

## Bundestagswahl 2002: Kontext, Ergebnisse, Konsequenzen

Der folgende Beitrag dokumentiert die Wahl zum Deutschen Bundestag vom 22. September 2002. Im Mittelpunkt des analytischen Interesses stehen die materiellen Rahmenbedingungen der deutschen Innenpolitik und die daraus resultierenden Herausforderungen für das staatliche Handeln. Neben dem Wahlergebnis werden daher auch die inhaltlichen Positionsbestimmungen der Bundestagsparteien im Vorfeld der Wahl sowie deren Auswirkungen auf Struktur und Handlungsfähigkeit der neuen Regierung untersucht.

### I. Kontext: schwerwiegende Herausforderungen, undeutliche Programmatik, schwankende Parteipräferenzen

In der ausgehenden 14. Wahlperiode sah sich die Regierung Schröder in zahlreichen Aufgabenfeldern mit *schwerwiegenden Herausforderungen* konfrontiert. Dazu zählten u. a.:

- die *zunehmende Zahl der Arbeitslosen*, die seit dem zwischenzeitlichen Tiefstand im Oktober 2000 von 3,65 Mio. auf über 4 Mio. (August 2002) anstieg und damit nur unwesentlich niedriger lag als vor Antritt der rot-grünen Koalition;
- eine *grundlegende Reform der Arbeitsverwaltung*, nachdem Anfang 2002 systematische Falschmeldungen der Bundesanstalt für Arbeit über erfolgreich vermittelte Beschäftigungsverhältnisse entdeckt wurden;
- *massive Funktionsprobleme der sozialen Sicherungssysteme*, insofern als gesetzliche Rentenversicherung wie Krankenkassen trotz unverändert hoher Abgabensraten<sup>1</sup> eminente Finanzierungslücken aufwiesen;
- ein *neues Rekordniveau bei Firmenzusammenbrüchen*, das sich für 2002 abzeichnete und vor allem kleine und mittlere Unternehmen betraf;<sup>2</sup>

1 Die „Lohnnebenkosten“ lagen in Deutschland höher als in allen anderen EU-Mitgliedstaaten (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 09. 2002, 14).

2 Vgl. [http://www.arbeit-und-arbeitsrecht.de/\\_aktuell/01/a0103.shtm?ansicht=154](http://www.arbeit-und-arbeitsrecht.de/_aktuell/01/a0103.shtm?ansicht=154), Fassung vom 01.10. 2002.

- die *kritische Situation der öffentlichen Haushalte*, die im Februar 2002 besonders deutlich wurde nach der Ankündigung der EU-Kommission, die Bundesrepublik wegen voraussichtlichen Überschreitens der Neuverschuldungs-Obergrenze von 3 % zu warnen;
- eine *Neuausrichtung der Bildungs- und Forschungspolitik*, die nicht nur wegen des schlechten Abschneidens deutscher Schüler im internationalen Leistungsvergleich („PISA-Studie“), sondern auch angesichts der erheblichen Unterfinanzierung der deutschen Universitäten<sup>3</sup> dringlich erschien;
- die Klärung *außen- und sicherheitspolitischer Strukturfragen*, wie die konsequente Fortführung der Bundeswehrreform mit Blick auf deren internationale Einsatzfähigkeit;
- das Erfordernis *europapolitischen Gestaltungswillens* anlässlich des bevorstehenden Abschlusses der Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie im Rahmen des „EU-Verfassungskonvents“.

Angesichts dieser Anforderungen an die künftige Bundesregierung sah man den inhaltlichen Positionsbestimmungen der Parteien im Vorfeld der Bundestagswahl mit großem Interesse entgegen. Betrachtet man die diesbezüglichen *Schwerpunkte in den Wahlprogrammen der Bundestagsparteien* (s. Tabelle 1), lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- (1) Mit Blick auf die *Veränderungsbereitschaft in Schlüsselbereichen* ergab sich ein nicht untypischer Unterschied zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Während SPD und Grüne auf „Erfolge“ in der vergangenen Legislaturperiode verwiesen und lediglich punktuelle Veränderungen benannten, forderten CDU/CSU und FDP umfassende Kursänderungen insbesondere in der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Steuerpolitik. Als interessanter erwiesen sich Binnendifferenzierungen innerhalb beider Lager. So erschien das SPD-Programm stärker Status quo-orientiert als das der Grünen, die sich in zahlreichen Politikfeldern um eine Konkretisierung bemühten (Arbeitsmarkt, Finanzen, Familienpolitik). Der Union ging es eher um eine Rücknahme „rot-grüner Projekte“ (Arbeitsrecht, Hochschulrecht, Zuwanderungsgesetz, Kernenergieausstieg, etc.); Vorschläge für Strukturreformen etwa im Bereich des Arbeitsmarktes oder der sozialen Sicherungssysteme fanden sich nicht. Die FDP erwies sich als einzige im Bundestag vertretene Partei, deren Wahlprogramm zahlreiche substanzielle Reformen in ökonomischen wie gesellschaftsbezogenen Politikfeldern enthielt. Die PDS schließlich beschränkte sich auf eher ideologisch begründete Ziel- und Absichtserklärungen.

3 Vgl. Schmidt, M. G.: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 43/1 (2002), 3–19, hier 6.

Tabelle 1: Schwerpunkte in den Wahlprogrammen der Bundestagsparteien

Politikfelder	SPD	CDU/CSU	B 90/Grüne	FDP	PDS
(1) Arbeitsmarkt/ Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beibehaltung der eingeführten arbeitsrechtlichen Grundlagen (Betriebsverfassungsgesetz, etc.)</li> <li>– Reform der BA</li> <li>– „Verzahnung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– „Flexibilisierung“ des Arbeitsrechts (Aufhebung des „Scheinselbständigkeitsgesetzes“, Anhebung der 325 €-Grenze)</li> <li>– Einrichtung von „Job-Centern“</li> <li>– Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung von „Öko-Arbeitsplätzen“</li> <li>– Subventionierung des Niedriglohnbereichs</li> <li>– „flexiblere Arbeitszeitpolitik“</li> <li>– Einführung einer „sozialen Grundsicherung“ (Fusion von Arbeitslosen- und Sozialhilfe)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– detaillierte Vorschläge zur Liberalisierung des Arbeitsrechts (Kündigungsschutz, Flächentarife, etc.)</li> <li>– grundlegende Reorganisation der Arbeitsverwaltung</li> <li>– „Bürgergeld“-System auf Basis einer Fusion von Arbeitslosen- und Sozialhilfe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schaffung von Arbeitsplätzen u. a. durch gesetzliche Begrenzung der Überstunden</li> <li>– Einführung eines Mindestlohns</li> </ul>
(2) Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>– verbesserte Mittelförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– verbesserte Mittelförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– verstärkte Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– div. Liberalisierungs- und Privatisierungsvorschläge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– strikte Koppelung wirtsch.-pol. Maßnahmen an B-Ziele</li> </ul>
(3) Finanzen/ Steuern	<ul style="list-style-type: none"> <li>– weitere Senkung der Einkommensteuer, keine Anhebung der Öko-Steuer nach 2003</li> <li>– Konsolidierung der Staatsfinanzen „unverzichtbar“ (ausgeglichener Haushalt bis 2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Programm „3 × 40 %“ (Senkung der Staatsquote, des Spitzensteuersatzes und der SV-Beiträge)</li> <li>– diverse Steuer-senkungsmaßnahmen</li> <li>– Konsolidierung der Staatsfinanzen (Nat. Stabilitätspakt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– weitere Erhöhung der Öko-Steuer ab 2004, Abbau umweltschädlicher Subventionen</li> <li>– Generelles Ziel der Haushaltskonsolidierung</li> <li>– EU-weite Harmonisierung von Steuersätzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– deutliche Vereinfachung des Einkommensteuerrechts</li> <li>– Steuersenkungs-Maßnahmen</li> <li>– Haushaltskonsolidierung über Rückführung von Subventionen und öffentlichen Ausgaben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– „mehr soziale Steuergerechtigkeit“ (umfangreiche Steuererhöhungen)</li> <li>– Haushaltskonsolidierung wichtig, aber nicht zentral</li> </ul>
(4) Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erhalt des „einheitlichen Leistungskatalogs“</li> <li>– „Anpassung“ der Versicherungspflichtgrenze für neue Mitglieder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– größere Wahlmöglichkeiten der Versicherten (Umfang des Schutzes, Leistungsprinzipien)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erhalt des einheitlichen Sachleistungsprinzips</li> <li>– Einbezug von Vermögenswerten in die GKV-Bemessung (Mieten, Zinsen, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– diverse Reformen in Richtung eines liberalisierten und wettbewerbsorientierten Gesundheitssystems</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausdehnung gesetzliche Sozialversicherungssysteme auf alle Erwerbstätigen</li> <li>– Berechnung der Arbeitgeberanteile nach „Wertschöpfung“</li> </ul>

