



Bayerische Landeszentrale
für politische Bildungsarbeit

EINSICHTEN + PERSPEKTIVEN

Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte



2
—
21

AUSBLICK AUF DIE BUNDESTAGSWAHL 2021

von Volker Best



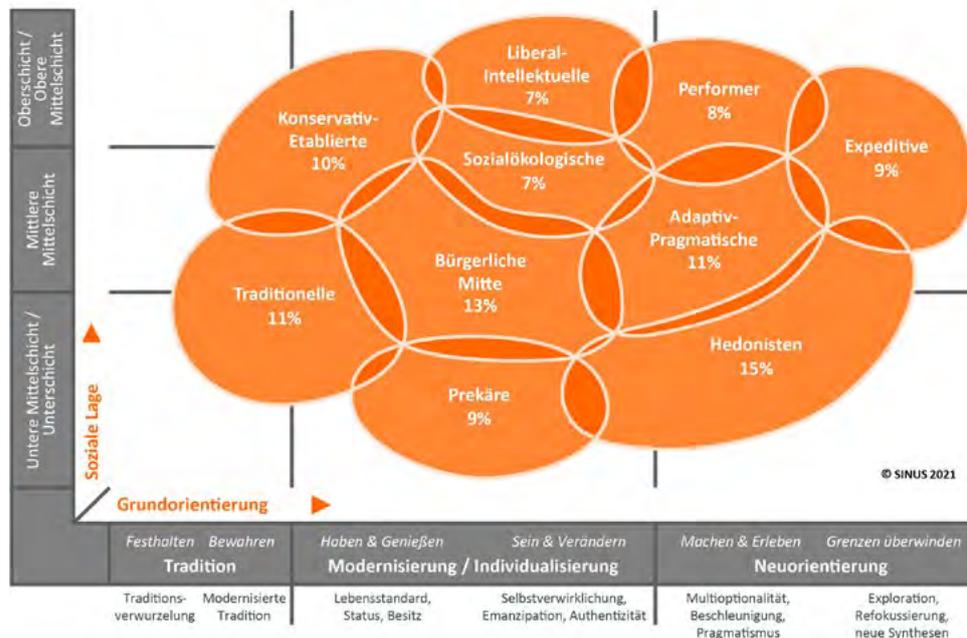
Bundeskanzlerin Angela Merkel bei ihrer letzten Regierungserklärung am 24. Juni 2021 im Bundestag
Foto: picture alliance/Flashpic/Fotograf: Jens Krick

Am 26. September 2021 findet die 20. Bundestagswahl statt. Doch welche Faktoren werden ihren Ausgang beeinflussen? Was für eine Regierung wird anschließend gebildet werden, und wer tritt die Nachfolge Angela Merks im Kanzleramt an? Diese Fragen sollen im Folgenden beleuchtet werden.

Erklärungsansätze für das Wahlverhalten

Die Politikwissenschaft kennt drei große Erklärungsansätze für das Wähler*innenverhalten. Der soziologische Ansatz hebt auf die Zugehörigkeit zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen ab. Diese haben allerdings an Erklärungskraft eingebüßt. Zwar stimmten 2017 etwa katholische regelmäßige Kirchgänger*innen immer noch zu 64 Prozent für die Union und gewerkschaftlich organisierte Arbeiter*innen zu 39 Prozent für die SPD.¹ Aber sowohl die Größe dieser Kernwähler*innengruppen als auch deren Treue zu der jeweiligen Partei haben abgenommen. Das trägt neben anderen Faktoren zum Niedergang der (einstigen) Volksparteien bei. Die Gesellschaft zerfällt in immer mehr und kleinere Teilmilieus. Das Sinus-Institut etwa unterscheidet nach sozialer Lage und Lebensstil nicht weniger als zehn Milieus, von denen das größte 15 Prozent der Bevölkerung repräsentiert.² Die Stärke der verschiedenen Parteien variiert zwischen diesen Milieus zwar deutlich. In keinem Milieu hatte allerdings irgendeine Partei 2017 die Mehrheit.³

Die Sinus-Milieus® in Deutschland 2021 Soziale Lage und Grundorientierung



Grafik: Sinus-Institut

Der zweite Erklärungsansatz ist die rationale Wahl gemäß einem individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül auf der Grundlage möglichst vollständiger Information. Dieser Ansatz überschätzt allerdings die Bereitschaft der meisten Bürger*innen, sich mit politischen Informationen zu beschäftigen. Außerdem kann er nicht erklären, warum Menschen überhaupt an Wahlen teilnehmen oder sich für Kleinstparteien ohne Chance auf einen Parlamentseinzug entscheiden.

Der dritte, sozialpsychologische Ansatz geht auch von einer individuellen Meinungsbildung aus, für die allerdings die längerfristige Parteiidentifikation der Wähler*innen eine wichtige Rolle spielt. Diese ist laut dem einflussreichsten Modell einer von drei Faktoren, an denen sich die Bürger*innen bei ihrer Stimmabgabe orientieren. Die

1 Vgl. Bernhard Weßels: Wahlverhalten sozialer Gruppen, in: Sigrid Roßteutscher u. a. (Hg.): Zwischen Polarisierung und Beharrung. Die Bundestagswahl 2017, Baden-Baden 2019, S. 189-206, hier S. 198.
 2 Vgl. <https://www.sinus-institut.de/sinus-milieus/sinus-milieus-deutschland> [Stand: 04.07.2021].
 3 Vgl. Robert Vehrkamp/Klaudia Wegschaidler: Populäre Wahlen. Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Bundestagswahl 2017, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BS/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Populaere_Wahlen_Bundestagswahl_2017_01.pdf, S. 33 [Stand: 04.07.2021].

anderen beiden Faktoren sind kurzfristiger Art: die politischen Sachfragen und die Spitzenkandidat*innen.⁴

