

9. Eine neue Koalition entsteht

9.1 Sondierungen – Die Ausgangslage

Nach der Bundestagswahl am 26. September 2021 standen die Parteien vor der Aufgabe, eine neue Regierungsmehrheit zu finden. Die alten Zweierbündnisse scheiterten entweder daran, dass ihnen ausreichend Stimmen für eine absolute Mehrheit fehlten oder – im Falle der Großen Koalition – niemand eine Neuauflage wünschte. Daher schien es zum ersten Mal seit Ende der 1950er Jahre auf Bundesebene auf ein Dreierbündnis hinauszulaufen. Im Gespräch waren hier zunächst sowohl eine Ampelkoalition (SPD, Grüne, FDP) als auch eine Jamaika-Koalition (Union, Grüne, FDP). Vor allem die Grünen und die FDP hielten sich in den ersten Tagen nach der Wahl beide Optionen offen, wenngleich es ein gewisses Momentum für eine Ampelkoalition gab, da die SPD stärkste Kraft geworden war. Doch wie der Blick zurück in die Geschichte der Bundesrepublik zeigt, stellte nicht immer die stärkste Partei im Bundestag auch den Kanzler oder die Kanzlerin. Findet eine andere Koalition größere inhaltliche Überschneidungen und schafft es, eine Mehrheit zu generieren, so kann auch eine andere Partei die Kanzlerin oder den Kanzler stellen. Entsprechend machten SPD und Union jeweils Gesprächsangebote an die beiden potentiellen Juniorpartner. Grüne und FDP wiederum hielten sich zunächst offen, welche Koalition sie eingehen würden. Ein echtes Novum in der Geschichte der deutschen Politik war sodann, dass das erste Sondierungsgespräch nicht auf Einladung des größten Koalitionspartners geführt wurde, sondern drei Tage nach der Wahl zwischen den Spitzen von Grünen (Annalena Baerbock und Robert Habeck) und FDP (Christian Lindner und Volker Wissing) stattfand. Das im Anschluss an dieses erste Gespräch von den vier Verhandler:innen gepostete Selfie ging schnell viral und vermittelte demonstrativ eine fröhliche und kollegiale Stimmung. Erst nach

dieser ersten Sondierungsrunde unter den Juniorpartnern trafen diese sich auch jeweils einzeln mit SPD und Union.

Wie groß also sind die inhaltlichen Überschneidungen zwischen SPD, Grünen und FDP auf der einen Seite und Union, Grünen und FDP auf der anderen Seite? Welches der beiden Bündnisse hätte es einfacher, Kompromisse zu schließen und wo liegen die großen Streitfragen? Wo überschneiden sich ihre Ziele und wo gibt es Verhandlungsbedarf? Auf Basis unserer Analysen der Wahlprogramme lässt sich genau betrachten, wie gut die potentiellen Koalitionspartner für eine gemeinsame Regierung gemacht sind.

Nähe und Distanz zwischen den Positionen der Koalitionspartner

Zu Beginn lohnt der Blick auf die Ergebnisse aus Kapitel 3. Dort wurden die Parteien in einem zweidimensionalen Raum verortet, und somit die unterschiedlichen Positionen der Parteien in sozioökonomischen und soziokulturellen Belangen herausgearbeitet (siehe Abbildung 3.1). Mit Blick auf die drei Ampelkoalitionäre ergibt sich hieraus ein zweischneidiges Bild.

In sozioökonomischen Fragen unterscheiden sich die Positionen der drei Parteien deutlich. Die SPD nimmt die staatsinterventionistische Position der drei ein, die FDP die marktliberalste Position, die Position der Grünen befindet sich zwischen den beiden, liegt allerdings näher an der SPD als an der FDP. Zwar nehmen die Parteien Die Linke und die AfD auf dieser Achse noch extremere Positionen ein, aber der Unterschied zwischen SPD und Die Linke auf der einen Seite und zwischen FDP und AfD auf der anderen Seite ist in sozioökonomischen Fragen nicht besonders groß. Die drei Koalitionäre decken somit fast die gesamte Bandbreite sozioökonomischer Positionen ab. So ist der SPD in ihrem Wahlprogramm der Wohlfahrtsstaatsausbau zum Beispiel doppelt so wichtig, wie der FDP. Die FDP wiederum betont in ihrem Wahlprogramm klar die freie Marktwirtschaft – ein Aspekt, der in den Programmen von Grünen und SPD fast gar nicht vorkommt. Entsprechend viel Verhandlungsgeschick brauchte es, um die hier bestehenden Differenzen zu überbrücken. Im Vergleich hätte es eine Jamaika-Koalition hier einfacher gehabt, denn die Position der Union in sozioökonomischen Fragen liegt zwischen FDP und Grünen. Die Unterschiede zwischen diesen drei Positionen fallen also etwas geringer aus.

Anders sieht es allerdings auf der soziokulturellen Dimension aus. Hier liegen die Positionen der drei Ampel-Parteien extrem nah beieinander. Zwischen SPD und FDP lässt sich kaum ein Unterschied erkennen, und auch die Position der Grünen ist nicht weit davon entfernt, auch wenn die Grünen noch etwas liberal-progressiver positioniert sind als die anderen beiden Koalitionäre. Die soziokulturellen Ziele der drei Parteien überschneiden sich also vielfältig. In diesem Bereich gibt es entsprechend viele Vorhaben aus den Wahlprogrammen, die die drei Koalitionäre wahrscheinlich ohne viel Streit in der gemeinsamen Regierungszeit über die Bühne bringen können. Beispielfhaft lassen sich hier Rechte für LGBTIQ-Menschen nennen oder eine Neuregelung der Einwanderungspolitik. Die Distanz zwischen den potentiellen Jamaika-Koalitionären wäre in solch soziokulturellen Fragen deutlich höher, da die Position der Union deutlich konservativer ist als die von FDP und Grünen.

