

14. Bilanz und Ausblick

Vor dem Hintergrund der hier vorgelegten Analysen und der politischen Realität nach der Wahl und während der Regierungsbildung, lässt sich retrospektiv wohl sagen: Es war 1. eine ungewöhnliche Wahl in ungewöhnlicher Situation, 2. ein nicht offensichtlicher Wahlausgang, 3. eine ungewöhnliche Koalitionsbildung und 4. – bedingt durch die Corona-Pandemie und die Kriegssituation in Europa – der wohl schwierigste Start, den eine Regierung in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands jemals gehabt hat. Dazu stellen sich eine Reihe von Fragen, zu denen wir Antworten auf Basis unserer Analysen geben können, die hier zusammenfassend vorgestellt werden sollen. Die Fragen beziehen sich auf Konflikt und Konsens im Wahlkampf, die sich aus dem Wahlergebnis und der Parteienkonstellation ergebende Koalitionskonstellation sowie den Koalitionsvertrag. Darüber hinaus wird anhand empirischer Ergebnisse auch die Frage geklärt, was von Versprechen in Regierungsprogrammen zu halten ist. Abschließend ist ein wenig spekulativ darauf Antwort zu geben, wie sich Koalitionsrealität und Koalitionsstabilität entwickeln könnten.

Zur Ausgangslage im Wahlkampf hatten wir festgehalten, dass sie durch zwei Umstände in besonderer Weise gekennzeichnet war. Erstens war die Corona-Pandemie zwar aufgrund des Sommers in der Infektionstalsole, aber noch nicht überstanden und hing wie ein Damoklesschwert über der gesamten politischen Situation. Zweitens war es das erste Mal in der Geschichte der Bundesrepublik, dass eine Person, die das Kanzleramt innehatte, nicht mehr bei der Wahl antrat. Der Wahlkampf und die im Wahlkampf vertretenen Positionen der Parteien waren nicht ungewöhnlich. Die sozioökonomische Positionierung der Parteien folgte der bekannten Reihung; in der soziokulturellen Dimension gab es eine starke Polarität zwischen der Partei Die Linke und der AfD. Grüne, SPD und FDP liegen relativ nahe bei der Partei Die Linke, al-

lerdings näher beieinander; die CDU/CSU liegt mit leichtem Abstand zu den drei erstgenannten Parteien und damit zwischen diesen und der AfD. Unterschiedliches Issue-Ownership der Parteien sorgt für deren Differenzierung: Alleinstellungsmerkmal der Grünen ist die starke Betonung von Umwelt und Klima, bei der AfD ihre Position zu traditionellen Werten und Migration. Diese unterschiedlichen Schwerpunkte sprechen für eine deutliche thematische Differenzierung zwischen den Parteien, nicht aber zwangsläufig für Konflikt. Trotz thematischer Differenzierung gab es in zentralen Bereichen auch viel Einigkeit. So war der Wohlfahrtsstaatsausbau für fünf der sechs Parteien eines der Topthemen in ihren Wahlprogrammen. Und auch darüber hinaus gab es thematisch reichlich Überschneidungen zwischen den Parteien, z.B. beim Infrastrukturausbau oder auch hinsichtlich des Themas Gleichheit. Eine Ausgangslage, die von vorneherein eine eindeutige Differenzierung nach politischen Lagern festlegte und damit für eine klare Prädisposition bestimmter Koalitionskonstellationen sprach, gab es in diesem Sinne also nicht.

So wurden auch die Sondierungen nach feststehendem Wahlergebnis zunächst recht offen geführt, mit der Ausnahme, dass von der SPD eine Koalition mit der Union zumindest im Wahlkampf ausgeschlossen worden war. Aufgrund der Tatsache, dass die SPD stärkste Kraft wurde, ergab sich allerdings ein klares Prä für die Eröffnung der Gespräche durch sie. In der Realität sah es anders aus: Grüne und FDP trafen sich als erste, wenn auch informell. Sehr schnell wurde sichtbar, dass eine Ampelkoalition eine gute Chance hatte, was schließlich auch in einem Sondierungspapier festgehalten wurde. Jamaika, also eine Koalition aus CDU/CSU, Grünen und FDP, war damit schnell vom Tisch. Vor dem Hintergrund des Sondierungspapiers stimmten SPD, Grüne und FDP durchweg für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen. Dissens wurde, wenn er denn existierte, ausgeklammert – zumindest in der öffentlichen Kommunikation. Darum, so erklärte Jürgen Trittin von den Grünen, wurden manche Themen nicht in das Sondierungspapier aufgenommen. Aber die Inhalte der Wahlprogramme der Parteien wurden durch das Sondierungspapier auch in keiner Weise konterkariert – im Gegenteil fanden wichtige Versprechen aus den Wahlprogrammen auf einer allgemeinen Ebene Eingang in das Sondierungspapier.