Fortsetzung von Tabelle 1

Politikfelder	SPD	CDU/CSU	B 90/Grüne	FDP	PDS
(5) Renten	– Beibehaltung des Status quo	– „neue Balance“ im „Drei-Säulen-Modell“	– steuerliche Gleichbehandlung von Alters-einkünften	– Ausbau privater Altersvorsorge; früherer Berufsbeginn	siehe (4)
(6) Verkehr und Wohnungsbau	– Investitionen in Infrastruktur und „modernste Bahntechnik“ (Transrapid) – Förderung des Wohnungsbaus v. a. in Zentren	– Investitionen in Infrastruktur und neue Technologien (Transrapid) – verstärkte Wohnungsbauförderung	Förderung von Bahn zu Lasten von Straßen- und Luftverkehr – differenzierte Eigenheimförderung	– langsam steigende Verkehrsinfrastrukturinvestitionen (u. a. privatwirtschaftl. Lösungen) – „Festhalten“ an Wohneigentumsförderung	– Ausbau von Schienennetzen und Wasserwegen zu Lasten von Straßen- und Luftverkehr
(7) Bildung und Forschung	– Studienstrukturreform – zusätzliche Ganztags-schulen (10.000 bis 2007) – „Stiftung Bildungstest“	– Rücknahme der HR-Reformen – „Stiftung Bildungstest“	– weitere Erhöhung der Finanzmittelmittel – „Qualitätssiegel“ für Bildungseinrichtungen	– Erhöhung der Bildungsausgaben – Abschaffung der KMK – erweiterte Autonomie für Hochschulen	– „integrierte Gesamtschule“ als Ziel – elternunabhängige Ausbildungsförderung
(8) Familienpolitik	– Ausweitung der Familienförderung	– erhebliche Aufstockung der staatlichen Familienförderung	– Förderung der Kinderbetreuung (5 Mrd. € p. a.)	– verbesserte Kinderbetreuung, Steuerentlastung für Familien	– „existenzsichernde Grundsicherung für Kinder“
(9) LWS/Verbraucherschutz	– „Neuordnung“ der GAP	– Stärkung ländlicher Räume; keine Reform der GAP vor 2006	– Stärkung der Rechte der Verbraucher; ökologische Reform der GAP	– Orientierung der Agrarpolitik „an den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft“	– Ausbau „regionaler Wirtschaftskreisläufe“ in der LWS
(10) Umwelt	– Verdoppelung erneuerbarer Energien bis 2010	– Rücknahme des Kernenergieausstiegs	– Verdoppelung erneuerbarer Energien bis 2010	– Beibehaltung der Kernenergie	– Förderung regenerativer Energieträger
(11) Inneres/Justiz	– Steuerung der Zuwanderung nach Status quo (ZW-Gesetz) – weiterer Ausbau von Sicherungsmaßnahmen gegen Terrorismus	– stärkere Begrenzung der Zuwanderung – erweiterte Rechte für Polizei und Justiz bei Verbrechen- und Terrorismusbekämpfung	– weitere Liberalisierung des Staatsbürgerschaftsrechts – „Balance von Sicherheit und Freiheit“ bei Sicherheitsgesetzgebung	– Rücknahme/Anpassung des Sicherheitspaketes II – ökonomisch motivierte Steuerung der Zuwanderung	– „demokratisches Einwanderungs- und Niederlassungsrecht“ – Priorität präventiver Maßnahmen in der Kriminalpolitik

Fortsetzung von Tabelle 1

Politikfelder	SPD	CDU/CSU	B 90/Grüne	FDP	PDS
(12) Äußeres	– Stärkung der VN	– Stärkung der Beziehungen zu USA und F	– Stärkung der VN	– Stärkung der VN – Vertiefung der transatl. Bez.	– Globalisierung als „kooperative WWO“
(13) Europa-politik	– klare Kompetenzordnung – AM-bezogene Übergangsfristen für MOE-Staaten	– klare Kompetenzordnung – institutionelle Reformen – „gerechtere“ EU-Finanzierung	– klare Kompetenzordnung – institutionelle Reformen – weiterer Ausbau der GASP	– Reform der „großen“ Politikbereiche (GAP, Struktur-, Innen- und Justizpolitik)	– Ergänzung der WWU durch „B-, Sozial- u. Umweltunion“
(14) Vertei-digung	– „verbesserte Ausstattung“ der BW – Beibehaltung der WP	– höhere Finanzierung der BW – Beibehaltung der WP	– Verkleinerung der BW – Abschaffung der WP – kein „Entsendezgesetz“	– höhere Finanzierung der BW – „Aussetzen“ der WP	– deutliche Reduzierung der BW – Abschaffung der WP
(15) Entwick-lungs-politik	– Aufstockung der ODA auf 0,33 % bis 2006	– „Annäherung“ der ODA an 0,7 %-Grenze	– Erhöhung der ODA auf 0,7 % „so schnell wie möglich“	– „Öffnung der europ. Märkte“ als Hauptinstrument	– int. Initiative „Marshallplan für Entwicklung“
<b>Gesamt-beurteilung der Programme</b>	– keine programmatischen Innovationen – politische und personale Status quo-Orientierung (Hervorhebung von Kanzler Schröder; Fortsetzung der rot-grünen Koalition)	– v. a. Rücknahme „rot-grüner Projekte“, keine echten Strukturreformen – „liberalere“ Alternativen zur SPD in (1) u. (3), allerdings finanzpolitisch problematisch	– Fortsetzung der bisherigen Politik, keine echten Strukturreformen – finanzielle Investitionen v. a. in (7) und (8), Gegenfinanzierung nicht hinreichend konkret bzw. über Steuererhöhung	– Veränderungsvorschläge breiter und detaillierter als bei den anderen Parteien – einige Strukturreformen liberaler Prägung, finanzieller Rahmen jedoch unklar	– keine wirklich umsetzungsorientierte Programmatik – explizit „oppositionelle“ Ausrichtung

Quelle: Eigene Auswertung der Wahl- bzw. „Regierungs“-Programme der Parteien (SPD: „Erneuerung und Zusammenhalt“; CDU/CSU: „Leistung und Sicherheit“; B 90/Grüne: „Grün wirkt!“, FDP: „Bürgerprogramm 2002“; PDS: „Es geht auch anders: Nur Gerechtigkeit sichert Zukunft!“). Die Auswahl der Politikfelder bildet eine Kombination aus den nach Wählerumfragen bedeutsamsten Zukunftsaufgaben (Reduzierung der Arbeitslosigkeit, Steuersenkungen, Reform des Gesundheits- und Bildungswesens, etc.), wichtigen Strukturfragen (z. B. Europapolitik) sowie dem Zuschnitt der Ressorts der bisherigen Regierung. Die jeweiligen Programmpunkte wurden nach materieller Bedeutsamkeit bzw. nach der (Un-)Unterscheidbarkeit zur Position der anderen Parteien ausgewählt. Spezifische Programmaussagen für Ostdeutschland sind nicht eigens berücksichtigt.

Abkürzungen: AM = Arbeitsmarkt; B = Beschäftigung; BA = Bundesanstalt für Arbeit; BGS = Bundesgrenzschutz; BW = Bundeswehr; GAP = Gemeinsame Agrarpolitik; GASP = Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; GKV = Gesetzliche Krankenversicherung; HR = Hochschulrecht; KMK = Kultusministerkonferenz; MOE = mittel- und osteuropäisch; ODA = Öffentliche Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, in % des BSP); SV = Sozialversicherung; VN = Vereinte Nationen; WP = Wehrpflicht; WWO = Weltwirtschaftsordnung.

- (2) Betrachtet man die *programmatische Distanz* zwischen den Bundestagsparteien, findet sich die größte „Schnittmenge“ zwischen SPD und Grünen. Die im SPD-Programm benannte Bereitschaft zur Fortsetzung der Koalition war mithin auch materiell begründet. Die programmatische „Nähe“ der Oppositionsparteien dagegen schien – mit Ausnahme der nach wie vor isolierten PDS – weniger klar. Zwar hoben sich sowohl CDU/CSU als auch FDP in Fragen der Steuer- oder Gesundheitspolitik deutlich von den Aussagen der Regierungsparteien ab, doch wiesen auch SPD und CDU/CSU große Gemeinsamkeiten in den Bereichen der Arbeitsmarktpolitik, der Rentenpolitik, der Inneren Sicherheit oder auch der Beibehaltung der Wehrpflicht auf. Danach wäre eine „Große Koalition“ programmatisch ebenso möglich gewesen wie die Neuauflage einer schwarz-gelben Allianz, eine sozial-liberale Regierung hingegen hätte deutlich mehr inhaltliche Differenzen beseitigen müssen.
- (3) Bezüglich der *sachlichen Angemessenheit der Programmatiken* ist – jenseits normativer und aufgabenspezifischer Differenzierungen – auf das *Dilemma zwischen Anspruchshaltung und Finanzierbarkeit von Reformmaßnahmen* zu verweisen. Hierzu ergab sich zu allen Parteien je spezifischer (Er-)Klärungsbedarf. So sahen sich SPD und Grüne mit dem Vorwurf konfrontiert, dass punktuelle Veränderungen keine adäquate Antwort auf die drängenden wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen darstellten, während CDU/CSU und vor allem FDP Ausführungen zur Finanzierung wirtschaftspolitisch sinnvoller Entlastungsmaßnahmen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes schuldig blieben.

Wer auf weitere Profilierung der benannten Positionen im Wahlkampf gehofft hatte, wurde nicht nur enttäuscht, sondern sah sich mit dem gegenteiligen Effekt konfrontiert, dass in den letzten Wochen vor der Wahl die benannten *Schlüsselfragen von situativen Themen überlagert* wurden. Dazu trugen insbesondere die Flutkatastrophe in Ostdeutschland (im August) sowie die im September aufflammende Diskussion bei, ob sich die Bundesrepublik an einer etwaigen kriegesischen Auseinandersetzung mit dem Irak beteiligen sollte. Von beiden Themen profitierten die Regierungsparteien, vor allem die SPD, die ihren Wahlkampf schon zuvor auf den Parteivorsitzenden und Kanzler ausgerichtet hatte.<sup>4</sup> Dass es Gerhard Schröder gelang, damit nicht nur innenpolitische „Handlungsfähigkeit“ zu demonstrieren, sondern sich durch die dezidierte Ablehnung eines Irak-

4 In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass die SPD als einzige Bundestagspartei ihren Spitzenkandidaten im Wahlprogramm an prominenter Stelle hervorhob (vgl. „Erneuerung und Zusammenhalt“, a.a.O., 7).