Eine etwas größere Überschneidung zwischen den Ampel-Koalitionären ergibt sich auch bei den Schwerpunktthemen aus den Wahlprogrammen. SPD, Grüne und FDP haben drei gemeinsame Herzensthemen: Gleichheit, den Wohlfahrtsstaatsausbau und den Infrastrukturausbau. CDU/CSU teilen nur die beiden letzten mit FDP und Grünen. Entsprechend hätte eine Jamaika-Koalition nur zwei gemeinsame Herzensthemen.

In der Gesamtschau war die Ampelkoalition damit gegenüber einer Jamaika-Koalition leicht im Vorteil. Auch wenn eine Jamaika-Koalition es etwas leichter gehabt hätte, sich auf eine gemeinsame Position in Wirtschaftsfragen zu einigen, so ist der Unterschied zwischen den beiden Koalitionstypen auf der soziokulturellen Dimension deutlich größer und die Ampel hier klar im Vorteil. Mit Blick auf den Koalitionsvertrag und die zukünftige Regierungspolitik sind von der Ampel-Regierung folglich besonders im soziokulturellen Bereich größere Reformen zu erwarten. In sozioökonomischen Fragen wird es dagegen wahrscheinlich sehr viel mehr Uneinigkeit geben und entsprechend sind auch weniger weitreichende Veränderungen zu erwarten.

Gemeinsame Ziele und Streitfragen in den vier Politikzielen

Was aber heißt das jetzt konkret? Anhand unserer vier politikzielspezifischen Untersuchungen lässt sich beispielhaft darstellen, wie ähnlich

sich die konkreten Politikvorhaben der potentiellen Koalitionäre sind und wo mögliche Streitpunkte liegen.

Verkehrswende

Mit Blick auf die Zielvorgabe eines gemeinsamen Koalitionsvertrags stellt die Verkehrswende eine große Herausforderung für eine zukünftige Ampelkoalition dar; relativ hoch ist die Zahl der Wahlversprechen, die sich diametral entgegenstehen.

Für die detaillierte Analyse werden zunächst Zielsetzungen betrachtet, die in allen drei Programmen vorkommen. Insgesamt sind dies vier. Bei zwei dieser Zielsetzungen sind sich die Koalitionäre bereits vor der Wahl einig gewesen. Hier geht es einmal um die Barrierefreiheit bei Bahn und ÖPNV und zum anderen um erhöhte Investitionen in den Schienenausbau – Maßnahmen, auf die sich alle drei einigen können, auch wenn sich ihre konkreten Forderungen etwas voneinander unterscheiden. Anders sieht es dagegen beim Tempolimit und dem Umgang mit Verbrennern aus. Während sich SPD und Grüne in ihren Wahlprogrammen klar für ein Tempolimit von 130 km/h aussprechen, lehnt die FDP dieses ab. Grüne und SPD wollen außerdem den Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor fördern, die Grünen sprechen sich sogar klar für ein Verbot von Neuzulassungen nach 2030 aus. Die FDP dagegen lehnt ein solches Verbot ab und fordert Technologieoffenheit.

Neben diesen zwei großen Streitfragen zwischen den Koalitionären finden sich noch eine Reihe weiterer Zielsetzungen, zu denen jeweils zwei Koalitionspartner ein Versprechen formuliert haben. SPD und Grüne zeigen hier die größten Überschneidungen, bei insgesamt weiteren elf ihrer Versprechen schlagen sie dieselbe Richtung ein. Hier geht es vor allem um Ausbau und Qualitätssteigerung bei Bahn und ÖPNV. Beide Parteien wollen den Deutschlandtakt einführen, das Nachtzugangebot ausbauen und Ticketpreise senken. SPD und FDP haben nur ein weiteres gemeinsames Thema: die Frage der Privatisierung der Bahn. Während die SPD sich klar dafür ausspricht, dass der gesamte Bahnkonzern in öffentlicher Hand bleibt, argumentiert die FDP, dass es nur mit einer privatisierten Bahn gelingen kann, mehr Personen und Güter auf der Schiene zu transportieren. Noch mehr Uneinigkeit findet sich aber zwischen FDP und Grünen, die sich bei drei zusätzlichen Zielsetzungen uneinig sind und nur einmal einig.

Da die Streitfragen in einer Ampelkoalition fast immer die FDP und die Grünen involvieren, würde eine Jamaika-Koalition in diesen Punkten vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Allerdings wäre das Kräfteverhältnis ein anderes: Während bei den großen Streitfragen in der Ampelkoalition SPD und Grüne gegen die FDP stehen, wären es bei einer Jamaika-Koalition FDP und Union gegen die Position der Grünen. Insgesamt ist das bei den vorliegenden Wahlprogrammen dreimal der Fall. Interessanterweise hat die Union allerdings darüber hinaus keine gegensätzlichen Positionen zu einem der beiden potentiellen Koalitionspartner. Gemeinsame Positionen gäbe es zwischen den Jamaika-Koalitionären geringfügig weniger als zwischen den Ampel-Koalitionären. Neben zwei Zielvorstellungen, bei denen sich alle drei einig wären (Barrierefreiheit und Senkung der Trassenpreise), gibt es sieben weitere Überschneidungen zwischen Union und Grünen und fünf weitere zwischen Union und FDP.

Aus rein prozessorientierter Sicht gibt es also keine großen Unterschiede zwischen einer Ampel- und einer Jamaika-Koalition. In beiden Fällen gäbe es relativ viel Verhandlungsbedarf. Aus inhaltlicher Sicht macht es aber wahrscheinlich einen deutlichen Unterschied, da die Mehrheitsverhältnisse in einer Ampelkoalition 2:1 für die Verkehrswende, in einer Jamaika-Koalition hingegen 2:1 gegen die Verkehrswende stünden.

