

1. Einleitung

Eine Analyse der Delegationskette von der Wahl zur Koalition

»Die Ampel-Parteien müssen ihre Versprechen brechen« (Sauga 11.10.2021) – so titelte der Spiegel, als die Sondierungsgespräche zwischen der SPD, den Grünen und der FDP in Gang kamen. Der Titel macht einesteils die besondere Herausforderung deutlich, vor der das ungewöhnliche Bündnis stand: Es mussten gemeinsame Positionen zwischen diesen unterschiedlichen Partnern gefunden werden. Andernteils verbirgt sich dahinter aber auch eine generelle Skepsis, ob Parteien ihre Wahlversprechen halten, wenn sie in die Regierung eintreten. Beiden Aspekten widmet sich dieses Buch: Welche Bedeutung haben Politikversprechen ganz allgemein und wie hat sich die Situation während der Bundestagswahl und der Regierungsbildung im Jahre 2021 dargestellt?

Die Ampelkoalition ist ein Novum in der Bundesrepublik: ein ungewöhnliches Dreierbündnis und keine Wunschkoalition. Sie ist das erste Dreierbündnis auf der Bundesebene seit den 1950er Jahren und löst eine 16-jährige Phase der »Merkelregierungen« ab: von 2005 bis 2021 war die Christdemokratin Angela Merkel Bundeskanzlerin. In dieser Zeit hat sie vier Regierungen angeführt, davon drei Große Koalitionen mit der SPD, bevor sie sich entschied, im Jahr 2021 nicht erneut anzutreten. Bei dieser besagten Bundestagswahl erlitt die Union einen schweren Verlust. Sie verlor im Vergleich zu 2017 neun Prozentpunkte und war damit nicht mehr stärkste Kraft. Dieses Privileg kam der SPD mit mehr als 25 Prozent der Stimmen und einem Zugewinn von über fünf Prozentpunkten zu. Die meisten Zugewinne erzielten jedoch die Grünen. Sie kletterten von neun auf fast 15 Prozent. Dennoch reichte es am Ende für keine Wunschkoalition: eine rot-grüne Koalition war

weit von einer Mehrheit entfernt und auch für Rot-Grün-Rot reichte es nicht. Hier wurden die Folgen der Fragmentierung des Parteiensystems sichtbar. Spätestens mit dem Einzug der AfD 2017 wurde die Mehrheitsbildung im Parlament zu einer Herausforderung und Wunschkoalitionen im »linken« oder »rechten« Lager zu einer Utopie. Die letzten beiden Koalitionsbildungen endeten so in einer Großen Koalition. Besonders nach der Bundestagswahl 2017 wurde dies als Niederlage empfunden; die SPD sträubte sich lange gegen eine Koalition mit der Union, aber nach den gescheiterten Jamaika-Verhandlungen gab es kaum eine Alternative. 2021 stand die Große Koalition, die rein rechnerisch als einziges Zweierbündnis möglich gewesen wäre, nicht zur Debatte. Stattdessen wurden Dreierbündnisse diskutiert: neben der Ampel wäre die Bildung einer Jamaika-Koalition aus CDU/CSU, Grünen und FDP möglich gewesen. In bilateralen Gesprächen wurden die Optionen zunächst sondiert: besonders zwischen Grünen und FDP gab es Redebedarf. Ende November 2021 einigten sich schließlich die Ampelkoalitionäre auf die Bildung einer gemeinsamen Regierung, einer selbsternannten »Fortschrittskoalition«.