Wichtigster Faktor: Parteiidentifikation

2017 gaben 57 Prozent das Programm, 24 Prozent die Kandidat*innen und 17 Prozent die langfristige Parteibindung als entscheidend für ihre Wahl an.⁵ Diese Selbstausskünfte darf man allerdings nicht für bare Münze nehmen. Bei Meinungsumfragen ist immer in Rechnung zu stellen, dass die Teilnehmer*innen sich oft für eine Antwort entscheiden, von der sie annehmen, dass sie sozial erwünscht sei, und Antworten meiden, die sie für sozial unerwünscht halten. In diesem Fall dürfte das Idealbild wohlinformierter und anspruchsvoller Wähler*innen dafür sorgen, dass die Bedeutung der Programmatik deutlich überzeichnet und die Orientierung an Spitzenkandidat*innen und vor allem an langfristigen Parteibindungen deutlich heruntergespielt wird. Tatsächlich weisen statistische Analysen des Wahlverhaltens 2017 die Parteiidentifikation als wichtigsten Faktor aus.⁶ Zudem werden die kurzfristigen Faktoren – also Sachfragen und Kandidat*innen – von den Bürger*innen stark durch ihre jeweilige „Partei-brille“ wahrgenommen. Die relative Bedeutung der Faktoren variiert aber auch von Wahl zu Wahl und ebenso zwischen den einzelnen Parteien. So spielte Angela Merkel für die Unions-Wähler*innen bei den letzten Bundestagswahlen eine deutlich größere Rolle als die politischen Inhalte der Partei, während die SPD-Wähler*innen ihre Entscheidung vorwiegend wegen der inhaltlichen Forderungen und kaum wegen der Spitzenkandidaten trafen.⁷

Die Parteiidentifikation in der Bevölkerung ist seit den 1970er Jahren rückläufig. Der Anteil der Wahlberechtigten ohne Parteibindung hat sich von der zweiten Hälfte der 1970er Jahre bis 2019 auf 38 Prozent verdoppelt.⁸ Eine auf Umfragen im zweiten Halbjahr 2020 fußende Studie, die zusätzlich die Wahlabsicht und die Parteisym-

pathie einbezog und insofern striktere Maßstäbe anlegte, fand eine starke Affinität zur CDU/CSU bei 20 Prozent, zu den Grünen bei 15 Prozent, zur SPD bei zehn Prozent, zur Linken bei fünf Prozent, zur AfD bei vier Prozent und zur FDP bei zwei Prozent der Wähler*innen.⁹ Hierin spiegeln sich die Entwicklungen des Parteiensystems seit der letzten Bundestagswahl.

Niedergang der Volksparteien in der wiederaufgelegten Großen Koalition

Schon wenige Monate nach der Regierungsbildung brach die Spaltung der Unionsparteien über die Migrationspolitik wieder auf, als Horst Seehofer die Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU wegen des nachrangigen Problems der Zurückweisung von Flüchtlingen an der Grenze in Frage stellte. Bei den bayerischen und hessischen Landtagswahlen im Oktober 2018 verloren CSU und CDU jeweils über zehn Prozentpunkte. Dies führte zum Rücktritt Seehofers und Angela Merkels als Parteivorsitzende. Bei der CSU konnte sich Markus Söder nicht nur im Ministerpräsidentenamt halten, sondern zusätzlich den Parteivorsitz übernehmen. Annegret Kramp-Karrenbauer blieb an der Spitze der CDU nicht genügend Raum zur eigenen Profilierung neben der weiter amtierenden Kanzlerin Merkel. Durch Fehler etwa in Reaktion auf das „Zerstörung der CDU“-Video des Youtubers Rezo vor der Europawahl schwand ihre Autorität zusätzlich. Nachdem es ihr nicht gelungen war, den thüringischen Landesverband infolge der Wahl des FDP-Landesvorsitzenden Thomas Kemmerich zum Ministerpräsidenten mit Stimmen der CDU und der AfD wieder auf Linie zu bringen, kündigte Kramp-Karrenbauer ihren Rücktritt an, musste aber noch fast ein Jahr weiter amtieren, weil sich die Wahl eines Nachfolgers aufgrund der Corona-Pandemie hinauszögerte.

Die SPD, die sich nach dem Scheitern der Sondierungen zu einer Jamaika-Koalition aus Union, FDP und Grünen in einem quälenden innerparteilichen Prozess¹⁰

4 Vgl. Angus Campbell u. a.: *The American Voter*, New York/London 1960.

5 Vgl. <https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2017-09-24-BT-DE/umfrage-kandidat.shtml> [Stand: 04.07.2021].

6 Vgl. Philipp Scherer: Die Wahlentscheidung in der Gesamtschau, *Roßteutscher u. a. (wie Anm. 1)*, S. 345-355.

7 Für 2013 vgl. <https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2013-09-22-BT-DE/umfrage-kandidat.shtml> [Stand: 04.07.2021].

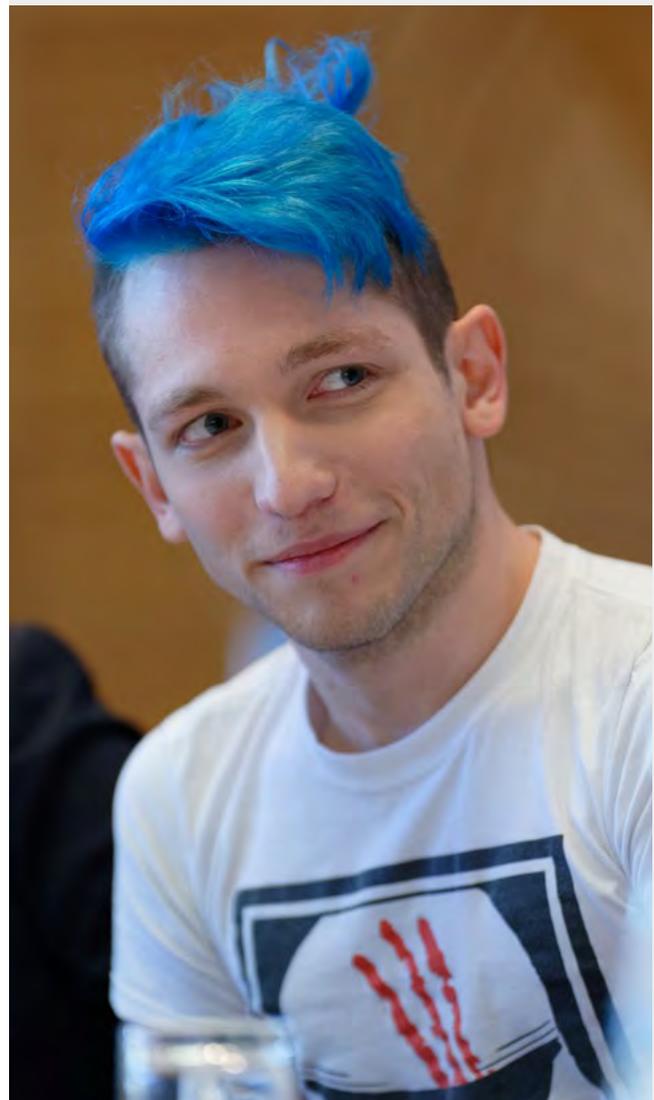
8 Vgl. Oskar Niedermayer: Corona und das Parteiensystem. Eine Zwischenbilanz, in: *Politische Parteien in der modernen Demokratie. Beiträge zur politischen Bildung*, hg. v. Robert Grünewald/Sandra Busch-Janser/Melanie Piepenschneider, hg. v. d. Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2020, S. 285-293, hier S. 285 f.