Bildungsgerechtigkeit

Bildungsgerechtigkeit war für alle potentiellen Koalitionspartner bereits im Wahlkampf ein wichtiges Politikziel, wie das vorangegangene Kapitel 5 gezeigt hat. Die Überschneidung war zwischen SPD und Grünen von Anfang an hoch, aber auch mit der FDP zeigten sich von Beginn an gute Potentiale für eine Einigung. Zwar gab es unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Ausgestaltung bestimmter Maßnahmen, um das Problem der Bildungsungleichheit zu lösen, aber anders als bei der Verkehrswende gab es kaum direkte Widersprüche, die sich aus den Wahlprogrammen der Koalitionäre ablesen lassen.

Zwischen Grünen und SPD gibt es bei vielen Punkten große Einigkeit: die generelle Leitlinie ist hier, dass es auf unterschiedlichen Ebenen der Bildung und Betreuung mehr Geld und Fördermaßnahmen braucht, etwa für die Kitas. Aber auch für die FDP gibt es Anknüp-

fungspunkte und zumindest partielle Überschneidungen: alle Parteien sehen den Bedarf einer Neuregelung beim Kindergeld, bzw. einer Kindergrundsicherung. Bisherige Leistungen sollen gebündelt werden. Bei der Höhe sind aber weder Grüne noch FDP konkret geworden, nur die SPD hat sich mit einem Basisbetrag von 250 € festgelegt. Auch sind sich alle Parteien einig, dass Schulen über die Lehrkräfte hinaus zusätzlicher pädagogischer Unterstützung bedürfen, um für ein sozial gerechteres, förderndes Umfeld zu sorgen. Das Ausmaß der anvisierten Förderung in Hinblick auf das pädagogische Personal ist bei Grünen und SPD umfassender (Bundesprogramm für Schulsozialarbeit an allen Schulen) als dies bei der FDP der Fall ist (»German Dream«-Zuschuss und Talent-schulen als Pilotprojekte). Letztlich sehen noch alle Parteien bei der Digitalisierung an Schulen Verbesserungsbedarf: die SPD will den Abruf aus Mitteln des Digitalpakts erleichtern und alle Parteien wollen darüber hinaus weitere Mittel zur Verfügung stellen.

Ein potentiell Konfliktthema könnte die künftige Ausgestaltung des Schulsystems sein. Die FDP tendiert in Richtung eines differenzierten Schulsystems und will den Erhalt von Sonder- und Förderschulen. Die Grünen visieren dagegen eher ein ganzheitliches, inklusives Schulkonzept mit einer Ganztagsbetreuung an, bei dem auch Kinder und Jugendliche mit Behinderung integriert sind. Allerdings ist die Ausgestaltung des Schulsystems ein Thema, das den Bundesländern und nicht dem Bund vorbehalten ist. Somit ist fraglich, inwiefern die Koalitionspartner dieses Thema bei den Verhandlungen tatsächlich anpacken würden – besonders wenn sich von vornherein Konflikte abzeichnen. Die Frage nach der Kompetenz ist aber selbst auch ein potentiell konfliktbelasteter Punkt. Grüne und SPD halten sich hier zurück, die FDP bezieht aber eine klare Position. Sie will eine Grundgesetzänderung, durch die der Bund mehr Gestaltungsspielraum erhält und bildungspolitische Entscheidungen, wie etwa bei den Schulformen, zentral gesteuert werden.

Wie wäre das Einigungspotential im Vergleich dazu zwischen der alternativ diskutierten Jamaika-Koalition aus CDU/CSU, FDP und Grünen gewesen? Den Konflikt bei der Bund-Länder-Zuständigkeit hätte es auch hier gegeben, da sich die Union in ihrem Wahlprogramm klar zum Erhalt des Bildungsföderalismus bekannt hat. Ansonsten wären die Überschneidungen zwischen den Koalitionspartnern weitaus geringer gewesen. Die CDU/CSU sieht eigentlich kaum Änderungsbedarf und verspricht meist nur ein »Weiter so«. Zum Beispiel äußert sich

die CDU/CSU im Gegensatz zu SPD, Grünen und FDP nicht zum Kindergeld oder zur Notwendigkeit der Ausweitung pädagogischer Förderungsmaßnahmen an Schulen.

Alles in allem lässt sich festhalten, dass die Parteien der Ampelkoalition bei der Bildungsgerechtigkeit ähnliche Probleme sehen und bereits in ihren Wahlprogrammen Maßnahmen vorgeschlagen haben, die in eine ähnliche Richtung weisen. Zwar gibt es auch einige konfliktbelastete Themen, diese betreffen allerdings allgemeinere Punkte zur Ausgestaltung des Bildungssystems, die sich in den Koalitionsverhandlungen ohne Beteiligung der zuständigen Bundesländer ohnehin nicht lösen lassen würden. Somit steht einer Einigung der Koalitionäre auf eine gemeinsame Politik im Bildungsbereich nichts Grundsätzliches entgegen.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf an sich ist unter den Koalitionsparteien und auch den Bundestagsparteien mit Ausnahme der AfD wohl kaum umstritten. Aber Knackpunkte können im Detail liegen. Daher lohnt ein erneuter Blick in die Wahlprogramme der Ampel-Parteien unter der Perspektive, ob und in welchem Maße sich Konsens oder Konflikte ergeben könnten. Allgemein gilt, in der Sondierung können rhetorische oder vage Versprechen kaum einen Dissens produzieren. Vielmehr sind es die konkreten Versprechen mit unterschiedlichen Vorstellungen zu Verfahren und Maßnahmen, die einen Konsens schwierig machen.

