

2. Analysestrategie

Es geht in diesem Buch darum, zu analysieren, was Parteien vor der Wahl versprochen haben, welche Koalitionspotentiale sich daraus ergeben, und wie die Pläne und Positionen der Koalitionsparteien Eingang in das Regierungsprogramm gefunden haben. Dazu müssen eine Reihe von Fragen geklärt werden. Welche Positionen haben die Parteien in ihren Wahlprogrammen eingenommen? Welche Themen haben sie angesprochen? Was wurde von den Parteien versprochen? Wie konkret und damit überprüfbar sind die Versprechen? Was bedeuten die Versprechen der Parteien in ihren Wahlprogrammen für Nähe und Entfernung, also Koalitionsschancen zwischen den Parteien? Und wie finden diese Versprechen Eingang in den Koalitionsvertrag? Um diese Fragen zu beantworten, braucht es empirisches Material und empirische Methoden, das Material auszuwerten.

2.1 Das empirische Material: Wahlprogramme, Sondierungspapier und Koalitionsvertrag

Zur Beantwortung dieser Fragen werden drei Arten von Dokumenten ausgewertet: die Wahlprogramme, das Sondierungspapier und der Koalitionsvertrag. All dies sind Dokumente, die politische Inhalte zu einem bestimmten Zeitpunkt festschreiben und der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Sie spiegeln die chronologische Abfolge des politischen Prozesses und der Delegationskette wider. Vor der Wahl veröffentlichen Parteien ihre *Wahlprogramme*. In diesen Programmen artikulieren sie, wofür sie stehen. Sie halten ihre Vision für die Zukunft fest und unterbreiten Vorschläge, wie sie die politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen meistern wollen. Wahlprogramme haben zuallererst die Funktion, Wähler:innen zu informieren und zu

überzeugen, bei der entsprechenden Partei ihr Kreuz zu machen (Merz/Regel 2013). Aber Wahlprogramme haben darüber hinaus mindestens noch zwei weitere wichtige Funktionen: sie bündeln verschiedene innerparteiliche Interessen, binden die Parteifunktionäre und gewählten Repräsentant:innen an diese Ziele und dienen als eine Art parteiinternes Kontrollinstrument, um gegebenenfalls bei Abweichungen gegenzusteuern. Darüber hinaus haben Wahlprogramme die Funktion, potentielle Koalitionspartner zu informieren: die Parteien bekommen gegenseitig einen Eindruck davon, wofür die Mitbewerber:innen stehen und wo es ähnliche Interessen und damit Potential zur Zusammenarbeit gibt.

Die beiden anderen Programme entstehen, nachdem die Wahl stattgefunden hat. Das *Sondierungspapier* ist unter den drei Programmarten in der Regel das kürzeste. Es ist das Produkt der Sondierungsverhandlung und klopft bereits erste gemeinsame Programmpunkte einer potentiellen Koalitionsgemeinschaft ab. Es dient als eine Art vorbereitendes Dokument, bevor in die ausführlichen Koalitionsverhandlungen eingetreten wird. In der Sondierung geht es noch nicht darum, ein detailliertes gemeinsames Regierungsprogramm zu entwerfen, sondern zu eruieren, ob eine Zusammenarbeit denkbar und machbar wäre. Hier stecken die Parteien rote Linien ab und erörtern, ob es einen gemeinsamen Nenner und das nötige Vertrauen zueinander gibt, auf deren Basis eine gemeinsame Regierungsbildung möglich wäre. Das am Ende der Sondierungen veröffentlichte Sondierungspapier hat vor allem eine Kommunikationsfunktion. Es soll zum einen die Parteimitglieder von der Aufnahme von Koalitionsverhandlungen überzeugen und zum anderen den Wähler:innen die grobe Vision der potentiellen zukünftigen Koalition skizzieren.

