

Alexander Mittag

Schwarz-gelbe Reformen im Bund

Gegen die eigene Identität?



Nomos

„Parteien und Wahlen“ – so der Titel der Reihe – sind zentral für die politische Willensbildung. Bei Wahlen entscheiden Bürgerinnen und Bürger darüber, wem sie die politische Führung anvertrauen. Wahl heißt allerdings immer: Herrschaft auf Zeit. Und Wahl heißt auch: Auswahl. Eine repräsentative Demokratie benötigt Parteien als Mittler zwischen der Bevölkerung und der Regierung. Diese dienen der politischen Führungsauslese, wollen politische Verantwortung übernehmen und sollen unterschiedliche Interessen artikulieren. Sie selbst sind dem Postulat der innerparteilichen Demokratie verpflichtet. Bei aller Kritik an ihnen: Eine demokratische Alternative zu ihnen gibt es nicht.

In dieser Reihe sollen Bücher mit einschlägigem Inhalt veröffentlicht werden: Monographien und Sammelbände. Dabei kann es sich um Themen handeln, denen grundlegende oder denen aktuelle Relevanz zukommt. Das Spektrum ist weit gespannt. Es reicht von Wahlanalysen über Studien zum Parteiensystem oder zu einzelnen Parteien. Auch die lange vernachlässigte Koalitionsforschung findet Berücksichtigung. Gleiches gilt für die Parlamentarismus- und die Wahlsystemforschung. Die Herausgeber wollen wichtige Analysen im Umkreis der Themen Parteien und Wahlen einer breiteren Öffentlichkeit vorstellen. Parteienkritik und alternative Partizipationsformen als Herausforderungen für die Parteiendemokratie gehören dazu. Möge dieses Themenspektrum auf Interesse bei einem größeren Leserkreis stoßen: bei interessierten Beobachtern der Politik, bei Multiplikatoren der politischen Bildung und bei der Wissenschaft.

Parteien und Wahlen

herausgegeben von

Prof. Dr. Eckhard Jesse, Technische Universität Chemnitz

Prof. Dr. Roland Sturm, Friedrich-Alexander-Universität

Erlangen-Nürnberg

Band 19

Alexander Mittag

Schwarz-gelbe Reformen im Bund

Gegen die eigene Identität?



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

Zugl.: Chemnitz, Technische Univ., Diss., 2019

u.d.T.: Die kontraidentitäre Reformpolitik der schwarz-gelben Bundesregierung 2009 bis 2019 und ihre Durchsetzung

ISBN 978-3-8487-6605-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-0742-8 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*Meinen Eltern
Beatrix und Dieter Mittag*

Vorwort der Herausgeber

War die schwarz-gelbe Koalition in den ersten 50 Jahren der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die häufigste Koalitionsvariante, so hat sie es in den letzten 20 Jahren nur in einer einzigen Legislaturperiode gegeben: von 2009 bis 2013. Der finanzielle Gestaltungsspielraum war angesichts der Staatsschuldenkrise in einigen Ländern der EU eingeschränkt, die FDP, die auf Steuersenkung gesetzt hatte, stark in der Defensive. Alexander Mittag nimmt sich dieser Phase unter einer spezifischen Frage an.

Die vielfach erwartete – und gerade von der FDP begrüßte – Steuerreform blieb aus. Jedoch gab es während der schwarz-gelben Koalitionsregierung drei unerwartete – weil nicht im Koalitionsvertrag vorgesehene – Reformen: die Umgestaltung des Arzneimittelmarktes der Gesetzlichen Krankenversicherung (2010), die Aussetzung (faktisch: Abschaffung) der allgemeinen Wehrpflicht (2011) sowie den Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie (2011). Diese Reformen, schon in der ersten Hälfte der Legislaturperiode, waren auch deshalb keineswegs erwartet worden, weil sie nicht recht zum Image der „bürgerlichen“ Regierung passten.

Sie wiesen, meint der Autor, einen „kontraidentitären“ Charakter auf. Seine Leitfrage lautet: „Welche Bedingungsfaktoren können dazu führen, dass Parteien eine Reform umsetzen, die der eigenen Identität in dem jeweiligen Politikfeld entgegensteht?“ Sie ergänzt er um vier Unterfragen: nach den Ursachen für die Reform, nach der Rolle der Fachminister, nach dem Gelingen der Reform trotz der Vetospieler, nach den Auswirkungen auf die Programmatik der Parteien. Die Hypothese lautet: „Kontraidentitäre Reformen bedürfen einer breiten Legitimation durch die innerparteilichen Entscheidungsgremien“ (Hervorhebung im Original).