9 Vgl. Jochen Rose: Lebensstilvielfalten vor der Bundestagswahl 2021. Eine repräsentative Umfrage zu Lebensstilen und Wahlverhalten, hg. v. d. Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2021, S. 39-45. Die Affinität zur AfD dürfte allerdings in der Studie unterschätzt worden sein, da die hier für die AfD gemessene Wahlabsicht (5 Prozent) deutlich unter den im Erhebungszeitraum bei der „Sonntagsfrage“ ausgewiesenen Werten lag.

10 Vgl. Volker Best: Horror GroKoi. Die SPD-interne Debatte um die Große Koalition nach der Bundestagswahl 2017, in: *regierungsforschung.de*, 7. Dezember 2018, <https://regierungsforschung.de/horror-grokoi> [Stand: 04.07.2021].



Historische Wahlplakate zur Bundestagswahl 1961 in einer Ausstellung im Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in Bonn 2020
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/Ulrich Baumgarten



Youtuber Rezo bei einer Veranstaltung des Evangelischen Schulreferats Düsseldorf 2019
Foto: picture alliance/dpa/Fotograf: Henning Kaiser

2017/18 doch zu einer Fortführung der Großen Koalition durchgerungen hatte, verlor, wie es die Skeptiker*innen vorausgesagt hatten, ausgehend von ihrem schlechtesten Bundestagswahlergebnis, in den Umfragen noch weiter an Terrain. In den Koalitionsverhandlungen hatte sich die Partei nämlich zwar bezüglich der Ämterverteilung, kaum aber bezüglich ihrer zentralen inhaltlichen Forderungen durchsetzen können. Zudem vermochte sie kein eigenständiges Parteiprofil abseits ihrer Juniorrolle in der Großen Koalition zu entwickeln. Selbst die Einigung, die für das Selbstverständnis der Partei traumatische Hartz-IV-Politik mit einem neuen Sozialstaatskonzept

zu überwinden, verpuffte öffentlich. Auch an der Spitze der SPD kam es mehrfach zum Wechsel: Im Februar 2018 trat der ehemalige Kanzlerkandidat Martin Schulz zurück, im Juni 2019 seine Nachfolgerin Andrea Nahles. Die Partei entschied daraufhin, erstmals eine geschlechterparitätische Doppelspitze per Urwahl zu küren. Dabei setzte sich im November 2019 überraschend das von den Jusos unterstützte Duo aus dem ehemaligen NRW-Finanzminister Norbert Walter-Borjans und der Bundestags-Digitalpolitikerin Saskia Esken durch und brachte Finanzminister und Vizekanzler Olaf Scholz damit eine empfindliche Niederlage bei. Dies gelang wohl vor allem

durch eine kritische Haltung gegenüber der Großen Koalition und das Versprechen, diese vorzeitig zu verlassen, falls sich nicht einige zentrale Anliegen der Partei in Nachverhandlungen durchsetzen lassen sollten. Diese Profilierungschance verstrich aber ungenutzt, da die neue Parteiführung vor einer Kraftprobe mit der pragmatischeren Fraktion zurückschreckte. Rechtzeitig zur im Koalitionsvertrag als Sollbruchstelle verankerten Halbzeitbilanz der Koalition gab die Union beim Streitthema Grundrente nach. Durch den infolgedessen positiven Tenor der Halbzeitbilanz kettete sich die SPD noch fester an die Union; mit der Corona-Pandemie war die Option eines vorzeitigen Ausbruchs aus der Koalition dann endgültig vom Tisch.

In Krisen schlägt die Stunde der Exekutive. In der zweiten April-Hälfte 2020 stieg die Regierungszufriedenheit auf den mit Abstand höchsten Wert seit der deutschen Einheit.¹¹ Dieser Krisenbonus ging allerdings an der SPD trotz Ressortzuständigkeit für Finanzen, Arbeit und Soziales sowie Familien komplett vorbei und kam einseitig der Union zugute, die zweistellig zulegte und in Umfragen an die 40-Prozent-Marke heranreichte. Von diesen im fragmentierten deutschen Parteiensystem kaum noch für möglich erachteten Werten ging es dann allerdings auch schnell wieder zurück auf das Ausgangsniveau, als Pannen und Geldverschwendung in der Corona-Politik offenbar wurden und herauskam, dass mehrere Unions-Abgeordnete sich mit der Vermittlung von Schutzmasken persönlich bereichert hatten. Insgesamt dürften Union und SPD dennoch von der Pandemie profitiert haben, da sie der Großen Koalition, die kaum noch gemeinsame Vorhaben aufwies und vor allem durch permanenten Streit auffiel, eine Daseinsberechtigung für den Rest der Legislaturperiode gab und das Thema Klimaschutz vorläufig von der Agenda verdrängte.