Der *Koalitionsvertrag* schließlich schreibt als dritter Dokumenttyp das Regierungsprogramm der Koalition fest. Er ist zwar im rechtlichen Sinne kein bindender Vertrag, hat aber trotzdem eine hohe Verbindlichkeit (Strøm et al. 2010). Wie auch die Wahlprogramme hat der Koalitionsvertrag verschiedene Funktionen. Auf seiner Grundlage werden Arbeits- und Zeitplan für das Regierungshandeln entwickelt. Innerhalb der Koalition dient er dazu, sich gegenseitig zu kontrollieren und darauf zu achten, dass der andere Koalitionspartner – etwa durch die Kontrolle eines wichtigen Ministeriums – nicht von gemeinsamen Positionen abweicht (Thies 2001). So wird er auch als entsprechend expliziter Arbeitsauftrag an die Ministerien verstanden, die in ihrem Ressort Auf-

gabenpakete spezifizieren, um entsprechend der Planung die Gesetze vorzubereiten. Aus Sicht des demokratischen Repräsentationsauftrags der Regierenden ist die wichtigste Funktion aber wieder auf die Wähler:innen ausgerichtet. Der Koalitionsvertrag ist eine Vorausschau auf die zu erwartende Regierungspolitik der nächsten vier Jahre. Außerdem wird aus diesem Dokument ersichtlich, welche Partei welche der ihr – und ihren Wähler:innen – wichtigen Punkte durchsetzen konnte.

2.2 Die Methode: Inhaltsanalyse

Diese drei Dokumententypen werden inhaltsanalytisch ausgewertet. Dabei arbeiten wir uns in mehreren Schritten von der aggregierten Draufsicht zur detaillierten politikzielspezifischen Analyse vor. Im ersten Schritt verorten wir die Positionen, die die Parteien in den Dokumenten einnehmen in einem zweidimensionalen Raum, im zweiten Schritt blicken wir auf die thematischen Schwerpunkte in den Programmen. Im dritten Schritt zoomen wir noch einmal stärker in die Dokumente hinein und untersuchen die vier eingangs definierten Politikziele im Detail. Hier erfolgt zunächst die Bestimmung der Bedeutsamkeit der genannten Politikziele in den jeweiligen Programmen. Im Anschluss wird die Positionierung der Partei, bzw. der Koalition allgemein und zu dem jeweiligen Politikziel eingeordnet. Als drittes Element werden schließlich die Versprechen identifiziert und in ihrer Konkretheit bestimmt.

Für die Analyse arbeiten wir zunächst mit den vollständigen Dokumenten, um die allgemeinen Positionen und Themenschwerpunkte der Parteien zu bestimmen. Für die politikzielspezifische Auswertung stützen wir uns dagegen nur auf die Textpassagen, die sich jeweils mit einem der vier Politikziele beschäftigen.¹ Berücksichtigt werden hier alle dem Politikziel zuzurechnenden Textteile unabhängig davon, welche Position zu dem Politikziel besteht. Das bedeutet, dass sowohl Aussagen berücksichtigt werden, die sich für das Politikziel aussprechen, als auch jene, die dagegen stehen. Die Textauswahl erfolgt somit unabhängig davon, wie die jeweilige Partei das Politikziel auslegt. Sie schließt

1 Das heißt, es wurden nicht einzelne Wörter herausgezogen, sondern ganze Sätze oder auch Abschnitte, die das Politikziel diskutieren.

Äußerungen mit ein, die das Politikziel voranbringen wollen, aber auch solche, die ihm skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen.

Was ist wichtig? Zur Salienz von Themen und Politikzielen

Die Wahlprogramme der Parteien sind in aller Regel recht lang und behandeln eine Fülle an Themen, die die Problemlage der Gesellschaft Deutschlands insgesamt ansprechen wollen. Die Parteien betonen verschiedene Themen unterschiedlich häufig, z. B. sprechen die einen häufiger über Umwelt, während die anderen sich wiederum der Marktwirtschaft widmen. Mit diesen unterschiedlichen Themenschwerpunkten konkurrieren sie um die Gunst der Wähler:innen, so die Salienztheorie (Klingemann et al. 1994). Je häufiger ein Thema angesprochen wird, desto wichtiger ist dieses Thema für die Partei.