Die Aushandlung des Koalitionsvertrages ging ausgesprochen schnell und verlief entsprechend der zeitlichen Zielvorgaben des voraussichtlichen Bundeskanzlers Olaf Scholz. Und es ging nicht nur

schnell, sondern auch inhaltlich recht glatt. Unsere Analyse zentraler Politikziele – Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Digitalisierung im Gesundheitswesen zeigt, dass hier die Parteien mit ihren Zielsetzungen aus dem Wahlkampf recht gut mit ihren Versprechen eingebunden wurden. Wie bei der Willensbildung zwischen mehreren Partnern üblich, ist die vollständige Übereinstimmung zwischen dem, was eine Partei versprochen hat und dem, was im Koalitionsvertrag vereinbart wurde, nicht die Regel, wohl aber die partielle Übereinstimmung der Versprechen in Wahlprogrammen und Koalitionsvertrag. So stammen 85 Prozent der Versprechen im Koalitionsvertrag im Bereich Verkehrswende aus mindestens einem der Wahlprogramme der Ampel-Parteien, etwa ein Fünftel aus zwei Wahlprogrammen. Dass bei diesem Politikziel die Grünen die größte Zahl der Versprechen einbringen konnten, ist nicht überraschend. Nicht viel anders sieht es im Bereich Bildungsgerechtigkeit aus. Mehr als zwei Drittel der Versprechen im Koalitionsvertrag finden sich bereits in den Wahlprogrammen. Auch das Politikziel Vereinbarkeit von Familie und Beruf weicht von diesen Befunden nicht ab. Das ist bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen deutlich anders. Nur die Hälfte der Versprechen des Koalitionsvertrags lassen sich auf Versprechen in den Wahlprogrammen zurückführen. Dass sich die andere Hälfte der Koalitionsversprechen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen nicht auf die Wahlprogramme zurückführen lassen, kann eine ganze Reihe von Ursachen haben. Eine plausible Erklärung scheint einerseits, dass es sich um ein sehr technisches und spezifisches Thema handelt, für das ein gemeinsames Vokabular fehlt, und andererseits, dass während der Pandemie möglicherweise intensiver über die Digitalisierung im Gesundheitswesen nachgedacht und Kenntnisse hinzugewonnen wurden, die nun Eingang fanden.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass bei den von uns untersuchten Politikzielen ein sehr großer Anteil der Versprechen im Koalitionsvertrag auf mindestens eines der Wahlprogramme der Ampel-Parteien zurückgeführt werden kann. Die generelle Schlussfolgerung hieraus ist, dass die Delegationskette von der Auswahl des Angebots durch die Wähler:innen bis in das Regierungsprogramm recht gut zu funktionieren scheint. Die Implikation ist, dass die häufig zu hörende

Aussage, Wahlprogramme seien belanglos¹, nicht zutrifft. Wird ein Programmangebot mit der nötigen Macht durch Stimmenanteile ausgestattet, schlägt sich das im Regierungsprogramm nieder. Dass es sich bei Koalitionsverträgen nur ganz selten um die 1:1-Übernahme von Versprechen aus den Wahlprogrammen handelt, sondern um partielle Übernahmen ganz im Sinne eines Koalitionskompromisses, sollte dabei nicht vergessen werden. Ob sich daraus ableiten lässt, die Parteien würden ihre Wahlversprechen nicht halten, ist fraglich. Solange die Wähler:innen ihre Stimmen so verteilen, dass es zu Koalitionen kommen muss, ist das zumindest eine Konsequenz aus den aggregierten individuellen Entscheidungen. Für eine nicht unbeachtlichen Teil der Wähler:innen kann sogar festgestellt werden, dass sie nicht nur eine Präferenz für eine bestimmte Koalition haben, sondern auch so wählen. Damit müssten letztere auch den Kompromiss gewollt haben.