Wenn ähnliche Versprechen formuliert werden, kennzeichnet sie die Übereinstimmung, gegensätzliche Zielsetzungen wurden nicht formuliert. So gibt es teilweise Überschneidung zwischen Grünen und SPD in der Frage des Elternschutzes nach der Geburt eines Kindes und dessen Ausweitung auf zehn oder 14 Tage. Eine relativ große Übereinstimmung gibt es bei den Kinderkrankentagen wiederum zwischen SPD und Grünen. Teilweise Übereinstimmung gibt es hinsichtlich der steuerlichen Begünstigung haushaltsnaher Dienstleistungen zwischen FDP und Grünen. Auch bei den Partnermonaten beim Elterngeld gibt es partielle Übereinstimmung zwischen den beiden Parteien. Bei der Kinderbetreuung sind sich SPD und FDP sehr nahe und auch bei der

Frage der Rentengerechtigkeit zwischen den Geschlechtern gibt es Übereinstimmung.

Potentiale für die Zusammenarbeit im Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind also vielfältig gegeben, wenngleich nie in der Dreierkonstellation der Ampelkoalition, wohl aber in den zwei Themenbereichen Elterngeld und haushaltsnahe Dienstleistungen zugunsten der sogenannten Jamaika-Koalition aus Union, Grünen und FDP. Jeweils Überschneidungen zwischen zwei Parteien einer sogenannten Jamaika-Koalition gibt es z.B. bei der Kinderbetreuung zwischen Union und FDP; bezogen auf flexiblere Arbeitszeiten zwischen Union und Grünen; und bezogen auf die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen zwischen FDP und Grünen.

Gegensätzliche Zielsetzungen werden von den Parteien nicht formuliert. Es ist daher auch kaum zu erwarten, dass ein Thema, das nicht durch eine dritte Partei angesprochen wird und bei zwei Parteien einen Konsens findet, zum Konfliktfall wird. Die Übereinstimmungen sind vorhanden, ein Konflikt nicht zu erwarten.

Digitalisierung im Gesundheitswesen

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen hat im Wahlkampf keine große Rolle gespielt, und in den Vorstellungen der drei Ampelkoalitionäre in ihren Wahlprogrammen lässt sich wenig Konfliktpotential für gemeinsame Verhandlungen auffinden. Sie zeigen Einigkeit darin, dass sie dem Bereich explizite Aufmerksamkeit widmen, Chancen in einer erhöhten Digitalisierung sehen und diese deshalb aktiv voranbringen wollen. Gemeinsam soll auch die Digitalisierung der Gesundheitsämter respektive des Öffentlichen Gesundheitsdienstes vorangebracht werden. Explizit gegensätzliche Zielsetzungen zwischen den Ampelkoalitionären wurden nicht geäußert. Unterschiede zeigen sich eher in individuellen, spezifischen Akzentuierungen von Teilbereichen als in genteiligen Meinungen zu grundsätzlichen Fragen.

Es gibt eine Überschneidung, bei der sich zwei der Parteien überlappen. Sowohl die SPD als auch Grüne bekennen sich explizit zur Gewährleistung von Datenschutz in Bezug auf Gesundheitsdaten und Patient:innendaten. Die FDP äußert sich zumindest für den spezifischen Anwendungsfall der Digitalisierung im Gesundheitswesen nicht dazu. Hier könnte es Konfliktpotential geben, wenn etwa die FDP in diesem

Bereich ihrem allgemeinen Digitalisierungs-Wahlslogan »Digital first, Bedenken second« von 2017 folgen würde.

Sicherlich gibt es, wie in anderen Politikbereichen auch, unterschiedliche Unterschiede zwischen SPD, Grünen und FDP bezüglich des Maßes, in dem öffentliche und privatwirtschaftliche Akteure bei der digitalen Transformation mitwirken und unterstützt werden sollen. So will etwa die SPD verhindern, dass »die großen Plattformen auch die Gesundheitswirtschaft dominieren«, die Grünen wollen die Digitalisierung der Universitätsmedizin stärken und die FDP möchte die »unbürokratische[r] Vergabe von Fördergeldern, gerade an Start-ups« ermöglichen. Auch bei spezifischen Forderungen, wie etwa der Forderung nach dem Open-Data-Prinzip für Forschungsergebnisse auf Basis öffentlicher Gesundheitsdaten der Grünen, sowie der rhetorischen Ansage der SPD, dass die Digitalisierung »Personal nicht ersetzen wird«, könnte es Uneinigkeit geben. Nicht ausschließen lassen sich zudem Punkte, die zwar nicht in den Wahlprogrammen gelandet sind, aber in Koalitionsverhandlungen noch aufkommen könnten, wie etwa die Frage nach zentraler oder dezentraler Speicherung von Patient:innen-daten und welche Akteure auf Gesundheitsdaten wann wie zugreifen dürfen.

Im Vergleich zur Ampelkoalition würde bei Koalitionsverhandlungen vermutlich auch eine alternative Jamaika-Koalition bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen kaum vor größeren Herausforderungen stehen. Explizite gegensätzliche Zielsetzungen von FDP und Grünen gegenüber der CDU/CSU gibt es keine, und mit dem von Grünen und CDU/CSU geteilten Wunsch nach einer übergreifenden Strategie für die Digitalisierung im Gesundheitswesen sowie der expliziten Würdigung der Digitalisierung in Krankenhäusern durch FDP und CDU/CSU gibt es zwei Überschneidungen, die Jamaika im Vergleich zur Ampel sogar etwas kompatibler erscheinen lassen.