Krieges auch „richtig“ zu positionieren, zeigt der rapide Anstieg positiver SPD-Wahrnehmungen in der Berichterstattung ab Mitte August.<sup>5</sup> Dieser Effekt schlug sich dann auch unmittelbar in Wählerpräferenzen nieder: Hatte die Union – nach Klärung der Kanzlerkandidatenfrage zugunsten Edmund Stoibers (CSU) Anfang 2002 – in Meinungsumfragen lange deutlich geführt, holte die SPD insbesondere in Ostdeutschland seit August kontinuierlich auf, wobei es den Sozialdemokraten gelang, innerhalb von drei Wochen zehn Prozentpunkte zuzulegen.<sup>6</sup> In der Folge gestaltete sich der Wahlkampf bis zuletzt als „offenes Rennen“<sup>7</sup>.

Insgesamt ist festzuhalten, dass derart kurzfristig *schwankende Wahlpräferenzen* bei keiner früheren Bundestagswahl zu beobachten waren. Dieser Befund wurde von Meinungsforschern dahingehend erklärt, „dass der monatelange Vorsprung der Union vor der SPD weniger auf der Überzeugung beruhte, die CDU/CSU werde die Probleme des Landes besser lösen als die SPD, als sehr viel eher auf der Unzufriedenheit mit der Politik der Regierung“<sup>8</sup>. Die obige Programmanalyse stützt diese Interpretation.

## II. Das Wahlergebnis: knappe Mehrheit, neue Asymmetrie, territoriale Differenzen

Erste Interpretationen und Kommentare zum Ausgang der Bundestagswahl 2002 hoben deren Ausnahmecharakter hervor. Demnach sei das Wahlergebnis nicht nur das „knappste seit der Wiedervereinigung“<sup>9</sup>, sondern auch ein Ausdruck der „Ratlosigkeit“<sup>10</sup>. Da sich solche ersten Kennzeichnungen von Wahlresultaten „nicht selten als voreilig und irreführend herausstellen“<sup>11</sup>, werden im Folgenden die wichtigsten Ergebnisse der Bundestagswahl nochmals zusammengefasst und analysiert. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, inwiefern die Wahlergebnisse bedeutsame Veränderungen der politischen Wettbewerbsstruktur widerspiegeln oder Kontinuitäten zu früheren Bundestagswahlen überwiegen.

5 Vgl. Noelle, E.: Ein dramatischer Wahlkampf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 09. 2002, 12.

6 Ebd.

7 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 09. 2002.

8 Ebd.

9 Forschungsgruppe Wahlen: Kurzanalyse der Bundestagswahl 2002, Mannheim, 23. 09. 2002.

10 So der Parteienforscher J. Raschke in einem Fernsehinterview am Wahlabend (zitiert in: Die Zeit vom 26. 09. 2002, 3).

11 Schultze, R.-O.: Widersprüchliches, Ungleichzeitiges und kein Ende in Sicht: Die Bundestagswahl vom 16. Oktober 1994, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26/2 (1995), 325–352, hier 336.

## 1. Die großen Bundestagsparteien: Ende der „strukturellen Asymmetrie“?

Betrachtet man die Bundestagswahl 2002 im Zeitvergleich, ist die Charakterisierung als „knappstes Wahlergebnis seit der Wiedervereinigung“ zumindest präzisierungsbedürftig. So siegte 1994 die schwarz-gelbe Koalition unter Helmut Kohl mit einem noch geringeren Stimmenvorsprung über die parlamentarischen Oppositionsparteien als das rot-grüne Bündnis 2002.<sup>12</sup> Darüber hinaus musste Kohl in seiner letzten Amtszeit mit einer Bundestagsmehrheit von nur fünf Mandaten auskommen – derselben Mehrheit, über die die zweite Regierung Schröder zu Beginn der 15. Wahlperiode verfügt (Tabelle 2).

Tabelle 2: Ergebnisse der Bundestagswahl vom 22. 09. 2002

Parteien	Stimmen <sup>a</sup>						Mandate		
	Erststimmen (in %)	Zweitstimmen (in %)	Veränderungen Zweitstimmen <sup>b</sup>		Stimmen- splitting		Mandate (absolut) <sup>c</sup>	Mandate (in %)	Differenz zu 1998 (in PP)
			kurzfristig (1998)	langfristig (1949–98)	2002	1998			
SPD	41,9	38,5	– 2,4	+ 1,0	+ 3,4	+ 2,5	251 (4)	41,6	– 2,9
CDU/CSU	41,1	38,5	+ 3,3	– 5,6	+ 2,6	+ 3,4	248 (1)	41,1	+ 4,8
B 90/Grüne	5,6	8,6	+ 1,9	+ 3,0	– 3,0	– 1,8	55	9,1	+ 2,1
FDP	5,8	7,4	+ 1,2	– 1,5	– 1,6	– 3,2	47	7,8	+ 1,4
PDS	4,3	4,0	– 1,1	+ 0,0	+ 0,3	– 0,2	2	0,3	– 5,1
Andere	1,3	3,0	– 2,9	– 3,3	– 1,7	– 0,7	–	–	–
<b>Gesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>6,4</b>	<b>–</b>	<b>6,3</b>	<b>5,9</b>	<b>603</b>	<b>99,9</b>	<b>–</b>

Quelle: Bundeswahlleiter; eigene Berechnungen.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Alle Stimmenergebnisse sind in Prozent bzw. bei Differenzwerten in Prozentpunkten (PP) angegeben. <sup>b</sup> Spalte 4 informiert über die jeweiligen Zweitstimmendifferenzen im Vergleich zur Bundestagswahl 1998, Spalte 5 über die Unterschiede zum durchschnittlichen Bundestagswahlergebnis der Parteien von 1949 (SPD, CDU/CSU, FDP, Andere), 1980 (B 90/Grüne) bzw. 1990 (PDS) bis einschließlich 1998. <sup>c</sup> Überhangmandate sind in Klammern angegeben.

Richtig ist allerdings, dass die großen Parteien bei Bundestagswahlen noch nie so dicht beieinander lagen: Der Abstand zwischen SPD und CDU/CSU betrug bundesweit lediglich 6.027 Zweitstimmen, weniger als 0,02 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen. Gewinne und Verluste beider Parteien stellen sich je nach zeitlichem Bezugspunkt unterschiedlich dar. Im Vergleich zu 1998 gewann die CDU/CSU deutlich an Stimmenanteilen hinzu (3,3 Prozentpunkte), während

<sup>12</sup> 1994 entfielen auf CDU/CSU und FDP 48,3 % der Stimmen, auf SPD, Grüne und PDS 48,1 %. 2002 erhielten SPD und Grüne 47,1 %, CDU/CSU und FDP dagegen 46,7 % (die PDS wurde hier wegen Scheiterns an der Sperrklausel nicht berücksichtigt).



die Sozialdemokraten einen nennenswerten Teil ihrer Wählerschaft verloren (2,4 Prozentpunkte). War der rot-grüne Wahlsieg vier Jahre zuvor „nahezu allein von der SPD getragen“<sup>13</sup>, konnte die amtierende Regierungskoalition 2002 ihre Parlamentsmehrheit nur aufgrund des Stimmenzuwachses der Grünen sowie des Scheiterns der PDS an der Sperrklausel knapp behaupten. Der Langzeitvergleich (1949–1998) zeigt indes ein anderes Bild. Hier lag die SPD nicht nur über ihrem Durchschnittsergebnis, sondern erzielte sogar das zweitbeste Resultat seit Ende des „Zweieinhalb-Parteiensystems“ (1983)<sup>14</sup>. Umgekehrt blieb die Union 2002 klar unter ihrem langjährigen Durchschnitt (5,6 Prozentpunkte), gelang es ihr nicht, die traditionelle „Asymmetrie“<sup>15</sup> im bundesdeutschen Parteiensystem nach der desaströsen Wahlniederlage von 1998 wiederherzustellen.

Interpretiert man diese Annäherung von SPD und CDU/CSU im Rahmen der politischen Wettbewerbsstruktur, so kann sich mit Blick auf die *inhaltliche Profilierung* keine der beiden Parteien als „Wahlsieger“ betrachten; das Ergebnis ist „weder als klare Aufforderung zum Abdanken noch als Anerkennung für geleistete Arbeit“<sup>16</sup> zu beurteilen. Bezüglich der *formalen Struktur des Parteiensystems* ist hingegen festzuhalten, dass sich die Stimmenanteile beider Parteien nach den „Erosionserscheinungen“<sup>17</sup> der 1980er Jahre bereits seit der Wiedervereinigung nicht nur zunehmend stabilisierten, sondern auch – ähnlich wie in den 1970er Jahren – eine größere Symmetrie aufweisen. Für die politische Mehrheitsbildung im Fünfparteiensystem ist daher die „neue Asymmetrie“<sup>18</sup> um so bedeutsamer, die weniger auf den Stimmenanteilen von CDU/CSU und SPD denn auf deren Koalitionsoptionen mit den kleinen Bundestagsparteien beruht.