Entwicklung der Oppositionsparteien

Mit der Klima-Thematik war im Zuge der weltweiten „Fridays for Future“-Protestbewegung ab März 2019 ein Problem in den Fokus gerückt, für das den Grünen bevölkerungsseitig mit Abstand die größte Kompetenz zugemessen wird. Diese waren schon zuvor für ihr konstruktives Agieren in den Jamaika-Verhandlungen und die von dem harmonisch zusammenwirkenden neuen Führungsduo aus Annalena Baerbock und Robert Habeck

11 Vgl. Niedermayer (wie Anm. 8), S. 289.

verbreitete Aufbruchstimmung mit einer Verdoppelung ihrer Umfragewerte gegenüber dem Bundestagswahlergebnis belohnt worden und an der SPD vorbeigezogen. Nun schlossen sie mit deutlich über 20 Prozent phasenweise zur Union auf.¹² Auch die FDP, die nach der Kemmerich-Wahl in den Umfragen der Fünfprozenthürde gefährlich nah gekommen waren, erlebte zuletzt wieder einen demoskopischen Aufschwung und rückte in Schlagweite zur SPD. Die Freien Demokraten konnten hierbei von ihrem Alleinstellungsmerkmal als zwar die Gefährlichkeit des Corona-Virus nicht leugnende, aber dennoch für Lockerungen eintretende Partei profitieren und ihren Wirtschafts- mit dem zuvor oft weniger präsenten Bürgerrechtsliberalismus kombinieren. Die AfD und Die Linke, die beide unter Richtungsstreitigkeiten litten, verloren demgegenüber an Zuspruch.

Die Linke lag in den Umfragen zuletzt nurmehr bei sechs bis sieben Prozent. Selbst wenn sie aber bei der Bundestagswahl unter der Fünfprozenthürde landen sollte, könnte sie gemäß ihrem Zweitstimmenanteil in den Bundestag einziehen, sofern sie es wieder schafft, mindestens drei Direktmandate zugewinnen (sogenannte „Grundmandatsklausel“). Weniger Parteien dürften insofern nicht im neuen Bundestag vertreten sein. Im Gegenteil könnte sich das politische Spektrum im Parlament noch erweitern. So werden die Freien Wähler (FW), die nach Bayern zuletzt auch den Einzug in die Landtage von Brandenburg und Rheinland-Pfalz schafften, in Umfragen zum Teil bereits bei drei Prozent gesehen. Des Weiteren tritt erstmals seit 1961 wieder der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) für den Bundestag an. Als Vertreter der dänischen und friesischen Minderheit in Schleswig-Holstein ist er von der Fünfprozenthürde ausgenommen und muss nur so viele Zweitstimmen sammeln, wie einem Sitz im Bundestag entsprechen. Da die Wahlreform der Großen Koalition kaum verhindern dürfte, dass die Größe des Bundestags abermals erheblich über der gesetzlichen Abgeordnetenzahl von 598 liegt, würde es für einen SSW-Vertreter reichen, wenn die Partei ungefähr so viele Stimmen erhalten sollte wie bei der letzten schleswig-holsteinischen Landtagswahl.

12 Vgl. Lothar Probst: Bündnis 90/Die Grünen. Grüne Erfolgswelle nach enttäuschendem Wahlergebnis, in: Die Parteien nach der Bundestagswahl 2017, hg. v. Uwe Jun und Oskar Niedermayer, Wiesbaden 2020, S. 187-220, hier S. 204 ff.



Eine Fridays for Future-Demonstration Anfang Juli 2021 in Bonn
Foto: ullstein bild/Unkel

Kandidat*innen ohne Kanzlerbonus

Die Bundestagswahl 2021 ist die erste ohne Kanzlerbonus, da Angela Merkel nach 16 Jahren nicht wieder antritt, ihren Platz im Kanzleramt aber auch nicht vorzeitig für eine Nachfolgerin oder einen Nachfolger geräumt hat. Diese Option war ihr schon deswegen versperrt, weil die SPD zu Beginn der Koalition angekündigt hatte, einen Wechsel im Kanzleramt während der Legislaturperiode nicht mitzutragen.¹³ Nachdem Merkel bei den Bundestagswahlen 2009, 2013 und – nach dem vorzeitigen Abklingen des „Schulz-Hypes“ – ihre SPD-Herausforderer hinsichtlich der Popularität deutlich auf den zweiten Platz hatte verweisen können, kündigte sich mit Merkels

frühzeitigem Verzicht auf eine erneute Kandidatur ein offeneres Rennen in der Personalfrage an.

Dies war natürlich ganz im Sinn der SPD, die als erste Partei Klarheit über ihren Kanzlerkandidaten schaffte, indem sie mehr als ein Jahr vor der Wahl Olaf Scholz nominierte. Mit eher späten und dann überstürzten Nominierungen hatte die Partei bei den letzten Bundestagswahlen schlechte Erfahrungen gesammelt. Zudem fehlte es an ernstzunehmenden personellen Alternativen. Die neue Parteispitze hatte kurz versucht, den neuen Fraktionsvorsitzenden Rolf Mützenich in Stellung zu bringen, der aber wie sie selbst in der breiten Bevölkerung zu wenig bekannt ist. In dieser Gemengelage machte es mehr Sinn, durch Geschlossenheit zu punkten zu versuchen. Durch die Abkehr von der „schwarzen Null“ beim Haushalt in der Corona-Krise war Scholz überdies näher an den linken Parteiflügel herangerückt. Nicht zuletzt musste der SPD angesichts der Umfragemlage daran gelegen sein, durch das

¹³ Vgl. Frank Decker: Parteienlandschaft in Zeiten von Corona. Ein Ausblick auf die Bundestagswahl 2021, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 69 (2020), H. 4, S. 483–492, hier S. 484.



Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und die Kanzlerkandidat*innen Annalena Baerbock (Bündnis 90/Die Grünen), Olaf Scholz (SPD) und NRW-Ministerpräsident Armin Laschet (CDU)
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/Ulrich Baumgarten

frühzeitige Anmelden ihres Machtanspruchs gar nicht erst den Eindruck entstehen zu lassen, die „K-Frage“ werde ohnehin zwischen Union und Grünen entschieden. Dies ist zumindest insofern gelungen, als diverse Fernsehsender zu „Triellen“ im Wahlkampf an Stelle des 2002 etablierten „TV-Duells“ eingeladen haben. Ansonsten kaprizierte sich die mediale Berichterstattung bisher doch auf das Rennen zwischen Union und Grünen. Die SPD hofft, dass Scholz' umfassende Regierungserfahrung als Vizekanzler, Bundesminister für Finanzen, Arbeit und Soziales sowie Erster Bürgermeister und Innensenator von Hamburg am Ende stabilitätsorientierte Merkel-Wähler*innen zur SPD hinüberzieht. Seine persönliche Popularität konnte Scholz durch Corona-Überbrückungshilfen und Konjunkturmaßnahmen weiter erhöhen. Auf seine Partei strahlt dies aber nicht ab, anders als in Hamburg, wo die SPD mit ihm als Spitzenkandidaten 2011 die Mehrheit der Sitze erreicht und 2015 nur knapp verpasst hatte. Als Schattenseite seiner Regierungserfahrung musste sich Scholz des Weiteren im Wahljahr sowohl auf der Bundesebene

