stören, dass – aus ihrer Sicht – zu viele unerwünschte Flüchtlinge ins Land gelangten. Die Reaktionen der Bürger könnten also vielfältiger und anhaltender sein, als es die Erzählung von der einheitlich an-, dann wieder abschwellenden Kritik nahelegt.

Im vorliegenden Beitrag untersuchen wir daher die Urteile der Bürger über die Arbeit der zweiten Großen Koalition unter Kanzlerin Merkel und der sie tragenden Parteien in der Wahlperiode von 2013 bis 2017. Zunächst zeichnen wir die durchschnittlichen Bürgerurteile im Zeitverlauf nach. Im Anschluss daran gehen wir der Frage nach, ob sich die Urteile über die Regierung und die sie tragenden Parteien bei allen Bürgern gleich entwickelten oder unterschiedliche Verläufe zu beobachten sind, die mit der Haltung zu Zuwanderung zusammenhängen. Abschließend fassen wir zentrale Befunde zusammen und diskutieren diese.

---

## **2 Die Regierung Merkel III im Spiegel der öffentlichen Meinung**

Nach ausführlichen Koalitionsverhandlungen nahm die zweite Große Koalition unter der Führung von Kanzlerin Merkel kurz vor Weihnachten 2013 ihre Arbeit auf. Zu Beginn des Jahres 2014 erhielt die Regierung für ihre Arbeit von den