## 2. Die kleinen Bundestagsparteien: „Rollentausch“ von FDP und Grünen

Obwohl FDP und Bündnis 90/Die Grünen im Vergleich zu 1998 Stimmenanteile von ähnlicher Größenordnung hinzugewannen (1,2 bzw. 1,9 Prozentpunkte), stellt sich dieses Resultat jeweils unterschiedlich dar. Während die FDP an ihrem

13 Feist, U./Hoffmann, H.-J.: Die Bundestagswahlanalyse 1998: Wahl des Wechsels, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30/2 (1999), 215–251, hier 233.

14 Vgl. Alemann, U. v.: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 2000, 61f.

15 Vgl. Niedermayer, O.: Die Bundestagswahl 1998: Ausnahmewahl oder Ausdruck langfristiger Entwicklungen der Parteien und des Parteiensystems?, in: Ders. (Hg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998, Opladen, 1999, 9–35, hier 24ff.

16 Infratest dimap: Kurzanalyse zur Bundestagswahl 2002 ([http://www.infratest-dimap.de/wahlen/btwo2/content\\_bttwo2.html](http://www.infratest-dimap.de/wahlen/btwo2/content_bttwo2.html), Fassung vom 16.10.2002).

17 Niedermayer, O., a.a.O., 25.

18 Kielmansegg, P. Graf: Mehrheiten sind nicht mehr garantiert. Der grundlegende Wandel des Parteiensystems in Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.08.2002, 9.

selbstgesteckten Ziel, sich zu einer liberalen Volkspartei zu entwickeln („Projekt 18“), mehr als deutlich scheiterte, erzielten die Grünen ihr bislang bestes Bundestagswahlergebnis.

Das für beide Parteien unerwartete Abschneiden<sup>19</sup> kann kaum auf deren programmatische Positionen zurückgeführt werden. Zwar wurde den Grünen in Umfragen eine außerordentlich hohe Kompetenz in den von ihnen geführten Regierungsressorts (Umwelt, Verbraucherschutz, Außenpolitik) bescheinigt, doch verfügte auch die FDP über ein beträchtliches positives Image als „Steuersenkungspartei“.<sup>20</sup> Eher dürften unterschiedliche Wahrnehmungen des politischen Personals die jeweiligen Ergebnisse beeinflusst haben. So profitierten die Grünen nachweislich von der Beliebtheit ihres Spitzenkandidaten, Joschka Fischer, die FDP hingegen sah sich angesichts der anti-israelische Kurs des stellvertretenden Parteivorsitzenden, Jürgen Möllemann, mit deutlichen Vorbehalten konfrontiert.

Allerdings dürfte die Interpretation, der zufolge das FDP-Resultat als „Quittung für das Treiben ihres ewigen Querschlägers Möllemann“<sup>21</sup> zu verstehen sei, nicht nur zu einseitig sein, sondern auch bedeutsame Veränderungen im *taktischen Wählerverhalten* übersehen. So kam es insgesamt zu einem wesentlich häufigeren Stimmensplitting zugunsten der Grünen als zugunsten der FDP (Tabelle 2, Spalte 6) – in Umkehrung der Situation von 1998 (Spalte 7). Der Verzicht auf eine klare Koalitionsaussage hat hier offensichtlich den Liberalen geschadet. Zwar schien diese „Offenheit“ angesichts der strategischen Position der FDP zwischen den großen Parteien<sup>22</sup> zweckrational, doch ging sie faktisch an der mehrheitlichen Präferenz der FDP-Wähler für eine schwarz-gelbe Regierung vorbei.<sup>23</sup> Dass das liberale Wählerpotential 2002 deutlich höher lag, dokumentiert nicht nur die Anzahl der FDP-Erststimmen, die sich gegenüber 1998 fast verdoppelte (von 3,0 % auf 5,8 %); bei einem „normalen Anteil taktischer Wähler hätte die FDP [...] gut 9 Prozent erreichen können“<sup>24</sup>. Umgekehrt verzeichneten die Grünen erstmals ähnlich viele „Leihstimmen“ wie die FDP bei früheren Bundestagswahlen. Ob sich dieser „Rollentausch“ für künftige Wahlen verfestigt, hängt indes nicht nur von Positionsbestimmungen der kleinen Parteien, sondern auch vom strategischen Verhalten von SPD und CDU/CSU ab.

19 Noch im August 2002 lag die FDP in den Wahlumfragen aller führenden Meinungsforschungsinstitute mit klarem Abstand vor den Grünen.

20 *Infratest dimap*, a.a.O.

21 Neue Zürcher Zeitung vom 23. 09. 2002.

22 Vgl. hierzu *Kielmansegg, P. Graf*, a.a.O.

23 Laut *Forschungsgruppe Wahlen* (a.a.O.) wollten „fast zwei Drittel aller Wähler und auch der FDP-Anhänger [...] von den Liberalen eine Koalitionsaussage[, ..] 60 Prozent [...] der FDP-Wähler [plädierten] für eine Koalition mit der Union“.

24 *Noelle, E.*, a.a.O.

### 3. Die PDS: Abstieg zur „Regionalpartei Ost“?

Auch das Abschneiden der PDS zeichnete sich erst in den letzten Wochen vor der Wahl ab. Die SED-Nachfolgepartei erhielt nicht nur weniger Stimmen als 1998 (4,0 % statt 5,1 %), sondern verlor aufgrund von nur zwei Direktmandaten auch den Fraktionsstatus. Stellt dieses Resultat tatsächlich einen „Einbruch“ dar, ist die PDS mehr als zuvor „pure Regionalpartei Ost“<sup>25</sup>? In Beantwortung dieser Frage gilt es zunächst zu erinnern, dass die PDS 1998 erstmals die gesamtdeutsche 5 %-Hürde knapp übersprang, während sie 1990 und 1994 lediglich durch wahlgesetzliche Sonderregelungen eine größere Anzahl von Mandaten erhielt.<sup>26</sup> 2002 dagegen war sie als einzige Partei von dem territorialen Neuzuschnitt der Wahlkreise substantiell betroffen.<sup>27</sup>

Allerdings ist damit die deutlich gesunkene Unterstützung für die Post-Kommunisten auch und gerade im Osten Deutschlands nicht ausreichend zu erklären (Tabelle 3). So wurde zu Recht auf eine Reihe situativer Faktoren verwiesen, wie die „fehlende Proteststimmung“ in den neuen Bundesländern oder auch die „Besetzung“ aktueller Themen durch die SPD (Flutkatastrophe, Irak-Debatte) unmittelbar vor der Wahl.<sup>28</sup> Hinzu traten programmatische Undeutlichkeit (s. oben) und personalpolitische Probleme wie der Rücktritt Gregor Gysis. Mittelfristig dürfte das bundespolitische Überleben der PDS vor allem davon abhängen, ob und inwieweit ihr eine überzeugende programmatische wie personelle Erneuerung gelingt. Als bloße „Protestpartei“ ist das Überschreiten der Sperrklausel mehr als unsicher – auch bei weiterhin zweistelligen Prozentanteilen in einigen ostdeutschen Bundesländern.

25 Interview mit der PDS-Abgeordneten *Gesine Löttsch*, in: Spiegel online vom 23. 09. 2002 (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-215229,00.html>, Fassung vom 30. 09. 2002).

26 1990 profitierte die PDS von der (einmalig) regional geteilten 5 %-Sperrklausel (2,6 % der Mandate bei 2,4 % der Stimmen), 1994 erhielt sie dank der Grundmandatsklausel 4,5 % der Bundestagsmandate. Vgl. *Nohlen, D.*: Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Auflage, Opladen, 2000.

27 Durch das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 27. April 2001 (BGBl. I S. 701) wurden im Zuge der Reduzierung der Bundestagsmandate 75 Einerwahlkreise neu zugeschnitten. Dies betraf insbesondere die (überproportional kleinen) Wahlkreise Ostdeutschlands. Da die PDS 1998 unter neuer Wahlkreiseinteilung nur zwei statt vier Direktmandate erhalten hätte (eigene Berechnung nach Daten des Bundeswahlleiters), hätte sie umgekehrt 2002 nach *alter* Wahlkreiseinteilung die Grundmandatschürde (drei Sitze) wahrscheinlich überschritten.

28 *Forschungsgruppe Wahlen*, a.a.O. Dieses Argument wird zudem dadurch gestützt, dass „andere“ – insbesondere rechtsextreme – Parteien an Stimmenanteilen auch und gerade in Ostdeutschland eingebüßt haben.