Der Schwerpunkt betrifft bei allen drei Komplexen die mögliche Identitätsbildung der Parteien durch Policy-Positionierung, erörtert u. a. anhand der Grundsatz- und Wahlprogramme. Die dominante Rolle der Kanzlerin bei der Wende in der Energiepolitik erhellt die starke Macht der Exekutive, unabhängig von der jeweiligen Partei-Identität. Bei den „Reformverläufen im Policy-Cycle“ ist dieselbe Struktur gewählt worden (Problemkonstellation, Agendasetting, Politikformulierung, Politikimplementierung, Politikevaluierung). Wurde das Arzneimittelneuordnungsgesetz gegen das Votum der SPD, der Partei Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen verab-

schiedet, so enthielt die Aussetzung der Wehrpflicht auch die Zustimmung der Grünen, und der Abschied von der friedlichen Nutzung der Kernenergie fand die Unterstützung der SPD wie die der Grünen.

Die Ursachen für die Reformen sind jeweils unterschiedlich; die Rolle der Fachminister ist es ebenso – Karl-Theodor zu Gutenberg trug den Reformprozess höchst offensiv voran; die Reformen gelangen wegen des Fehlens starker Vetospieler nicht zuletzt deshalb so schnell; die Wirkungen der Reformen auf den drei unterschiedlichen Politikfeldern sind nachhaltig. Die Hypothese aus der Einleitung beantwortet Mittag eindeutig positiv. Er hat eine solide „literaturbasierte Fallanalyse“ vorgelegt und sich in drei zum Teil komplizierte Politikfelder eingearbeitet, die Haltung der Parteien zu ihnen ermittelt und dabei den Wandel mitsamt seinen Ursachen untersucht. Dies war vorher so noch nicht geleistet worden. Durch die starke Einbeziehung der Parteien setzt er die Akzente etwas anders als der große Teil der einschlägigen Forschung, für welche die Exekutive im Zentrum steht. Der Autor hat durch die Verbindung der theoretischen Ansätze mit den empirischen Gegebenheiten eine gute Arbeit verfasst, bei welcher der Anteil des analytischen Charakters mindestens so stark ist wie jener des deskriptiven. Auch die Systematik in den zentralen Kapiteln überzeugt. Die Nachvollziehbarkeit ist gegeben, Monokausalität in der Argumentation vermieden.

Alexander Gallus, Eckhard Jesse, Roland Sturm

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	13
Verzeichnis der wiederkehrenden Abkürzungen	14
1. Einleitung	16
1.1 Problemstellung	16
1.2 Aufbau	24
1.3 Forschungsstand	26
2. Methodik und Analyserahmen	39
2.1 Fallauswahl	39
2.2 Methodenauswahl und Forschungsdesign	41
2.3 Identität einer Partei	46
2.3.1 Annäherung	46
2.3.2 Operationalisierung	52
2.4 Der Policy-Cycle als heuristischer Ordnungsrahmen	60
2.5 Phasen des Policy-Cycle	61
2.5.1 Problemkonstellation	61
2.5.2 Agendasetting	63
2.5.3 Politikformulierung	64
2.5.4 Politikimplementierung	65
2.5.5 Politikevaluierung	67
2.6 Vetospieler-Konstellation	68
2.6.1 Relevanz der Vetospieler	68
2.6.2 Parteiexterne Vetospieler	69
2.6.3 Parteiinterne Vetospieler	71
2.6.4 Operationalisierung	73

3. Ausgangsbedingungen	77
3.1 Frühe Nutzenbewertung von Arzneimitteln im politischen Diskurs	77
3.1.1 Charakteristika des Politikfeldes	77
3.1.2 Identitätsbildung der Parteien durch Policy-Positionierung?	87
3.1.2.1 Initiatoreffekt	87
3.1.2.2 Programmatik	92
3.1.2.3 Polarisierung	93
3.1.2.4 Identifikation mit dem Führungspersonal einer Partei	94
3.1.2.5 Positionierung in Regierungsverantwortung und Opposition	96
3.1.3 Vereinbarungen des Koalitionsvertrages 2009	96
3.2 Allgemeine Wehrpflicht im politischen Diskurs	99
3.2.1 Charakteristika des Politikfeldes	99
3.2.2 Identitätsbildung der Parteien durch Policy-Positionierung?	102
3.2.2.1 Initiatoreffekt	102
3.2.2.2 Programmatik	112
3.2.2.3 Polarisierung	118
3.2.2.4 Identifikation mit dem Führungspersonal einer Partei	121
3.2.2.5 Positionierung in Regierungsverantwortung und Opposition	126
3.2.3 Vereinbarungen des Koalitionsvertrages 2009	129
3.3 Friedliche Nutzung der Kernenergie im politischen Diskurs	131
3.3.1 Charakteristika des Politikfeldes	131
3.3.2 Identitätsbildung der Parteien durch Policy-Positionierung?	138
3.3.2.1 Initiatoreffekt	138
3.3.2.2 Programmatik	147
3.3.2.3 Polarisierung	152
3.3.2.4 Identifikation mit dem Führungspersonal einer Partei	157
3.3.2.5 Positionierung in Regierungsverantwortung und Opposition	160
3.3.3 Vereinbarungen des Koalitionsvertrages 2009	165