9.2 Sondierungen – Das Ergebnis

Vor dem Hintergrund dieser gemeinsamen wie unterschiedlichen Positionen und Präferenzen mussten die Parteien nach der Wahl die möglichen Koalitionchancen ausloten. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Ampelkoalition die naheliegendere Wahl war, nicht nur aufgrund der Tatsache, dass die SPD beim Wahlergebnis um Haaresbreite vor

der Union lag, sondern auch, weil die Positionen und Themenschwerpunkte der drei Ampelkoalitionäre inhaltlich etwas näher beieinander liegen als jene der Mitglieder einer Jamaika-Koalition (siehe Abbildung 3.1 und 3.2). Diese Besserstellung der Ampelkoalition spiegelt sich allerdings nicht in den vier Politikzielen wider, die hier detaillierter untersucht werden. Vielmehr zeigt sich für diese Politikziele, dass eine Einigung auf gemeinsame Positionen für eine Ampelkoalition etwa so schwierig sein dürfte wie für eine Jamaika-Koalition (Verkehrswende), bzw. ähnlich einfach (Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Digitalisierung im Gesundheitswesen).

Insgesamt betrachtet, ist vor diesem Hintergrund die Entscheidung, die zwei Wochen nach der Wahl getroffen wurde, nicht verwunderlich: die Spitzen von Grünen und FDP verkündeten, dass sie zunächst gemeinsam mit der SPD die Möglichkeiten einer Ampelkoalition sondieren wollten.

Keine zwei Wochen später legten die drei Parteien ein zwölf-seitiges Sondierungspapier vor, das den Auftakt zu Koalitionsverhandlungen bildete und die großen Linien einer potentiellen Ampel-Regierung festhielt. In insgesamt zehn Kapiteln skizzierten die drei zukünftigen Koalitionäre mal mehr, mal weniger konkret ihre Ziele für eine gemeinsame Regierung.

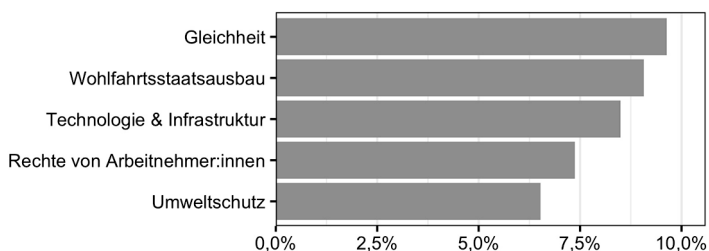
Positionen und Themen des Sondierungspapiers – ein Geschenk an die FDP?

Wie zuvor die Wahlprogramme, lässt sich auch das Sondierungspapier mit den Methoden des Manifesto-Projekts positional verorten und auf thematische Schwerpunkte herunterbrechen. So kann das Sondierungspapier zu den Positionen und Themenschwerpunkten der Wahlprogramme ins Verhältnis gesetzt werden. Die sozioökonomische Position des Sondierungspapiers liegt ziemlich genau zwischen der Position von FDP und Grünen (siehe Abbildung 9.2). Auf den ersten Blick also eindeutig ein Kompromiss, allerdings ein Kompromiss zugunsten der FDP, denn die Position der SPD ist noch staatsinterventionistischer als die der Grünen. Hätten die Positionen der drei Parteien gleiches Gewicht gehabt, hätte der Kompromiss näher an der Position der Grünen liegen müssen. Dies ist möglicherweise Zeichen eines gewissen Zugeständnisses an die FDP, die von den Vorteilen einer Ampelkoalition stärker überzeugt werden musste und vor allem auch vor ihren Wähler:in-

nen mit einem starken Argument für die Ampel ausgestattet werden sollte. Auf der soziokulturellen Dimension gab es dagegen schon vor der Wahl kaum Differenz zwischen den Koalitionären. Bereits im Wahlprogramm haben sich auf dieser Dimension die Positionen von FDP und SPD kaum unterschieden und entsprechend wenig Kompromissbereitschaft war hier von Nöten. Wenig überraschend bildet sodann das Sondierungspapier die gemeinsame Position von SPD und FDP ab.

Werden allerdings die wichtigsten Themen im Sondierungspapier mit jenen in den Wahlprogrammen verglichen, so scheinen sich SPD und die Grünen etwas stärker verewigt zu haben (siehe Abbildung 9.1). Das dominanteste Thema im Sondierungspapier ist soziale Gleichheit. Es kommt hier ähnlich häufig vor, wie in den Wahlprogrammen der beiden Parteien. Im FDP-Programm kam das Thema zwar etwas seltener vor, dennoch stehen die hier beschlossenen Maßnahmen nicht unbedingt im Gegensatz zum FDP-Programm, das zumindest auch für mehr Chancengleichheit plädiert. Forderungen des Sondierungspapiers zum Thema Gleichheit sind zum Beispiel, dass Kinder und junge Erwachsene unabhängig von ihrer sozialen Herkunft bessere Chancen erhalten (»Wir wollen Kindern und Jugendlichen bessere Chancen unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern ermöglichen.«, »Das BAföG wollen wir reformieren und dabei elternunabhängiger gestalten.«) und dass der Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt entgegengewirkt wird (»Wir wollen die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern wirksam verringern.«). Zweitwichtigstes Thema im Sondierungspapier ist der Wohlfahrtsstaatsausbau, auch dies ein Thema, das SPD und Grünen im Wahlprogramm wichtiger war als der FDP. Inhaltlich skizzieren die Parteien hier ihre Pläne für Renten- und Gesundheitspolitik und eine Reform der Grundsicherung (Hartz IV). Auf Platz drei folgt dann der Infrastrukturausbau und damit ein Thema, das der FDP im Wahlprogramm geringfügig wichtiger war als den beiden anderen Koalitionären. Die Rechte von Arbeitnehmer:innen, die zum viertwichtigsten Thema im Sondierungspapier wurden, waren wiederum ein Alleinstellungsmerkmal des SPD-Wahlprogramms, und die auf Platz fünf folgende Umweltpolitik war Alleinstellungsmerkmal der Grünen.

Abbildung 9.1: Anteil der Aussagen zu den fünf wichtigsten Themen im Sondierungspapier 2021



Insgesamt hält das Sondierungspapier also kaum Überraschungen bereit, lässt aber darauf schließen, dass die Parteien, wo nötig, alles in allem zu recht ausgewogenen Kompromissen gekommen zu sein scheinen.