Tabelle 3: Bundestagswahl 2002: Stimmen- und Mandatsverteilung nach Bundesländern

Bundesland/ Region <sup>a</sup>	Zweitstimmen in % (Veränderungen gg. 1998 in PP)							Mandate (Veränderungen gg. 1998) <sup>b</sup>			
	Wahl- beteiligung	SPD	CDU/CSU	B 90/Grüne	FDP	PDS	Andere	WK- Mandate SPD	WK- Mandate CDU/CSU	ZS- Mandate gesamt <sup>c</sup>	Über- hang- mandate
Schleswig- Holstein	80,7 (− 1,7)	42,9 (− 2,6)	36,0 (+ 0,3)	9,4 (+ 2,9)	8,0 (+ 0,5)	1,3 (− 0,2)	2,4 (− 0,9)	10 (− 1)	1 (+ 1)	22	− (−)
Hamburg	79,6 (− 1,5)	42,0 (− 3,7)	28,1 (− 1,9)	16,2 (+ 5,4)	6,8 (+ 0,4)	2,1 (− 0,2)	4,8 (+ 0,1)	6 (+ 0)	0 (+ 0)	12	1 (+ 0)
Niedersachsen	81,0 (− 2,9)	47,8 (− 1,6)	34,5 (+ 0,4)	7,3 (+ 1,4)	7,1 (+ 0,7)	1,0 (+ 0,0)	2,2 (− 1,0)	25 (+ 0)	4 (+ 0)	63	− (−)
Bremen	78,8 (− 3,2)	48,6 (− 1,6)	24,6 (− 0,9)	15,0 (+ 3,7)	6,7 (+ 0,8)	2,2 (− 0,2)	2,9 (− 1,8)	2 (+ 0)	0 (+ 0)	4	− (−)
Nordrhein- Westfalen	80,3 (− 3,6)	43,0 (− 3,9)	35,1 (+ 1,3)	8,9 (+ 2,0)	9,3 (+ 2,1)	1,2 (+ 0,0)	2,5 (− 1,5)	45 (− 1)	19 (+ 1)	134	− (−)
Hessen	80,1 (− 4,1)	39,7 (− 1,8)	37,1 (+ 2,4)	10,7 (+ 2,5)	8,2 (+ 0,4)	1,3 (− 0,1)	2,9 (− 3,3)	17 (+ 0)	4 (+ 0)	44	− (−)
Rheinland-Pfalz	80,0 (− 3,9)	38,2 (− 3,1)	40,2 (+ 1,1)	7,9 (+ 1,8)	9,3 (+ 2,2)	1,0 (+ 0,0)	3,3 (− 2,1)	7 (− 4)	8 (+ 4)	30	− (−)
Baden- Württemberg	81,1 (− 2,0)	33,5 (− 2,1)	42,8 (+ 5,1)	11,4 (+ 2,1)	7,8 (− 1,0)	0,9 (+ 0,0)	3,6 (− 4,0)	7 (− 4)	30 (+ 4)	76	− (−)
Bayern	81,5 (+ 2,3)	26,1 (− 8,3)	58,6 (+ 10,9)	7,6 (+ 1,7)	4,5 (− 0,6)	0,7 (+ 0,0)	2,4 (− 3,8)	(− 5)	43 (+ 5)	95	− (−)
Saarland	80,0 (− 4,8)	46,0 (− 6,5)	35,0 (+ 3,1)	7,6 (+ 2,1)	6,4 (+ 1,7)	1,4 (+ 0,4)	3,7 (− 0,8)	4 (+ 0)	0 (+ 0)	9	− (−)
Berlin	77,6 (− 3,4)	36,6 (− 1,2)	25,9 (+ 2,2)	14,6 (+ 3,3)	6,6 (+ 1,8)	11,4 (− 2,1)	4,9 (− 3,9)	9 (− 1)	0 (+ 0)	21	− (−)
Brandenburg	73,7 (− 4,4)	46,4 (+ 2,9)	22,3 (+ 1,5)	4,5 (+ 0,9)	5,8 (+ 3,0)	17,2 (− 3,1)	3,8 (− 5,1)	10 (+ 0)	0 (+ 0)	16	− (− 3)
Mecklenburg- Vorpommern	70,6 (− 8,8)	41,7 (+ 6,3)	30,3 (+ 1,0)	3,5 (+ 0,6)	5,4 (+ 3,2)	16,3 (− 7,3)	2,8 (− 3,8)	5 (+ 0)	2 (+ 0)	10	− (− 2)
Sachsen	73,7 (− 8,0)	33,3 (+ 4,2)	33,6 (+ 0,9)	4,6 (+ 0,2)	7,3 (+ 3,6)	16,2 (− 3,8)	5,1 (− 5,2)	4 (− 3)	13 (+ 3)	28	1 (+ 1)
Sachsen-Anhalt	68,8 (− 8,3)	43,2 (+ 5,1)	29,0 (+ 1,8)	3,4 (+ 0,1)	7,6 (+ 3,5)	14,4 (− 6,3)	2,4 (− 4,2)	10 (+ 0)	0 (+ 0)	16	2 (− 2)
Thüringen	74,8 (− 7,4)	39,9 (+ 5,4)	29,4 (+ 0,5)	4,3 (+ 0,4)	5,9 (+ 2,5)	17,0 (− 4,3)	3,6 (− 4,4)	9 (+ 0)	1 (+ 0)	16	1 (− 2)
<b>Gesamt (Bund)</b>	<b>79,1 (− 3,1)</b>	<b>38,5 (− 2,4)</b>	<b>38,5 (+ 3,4)</b>	<b>8,6 (+ 1,9)</b>	<b>7,4 (+ 1,2)</b>	<b>4,0 (− 1,1)</b>	<b>3,0 (− 2,9)</b>	<b>171 (− 19)</b>	<b>125 (+ 18)</b>	<b>596</b>	<b>5 (− 8)</b>
Westliche BL	80,7 (− 2,1)	38,3 (− 4,1)	41,0 (+ 3,8)	9,2 (+ 2,1)	7,6 (+ 0,6)	1,1 (+ 0,0)	2,8 (− 2,4)	120 (− 15)	109 (+ 15)	480	1 (+ 0)
Östliche BL	73,5 (− 6,7)	39,2 (+ 3,6)	28,7 (+ 1,2)	6,2 (+ 1,0)	6,6 (+ 2,9)	15,3 (− 4,2)	4,0 (− 4,5)	51 (− 4)	16 (+ 3)	116	4 (− 8)
Nördliche BL	85,5 (− 2,4)	43,7 (− 1,6)	32,5 (+ 1,0)	8,6 (+ 2,0)	8,0 (+ 1,8)	4,4 (− 1,2)	2,8 (− 2,0)	122 (− 3)	26 (+ 2)	298	3 (− 7)
Südliche BL	79,7 (− 2,3)	33,3 (− 3,1)	44,6 (+ 5,6)	8,5 (+ 1,7)	6,8 (+ 0,4)	3,6 (− 1,0)	3,3 (− 3,7)	49 (− 16)	99 (+ 16)	298	2 (− 1)

Quelle: Bundeswahlleiter (<http://www.bundeswahlleiter.de>, Fassung vom 14. 10. 2002); eigene Berechnungen.

Anmerkungen: a Die Bundesländer sind in der Reihenfolge der offiziellen Wahlstatistik aufgeführt, „Gesamt“ gibt das Wahlergebnis auf Bundesebene (nicht: Bundesländerdurchschnitt) wieder. Die regionale Unterteilung „West“ vs. „Ost“ erfolgte nach „alten“ und „neuen“ Bundesländern (einschließlich Berlin), die Abgrenzung des „Südens“ vom „Norden“ entlang der nördlichen Grenze von Rheinland-Pfalz, Hessen, Thüringen und Sachsen (berechnet nach den Gesamtstimmenzahlen der jeweiligen „Region“). b Die ersten beiden Spalten enthalten die Zahl der gewonnenen Einerwahlkreise (WK-Mandate) für die beiden großen Parteien. Nicht aufgeführt sind die drei Direktmandate für kleinere Parteien in Berlin (zwei für die PDS, eines für B 90/Grüne). Infolge der Wahlkreisreform von 2001 entsprechen Zahlenangaben in Klammern nicht den Wahlergebnissen von 1998, sondern basieren auf Umrechnungen der damaligen Stimmenergebnisse auf die 2002 gültige Wahlkreiseinteilung, um so Vergleichbarkeit herzustellen. c Die Spalte informiert über die nach Zweitstimmen (ZS) berechnete Verteilung der Gesamtmandate auf die Länderlisten der Parteien (abzüglich der beiden Direktmandate für die PDS und der in der letzten Spalte aufgeführten Überhangmandate).

#### 4. Die wahlentscheidenden Faktoren: Personen oder Parteiprofile?

Einem verbreiteten Urteil folgend sind Bundestagswahlen bereits seit Längerem von „Amerikanisierungstendenzen“ geprägt, die sich in zunehmender Entideologisierung und einem Bedeutungszuwachs von Persönlichkeitsfaktoren für die Wahlentscheidung äußern.<sup>29</sup> 2002 schien die Personalisierung insofern eine neue Qualität zu erreichen, als nicht nur die Kanzlerkandidaten von CDU/CSU und SPD erstmals zu „Fernsehduellen“ zusammentrafen, sondern auch weitere Spitzenpolitiker im Wahlkampf besonders herausgehoben bzw. *ex post* für (Miss-)Erfolge verantwortlich gemacht wurden.<sup>30</sup>

Gesicherte Aussagen zum relativen Einfluss von Personen und Parteiprofilen auf das Wählerverhalten 2002 sind auf der Basis der bislang vorliegenden Analysen nur eingeschränkt möglich. Unstrittig ist allerdings, dass sich der deutliche Vorsprung von Amtsinhaber Schröder gegenüber seinem Herausforderer Stoiber bei der „Kanzlerfrage“ in Wählerstimmen niederschlug, es der Union trotz deutlich besserer Kompetenzzuschreibungen in Schlüsselbereichen nicht gelang, „sich als überzeugende Alternative darzustellen“<sup>31</sup>. Umgekehrt konnte jedoch der Kandidatenbonus die Verluste der SPD, die sich bis in ihre Kernwählerschaft<sup>32</sup> hinein erstreckten, nicht kompensieren. Die Relativierung der Personalisierungsthese wird auch durch den demoskopischen Befund gestützt, dem zufolge „für zwei Drittel der Bundesbürger die Parteien wichtiger [sind] als die Frage, wer Kanzler wird“<sup>33</sup>.