Aber wie war die Ausgangslage und wie hatten sich die sechs Bundestagsparteien thematisch vor der Wahl aufgestellt?¹ Welche Positionen haben sie im Bundestagswahlkampf 2021 vertreten? Wie groß war die programmatische Nähe, wie groß waren die Differenzen zwischen den Parteien? Und wie kam es zur Bildung einer Koalition aus SPD, Grünen und FDP? Worauf haben sich die Koalitionäre geeinigt und wer konnte sich bei welchen Punkten (nicht) durchsetzen? Im Kern geht es also um die Frage, ob und wie weit die Delegationskette vom Wahlergebnis bis zum Regierungsprogramm und Regierungshandeln funktioniert. Mit ihrem Wahlverhalten haben die Wähler:innen eine Auswahl aus den Angeboten der Wahlprogramme getroffen (Thomassen/Schmitt 1997: 168). Die Parteien erhalten damit ein politisches Mandat, und wenn sie zur Mehrheit gehören, ein Regierungsmandat (Manin et al. 1999: 30–33). Was in den Wahlprogrammen der Koalitionsparteien – in Deutschland sind es bisher immer Koalitionsregierungen gewesen – versprochen wurde, sollte im Sinne der Delegationskette in

1 Die CDU und CSU werden in diesem Buch als eine Partei betrachtet. Für die Bundestagswahlen veröffentlichen die Unionsparteien ein gemeinsames Wahlprogramm, das auch Grundlage unserer Untersuchung ist.

einen Koalitionsvertrag, also ein Regierungsprogramm gegossen werden. Und schließlich sollte erwartbar sein, dass das im Regierungsprogramm Versprochene auch in die Tat umgesetzt wird. Um zu beurteilen, wie gut dieser demokratische Prozess gelingt und wie funktionsfähig die Delegationskette ist, sind Antworten auf die genannten Fragen zu geben.

Das Buch beantwortet diese Fragen zunächst anhand einer generellen Betrachtung der von den Parteien und der Koalition vertretenen Positionen und deren Schwerpunktthemen. Der Hauptfokus liegt aber auf der detaillierten Analyse von vier zentralen Politikzielen: Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Digitalisierung im Gesundheitswesen. Die Analyse erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren, das den Prozess des Wahlkampfs bis zur Regierungsbildung chronologisch widerspiegelt: beginnend mit den Wahlprogrammen der im Bundestag vertretenen Parteien, über das Sondierungspapier bis schließlich zum Koalitionsvertrag. In allen Dokumenten werden die enthaltenen Positionen und Versprechen zu den vier Politikzielen identifiziert. Politikversprechen sind definiert als Maßnahmen oder Ziele, zu deren Umsetzung oder Erreichung sich Parteien oder Regierungen verpflichten (Thomson et al. 2017).

Die Auswahl der vier Politikziele steht exemplarisch für relevante Politikbereiche, die für die »Zukunftscoalition« von besonderer Bedeutung sind und einesteils neue Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ansprechen, anderenteils auch weiter zurückreichende Konflikte des gesellschaftlichen Zusammenlebens berühren. Die Politikziele umfassen gesellschafts-, aber auch wirtschaftspolitische Aspekte. Im Kern geht es bei der Familien- und Bildungspolitik um die Umverteilung staatlicher Ressourcen zur Gestaltung einer sozialen Gesellschaft. Bei der derzeitigen Verkehrspolitik mit dem Schwerpunkt auf der Verkehrswende und der Digitalisierungspolitik geht es um zentrale Modernisierungsimpulse mit unterschiedlichen Zielrichtungen: ökologische Nachhaltigkeit einerseits und infrastrukturelle Modernisierung andererseits.

Die *Verkehrswende* als Politikziel gehört in das größere Politikfeld Verkehr, das seiner Natur nach ein Querschnittsthema ist. Es berührt mehrere Dimensionen, die miteinander integriert werden müssen. Es bedarf der technischen, sozialen, politischen und ökologischen Integration (Schwedes 2019: 205), weil Verkehr als Infrastruktur für Versorgung, Konsum, Produktion und Mobilität von zentraler Bedeutung ist.