(„Wirecard“-Skandal“) als auch in Hamburg („Cum-Ex“-Skandal der „Warburg Bank“) Untersuchungsausschüssen stellen. Hinzu kamen jüngst Vorwürfe, Scholz habe Personalressourcen des Finanzministeriums zur Erarbeitung des SPD-Steuerkonzepts eingesetzt.

Grüne und Union schickten Ende April mit Armin Laschet und Annalena Baerbock ebenfalls ihre Kanzlerkandidat*innen ins Rennen. Dabei folgte die jeweilige Kür nicht dem, was man von den Parteien jeweils gewohnt war. Während bei den traditionell basisdemokratisch und streitfreudig gesinnten Grünen, die 2013 und 2017 ihre Spitzenkandidat*innen-Duos per Urwahl gekrönt hatten, die beiden Vorsitzenden die Frage einträchtig unter sich ausmachten, lief der Prozess bei der oft als harmoniesüchtiger „Kanzlerwahlverein“ dargestellten Union stark konfliktiv ab. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident und Landesvorsitzende Laschet Armin musste sich dabei zunächst an der CDU-Spitze gegen zwei Kontrahenten aus seinem eigenen Landesverband durchsetzen. Den früheren Fraktionsvorsitzenden Friedrich Merz, der an der Basis mit einer Schärfung des Parteiprofils verknüpft wird und schon gegen Kramp-Karrenbauer nur knapp unterlegen war, konnte auch Laschet nur knapp und im Team mit dem durch Corona zunächst äußerst populären Gesundheitsminister Jens Spahn bezwingen. Ebenfalls durch die Pandemie massiv an Beliebtheit gewonnen hatte allerdings der sich als Verfechter harter Anti-Corona-Maßnahmen inszenierende bayerische Ministerpräsident und CSU-Chef Söder, der ebenfalls Ambitionen auf die Kanzlerkandidatur anmeldete. Die für CDU und CSU oftmals vorteilhafte Konstruktion zweier gleichberechtigter Schwesterparteien bot keine Strukturen zur Auflösung dieses Konflikts, der den letztlich siegreichen Laschet weiter beschädigte, zumal aus den Ostverbänden der CDU Söder mehr Unterstützung erfuhr als er. Als früherer Minister und seit 2017 amtierender Ministerpräsident des größten Bundeslands verfügt Laschet ebenfalls über Regierungserfahrung, wenn auch nicht auf Bundesebene. Im Gegensatz zu Söder litt seine Beliebtheit in der Corona-Krise allerdings unter dem Image als allzu leichtfertiger „Lockerer“. Belastet wird seine Kandidatur zudem durch die ausschreibungslose Auftragsvergabe für Polizei-Stoffmasken an den BekleidungsHersteller „Van Laack“, wofür sein als Mode-Influencer arbeitender Sohn den Kontakt hergestellt hatte.

Bei den Grünen war lange Zeit Habeck als wahrscheinlicher Kanzlerkandidat gehandelt worden aufgrund seiner Regierungserfahrung als stellvertretender Ministerpräsident und Minister für Energie, Landwirtschaft und Umwelt in Schleswig-Holstein und seiner größeren

Beliebtheit in der Bevölkerung. In Bezug auf Letzteres konnte Baerbock jedoch kurz vor der Nominierung weitgehend aufschließen. Parteiintern genoss sie zudem noch größere Zustimmung als Habeck und erwies sich in sachpolitischen Fragen als trittsicherer, während Habeck sich diesbezüglich ein paar mediale Lapsus erlaubte. Nicht zuletzt spielte auch die feministische Wurzel der Partei eine Rolle bei der Entscheidung. Zunächst lag Baerbock im Kandidat*innenfeld der drei Parteien mit Kanzleramtshoffnungen an erster Stelle. Sie verlor aber schnell an Zustimmung, nachdem der Lobbyverband „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ sie in einer Anzeigenkampagne als Kündigerin einer neuen „Staatsreligion“ mit „zehn Verboten“ ungewöhnlich hart angegriffen hatte und gegenüber dem Bundestag verspätet deklariertes Weihnachtsgeld der Partei, Ungenauigkeiten in ihrem Lebenslauf und einige augenscheinlich nahezu unverändert übernommene Sätze in ihrem Kampagnen-Buch massiv skandalisiert worden waren. Auch Politiker*innen konkurrierender Parteien kritisierten eine überzogene „Schmutzkampagne“.

In der Folge fiel Baerbock auf Platz 3 zurück; Scholz und Laschet lagen zuletzt nahezu gleichauf. Insgesamt überzeugt allerdings das gesamte Kandidat*innenfeld bislang einen recht großen Teil der Wähler*innen nicht.¹⁴ Insofern ist anzunehmen, dass das Personen-Element bei der kommenden Bundestagswahl eine geringere Rolle spielen wird, als dies in den letzten Wahlkämpfen, insbesondere mit Blick auf Merkels parteiübergreifende Popularität, der Fall war.

Politische Sachfragen

Da die Kandidat*innen schwächeln, dürfte den Sachthemen bei dieser Bundestagswahl eine größere Bedeutung zukommen. Wie stark dabei die Agenda von der Corona-Pandemie überschattet wird, ist dabei ebenso wenig zu beantworten wie die Frage, ob es dabei im September um die akute Bewältigung einer durch die hochansteckende Delta-Variante mögliche vierte Welle gehen wird oder aufgrund des Impffortschritts schon um die Bewältigung der wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Krisenfolgen.¹⁵

14 Vgl. infratest dimap: ARD DeutschlandTrend Juli 2021, https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/DT2107_Bericht.pdf, [Stand: 04.07.2021], S. 4.