Allgemein gilt, dass angesichts der zunehmenden Zahl „wechselbereiter Wähler“<sup>34</sup> kurzfristige Einflüsse an Bedeutung für den Wahlausgang gewinnen. Allerdings wurden auch und gerade 2002 die Auswirkungen von Verhaltensweisen einzelner Spitzenpolitiker in der Medienberichterstattung deutlich überschätzt, wie nicht zuletzt eine Analyse der Briefwahlergebnisse zur „Affäre Möllemann“ zeigt.<sup>35</sup>

29 Vgl. Niedermayer, O., a.a.O., 10 ff.

30 Hinzuweisen ist hierbei etwa auf den „Grünen Personenkult“ um Außenminister Fischer mit der Wahlwerbung, die Zweitstimme sei „Joschka-Stimme“ (Neue Zürcher Zeitung vom 16. 09. 2002); die „Affäre Möllemann“, die von der FDP-Führung für das schlechte Wahlergebnis der Partei verantwortlich gemacht wurde (vgl. Die Zeit vom 26. 09. 2002, 6); sowie die mehr als nur unglücklichen Äußerungen von Justizministerin Däubler-Gmelin über den amerikanischen Präsidenten wenige Tage vor der Wahl, die der SPD nach verbreitetem Urteil geschadet haben sollen.

31 *Infratest dimap*, a.a.O.

32 Bei den gewerkschaftlich organisierten Arbeitern verlor die SPD gegenüber 1998 sieben Prozentpunkte, während die Union neun hinzugewann (*Forschungsgruppe Wahlen*, a.a.O.).

33 *Forschungsgruppe Wahlen*, a.a.O.

34 Ebd.

35 Vgl. Hilmer, R.: Möllemann schadete nicht, in: Die Zeit vom 02. 10. 2002, 4.

## 5. „Ost-West-Spaltung“ und/oder „Nord-Süd-Gefälle“?

Seit der Wiedervereinigung haben bei Bundestagswahlen territoriale Unterscheidungen an Bedeutung gewonnen. Stellte man für 1998 eine Verfestigung der „Ost-West-Spaltung des Parteiensystems“ sowie die Herausbildung einer „Nord-Süd-Teilung Deutschlands“ fest,<sup>36</sup> wurde von der Wahl 2002 behauptet, sie habe „tiefverwurzelte regionale Unterschiede verstärkt“<sup>37</sup>. Diese Aussage spricht Richtiges an, ist allerdings weiter zu differenzieren (Tabelle 3). So hat sich der West-Ost-Gegensatz insbesondere bei den Wahlbeteiligungsraten sowie beim Ergebnis der Grünen verstärkt, die in den alten Bundesländern (einschließlich Berlins) durchweg mehr zulegen konnten als in Ostdeutschland, wo sie unverändert unter der 5 %-Marke verblieben. Das „Nord-Süd-Gefälle“ hingegen zeigte sich am deutlichsten bei den beiden großen Parteien: Während die SPD in den südlichen Bundesländern sowohl nach Stimmenanteilen wie nach Direktmandaten an Boden verlor, verzeichnete die Union in Bayern und Baden-Württemberg jeweils erwartbar hohe Zuwachsraten.

Allerdings weist das Wahlergebnis auch gegenläufige Prozesse auf. So haben sich infolge deutlicher Zugewinne in Ostdeutschland nicht nur die Stimmenanteile der SPD zwischen alten und neuen Bundesländern weiter angenähert; Gleiches gilt vielmehr auch für die FDP, die erstmals seit 1990 wieder in allen Bundesländern (außer Bayern) über die 5 %-Hürde kam und zudem das regional ausgeglichenste Ergebnis aller Bundestagsparteien aufwies. Diese Annäherungstendenzen sagen freilich noch nichts über deren Beständigkeit oder gar über eine zunehmende Konvergenz des Wählerverhaltens aus – ebenso wenig, wie die benannten wahlgeografischen Unterschiede für sich allein ein politisches „Auseinanderdriften“ der Bundesrepublik belegen können.

Territoriale Differenzen sind indes nach wie vor verantwortlich für das Entstehen von „Überhangmandaten“.<sup>38</sup> Zwar hat sich die Anzahl dieser zusätz-

36 Feist, U./Hoffmann, H.-J., a.a.O., 238.

37 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 09. 2002.

38 Parteien erhalten solche zusätzlichen Mandate, wenn sie in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnen als ihnen über die Zweitstimmenverrechnung zugewiesen werden. Diese Besonderheit des deutschen Wahlsystems erlangte erst nach der Wiedervereinigung praktisch-politische Bedeutung, als Überhangmandate regelmäßig in größerer Zahl auftraten und die jeweilige Regierungsmehrheit „absicherten“. Da man eine wesentliche Entstehungsursache für „Überhänge“ in den überdurchschnittlich kleinen Einerwahlkreisen in Ostdeutschland erkannte, glaubten einige Beobachter, das „Problem“ habe sich mit der Wahlkreisreform 2001 (vgl. Fn. 27) erledigt. Andere Stimmen maßten dagegen politisch-soziologischen Ursachen (Wahlbeteiligungsdifferenzen, Parteiensystemkonstellationen, u. a.) größeren Stellenwert zu, sahen Überhangmandate mithin als dauerhaftes Kennzeichen gesamtdeutscher Wahlen an. Vgl. hierzu ausführlich Grotz, F.: Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift 41/4 (2000), 707–729.

lichen Bundestagssitze infolge der Wahlkreisreform 2001 gegenüber 1998 deutlich verringert (von 13 auf fünf). Allerdings bewirkten auch 2002 politisch-soziologische Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, dass mehr Überhangmandate auftraten als vor 1990. Erneut entstanden die meisten Überhangmandate in ostdeutschen Bundesländern<sup>39</sup>; ausschlaggebend waren diesmal die unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligungsraten, was zur Zuteilung relativ weniger Zweitstimmenmandate auf die betreffenden Länder führte. Hätte darüber hinaus die PDS wie 1998 die Sperrklausel übersprungen, wären aufgrund der „breiteren“ Verteilung der Zweitstimmenmandate mindestens drei weitere SPD-Überhangmandate in Ostdeutschland entstanden. Dabei hätte die rot-grüne Koalition jedoch zugleich ihre Parlamentsmehrheit verloren. Zumindest vor diesem Hintergrund dürfte der Satz „Bundestagswahlen werden im Osten gewonnen“ auch künftig bedeutsam bleiben.

### III. Konsequenzen: Kontinuität statt Veränderung, Bündelung und Routine, fehlende Problemlösungskapazität

Der folgende Abschnitt fasst derzeit erkennbare Auswirkungen des Wahlergebnisses auf Struktur wie Handlungsfähigkeit der Regierung zusammen. Dabei geht es um die (Neu-)Formierung der Koalition und des Kabinetts, das Verhältnis zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien sowie die Rahmenbedingungen des Regierungshandelns innerhalb des bundesdeutschen Föderalismus wie der Europäischen Union.

#### 1. Die „alt-neue“ Regierung: weitgehende Kontinuität, punktuelle Überraschungen

Folgt man den entscheidenden Protagonisten, sollte die Neuauflage der rot-grünen Koalition „professioneller“ gestaltet werden als vier Jahre zuvor. Während 1998 die materiellen Verhandlungen fast vollständig von Personalfragen überlagert wurden,<sup>40</sup> einigte man sich 2002 auf die sachlogische Vorgehensweise „erst Inhalte, dann Strukturen, dann Personen“<sup>41</sup>.

39 Das Überhangmandat in Hamburg erklärt sich primär durch Stimmensplitting: Hier gab es bundesweit die mit Abstand größte Differenz zwischen Erst- und Zweitstimmen bei SPD (+ 9,4 PP) und Grünen (– 7,5 PP), was auch auf den besonderen Stellenwert koalitionstaktischen Wählerverhaltens in der Hansestadt hindeutet.

40 1998 konzentrierten sich die Grünen darauf, möglichst viele Ministerien für ihr Führungspersonal zu „sichern“. Innerhalb der SPD spielte die Machtverteilung zwischen Kanzler Schröder und dem Parteivorsitzenden Lafontaine eine bedeutende Rolle. Vgl. hierzu ausführlich *Bergmann, K.*: Regierungs-

Auch wenn sich dieser Ansatz kaum durchhalten ließ, wie bereits die kurz nach Verhandlungsbeginn erfolgte Nominierung des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Clement zum „Superminister“ für Arbeit und Wirtschaft deutlich machte,<sup>42</sup> wurde die Öffentlichkeit über die meisten Struktur- und Personalentscheidungen erst nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen am 16.10.2002 informiert. Deren Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen (s. Tabelle 4):

- Die *inhaltlichen Zielvereinbarungen* des Koalitionsvertrags enthielten im Vergleich zu den Wahlprogrammen kaum Überraschungen. Interessanter hingegen, in welchen Politikfeldern die Parteien ihre jeweiligen „Akzente“ zu setzen suchten. So beschränkte sich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der neuen Regierung auf die unverzügliche Umsetzung jener Vorschläge, die die vom Kanzler im Februar 2002 eingesetzte Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter Leitung des VW-Vorstands Peter Hartz erarbeitet hatte; darüber hinausgehende Vorschläge aus dem Wahlprogramm der Grünen blieben unberücksichtigt. Letztere konnten hingegen in ihren „Kernpolitiken“ insofern punkten, als diverse Maßnahmen zur Fortsetzung der „Energiewende“ sowie der „Verbraucherschutz als Querschnittsaufgabe“ festgeschrieben wurden. In einigen strittigen Fragen blieb die Koalitionsvereinbarung offen, so etwa bezüglich der Wehrpflicht, deren Fortbestand erst im Laufe der Legislaturperiode „überprüft“ werden sollte. Besondere Kritik der nationalen wie internationalen Öffentlichkeit erregte die weich formulierte Passage zum europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, die eine „Flexibilisierung“ der Stabilitätskriterien befürchten ließ.<sup>43</sup>
- Beim *Zuschnitt der Bundesministerien* wurde eine Reihe von Neuerungen erkennbar. Nicht nur kam es zu einer Verringerung der Anzahl der Ministerien von 14 auf 13. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik wurden die Ressorts für Wirtschaft und Arbeit zusammengeführt;<sup>44</sup> hinzu kam ein weiteres „Superministerium“, das neben dem Gesundheitsressort alle sozialen Sicherungssysteme umfassen sollte. Dieser Umstrukturierung kam politische Signalwirkung zu, nach der es der Regierung mit der Umsetzung des Hartz-Konzepts „ernst“ sei. Inwieweit sich das funktionale Potential dieser und anderer Ressorts verwirklicht, wird jedoch von ihrer Binnenorganisation und dem Grad der politischen Führung abhängen.

bildung 1998: Dokumentation der Koalitionsverhandlungen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30/2 (1999), 317–325.