Entsprechend kann die Bedeutsamkeit eines Themas darüber bestimmt werden, wie viel Platz dieses Thema im Wahlprogramm einnimmt. Dafür wird auf inhaltsanalytische Verfahren zurückgegriffen. In der Wahlprogrammforschung hat sich dazu eine im Rahmen des Manifesto-Projekts entwickelte Methode etabliert. Dazu werden die untersuchten Dokumente für die Analyse in einzelne Aussagen unterteilt. Jede dieser Aussagen wird dann, einem Klassifikations-Schema folgend, einem von insgesamt 76 Themen zugeordnet. Beispiele für solche Themen sind der Ausbau des Wohlfahrtsstaates, Umweltschutz oder das Bewahren traditioneller Werte. Anhand dieser Kodierung lässt sich dann ermitteln, welchen Anteil die einzelnen Themen in den Programmen einnehmen. Man spricht hier von der relativen Bedeutung eines Themas oder auch Salienz. Dass die Bedeutung relativ ermittelt wird, trägt dem Umstand Rechnung, dass die Wahlprogramme der Parteien unterschiedlich lang sind. Ob eine Partei sich entscheidet, ein langes oder ein kurzes Wahlprogramm zu schreiben, hat aber nicht nur inhaltliche Gründe, sondern kann auch ein Stilfrage sein. Welche Form und Länge eine Partei wählt, ist hier irrelevant, vielmehr ist entscheidend, wie die Partei ihre Aufmerksamkeit zwischen den unterschiedlichen Themen aufteilt. Ganz konkret wird die Salienz als Anzahl der Aussagen zu einem Thema geteilt durch die Gesamtanzahl aller Aussagen des Wahlprogramms berechnet. Auch wenn die berechneten Anteile oft nur im einstelligen Bereich liegen, kann das Thema gemessen an der Gesamtprogrammatik trotzdem eine vergleichsweise große Wichtigkeit haben – die Bedeutung eines Themas ergibt sich

erst im Vergleich zwischen den Anteilen unterschiedlicher Themen in einem Programm und der unterschiedlichen Anteile zwischen den Parteien.

Zusätzlich zu den Analysen, die sich auf die Klassifikation des Manifesto-Projekts stützen, konzentrieren wir uns auf die bereits genannten vier Politikziele Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Digitalisierung im Gesundheitswesen. Die Bedeutung der Politikziele wird hier anhand ihres Textanteils in Bezug auf die Gesamtlänge des Dokuments berechnet. Dabei ist zu beachten, dass manche Bereiche nicht nur einem Politikziel zuzurechnen, sondern für mehrere relevant sind. So kann der Bereich Ganztagschule sowohl für das Politikziel Bindungsgerechtigkeit als auch für das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf relevant sein.

Welche Positionen beziehen die Parteien? Zur Verortung im politischen Raum und zu einzelnen Politikzielen

Aber Parteien unterscheiden sich nicht nur in der Bedeutsamkeit, die sie einem Thema zuschreiben, sondern auch hinsichtlich ihrer politischen Positionen. Wir schauen uns diese Positionen auf unterschiedlichen Ebenen an. Auf der höchsten, aggregierten Ebene lassen sich Parteien auf einer eindimensionalen Rechts-Links-Skala einordnen (Downs 1957). Allerdings spiegelt diese eindimensionale Betrachtung nicht immer die Komplexität des Wahlkampfs und die Präferenzen der Wähler:innen wider. Politische Einstellungen und Parteiprogrammatiken sind oft multidimensional (Enelow/Hinrich 1984). Darum werden Parteien oft in einem zweidimensionalen Raum auf der sozioökonomischen und der soziokulturellen Achse dargestellt. Die sozioökonomische Konfliktdimension dreht sich zugespitzt um die Frage, ob der Staat oder der Markt die Belange der Menschen regeln soll, die Endpunkte lassen sich als markoliberal versus staatsinterventionistisch bezeichnen. Markliberale Positionen sprechen sich für eine Reduktion staatlicher Eingriffe aus, sie befürworten die freie Marktwirtschaft und stehen einem Ausbau des Wohlfahrtsstaates eher skeptisch gegenüber. Staatsinterventionistische Positionen befürworten dagegen staatliche Eingriffe, sie votieren für einen Ausbau des Wohlfahrtsstaats und wollen den Markt regulieren. Die soziokulturelle Konfliktlinie beschäftigt sich mit gesellschaftspolitischen Fragen. Sie spannt sich zwischen den Polen liberal-progressiv und

autoritär-konservativ auf. Autoritär-konservative Positionen halten traditionelle Werte und Moralvorstellungen und den Nationalstaat hoch, Multikulturalismus stehen sie ablehnend gegenüber. Liberal-progressive Positionen zeichnen sich durch progressive Moralvorstellungen, Befürwortung von Multikulturalismus und die Unterstützung von Menschen- und Bürgerrechten aus (Volkens/Merz 2015: 104/105; Franzmann/Kaiser 2006: 172).