Das Politikziel Verkehrswende innerhalb der Verkehrspolitik hat eine überragende Bedeutung, da der Verkehr nach der Energieversorgung mit einem Anteil von 20 Prozent zweitgrößter Produzent aller CO₂-Emissionen und der einzige Sektor ist, in dem die CO₂-Emissionen weiter ansteigen (Schwedes 2019: 194). Demzufolge hat das Politikziel im Zuge der Klimadebatten an besonderer Bedeutung und Relevanz gewonnen. Aber auch jenseits des drängenden Problems der klimaschädlichen Emissionen ergibt sich Handlungsbedarf durch die zunehmende Versiegelung der Landschaft für den Straßenbau, gesundheitliche Schäden durch Abgase oder eine wachsende Zahl an Staus. Die Verkehrswende beschäftigt sich mit all diesen Dimensionen der Verkehrspolitik. So geht es zum Beispiel um technologische Innovationen für Fahrzeugantriebe und die Förderung des Umstiegs auf ökologischere Verkehrsmittel. Ministeriell ist das Politikziel hauptsächlich im Bundesministerium für Digitales und Verkehr angesiedelt. Aufgrund der starken ökologischen Dimension des Themas und seiner großen ökonomischen Relevanz im »Land der Autobauer« ergeben sich allerdings auch starke Überschneidungen zu Zuständigkeiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Bildungsgerechtigkeit ist eines der zentralen, zeitüberdauernden gesellschaftspolitischen Themen, das aber besonders in den letzten Jahrzehnten – spätestens seit der PISA-Studie von 2000 – an Brisanz gewonnen hat. Auch die Corona-Pandemie hat die Defizite in diesem Bereich verstärkt sichtbar gemacht. Bildungsgerechtigkeit ist aus vielen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Perspektiven zentral. Sie hat einen großen Anteil an den Teilhabe- und Lebenschancen der Menschen, ist aber auch aus ökonomischer Sicht eine wichtige Determinante für das individuelle Einkommen und auch für die gesamtwirtschaftliche Produktivität. Bildungsgerechtigkeit lässt sich dem größeren Politikfeld Bildungspolitik zuordnen. Bildung liegt in der Kompetenz der Bundesländer. Das wurde direkt im 1949 aufgesetzten Grundgesetz verankert, um eine Zentralisierung und Manipulation der Bildung, wie es im NS-Regime der Fall war, zu vermeiden. Das ist sicherlich ein Grund dafür, warum das Politikfeld bundesministeriell noch nicht so lange verankert ist, wie etwa die Familienpolitik. Ursprünglich wurde Bildungspolitik dem 1955 gegründeten Bundesministerium für Atomfragen zugeordnet, welches 1962 schließlich in Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung umbenannt wurde. Mit der Grundgesetzänderung von 1969 wurden die Bundeskompetenzen in den Bereichen

Bildungsplanung und Forschungsförderung erweitert und schließlich ein Ministerium mit »Bildung« im Namen gegründet: das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, heutiges Bundesministerium für Bildung und Forschung (Weingart/Taubert 2006).

Familienpolitik ist schon seit 1953 durch ein Bundesministerium gesichert. Es ist ein zentrales Politikfeld, die *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* steht seit langem auf der Agenda und zählt regelmäßig zu den wichtigsten Wahlkampfthemen (APuZ 2017). Familienpolitik insgesamt widmet sich den Rahmenbedingungen für Familien, betreibt also Familienförderung. In der Familienpolitik geht es um soziale Aufgaben und Sozialpolitik; demographische Aspekte und auch seit langer Zeit die Frauenpolitik spielen eine Rolle. Mit dem speziellen Fokus auf der Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht es um Geschlechtergerechtigkeit ebenso wie um Lebensgestaltungschancen und arbeitsmarktpolitische Aspekte. Vereinbarkeit von Familie und Beruf berührt damit viele Aspekte, die zum Teil auch in andere Politikbereiche hineinreichen, so wie Kinderbetreuung, Ganztagschule, Kinderkrankentage und vieles mehr.