3.4	Fazit – eine Frage der Identität	167
4.	Reformverläufe im Policy-Cycle	177
4.1	Reform des Arzneimittelmarktes	177
4.1.1	Problemkonstellation	177
4.1.2	Agendasetting	183
4.1.3	Politikformulierung	188
4.1.4	Politikimplementierung	193
4.1.5	Politikevaluierung	198
4.2	Aussetzung der Wehrpflicht	200
4.2.1	Problemkonstellation	200
4.2.2	Agendasetting	211
4.2.3	Politikformulierung	216
4.2.4	Politikimplementierung	224
4.2.5	Politikevaluierung	229
4.3	Wende in der Energiepolitik	231
4.3.1	Problemkonstellation	231
4.3.2	Agendasetting	238
4.3.3	Politikformulierung	246
4.3.4	Politikimplementierung	253
4.3.5	Politikevaluierung	257
4.4.	Fazit – eine Frage der Identitätsabkehr	260
5.	Vergleich	263
5.1	Reformursachen	263
5.2	Reformverläufe	265
5.3	Bedeutung der parteiexternen Vetospieler	267
5.4	Bedeutung der parteiinternen Vetospieler	271
5.5	Bedeutung der handelnden Personen	274
6.	Schlussbetrachtung	278
6.1	Fazit	278
6.2	Methodenkritik	286
6.3	Entwicklungen seit 2013 und Perspektiven	288

Inhaltsverzeichnis

7. Quellen und Literatur	293
7.1 Quellen	293
7.2 Literatur	312

Danksagung

Die vorliegende Arbeit ist die leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die im Dezember 2019 von der Philosophischen Fakultät der Technischen Universität Chemnitz angenommen wurde.

Für die vielfältig erfahrene Unterstützung auf dem Weg zur Promotion möchte ich mich an dieser Stelle sehr gerne bei den Menschen bedanken, die meine Dissertation gefördert und damit letztlich ermöglicht haben.

Ein ganz besonders herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Eckhard Jesse für die Betreuung dieser Arbeit, sein immerwährendes Verständnis für die Herausforderungen einer nebenberuflichen Promotion sowie für einen jederzeit positiven und motivierenden Austausch. Er hat die Dissertation nicht nur wissenschaftlich begleitet, sondern er stand mir jederzeit mit Rat und Tat zur Seite.

Prof. Dr. Alexander Gallus gebührt ein großer Dank für die Erstellung des Zweitgutachtens und Prof. Dr. Eric Linhart danke ich für die Übernahme des Vorsitzes in der Promotionskommission. Darüber hinaus danke ich Jun.-Prof. Dr. Tom Mannewitz sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Doktorandenkreises von Eckhard Jesse für wertvolle Denkanstöße und Anregungen in den vergangenen Jahren.

Mein Dank gilt ebenso Thomas Spengler und Volker Trotte für die stets konstruktive Begleitung des Schreibprozesses und die Unterstützung beim Lektorat dieser Dissertation.

Ein ganz besonders liebevoller Dank gebührt meiner Frau Antje für ihren positiven Zuspruch, ihre Geduld und ihr fortwährendes Verständnis für die Zeit, die ein Dissertationsprojekt beansprucht. Gemeinsam mit meinem Sohn ist sie mein starker Rückhalt, ohne den die Promotion nicht möglich gewesen wäre.

Abschließend möchte ich meinen Eltern danken, die mir mein Studium und damit meinen weiteren Lebensweg ermöglicht haben. Sie sind mir in allen Lebenslagen immer eine wichtige und verlässliche Stütze. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Februar 2020

Alexander Mittag

Verzeichnis der wiederkehrenden Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMNOG	Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AtGÄndG	Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMU	Bundesministerium für Umwelt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union Deutschlands
DAtK	Deutsche Atomkommission
DKG	Deutsche Krankenhausgesellschaft
DP	Deutsche Partei
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EU	Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
FWD/FWDL	Freiwilliger Wehrdienst/Freiwillig Wehrdienstleistende
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-WSG	GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz
GSK	Gesundheitssatellitenkonto
IQWiG	Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrags

Verzeichnis der wiederkehrenden Abkürzungen

PEI	Paul-Ehrlich-Institut
PKV	Private Krankenversicherung
RSK	Reaktor-Sicherheitskommission
SGB V	Fünftes Buch Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
vfa	Verband Forschender Arzneimittelhersteller
WehrRÄndG	Wehrrechtsänderungsgesetz