Damit stellt sich die Frage, ob und wie stark sich Regierungen an ihre im Kompromiss gefundenen Versprechen halten. Für die Zukunft lässt sich das ohne hellseherische Fähigkeiten nicht bestimmen. Aber aus den Erfahrungen in der Vergangenheit lässt sich eine gewisse Wahrscheinlichkeit oder Plausibilität dazu ableiten, was erwartet werden kann. Die Frage nach der Einlösung von Versprechen in Wahl- und Regierungsprogrammen beschäftigt die Politikwissenschaft schon eine längere Zeit, bemisst sich doch die Legitimität einer Demokratie und der Performanz ihrer Akteure daran, ob der Ordnung und den Handelnden vertraut werden kann (Thomson et al. 2017; Duval/Pétry 2019). Auch für Deutschland existieren dazu Studien aus den letzten Jahren (Matthieß 2019; Vehrkamp/Matthieß 2021).

Eine Abfrage unserer vier intensiver untersuchten Politikziele für den Koalitionsvertrag der Großen Koalition 2017 bis 2021 zeigt dazu Folgendes. Im Bereich Verkehrswende gab es 15 konkrete Versprechen im Koalitionsvertrag. Wie auch beim jetzigen Koalitionsvertrag hatten zahlreiche dieser Versprechen ihren Ursprung in einem oder beiden Wahlprogrammen der Koalitionäre. Mehr als zwei Drittel dieser konkreten Versprechen zur Verkehrswende wurden durch die Große Koali-

1 Siehe z.B. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/familie/wie-erklare-ich-s-meinem-kind/warum-politiker-ihre-wahlversprechen-nicht-halten-15167706.html> (abgerufen am 13.04.2022); auch <https://www.tagesspiegel.de/politik/oswald-metzger-politik-verspricht-das-blaue-vom-himmel/1198802.html> (abgerufen am 13.04.2022).

tion auch erfüllt. Konkrete Versprechen zur Bildungsgerechtigkeit gab es numerisch weniger als zur Verkehrswende. Von den zehn konkreten Versprechen gehen, wie beim derzeitigen Koalitionsvertrag auch, mehr als zwei Drittel auf Versprechen in den Wahlprogrammen der Koalitionäre zurück. Bis auf eines wurden alle konkreten Versprechen des Koalitionsvertrages in entsprechende Maßnahmen umgesetzt. Nicht ganz so hoch war die Erfüllungsquote im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch hier war der Großteil der konkreten Versprechen bereits in mindestens einem der Wahlprogramme der Koalitionäre verankert. Von den insgesamt 15 Versprechen zu Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Koalitionsvertrag der Großen Koalition wurde zu zehn eine gesetzliche Regelung getroffen, die das gesetzte Ziel vollständig umsetzte. Zwei Drittel der Versprechen wurden also gehalten. Ein spezielles Politikziel, das mit der Pandemie an Bedeutung gewonnen hat, aber beim Koalitionsvertrag der Großen Koalition vom Februar 2018 noch eine kleinere Rolle spielte, ist die Digitalisierung im Gesundheitswesen. Es gab sieben konkrete Versprechen dazu, von denen wiederum die Mehrheit bereits in den Wahlprogrammen ihren Ursprung hatte. Sechs der Versprechen wurden erfüllt.

Insgesamt gesehen ist die Bilanz der Erfüllung von Versprechen durch die vergangenen Regierungen in ihren Regierungsprogrammen also positiv. Im Gegensatz dazu meinten bei der Bundestagswahl 2017 die Bürger:innen, dass die Parteien im Durchschnitt nur zu 38 Prozent ehrlich gesagt hätten, was sie nach der Bundestagswahl durchsetzen wollten (Infratest dimap 2017). Nicht nur in die Parteien, sondern auch in das Regierungsprogramm hatten viele Bürger:innen weniger Vertrauen als es die politische Wirklichkeit verdient hätte. Nur zehn Prozent gingen davon aus, dass ein großer Teil der Versprechen des Koalitionsvertrages erfüllt werde, etwas mehr als ein Drittel ging davon aus, dass etwa die Hälfte der Versprechen erfüllt werde und knapp die Hälfte, dass nur ein kleiner Teil oder kaum welche erfüllt werden (Verkamp/Matthieß 2019). Diesem Vorurteil steht eine Gesamtbilanz der Großen Koalition von etwa 80 Prozent erfüllter Versprechen gegenüber.