15 Vgl. Frank Decker: Wer gewinnt die Bundestagswahl? Ausgangslage und Szenarien der Regierungsbildung 2021, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 70 (2021), H. 2, S. 145-154, S. 150.

Auch nicht vorherzusehen ist, ob die Bürger*innen das Krisenmanagement der Regierung dann noch so kritisch betrachten wie derzeit oder ob sie über die zu Tage getretenen Defizite am Ende großzügig hinwegsehen.

Festzustehen scheint hingegen, dass daneben der Klimaschutz und seine Konsequenzen in den betroffenen Sektoren (Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft) eine maßgebliche Rolle spielen werden. Dieses Thema wurde auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz der Großen Koalition Ende April wieder ganz oben auf die Agenda gesetzt. Derzeit (Anfang Juli 2021) sehen 28 Prozent Umwelt/Klima als erst- oder zweitwichtigstes Problem an, vor Corona, sozialer Ungerechtigkeit und Zuwanderung (jeweils 19 Prozent), das bei der letzten Bundestagswahl das mit Abstand wichtigste Thema war.¹⁶ Auch das Thema Steuern dürfte angesichts der Kosten der Corona-Krise und der für einen Strukturwandel notwendigen Investitionen eine erhebliche Rolle spielen. Daneben setzen die Parteien Themen wie Digitalisierung, Verwaltungsmodernisierung, Bürokratieabbau, Pflege, Rente, Mieten und Gleichberechtigung auf die Agenda.

Gegenüber der letzten Bundestagswahl hat sich der Anteil derjenigen, die sich nach der Bundestagswahl einen grundlegenden Wandel wünschen, auf 34 Prozent mehr als verdoppelt. Mit 57 Prozent hält nach wie vor die Mehrheit einige Kurskorrekturen für ausreichend, während nur noch sieben Prozent meinen, alles solle im Wesentlichen bleiben, wie es ist. Dabei strebt rund die Hälfte der Anhänger*innen von AfD, Linken und Grünen einen – wohl je unterschiedlich gearteten – grundlegenden Wandel an. In der Anhängerschaft von SPD und FDP wünscht dies nur etwa jede*r Fünfte, unter den unionsaffinen Bürger*innen nur rund jede*r Achte.¹⁷

Koalitionen

In einer Koalitionsdemokratie wie der Bundesrepublik können neben Parteiidentifikation, Kandidat*innen und Sachfragen auch koalitionsstaktische Überlegungen eine Rolle bei der Wahlentscheidung spielen. Durch die Pluralisierung des Parteiensystems ist es für die Wähler*innen allerdings deutlich schwieriger geworden, mit ihrer Wahlentscheidung zugleich eine bestimmte Koalition zu beför-

16 Vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2653.html> [Stand: 04.07.2021].

17 Vgl. infratest dimap (wie Anm. 14), S. 6.



Unterzeichnung vom Koalitionsvertrag der Großen Koalition in Berlin am 12. März 2018
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/IPON/
Fotograf: Stefan Boness

dern. Im parlamentarischen System kommt es auf die Zusammensetzung der Regierung dennoch zentral an. Was ist diesbezüglich zu erwarten?

Zunächst stellt sich die Frage, ob Union und Grüne gemeinsam stark genug sein werden für eine Zweierkoalition. Derzeit (Anfang Juli 2021) weisen alle einschlägigen Meinungsforschungsinstitute eine gemeinsame Mehrheit für Schwarz-Grün aus.¹⁸ Allerdings fällt diese in drei der acht Umfragen hauchdünn aus¹⁹ und könnte daher politisch nicht tragfähig sein, wenn man von dem

.....
18 Eine Übersicht der jeweils neuesten Umfragen findet sich unter <https://www.election.de/cgi-bin/showpoll.pl> sowie <https://www.wahlrecht.de/umfragen/index.htm>.

19 Laut einer Umfrage käme eine Mehrheit gar nur durch die neue Regelung im Wahlsystem zustande, nach der bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben können. Dies wäre legitimatorisch problematisch.

umstrittenen Ex-Verfassungsschutzpräsidenten Hans-Georg Maaßen bis zu „Fridays for Future“-Aktivist*innen auf (fast) jede*n Abgeordnete*n angewiesen wäre. Angesichts des Umfragevorsprungs der Union – derzeit meist sieben bis neun Prozentpunkte – erklärte FDP-Chef Christian Lindner bereits, Laschet werde „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ der nächste Bundeskanzler. Die eigentliche Auseinandersetzung finde nun nicht länger zwischen Schwarz und Grün statt, sondern zwischen Schwarz-Grün und einer Regierungsbeteiligung der FDP. 2017 hatte Lindner mit einem ähnlichen Narrativ Erfolg gehabt und viele Unions-Wähler*innen kurz vor dem Wahltag zur FDP umgelenkt.²⁰ Auch die

.....
20 Tobias Montag: Die Rückkehr. Die FDP vor und nach der Bundestagswahl 2017, (Konrad-Adenauer-Stiftung), Sankt Augustin/Berlin 2018, S. 19, 33 f.

SPD hatte auf den letzten Metern noch Wähler*innen an Grüne und Linke eingebüßt.²¹ Ähnliche Effekte (mit Grünen und SPD umgedreht) könnten sich auch 2021 ergeben. Sollte das Rennen zwischen Union und Grünen in der heißen Phase des Wahlkampfes offener erscheinen, könnten spiegelbildliche Last-Minute-Verschiebungen von FDP und AfD Richtung Union und von SPD und Linken Richtung Grüne mit dem Ziel stattfinden, eine grüne Kanzlerin zu verhindern bzw. zu ermöglichen. Dass die Union im Zweifelsfall auch eine grün-schwarze Koalition eingehen würde, erscheint allerdings nicht ausgemacht. Sollte das Wahlergebnis keine tragfähige Zweierkoalition aus Union und Grünen hergeben, könnten diese alternativ zur FDP („Jamaika-Koalition“) auch die SPD („Kenia-Koalition“) hinzuziehen.