Das Sondierungspapier und die vier Politikziele – Gemeinsame Visionen werden formuliert

Inwiefern lässt sich nun dieser abstrakte Eindruck eines recht ausgewogenen Kompromisses zwischen den drei Koalitionären in der politikzielspezifischen Analyse festigen? Die Betrachtung der Koalitionschancen im ersten Abschnitt dieses Kapitels hatte besonders bei der Verkehrswende Konfliktpotential aufgezeigt, aber auch bei den anderen Themen zeigten sich unterschiedliche Ideen und Pläne, wenngleich sie weniger Sprengstoff aufgrund gegensätzlicher Positionen bereithielten.

Verkehrswende

Zur Verkehrswende finden sich insgesamt sieben Aussagen im Sondierungspapier. Drei dieser Aussagen sind allerdings nur rhetorische Versprechen und größtenteils allgemein gehalten. Interessant sind die beiden konkreten Versprechen. Hier geht es zum einen um die Zukunft der Verbrennungsmotoren und zum anderen um die Frage eines generellen Tempolimits. Das sind genau die beiden Punkte, zu denen von allen drei Parteien Wahlversprechen vorliegen, die sich jedoch widerspre-

chen (siehe oben). Das Sondierungspapier legt hier fest, wie sich die Koalitionäre bei diesen beiden Streitfragen geeinigt haben. Bei der Frage des zukünftigen Umgangs mit Verbrennungsmotoren scheinen sich Grüne und SPD durchgesetzt zu haben. Hier wird festgehalten, dass ab 2035 nur noch CO₂-neutrale Autos in Deutschland zugelassen werden sollen, die FDP hatte in ihrem Programm gefordert, keine Antriebstechnologie zu bevorzugen. Einschränkend muss allerdings erwähnt werden, dass der Term CO₂-neutral etwas mehr Spielraum offen lässt, als der zum Beispiel im Grünen-Wahlprogramm verwendete Begriff emissionsfrei. Diese Formulierung ist also wahrscheinlich ein kleines Zugeständnis an die FDP: Beim Tempolimit geht der Punkt dagegen klar an die FDP. Anders als von Grünen und SPD im Wahlprogramm gefordert, wird es ein generelles Tempolimit unter einer Ampel-Regierung nicht geben. Ein Verhandlungsergebnis, das in der Folge von Anhänger:innen der Grünen und Klimaktivist:innen stark kritisiert wurde.

Bildungsgerechtigkeit

Auch die Bildungsgerechtigkeit findet bereits Eingang in das Sondierungspapier. Insgesamt acht Aussagen lassen sich diesem Politikziel zuweisen. Die Aussagen sind meist allgemeiner gehalten, trotzdem finden sich in dem Sondierungspapier zwei konkrete und drei vage, aber auch drei rhetorische Versprechen wieder. Darunter sind Themen, die bereits in den Wahlprogrammen aller drei Koalitionäre Erwähnung gefunden haben: die Unterstützung der Länder bei der Digitalisierung, eine neue Kindergrundsicherung, in der bisherige Leistungen der Familienförderung gebündelt werden, und die Förderung sozial benachteiligter Schulen. Bei der Digitalisierung wird noch das Stichwort »Digitalpakt 2.0« genannt, der bereits in den Wahlprogrammen von FDP und Grünen auftauchte. Die letzten beiden Vorhaben scheinen bewusst offen formuliert zu sein, um dann bei der tatsächlichen Verhandlung die konkreten Ideen der Parteien zusammenzubringen. Das Anliegen der Ganztagsförderung, das besonders den Grünen, aber auch der SPD, wichtig war, hat es mit folgender Formulierung zumindest indirekt in das Sondierungspapier geschafft: »Gleichzeitig wollen wir Kitas und (Ganztags-)Schulen weiter fördern.« Allerdings ist das sehr viel offener und defensiver als in den Wahlprogrammen formuliert, in denen ein Recht auf Ganztagsbetreuung in der Schule und in der Kita gefordert

wurde. Die Frage nach der Zuständigkeit im Bildungsbereich findet im Sondierungspapier ebenfalls Erwähnung: »Bund, Länder und Kommunen sollen gemeinsam darauf hinwirken, dass jedes Kind die gleiche Chance auf Entwicklung und Verwirklichung hat (Kooperationsgebot).« Hier handelt es sich aber um eine rhetorische Formulierung, und wie genau sich das »Kooperationsgebot« vom derzeitigen Stand unterscheidet, ist unklar. Damit ist dieses Versprechen, zumindest zum Stand der Sondierung, weit entfernt von der ursprünglichen FDP-Forderung nach einer Grundgesetzänderung zugunsten des Bundes.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Zwar ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein Politikziel, das Politik und Öffentlichkeit bereits seit vielen Jahren bewegt und das auch in den Wahlprogrammen aller Bundestagsparteien eine Rolle spielt. In den Sondierungsgesprächen hat es allerdings, legt man das Sondierungspapier zugrunde, nur eine marginale Rolle gespielt. Anders als erwartbar, wird der Begriff »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« nicht in dem Abschnitt »5. Chancen für Kinder, starke Familien und beste Bildung« und damit im Kontext der Familienpolitik benannt, wenngleich es hier vage Versprechen gibt, die dem Politikziel zuzuordnen sind. Explizit benannt wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nur als Gleichstellungsthema im Abschnitt »8. Freiheit und Sicherheit, Gleichstellung und Vielfalt in der modernen Demokratie«. Dort heißt es: »Der Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt wollen wir entgegenwirken und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern. Wir wollen die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern wirksam verringern.« Damit sind auf einer generellen Ebene zwei Hauptaspekte des Politikziels angesprochen. Das rhetorische Versprechen zur Vereinbarkeit wird durch zwei vage Versprechen spezifiziert, die in den Abschnitten zu moderner Arbeitswelt (3) bzw. dem Abschnitt Familien (5) stehen. Zum einen wird festgehalten, dass die Wünsche nach flexiblerer Arbeitszeitgestaltung berücksichtigt und Gewerkschaften und Arbeitgeber dabei unterstützt werden, entsprechende Arbeitszeitmodelle zu ermöglichen; zum anderen, dass die Kinderbetreuung durch Stärkung der Kitas und (Ganztags-)Schulen weiter gefördert wird. Letzteres zeigt, wie breit das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf

ist, und dass es über die Familienpolitik hinaus in die Bildungs- und andere Bereiche der Gesellschaftspolitik hineinreicht.