Neben der ideologischen Verortung der Parteien in einem ein- oder mehrdimensionalen Raum existieren auch Unterschiede zwischen den Parteien in Bezug auf ihre Positionierung zu spezifischen Politikzielen. Über eine qualitative Inhaltsanalyse werden daher im zweiten Schritt die Positionierung der Parteien zu den vier hier untersuchten Politikzielen bestimmt. Das heißt, die allgemeine Vision einer Partei, die sich in den konkreten Wahlversprechen widerspiegelt, wird zusammengefasst, verortet und gegen die Positionierungen der anderen Parteien gestellt. Von besonderem Interesse ist dabei, ob die Positionierung in den konkreten Bereichen ein Abbild der allgemeinen ideologischen Verortung der Partei ist, oder ob sich bei der politikzielspezifischen Betrachtung besondere, gar unerwartete Einstellungsmuster zeigen.

Was wird versprochen? Zur Definition und Konkretheit von Versprechen

Neben dem Umfang und den inhaltlichen Ausrichtungen der Äußerungen der Parteien zum jeweiligen Politikziel ist die Frage zentral, wie konkret oder vage Versprechen formuliert sind. Die Bestimmung des Grads der Konkretisierung von versprochenen Maßnahmen und Zielen ist ein wichtiges Maß, um einzuschätzen, wie detailliert sich die Parteien im Vorfeld mit dem entsprechenden Politikziel auseinandergesetzt haben. So wird sich etwa keine Partei gegen den Klimaschutz aussprechen, doch seine Umsetzung ist eine zweite Frage, deren Beantwortung zeigt, wie konkret die Vorschläge der Parteien tatsächlich sind.

Grundsätzlich lassen sich Äußerungen danach unterscheiden, ob sie sich auf die Vergangenheit oder auf die Zukunft beziehen (Müller 2022). Vergangenheitsbezogene Äußerungen sind etwa Berichte über das Geleistete, worüber besonders Regierungsparteien oft sprechen. Wir interessieren uns aber für in die Zukunft gerichtete Versprechen, die sich mit zunehmendem Grad der Konkretisierung in drei Kategorien einteilen lassen: rhetorische, vage und konkrete Versprechen.

Entscheidend für die Zuordnung in eine der drei Kategorien ist, ob sich die Erfüllung des Versprechens intersubjektiv überprüfen lässt (Thomson et al. 2017). Ein Beispiel für ein rhetorisches Versprechen ist etwa, Gerechtigkeit für alle Menschen zu fordern, ohne konkrete Vorschläge zu machen, wie dies zu erreichen ist. Ein vages Versprechen wäre z.B. die Initiierung eines Förderprogramms, um Gelder für den Krankenhausausbau bereitzustellen, ohne dass genau klar ist, in welchem Umfang Gelder bereitgestellt werden sollen oder um welches Programm es sich ganz konkret handelt. Bei einem konkreten Versprechen würde dann z.B. eine konkrete Summe festgelegt, die in die Krankenhaussanierung investiert werden soll.

2.3 Der Vergleich

Um schließlich die Koalitionschancen zu bestimmen, ist es wichtig, die Relation zwischen den Parteien in den Blick zu nehmen. Dabei ermitteln wir einesteils Kooperationspotentiale zwischen verschiedenen Parteien, die sich aus der Wahlprogrammatik ergeben. Anderenteils blicken wir auf die Beziehung zwischen Wahlprogrammen und Koalitionsvertrag. Ausgehend vom Koalitionsvertrag geht es hier zum einen darum, welche der Koalitionsversprechen sich auf die Wahlprogramme der Koalitionäre zurückführen lassen und welche parteipolitische Handschrift sich somit im Koalitionsvertrag durchgesetzt hat. Ausgehend von den Wahlprogrammen wird zum anderen analysiert, wie erfolgreich die Parteien darin waren, ihre Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag einzubringen.

Wo herrscht Einigkeit? Zur Überschneidung zwischen Wahlprogrammen

Für jedes der vier Politikziele werden die Überschneidung zwischen den Parteien und sich daraus ergebende Koalitionspotentiale herausgearbeitet. Insbesondere, wenn die Parteien schon in ihren Wahlprogrammen Aussagen gemacht haben, die zueinander passen, führt das im späteren Regierungshandeln zu größerem Erfolg, als wenn in einer Koalition ein Anliegen nur von einer Partei vorgetragen wird (Praprotnik 2017). Der Vergleich der in den Wahlprogrammen formulierten Ziele sagt zum einen etwas darüber aus, welche Parteien überhaupt in wel-

chen Fragen zueinander finden könnten, und zum anderen, wenn sie zueinander gefunden haben, welche Ziele dann relativ große Chancen hätten, auch realisiert zu werden.