41 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.10.2002.

42 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 08.10.2002.

43 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 16.10.2002, 21.

44 Im Rahmen der länderbezogenen Reformdiskussion wurde eine solche Zusammenlegung der Minis-



Tabelle 4: Die zweite Regierung Schröder: Ergebnisse der rot-grünen Koalitionsvereinbarungen

Politikfelder	Materielle Zielvereinbarungen (Auswahl)	Institutionell-organisatorischer Zuschnitt	Politische Führung (Minister)
(1) Arbeitsmarkt/ Beschäftigung	– unveränderte und unverzügliche Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission	► ◀ BMWa aus BMWi und BMA: ► Federführung bei Zusammenlegung Arbeitslosen- und Sozialhilfe	Wolfgang Clement (SPD)
(2) Wirtschaft	– „Mittelstandsinitiative“ – „Bürokratieabbau und Modernisierung der Verwaltung“	► Grundsatzabteilung (Jahreswirtschaftsbericht, Statistik) vom BMF ◀ generelle Zuständigkeit für Sozialversicherungen an BMGS ◀ Zuständigkeiten für Erneuerbare Energien an BMU (nicht: außenwirtschaftliche Fragen)	
(3) Finanzen	– ausgeglichener Bundeshaushalt bis 2006 – Entlastung der Bürger durch Steuerreform 2004/05 – genereller Finanzierungsvorbehalt (mit einigen Ausnahmen v. a. in Umwelt und Bildung) – Abbau div. „Steuer-subventionen“	BMF: ◀ Grundsatzabteilung an BMWa ◀ Zuständigkeiten für „Deutsche Bundesstiftung Umwelt“ an BMU	Hans Eichel (SPD)
(4) Gesundheit	– Anhebung der Versicherungspflichtgrenze – „stetige Anpassung“ des GKV-Leistungskatalogs – Liberalisierung der Arzneimittelversorgung	► ◀ Erweiterung des BMG zum BMGS ► generelle Kompetenz für Sozialversicherungen aus BMA ◀ Federführung für Gentechnik an BMVEL (außer medizinische Fragen)	Ulla Schmidt (SPD)
(5) Renten	– „maßvolle Anhebung der Beitragbemessungsgrenze“ – sukzessive Einführung „nachgelagerter Besteuerung“ für Renten(-beiträge)		
(6) Verkehr und Wohnungsbau	– Ausbau v. a. von Straßen- und Schienennetzen (auch Transrapid) – Besteuerung von Flugreisen – Beschränkung der Eigenheimförderung auf Familien	BMVBW: ► Übertragung der Zuständigkeit für „Aufbau Ost“ vom BKA	Manfred Stolpe (SPD)

## Fortsetzung von Tabelle 4

Politikfelder	Materielle Zielvereinbarungen (Auswahl)	Institutionell-organisatorischer Zuschnitt	Politische Führung (Minister)
(7) Bildung und Forschung	– 10.000 zusätzliche Ganztagschulen – Entwicklung ostdeutscher Hochschulen zu „Leuchttürmen“ von int. Rang	• BMBF	Edelgard Bulmahn (SPD)
(8) Familienpolitik	– weitere steuerliche Entlastung von Familien	BMFSFJ: ► Zuordnung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	Renate Schmidt (SPD)
(9) LWS/Verbraucherschutz	– Reform der GAP nach ökologischen u. „sozial gerechteren“ Kriterien – Verbraucherschutz als „Querschnittsaufgabe“	BMVEL: ► Federführung für Gentechnik vom BMG (außer medizinische Fragen)	Renate Künast (B 90/Grüne)
(10) Umwelt	– „Fortsetzen der Energiewende“ (div. Maßnahmen) – Verdoppelung des Anteils an Erneuerbaren Energien bis 2010	BMU: ► Zuständigkeiten für Erneuerbare Energien vom BMWi (nicht außenwirtschaftliche Fragen) ► Zuständigkeiten für „Deutsche Bundesstiftung Umwelt“ vom BMF	Jürgen Trittin (B 90/Grüne)
(11) Inneres/Justiz	– „Evaluierung der Anti-Terror-Gesetzgebung“ – weitere „Modernisierung der Justiz“	• BMI • BMJ	Otto Schily (SPD) Brigitte Zypries (SPD)
(12) Äußeres	– Ständiger Sitz für Europa im VN-Sicherheitsrat	• AA: ► Zuständigkeit für Öffentlichkeitsarbeit Ausland vom BPA	Joseph Fischer (B 90/Grüne)
(13) Europa-politik	– institutionelle Stärkung der Kommission und des EP – effizientere Strukturen und Verfahren in der GASP – schrittweise Reform von GAP und Strukturpolitik	• AA (BMF) ▲ neue Europa-Abteilung im BKA	
(14) Verteidigung	– Modernisierung der BW nach Vorschlägen der Weizsäcker-Kommission	• BMVg	Peter Struck (SPD)
(15) Entwicklungs-politik	– Erhöhung der ODA auf 0,33 % bis 2006	• BMZ	Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD)

Quellen: Koalitionsvertrag „Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit“, Berlin, 16.10.2002; Organisationserlass des Bundeskanzlers gemäß § 9 der Geschäftsordnung der Bundesregierung, Berlin, 22.10.2002; diverse Berichte aus der Tagespresse. Zur Auswahl der Politikfelder vgl. Anmerkungen zu Tabelle 1.

Symbole: • = keine organisatorische Veränderung; ► ◄ = Zusammenlegung zuvor unabhängiger Ministerien; ► = Übertragung von Zuständigkeiten; ◄ = Abzug von Zuständigkeiten; ▲ = Schaffung einer neuen Organisationseinheit; die Namen neuer Bundesminister sind *kursiv* gesetzt.

Abkürzungen: AA = Auswärtiges Amt; BKA = Bundeskanzleramt; BM = Bundesministerium; BMA = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; BMBF = Bundesministerium für Bildung und Forschung; BMF = Bundesministerium der Finanzen; BMFSFJ = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; BMG = Bundesministerium für Gesundheit; BMGS = Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung; BMI = Bundesministerium des Innern; BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMVWB = Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; BMVEL = Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft; BMVg = Bundesministerium der Verteidigung; BMWA = Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; BMZ = Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; BPA = Presse- und Informationsamt der Bundesregierung; FV = Finanzierungsvorbehalt; EP = Europäisches Parlament; GAP = Gemeinsame Agrarpolitik; GASP = Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; ODA = Öffentliche Entwicklungshilfe; VN = Vereinte Nationen.

Die parteipolitische „Machtbalance“ innerhalb der Regierung blieb trotz wahlbedingter Kräfteverschiebung insofern bestehen, als den Grünen kein viertes Ressort zugesprochen wurde. Allerdings verzeichneten die von ihnen geführten Ministerien für Umwelt und für Verbraucherschutz eine deutliche Kompetenzerweiterung (Tabelle 4). Auch das Auswärtige Amt konnte mit der Beibehaltung der Europaabteilung einen (Teil-)Erfolg verbuchen;<sup>45</sup> zudem kam es zur symbolträchtigen Ablösung des Regierungsvertreters im „EU-Verfassungskonvent“, Peter Glotz (SPD), durch Außenminister Fischer.<sup>46</sup>

- Mit Blick auf das *politische Führungspersonal*<sup>47</sup> ergaben sich auf Seiten der SPD einige wahlbedingte Veränderungen. So wurden das Justiz- wie das Familienressort neu besetzt, da die bisherigen Ministerinnen nicht gewählt wurden (Bergmann) bzw. ihr Amt zur Verfügung stellten (Däubler-Gmelin)<sup>48</sup>. Im Unterschied zu jener „Überraschung“, die Schröder mit der Nominierung Clements gelang, war auch die vierte Neubesetzung im Kabinett Folge des

terien bereits seit spätestens 1998 gefordert. Vgl. hierzu u. a. Hesse, J. J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart, 2002.

45 Dies stand dem ursprünglichen Vorhaben Schröders entgegen, die Europapolitik ganz im Bundeskanzleramt zu konzentrieren. Zwar wurde nach der Wahl auch im Bundeskanzleramt eine neue Europa-Abteilung geschaffen, dies berührte jedoch nicht die entsprechende Zuständigkeiten des Auswärtigen Amtes (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.10.2002).