Digitalisierung im Gesundheitswesen

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen spielt im Sondierungspapier keine große Rolle und war sicherlich kein Punkt, für den die Ampelkoalitionäre bei den Sondierungsgesprächen viel Zeit und Diskussion investieren mussten. Sie wird in zwei der fünf Abschnitte behandelt, die sich im Kapitel »4. Soziale Sicherheit bürgerfreundlich gestalten« mit Gesundheit und Pflege befassen. Die beiden Aussagen sind rhetorischer Natur und enthalten keine konkreten Maßnahmen. Sie deuten lediglich auf den gemeinsam gesehenen Handlungsbedarf hin. Der erste Punkt betrifft die Digitalisierung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes, den die SPD in ähnlicher Weise als – ebenfalls rhetorisches – Versprechen bereits in ihrem Wahlprogramm thematisiert hat. Grüne und FDP haben diesen Punkt zwar nicht explizit genannt, dürften den Öffentlichen Gesundheitsdienst aber in ihre allgemeineren Wünsche nach mehr Digitalisierung im Gesundheitswesen mit einbezogen sehen. In einem zweiten Punkt sollen digitale Potentiale genutzt werden, um Pfleger:innen bei der Arbeit zu entlasten. Diese Forderung findet sich in ähnlich abstrakter Form bereits in den Wahlprogrammen aller drei Koalitionspartner wieder.

9.3 Koalitionsverhandlungen und Koalitionsvertrag

Auf Basis dieses Sondierungspapiers begannen dann Ende Oktober 2021 die Koalitionsverhandlungen. In insgesamt 22 fachpolitischen Arbeitsgruppen haben die Parteien das Regierungsprogramm für die nächsten vier Jahre ausgehandelt. Die Arbeitsgruppen tagten ungewöhnlich diskret, nur sehr wenig ist aus den Runden in die Öffentlichkeit gedrungen. Jede der Arbeitsgruppen hatte die Aufgabe, ein fünf-seitiges Papier mit Regierungsvorhaben für ihren jeweiligen Politikbereich zu erstellen. Nach drei Wochen intensiver Beratungen legten die Arbeitsgruppen ihre Papiere vor. Mit Blick auf die vier Politikziele, die wir uns hier genauer anschauen, sind insbesondere die Ergebnisse von vier Arbeitsgruppen interessant. Die Verkehrswende wurde vor allem in der Arbeitsgruppe »Mobilität« verhandelt, Bildungsgerech-

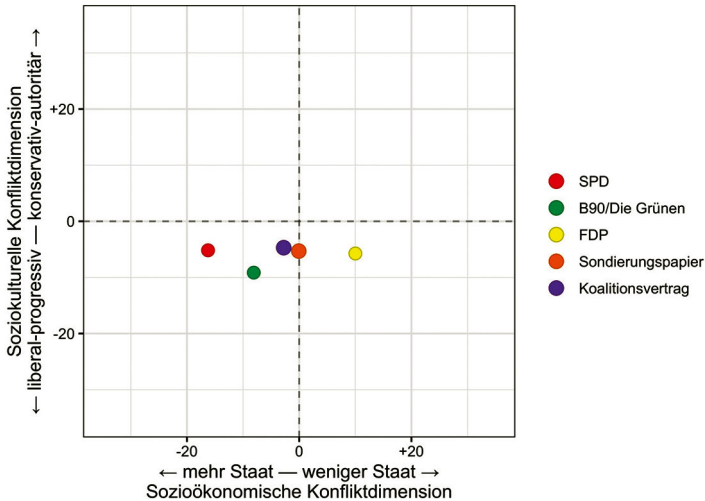
tigkeit dagegen fällt in den Aufgabenbereich der Verhandlungsgruppe »Bildung und Chancen für alle«. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist Gegenstand der Verhandlungen im Bereich »Kinder, Familien, Senioren und Jugend« und die Digitalisierung im Gesundheitswesen fällt insbesondere der Arbeitsgruppe »Gesundheit und Pflege« zu.

Die Arbeitspapiere der 22 fachpolitischen Gruppen bildeten die Grundlage für die finale Verhandlungsrunde zwischen den Parteispitzen. Am 24. November 2021 präsentierten schließlich die fünf Parteivorsitzenden gemeinsam mit dem Kanzlerkandidaten Olaf Scholz der Öffentlichkeit den fertigen Koalitionsvertrag. Unter dem Titel »Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit« haben die Parteien auf 178 Seiten die Inhalte ihrer zukünftigen Politik festgehalten und Regeln der Zusammenarbeit festgelegt. Final abgesegnet wurde der Vertrag dann auf Parteitag der SPD und FDP, und in einer Urabstimmung unter den Mitgliedern der Grünen. Insgesamt war die Zustimmung bei allen Parteien sehr hoch. Auf dem Parteitag der SPD sprachen sich beeindruckende 98 Prozent der Delegierten für den Koalitionsvertrag aus, auf dem Parteitag der FDP waren es mit 92 Prozent etwas weniger Ja-Stimmen. Bei der Urabstimmung der Grünen votierten 86 Prozent der abgegebenen Stimmen für den Koalitionsvertrag. Zum Teil lässt sich diese unterschiedlich hohe Zustimmung bereits durch die verschiedenen Gremien erklären, denn es macht einen Unterschied, ob die Delegierten eines Parteitags oder alle Mitglieder in einer Urabstimmung um ihr Votum gebeten werden. Aber lassen sich dieser Unterschiede zum Teil auch durch unterschiedlich gute Verhandlungsergebnisse für die drei Parteien erklären?