Wenn aus der Vergangenheit für die Zukunft gelernt werden kann, dann ist für den Koalitionsvertrag der Ampel zu erwarten, dass auch die dort gemachten Versprechen zu einem sehr großen Teil im Laufe der Legislatur erfüllt werden. Wir haben es schon jetzt mit einer gelungenen – allerdings noch nicht vollständigen – Mandatierungskette zu tun. Die Wähler:innen haben der Ampel die Regierungsmehrheit ver-

schaft, die Versprechen im Koalitionsvertrag – zumindest was die vier zentralen Politikziele angeht, die wir untersucht haben – stammen zu einem sehr großen Teil aus den Wahlprogrammen der Parteien. Wenn also die Erfahrung der Vergangenheit für die Zukunft zutreffen sollte, werden die im Koalitionsvertrag gemachten Versprechen auch zu einem sehr großen Teil erfüllt werden. Aus dieser Perspektive ist der Zustand der deutschen Demokratie deutlich besser als es sich in vielen Bevölkerungsumfragen oder auch in den meisten Medienberichterstattungen darstellt.

Aber zur Einschätzung der Realisierungschancen des Regierungsprogramms gehört auch, die ganz konkrete Situation, in der sich eine Regierung befindet, mit zu berücksichtigen. Wie bereits angemerkt, hatte diese Regierungskoalition den vielleicht schwierigsten Start aller Regierungen der Bundesrepublik bisher. Schon die wieder Fahrt aufnehmenden Corona-Pandemie war eine schwere Bürde und nahm bereits vor der Bildung der Regierung einen beachtlichen Teil der Energie und Zeit der potentiellen Koalitionäre in Anspruch. Auch die Flutkatastrophe im Ahrtal im Juli 2021 wirkte nach. Der Winter 2021/22 war politisch maßgeblich der Pandemie gewidmet und der für März 2022 vermutete Ausklang der Pandemiewelle hätte Entlastung bringen und einen Weg in die politische Normalität und das Abarbeiten des Regierungsprogramms eröffnen können. Doch der Einfall Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 lässt das nicht zu. Die Ampelkoalition ist mit Problemen konfrontiert, die nicht vorhersehbar waren. Sie hat bereits viele Maßnahmen initiiert, zu denen keine Versprechen existieren, weil bestimmte Probleme zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen noch nicht existierten. Die Kriegssituation an der Grenze zwischen der Ukraine und unserem Nachbarland Polen, etwa 600 Kilometer von der deutschen Grenze entfernt, verändert nicht nur die deutsche, sondern die weltpolitische Situation. Der Krieg hat Folgen für Energieversorgung, Militärausgaben, Versorgung, Preise, Infrastrukturen, Zulieferung usw. Entsprechende Maßnahmen schlagen sich im Staatshaushalt nieder, reduzieren mangels Ressourcen die Gestaltungsfähigkeit und manche Zielstellung und einige Versprechen mögen (aus guten Gründen) nicht mehr realisierbar sein. Insofern muss der Blick in die Zukunft, was die Erfüllung von Versprechen angeht, deutlich vorsichtiger ausfallen. Eine Realisierung in der Größenordnung wie bei der Großen Koalition von fast 80 Prozent der Versprechen scheint in weite Ferne zu rücken. Zentral dabei ist aber, dass es nicht allein an den Regierungs-

akteuren, sondern auch an den widrigen Umständen für eine »normale« Politik liegen wird, wenn die Versprechen nicht zu halten sind. Das entbindet die Parteien aber nicht von der Pflicht, diesen Kurswechsel klar zu kommunizieren und für Unterstützung zu werben. Nur wenn die Bevölkerung bei diesen Änderungen mitgeht, ist diese Politik legitimiert.