46 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 18.10.2002.

47 Aus Platzgründen beziehen sich die nachfolgenden Aussagen nur auf Bundesminister, nicht auf Staatsminister bzw. Staatssekretäre.

48 Hertha Däubler-Gmelin gelangte zwar über die Landesliste Baden-Württemberg in den Bundestag, verlor jedoch ihr Direktmandat nicht zuletzt wegen der bereits erwähnten Äußerung über den US-Präsidenten im Wahlkampf.

Wahlergebnisses: Als Ausdruck des gewachsenen Gewichts der ostdeutschen SPD übernahm der ehemalige brandenburgische Ministerpräsident Stolpe<sup>49</sup> das Ressort für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, dem als gleichsam Infrastrukturministerium auch die Zuständigkeit für den „Aufbau Ost“ aus dem Bundeskanzleramt übertragen wurde. Insgesamt setzte sich damit das Rekrutierungsprinzip der vergangenen Legislaturperiode fort, nach dem Bundeskanzler Schröder bei der Besetzung von Ministerposten weniger auf die SPD-Fraktion als auf (verdiente) Landespolitiker zurückgriff. Dies gilt nicht nur für Clement und Stolpe, sondern auch für die neue Familienministerin, die ehemalige bayerische SPD-Vorsitzende Renate Schmidt.<sup>50</sup>

## 2. Regierung und Opposition: Neuformierung und taktische Polarisierung

Das knappe Ergebnis der Bundestagswahl wirkte sich auch auf das wechselseitige Verhalten von Regierungs- und Oppositionsparteien, insbesondere von SPD und CDU/CSU, aus. Die *Union*, die noch am frühen Wahlabend ihren Sieg feierte,<sup>51</sup> hatte zunächst offensichtliche Mühe, sich mit dem „zweiten Platz“ abzufinden. Dies zeigt etwa die Ankündigung des Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU/CSU-Fraktion Kauder, gegen die Wertung der Zweitstimmen in den von der PDS gewonnenen Wahlkreisen rechtlich vorgehen zu wollen.<sup>52</sup> Würde diesem Einspruch stattgegeben, wäre die Union zwar die nach Wählerstimmen stärkste Fraktion; dies hätte jedoch bestenfalls symbolische Wirkung, da sich an den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen nicht das Geringste änderte. Ähnlich taktischer Natur war auch die Erklärung der CDU-Führung, das sog. „Pairing“-Abkommen<sup>53</sup> aufzukündigen, damit ersichtlich würde, wie „knapp“ die rot-grüne Mehrheit tatsächlich sei. Umgekehrt versuchte die SPD nach Konstituierung des Bundestages, „klare Mehrheitsverhältnisse“ auch in allen parlamentarischen

49 Ursprünglich war für dieses Amt der Leipziger Oberbürgermeister Wolfgang Tiefensee vorgesehen, weswegen Stolpe zunächst als „Verlegenheitskandidat“ galt.

50 Die neue Justizministerin Brigitte Zypries war zuvor beamtete Staatssekretärin im Bundesinnenministerium; vor 1998 hatte sie unter Gerhard Schröder in der Niedersächsischen Staatskanzlei gearbeitet.

51 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 23. 09. 2002.

52 Vgl. Der Tagesspiegel vom 13. 10. 2002. Rechtlicher Anknüpfungspunkt ist dabei ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1988, dem zufolge die Zweitstimmen in Wahlkreisen mit erfolgreichen Direktkandidaten, deren Partei an der Sperrklausel scheitert, aus Gründen der Erfolgswertgleichheit nicht gewertet werden sollten. Diese Anregung wurde jedoch vom Bundestag bislang nicht ins Wahlgesetz aufgenommen.

53 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. 10. 2002. Nach dieser informellen Übereinkunft, die sich auch nicht in der Geschäftsordnung des Bundestages findet, respektiert die Opposition die strukturellen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag auch bei temporärer Abwesenheit von Abgeordneten, indem sie entsprechend viele eigene Mandatsträger „aus dem Rennen“ nimmt.

Gremien herzustellen. Nicht nur wies die Regierungskoalition die Forderung der CDU/CSU-Fraktion nach einem zweiten Bundestagsvizepräsidenten zurück, sondern änderte auch das Berechnungsverfahren zur Besetzung von Ausschüssen (einschließlich des Vermittlungsausschusses) zu ihren Gunsten,<sup>54</sup> woraufhin die Union eine unverzügliche Klage vor dem Bundesverfassungsgericht ankündigte.<sup>55</sup>

Die erste Phase der neuen Legislaturperiode war mithin von taktischer Polarisierung zwischen den großen Parteien geprägt, das Wahlergebnis zum jeweils eigenen Vorteil „zuzuspitzen“. Inwieweit die Union nach dem personellen Wechsel in der Fraktionsführung<sup>56</sup> ihre Oppositionsfunktion auch inhaltlich neu ausrichten würde, war wenige Wochen nach der Wahl noch nicht zu beurteilen. Ein erstes „Wiedererstarken“ der CDU/CSU erkannten einige Beobachter in der Replik der Fraktionsvorsitzenden Merkel auf die Große Regierungserklärung des Bundeskanzlers, die von der Öffentlichkeit überwiegend kritisch aufgenommen wurde.<sup>57</sup>

### 3. Institutionelle Rahmenbedingungen des Regierungshandels:

#### Fortsetzung des „mittleren Weges“?

Die Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen wird nicht nur von der Kohärenz der knappen Bundestagsmehrheit und dem politischen Willen der Regierungsparteien, sondern auch vom Verhalten institutioneller „Vetospieler“ abhängen. Ein abschließender Blick gilt daher gegenwärtig erkennbaren Akteurskonstellationen im Bundesrat wie auf europäischer Ebene.

Da im *Bundesrat* die unionsregierten Länder seit April 2002 die Mehrheit stellen, ist auch die neue rot-grüne Bundesregierung in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Zwar könnten manche Vorhaben, wie die Fortschreibung der Ökosteuer oder die Änderung der Bemessungsgrenzen bei Kranken- wie Rentenversicherung, auch ohne Bundesratsmehrheit umgesetzt werden. Die meisten finanzwirksamen Koalitionsvereinbarungen – Erhöhung der Mehrwertsteuer für bestimmte Produkte, Einführung einer „Mindeststeuer“ für Konzerne, Kürzungen der Eigenheimzulage, etc. – setzen jedoch die Zustimmung der Länderkammer voraus, was der Union eine tendenziell starke Vetoposition einräumt.

54 Da nach dem bislang verwendeten Verfahren der mathematischen Proportion (St. Laguë/Schepers) eine „Pattsituation“ unter den 16 Bundestagsmitgliedern des Vermittlungsausschusses entstanden wäre, verabschiedete die Regierungsmehrheit eine Zusatzregelung, der zufolge „die zu verteilende Anzahl der Sitze um einen reduziert wird und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird“, falls vorhergehende Verrechnungsverfahren nicht „zur Wiedergabe der parlamentarischen Mehrheit“ geführt haben (BT 15/17 vom 30.10.2002).

55 Vgl. Badische Zeitung vom 31.10.2002.

56 Unmittelbar nach der Wahl löste Angela Merkel Friedrich Merz als Fraktionsvorsitzenden ab.

57 Vgl. diverse Tageszeitungen vom 30.10.2002.

Allerdings gilt es auch in diesem Zusammenhang zu beachten, dass der Bundesrat kein rein parteipolitisches Organ ist, sondern Länderinteressen repräsentiert.<sup>58</sup> So signalisierten auch unionsgeführte Bundesländer, wie Sachsen-Anhalt, ein vitales Interesse an Steuererhöhungen<sup>59</sup>, scheinen „Koppelgeschäfte“ zwischen Bundesregierung und ausgewählten Landesregierungen – ähnlich wie bei der Steuerreform 2000 – nicht gänzlich ausgeschlossen.

Mit Blick auf die *Europäische Union* schließlich bildet die *Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes* einen entscheidenden Parameter für die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung. Ende Oktober 2002 waren diesbezüglich ambivalente Signale erkennbar. Einerseits reagierte Währungskommissar Solbes prompt auf die kurz nach der Wahl erfolgte Aussage von Finanzminister Eichel, Deutschland werde die Neuverschuldungsgrenze von 3 % überschreiten, mit der Ankündigung, das vertraglich vorgesehene Defizitverfahren gegen die Bundesrepublik einzuleiten. Andererseits wollten nicht nur italienische und französische Regierungsmitglieder, sondern auch Kommissionspräsident Prodi die Maastrichter Kriterien „flexibler“ gehandhabt wissen.<sup>60</sup>

Im Fazit dürfte sich die für die Bundesrepublik Deutschland charakteristische „Politik des mittleren Weges“<sup>61</sup> auch in der 15. Wahlperiode fortsetzen. Auf die eingangs benannten materiellen Strukturprobleme sind jedoch bislang keine wirklich überzeugenden Antworten seitens der neuen Bundesregierung erkennbar. Insofern scheint die Chance zur programmatischen Neuorientierung, die sich mit jeder Bundestagswahl bietet, vertan.

Florian Grotz

58 Vgl. Hesse, J. J./Ellwein, Th.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 9. Auflage, Opladen, 2003 (i. E.).

59 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.10.2002, 11.

60 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.10.2002.

61 Vgl. Schmidt, M. G.: West Germany: The Policy of the Middle Way, in: Journal of Public Policy 7/2 (1987), 139–177.