Auch das Politikziel *Digitalisierung im Gesundheitswesen* hat, wie die Verkehrswende, einen Schwerpunkt in der Modernisierung der Gesellschaft. Es ist ebenso wie die Verkehrswende ein zentrales Zukunftsthema, das durch die Corona-Pandemie besondere Dringlichkeit erlangt hat. Hinreichend schnelle und umfassende Informationsvermittlung und -verarbeitung, wie sie durch die Digitalisierung von Informationsströmen möglich sind, stehen hier ebenso im Vordergrund wie darüber hinausreichende infrastrukturelle Probleme in der Kranken- und Altenpflege. Es geht bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen langfristig nicht nur um bessere Informationsbestände, sondern auch um die Frage, ob bestimmte Bereiche der medizinischen Versorgung und der Pflege durch Digitalisierung an Effektivität, Versorgungssicherheit und Qualität gewinnen können. Ein besonderes Augenmerk gilt dem Datenschutz, da insbesondere Patient:innendaten eine hohe Sensibilität aufweisen, der bei der Digitalisierung Rechnung getragen werden muss. Die Digitalisierung im Gesundheitswesen ist ein Teilbereich der Gesundheitspolitik und maßgeblich beim Bundesministerium für Gesundheit angesiedelt.

Neben der spezifischen Betrachtung der Situation in Deutschland zur Bundestagswahl 2021 ist die Motivation dieses Buches auch, einen allgemeinen Beitrag zur Bedeutung von Politikversprechen zu leisten.

Die Umsetzung politischer Maßnahmen oder die Erreichung von Zielen zu versprechen, ist zentraler Bestandteil repräsentativer Demokratien. Vor der Wahl gegebene Versprechen sind Teil einer Art Tauschgeschäft: Parteien unterbreiten unterschiedliche politische Angebote und die Bürger:innen machen bei der Partei ihr Kreuz, die ihren eigenen Interessen am nächsten kommt (Downs 1957). Sie sprechen damit den Parteien Vertrauen aus und erwarten, dass nach der Wahl getan wird, was vor der Wahl versprochen wurde (Mansbridge 2003). Allerdings gibt es großes Misstrauen und das Narrativ von Politiker:innen und Parteien, die ihre Versprechen brechen, sobald sie an der Macht sind, ist in der Gesellschaft tief verankert (Naurin 2011) und wird von den Medien reproduziert (Müller 2020). Das ist erstaunlich, denn wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass Parteien deutlich mehr als die Hälfte ihrer Versprechen einhalten (Naurin et al. 2019).

Ein Teil der Erklärung für diese Lücke zwischen tatsächlicher Performanz und Wahrnehmung der Bürger:innen könnte in Ländern wie Deutschland dem Umstand geschuldet sein, dass sich Regierungen aus mehreren Parteien bilden. Ein Verhältniswahlsystem wie in Deutschland ist darauf ausgelegt, die Repräsentation der möglichst Vielen und nicht nur die der Mehrheit herzustellen. Das hat Koalitionsregierungen zur Folge, womit wiederum vorprogrammiert ist, dass nicht alle Wahlversprechen umgesetzt werden können, sondern es an vielen Stellen Kompromisse bedarf (Lijphart 2012; Powell 2000). In Koalitionsregierungen ist die Regel nicht eine 100-prozentige Durchsetzung von Parteizielen, sondern der Kompromiss. Insofern sind Versprechen in Wahlprogrammen als die Maximalforderung anzusehen, die in die Koalitionsverhandlung eingebracht wird. Ein Abweichen von diesen Forderungen ist entsprechend nicht zwangsläufig als Versprechensbruch zu beurteilen.