Unabhängig von der Frage, ob eine schwarz-grüne Zweierkoalition oder alternativ ein Kenia- oder Jamaika-Dreier in Betracht kommen, sind die übrigen Alternativen. Auf jeden Fall arithmetisch reichen dürfte es für eine „Deutschland-Koalition“ aus Union, SPD und FDP. Allerdings hat die SPD-Führung deutlich gemacht, eine weitere unionsgeführte Regierung abzulehnen. Nach zwei Großen Koalition in Folge wäre eine weitere unter Hinzuziehung der FDP der SPD-Basis allenfalls zu vermitteln, wenn sich wieder sämtliche anderen Wege zu einer Regierungsbildung als ungangbar erweisen sollten. Ein Kenia-Bündnis, also eine Große Koalition plus Grüne, wäre für die SPD wohl zustimmungsfähiger. Der Hauptgrund dafür ist nicht, dass sich in einem solchen linkere Positionen durchsetzen lassen würden – die Unterschiede zwischen den beiden Bündnissen dürften aufgrund der Vetoposition jedes Partners recht übersichtlich ausfallen. Entscheidender wäre aus SPD-Sicht, dass dann der grüne Konkurrent um Wähler*innenstimmen im Mitte-Links-Spektrum ebenfalls die Kosten des Regierens zu spüren bekäme und im Idealfall wieder hinter die SPD zurückfallen könnte. Ein Vorteil einer Kenia-Koalition mit Blick auf das politische System als Ganzes könnte sein, dass diese auch im Bundesrat über eine eigene Mehrheit verfügt. Selbst Verfassungsänderungen könnten diesem Bündnis vergleichsweise leichtfallen. Im Bundestag könnte es über die nötige Zweidrittelmehrheit eventuell allein verfügen, im Bundesrat würde ihm die zusätzliche Unterstützung durch die FDP ausreichen, je nach Ausgang der gleichzeitig zur Bundestagswahl stattfindenden Landtagswahlen in

Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und ggf. auch Thüringen alternativ ebenfalls jene der Linken.

Sowohl SPD als auch Grüne würden einem Kenia-Bündnis freilich eine „Ampel-Koalition“ oder ein grün-rot-rotes Bündnis vorziehen. Für eine Ampel-Koalition (Grüne, SPD und FDP) sehen derzeit fünf von acht Meinungsforschungsinstituten eine knappe Mehrheit, bei den anderen steht es „Spitz auf Knopf“. Eine Mehrheit für „Grün-Rot-Rot“ sehen die Meinungsforschungsinstitute derzeit nicht, vollkommen ausgeschlossen werden kann aber auch dies nicht. Allerdings wäre hierfür wohl eine deutlich über 50 Prozent der Sitze liegende Mehrheit erforderlich, wenn Grün-Rot-Rot angesichts zahlreicher gegenüber einer Regierungsbeteiligung ihrer Partei generell skeptischer Linken-Abgeordneter nicht zum Himmelfahrtskommando geraten soll.

Eine Frage der Alternativen und Bedingungen

Welche Koalition letzten Endes aus der Wahl hervorgehen wird, hängt natürlich auch von den Alternativen ab, die den einzelnen Parteien dann jeweils tatsächlich zur Verfügung stehen. Sollte es für Schwarz-Grün arithmetisch reichen, wäre diese einzige Zweierkoalition schon deswegen im Vorteil, weil das Verhandeln mit weniger Verhandlungspartnern leichter fällt.²² Dies gilt freilich nur, wenn man CDU und CSU koalitionspolitisch als eine „Union“ begreift, was durch die Aufstellung eigener CSU-Programme zusätzlich zum gemeinsamen Unionsprogramm bei den letzten drei Bundestagswahlen ein Stück weit an Plausibilität verloren hat. Für Union und Grüne sind zudem Optionen attraktiver, die ihnen das Kanzleramt eröffnen. Eine glaubwürdige grün-rot-rote Bündnisoption könnte Union und FDP zu größeren Zugeständnissen gegenüber den Grünen und ggf. der SPD bewegen. Fiele neben dieser einzigen denkbaren lagerinternen Option hingegen auch die Ampelkoalition arithmetisch weg, wäre die Union als – dann höchstwahrscheinlich auch: führende – Regierungspartei unumgänglich. Sie könnte in den Sondierungen entsprechend offensiver auftreten, insbesondere, falls sie über mehrere Koalitionsoptionen verfügen sollte. Die FDP muss nach dem Präzedenzfall mit Jamaika 2017 den Eindruck vermeiden, sie gehe der Regierungsverantwortung lieber aus dem Weg. Von sich aus dürfte sie Sondierungen daher allenfalls beenden, solange ihr eine weitere Machtoption verbleibt. Ggf.

21 Richard Hilmer und Jérémie Gagné: Die Bundestagswahl 2017: GroKo IV – ohne Alternative für Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 49 (2018), H. 2, S. 372-406, hier S. 399.

22 Michael A. Leiserson: *Coalitions in Politics. A Theoretical and Empirical Study*, New Haven 1966, S. 151.

könnte sie sich dadurch gezwungen sehen, größere Konzessionen zu machen. Mehrere gangbare Optionen könnten sich auch gegenseitig blockieren, etwa wenn zwischen einem Jamaika- und einem „Ampel“-Bündnis, für die jeweils FDP und Grüne gebraucht werden, die Liberalen Ersteres befürworten und die Grünen Letzteres. Lindner machte seine Präferenzordnung bereits deutlich, indem er Jamaika- und Deutschland-Koalition als gleichwertige Optionen bezeichnete, die Ampel hingegen als inhaltlich und rechnerisch abwegig.