Positionen und Themen im Koalitionsvertrag – ein guter Kompromiss?

Der erste Blick geht wieder auf die positionale Verortung im zweidimensionalen Politikraum. Wie bereits das Sondierungspapier, ist der Koalitionsvertrag hier relativ mittig zwischen den Parteien positioniert (siehe Abbildung 9.2). Beim Sondierungspapier hatte sich gezeigt, dass die sozioökonomische Position etwas stärker in Richtung der FDP verschoben war, als dies der Fall hätte sein sollen, wären die Positionen aller drei Parteien zu gleichen Teilen berücksichtigt worden.

Abbildung 9.2: Positionen der Ampelparteien, des Sondierungspapiers und des Koalitionsvertrags im zweidimensionalen Raum in 2021

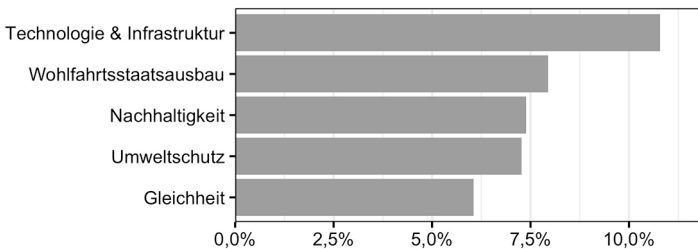


Anmerkung: Die Positionen der Parteien wurden auf Basis der Wahlprogramme für die Bundestagswahl 2021 berechnet, die Position des Sondierungspapiers und des Koalitionsvertrags auf Basis des jeweiligen Dokuments aus dem Jahr 2021. Für genauere Informationen bezüglich der Positionsberechnung siehe die Anmerkung zur Abbildung 3.1.

Der Koalitionsvertrag gleicht diese leichte Übervorteilung der FDP etwas aus: die sozioökonomische Position des Koalitionsvertrags ist im Vergleich zum Sondierungspapier Richtung Grüne und SPD verschoben. Möglicherweise ist das ein Hinweis darauf, dass bei den Sondierungen ein besonderes Augenmerk darauf gelegt wurde, die FDP und ihre Wähler:innen für die Ampelkoalition zu gewinnen, während im Koalitionsvertrag dann stärker auf Parität zwischen allen drei Koalitionären geachtet wurde. Auf der soziokulturellen Dimension gibt es weit weniger nennenswerte Unterschiede sowohl zwischen den Parteien als auch zwischen Sondierungspapier und Koalitionsvertrag. Diese Konfliktdimension bietet kaum Sprengstoff zwischen den Koalitionären und das spiegelt sich auch in den gemeinsamen Dokumenten wider.

Thematisch liegt im Koalitionsvertrag der Infrastrukturausbau vorne (siehe Abbildung 9.3). Er macht über zehn Prozent des Koalitionsvertrags aus und hat damit mehr Gewicht als in jedem der Wahlprogramme der drei Koalitionäre. Ein interessanter Befund, der sich möglicherweise zum Teil aufgrund der unterschiedlichen Funktionen dieser beiden Dokumente erklären lässt. Teil des Infrastrukturausbaus sind viele konkrete Baumaßnahmen, wie zum Beispiel eine detaillierte Aufschlüsselung von zusätzlichen Bahnstrecken, die gebaut werden sollen. Wahlprogramme sind hier oft weniger spezifisch, sondern skizzieren eher die dahinterliegende Idee oder der Plan, in diesem Fall den Ausbau des Schienennetzes. Außerdem ist der Infrastrukturausbau eng mit dem roten Faden des Koalitionsvertrags verknüpft, dem Fortschritt, der sich sowohl im Titel findet, als auch zum Motto der selbsternannten Fortschrittskoalition erhoben wurde. Zweitwichtigstes Thema im Koalitionsvertrag, mit einem Anteil von fast acht Prozent, ist der Wohlfahrtsstaatsausbau, einem Alleinstellungsmerkmal des SPD-Wahlprogramms. Auch wenn dem Thema im Koalitionsvertrag weniger Bedeutung zukommt, als im SPD-Wahlprogramm, ist die Tatsache, dass es das zweitwichtigste Thema im Koalitionsvertrag ist, sicherlich eine klare Errungenschaft des größten Koalitionspartners. Auf Platz drei und vier folgen dann die Herzensthemen der Grünen, Nachhaltigkeit und Umweltschutz, und erst auf dem fünften Platz das Thema Gleichheit, das noch im Sondierungspapier den meisten Raum eingenommen hatte.

Abbildung 9.3: Anteil der Aussagen zu den fünf wichtigsten Themen im Koalitionsvertrag 2021



Auf Basis dieser ersten Analyse kann festgehalten werden, dass die FDP der Koalition bei der sozioökonomischen Positionierung einen etwas größeren Stempel aufsetzen konnte, als ihr dies – rein mathematisch betrachtet – aufgrund ihres prozentualen Anteils an der Koalition zugestanden hätte. Bei der thematischen Schwerpunktsetzung haben SPD und Grüne den Koalitionsvertrag dagegen etwas mehr zu ihren Gunsten beeinflusst. In den nächsten Kapiteln nehmen wir den Koalitionsvertrag nun noch einmal mit Blick auf unsere vier Politikziele genauer unter die Lupe und schauen uns an, wie gut die Parteien ihre Versprechen aus den Wahlprogrammen im Koalitionsvertrag platzieren konnten.