Vor diesem Hintergrund ist auch nicht erstaunlich, dass die durchschnittliche Erfüllungsrate von Wahlversprechen in Deutschland bei 60 Prozent liegt, hingegen in Ländern wie Großbritannien, wo Einparteieregierungen gebildet werden, bei 90 Prozent (Ferguson 2019; Thomson et al. 2017). In solchen Mehrheitswahlssystemen ist das Wahlprogramm identisch mit dem Regierungsprogramm. In Deutschland dagegen wird das Regierungsprogramm erst nach der Wahl im Koalitionsvertrag festgelegt – die Umsetzungsrate von Koalitionsverträgen liegt mit fast 80 Prozent deutlich über jener der Wahlprogramme (Vehrkamp/Matthieß 2018, 2021). Das entlastet die Parteien aber nicht davon,

möglichst viel von dem, was sie im Wahlprogramm versprochen haben, auch in das Regierungsprogramm einzubringen zu versuchen. Aus dieser Perspektive ist es besonders relevant zu fragen, auf welche Positionen und Vorhaben sich die Ampelkoalition geeinigt hat und durch welche Parteiprogrammatik der Koalitionsvertrag besonders geprägt ist.

Das Buch gliedert sich in 14 Kapitel. Im folgenden Kapitel wird zunächst der methodische Werkzeugkoffer beschrieben, mit dem die in diesem Buch gestellten Fragen angegangen werden. Die inhaltlichen Quellen für die Analyse, Wahlprogramme, Sondierungspapier und Koalitionsvertrag werden vorgestellt. Es wird geklärt, was überhaupt Positionierungen und Versprechen sind und wie sich inhaltliche Nähe und Distanz zwischen Parteien bestimmen lassen. Im zweiten Teil (Kapitel 3 bis 8) liegt der Fokus auf der Zeit vor der Bundestagswahl 2021. Kapitel 3 führt zunächst in den Wahlkampf ein: Wie hat sich die Situation 2021 dargestellt? Wer ist zur Wahl angetreten und welche Themen und Positionen haben die Parteien ganz allgemein vertreten? Die Kapitel 4 bis 7 wenden den Blick auf die vier fallspezifischen Untersuchungen zu Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Digitalisierung im Gesundheitswesen. Hier wird geklärt, wie wichtig diese spezifischen Politikziele für die Parteien waren, wie die Parteien sich zu ihnen positioniert haben, wie konkret die Wahlversprechen waren und wo sich zwischen den unterschiedlichen Parteien Kooperations- und Konfliktpotentiale abzeichneten. Kapitel 8 fasst die Befunde in einem Zwischenfazit zusammen. Im dritten Teil dieses Buches (Kapitel 9 bis 13) geht es schließlich um die Zeit nach der Wahl. In chronologischer Reihenfolge wird dabei in Kapitel 9 zunächst nach den Koalitionschancen und den Sondierungen gefragt. Wie groß sind die inhaltlichen Überschneidungen zwischen den je drei Partnern einer Ampel aus SPD, Grünen und FDP auf der einen Seite und einer Jamaika-Koalition aus Union, Grünen und FDP auf der anderen Seite? Und was genau ist bereits im Sondierungspapier der Ampelkoalition gelandet? Auch nimmt Kapitel 9 eine generelle Einordnung der Positionen und allgemeinen Themen im Koalitionsvertrag vor. Im Anschluss erfolgt die detaillierte Analyse des Koalitionsvertrags anhand der vier spezifischen Politikziele. Wie häufig tauchen sie im Koalitionsvertrag auf? Wie positioniert sich der Koalitionsvertrag und wie konkret sind die Versprechen? Schließlich wird in diesen Kapiteln auch geklärt, welche Parteiprogrammatik den Koalitionsvertrag besonders prägt. Wie also lässt sich der Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme zurückführen? Gibt

es auch Koalitionsversprechen, die keine Rückführung auf die Wahlprogramme zulassen? Im Schlusskapitel werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst. Wie stellt sich das Bild nun dar? Funktioniert die Delegationskette von den in den Wahlprogrammen festgehaltenen Versprechen zum Koalitionsvertrag? Dieses Kapitel nimmt abschließend eine Einordnung vor, welche Umsetzungschancen Koalitionsverträge allgemein haben, wie sich die spezifische Ausgangssituation für die Ampelkoalition im Besonderen darstellt und mit welchen Herausforderungen die Ampel voraussichtlich konfrontiert sein wird.