Es gibt drei Arten der Relation zwischen Parteien und ihren Versprechen: gleiche oder ähnliche Zielsetzungen, gegensätzliche Zielsetzungen oder keine Bezüge. Koalitionspotentiale ergeben sich aus inhaltlichen Überschneidungen. Überschneidungen können vollständig sein, das heißt identische Maßnahmen oder Ziele werden versprochen. Meist aber sind solche Überschneidungen partiell, wenn zum Beispiel beide Parteien einen ähnlichen Richtungswechsel wollen, sich aber das konkrete Ausmaß der Veränderungen oder bestimmte Zahlen leicht unterscheiden, zum Beispiel die Höhe von Fördersummen.

Je unkonkreter ein Versprechen ist, desto schwieriger ist es, auf dessen Basis Koalitionspotentiale zu eruieren. Für die Analyse der Koalitionspotentiale und -hindernisse wurden daher nur Versprechen herangezogen, zu denen mindestens eine Partei einen konkreten Vorschlag gemacht hat. Da sich gleiche, ähnliche oder gegensätzliche Zielsetzungen auch nur bestimmen lassen, wenn mindestens eine weitere Partei sich zu diesem Versprechen geäußert hat, wurden außerdem nur die Versprechen aufgenommen, zu denen mindestens zwei Parteien ein Versprechen formuliert haben.

Wer und was setzt sich durch? Zur Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme

Um zu beantworten, wie sich die einzelnen Regierungsparteien in den Koalitionsverhandlungen durchsetzen konnten und welche Parteiprogrammatik sich im Regierungsprogramm wiederfindet, wird eine Analyse in zwei Richtungen vorgenommen. In einem ersten Schritt werden die vagen und konkreten Koalitionsversprechen auf die Wahlprogramme der Koalitionsparteien zurückgeführt. Hier wird analysiert, ob sich eine parteipolitische Dominanz erkennen lässt. Welche Partei konnte mehr Versprechen in den Koalitionsvertrag einbringen, welche weniger? In einem zweiten Schritt wird ausgehend von den Wahlprogrammen untersucht, wie viele ihrer Versprechen die Parteien in das gemeinsame Regierungsprogramm einbringen konnten und welche Versprechen es nicht in den Koalitionsvertrag geschafft haben.

Die Rückführung bzw. der Übertrag kann vollständig oder partiell sein. Auch wird untersucht, ob sich der Grad der Konkretetheit in die ei-

ne oder andere Richtung verändert hat. Die Wahlprogramme werden in dem Wissen formuliert, dass später eine Koalition gebildet wird, es also Absprachen mit dem potentiellen Koalitionspartner braucht. Der Koalitionsvertrag legt dann die Pläne für das konkrete Regierungshandeln fest. Hier gibt es gute Gründe dafür, wenig Interpretationsspielraum zuzulassen. Damit wird vermieden, dass es bei jedem Vorhaben immer wieder zu erneuten inhaltlichen Abstimmungen kommen muss und es werden die jeweiligen Interessen der Koalitionspartner gesichert. Es ist also durchaus plausibel zu erwarten, dass die Formulierungen in den Wahlprogrammen weniger konkret als im Koalitionsvertrag sind. Weiterhin lassen sich durch die Analyse, inwieweit Versprechen im Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme zurückgeführt werden können, Rückschlüsse auf die Konsensualität der Verhandlungen ziehen. Denn manche Versprechen haben ihren Ursprung in gleich mehreren Programmen, andere nur in einem einzigen. Das wiederum sollte sich darauf auswirken, wie leicht oder schwer den Koalitionären die Aufnahme in den Koalitionsvertrag fällt. Gemeinsame Wahlversprechen der Koalitionäre haben es wahrscheinlich leichter, in den Koalitionsvertrag Eingang zu finden, gegensätzliche Zielsetzungen dagegen stellen Herausforderungen dar, die entweder bewusst ausgeklammert oder aktiv durch Kompromisse aus dem Weg geschafft werden können.