Die Koalitionsfrage verkompliziert sich angesichts der zunehmenden Zersplitterung des Parteiensystems. Spätestens seit dem Hinzutreten der AfD müssen die traditionellen lagerinternen Zweierkoalitionen, deren umfassende inhaltliche Schnittmengen ein Werben mit der jeweiligen Wunschkoalition für die Parteien attraktiv erscheinen ließen, als chancenlos gelten. Über ihre Präferenzen zwischen verschiedenen in der eigenen Anhängerschaft deutlich weniger beliebten Bündnisoptionen schwiegen sich die Parteien daher schon im Wahlkampf 2017 aus. Um angesichts der Konturlosigkeit in der Koalitionsfrage nicht in den Verdacht politischer Beliebigkeit zu geraten, stellten bis auf die CDU alle potenziellen Koalitionäre mehr oder weniger umfangreiche inhaltliche Bedingungskataloge für ihre Regierungsteilnahme auf.²³ Dies scheint sich ebenfalls zu wiederholen: Grünen-Co-Chef Robert Habeck erhob schon früh ein Tempolimit auf Autobahnen zur unverhandelbaren Bedingung für den Koalitionseintritt seiner Partei. Der CSU-Vorsitzende Markus Söder erklärte die Erweiterung der Mütterrente für Mütter vor 1992 geborener Kinder für unabdingbar. Schon 2013 und 2017/18 hatte es die CSU geschafft, programmatische Steckenpferde wie die „Ausländermaut“ und die „Obergrenze“ nicht nur gegen den Widerstand der übrigen Koalitionspartner, sondern auch gegen die Schwesterpartei durchzusetzen. FDP-Chef Lindner erteilte jedweden Steuererhöhungen eine unmissverständliche Absage. Außerdem soll er intern bereits ausgeschlossen haben, Baerbock zur Kanzlerin zu wählen, und dies auch öffentlich wiederholen wollen, sofern die Umfragezahlen dies relevant erscheinen lassen sollten. Dies würde eventuelle Ampel-Verhandlungen erheblich belasten. Für eine eventuelle Jamaika-Koalition formulierte Lindner überdies die Bedingung, dass die Grünen nicht das Finanzressort bekommen dürften,

23 Volker Best: Von der „Ausschließeritis“ über die „Ausschweigeritis“ zur „Konditionitis“. Koalitionssignale vor der Bundestagswahl 2017, in: *regierungsforschung.de*, 20. September 2017, <https://regierungsforschung.de/von-der-ausschliesseritis-ueber-die-ausschweigeritis-zur-konditionitis-koalitionssignale-vor-der-bundestagswahl-2017> [Stand: 04.07.2021].

das sich im Laufe des letzten Jahrzehnts aufgrund seines Querschnitts-Charakters zum machtvollsten und damit begehrtesten Ministerium entwickelt hatte. Walter-Borjans schloss kurzzeitig eine abermalige Junior-Rolle der SPD auch in einer von den Grünen geführten Regierung aus, sah sich aber bald zum Zurückrudern genötigt.

Schwierige Verhandlungen, vielleicht auch ungewöhnliche Lösungen

Die Verhandlungen könnten damit wieder ähnlich schwierig werden wie 2017/18. Das mehr oder weniger problemlose Funktionieren lagerübergreifender Bündnisse in vielen Bundesländern, wo der Schwerpunkt auf der Verwaltung liegt, kann nicht einfach auf den Bund übertragen werden, wo es zentral um die Gesetzgebung geht.²⁴ Am Ende könnte es durchaus ungewöhnlicher Lösungen bedürfen, um eine Einigung zu erzielen. So könnte dem FDP-Vorbehalt gegenüber einer Kanzlerin Baerbock eventuell dergestalt begegnet werden, dass für die ersten ein oder zwei Jahre Habeck und/oder (bei ähnlichem Abschneiden von Grünen und SPD) Scholz die Kanzlerschaft übernimmt und die FDP 2023 dann doch Baerbock mitwählt, die dann um zwei Jahre Erfahrung als Ministerin reicher wäre. Eine Rotation der Kanzlerschaft könnte im Falle eines nur knappen Vorsprungs der Grünen eventuell auch eine „goldene Brücke“ für die Union in eine grün-schwarze Koalition darstellen. Sollte die Union besser abschneiden als die Grünen, dürften sie angesichts ihres Selbstverständnisses als natürliche Kanzler*innenpartei das Regierungschef-Amt nicht zu teilen bereit sein. Im Falle einer linken Mehrheit wäre eine grün-rote Minderheitsregierung (bei ähnlichem Abschneiden beider Parteien eventuell auch mit rotierender Kanzlerschaft) denkbar, die in der Innenpolitik vorwiegend mit der Linkspartei kooperiert und in der Außenpolitik an die staatspolitische Verantwortung von Union und FDP appelliert.²⁵ Perspektivisch sollte über eine Wahlsystemreform nachgedacht werden, die den Wähler*innen wieder eine direktere Mitsprache über die Regierungsbildung einräumt.²⁶ ▲

24 Wilhelm Knelangen: Funktioniert „Jamaika“ nur in Schleswig-Holstein? In: *Jahrbuch des Föderalismus 2018*, hg. v. Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Baden-Baden 2018, S. 202-213.

25 Volker Best: Die Zukunft des Regierens. Neue Formate im Vielparteiensystem, in: *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden 2021, i. E.

26 Volker Best: Make Regieren Great Again, 1. März 2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/veraenderungen-in-parteistrukturen-muessen-sich-auch-im-wahlsystem-widerspiegeln-16065962.html> [Stand: 04.07.2021].

Impressum

Einsichten und Perspektiven
hg. von der Bayerischen Landeszentrale
für politische Bildungsarbeit
Verantwortlich: Rupert Grübl, Monika Franz

Redaktion dieses Heftes: Monika Franz, Christina Gibbs, Markus Baar, Andreas Hesse

Titelbild: Im Pekinger Nationalstadion wird der Partei anlässlich des 100. Geburtstages gehuldigt, am Himmel explodiert ein ausuferndes Feuerwerk. Foto: Lintao Zhang/Getty Images

Gestaltung: MUMBECK – Agentur für Werbung GmbH, Schlieffenstraße 60, Wuppertal

Druck: Aumüller Druck GmbH & Co. KG, München/Regensburg

Die Beiträge stellen keine Meinungsäußerung der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Die Landeszentrale konnte die Urheberrechte ggf. nicht bei allen Bildern dieser Ausgabe ermitteln. Sie ist aber bereit, glaubhaft gemachte Ansprüche nachträglich zu honorieren. Die Redaktion trägt der gesellschaftlichen Diskussion über geschlechter- bzw. gendergerechte Sprache Rechnung, indem die Schreibweisen der Texte variieren.

Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit
Englschalkinger Str. 12
81925 München
Telefon: 089 9541154-00
Fax: 089 9541154-99
landeszentrale@blz.bayern.de
www.blz.bayern.de

BLZ AUF SOCIAL
MEDIA

