

DIE AMPEL- KOALITION

Wie wird aus unterschiedlichen Zielen
ein gemeinsames Regierungsprogramm?

Pola Lehmann | Theres Matthieß | Sven Regel | Bernhard Weißels

Aus:

Pola Lehmann, Theres Matthieß, Sven Regel, Bernhard Weßels

Die Ampelkoalition

Wie wird aus unterschiedlichen Zielen
ein gemeinsames Regierungsprogramm?

Juli 2022, 200 S., kart., 12 SW-Abb., 2 Farbabb.

19,50 € (DE), 978-3-8376-6332-7

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6332-1

EPUB: ISBN 978-3-7328-6332-7

Nach der Bundestagswahl 2021 kam es in Deutschland zum ersten Mal seit den 1950er-Jahren zu einer Drei-Parteien-Koalition. Was bedeutet das für die politische Repräsentation der Wähler*innen? Und wie wurden die Wahlversprechen in das Regierungsprogramm übersetzt? Die Autor*innen gehen diesen Fragen sowohl allgemein als auch für vier zentrale Politikfelder (Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Familie und Beruf, Digitalisierung in der Gesundheitspolitik) nach. Sie untersuchen, was vor den Wahlen versprochen wurde, wie dies Eingang in die Sondierungsgespräche fand und unter welchen Reibungsverlusten es schließlich im Koalitionsvertrag steht.

Pola Lehmann (Dr.), geb. 1984, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und leitet dort das Manifesto-Projekt. Sie forscht zu politischer Repräsentation, Demokratie, Parteien und automatisierter Textanalyse.

Theres Matthieß (JProf. Dr.), geb. 1988, ist Juniorprofessorin für empirische Demokratieforschung an der Universität Trier. Sie forscht und lehrt zu Parteienwettbewerb, Wahlverhalten, politischer Repräsentation, Legitimität und sozialer Ungleichheit.

Sven Regel, geb. 1982, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Er arbeitet im Manifesto-Projekt und beschäftigt sich mit Parteien, Abgeordnetenverhalten, politischer Geographie und automatisierter Textanalyse.

Bernhard Weßels (Prof. Dr.), geb. 1955, ist kommissarischer Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und lehrt Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Weitere Informationen und Bestellung unter:
www.transcript-verlag.de/978-3-8376-6332-7

© 2022 transcript Verlag, Bielefeld

Inhalt

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	11
1. Einleitung	
Eine Analyse der Delegationskette von der Wahl zur Koalition	13
2. Analysestrategie	21
2.1 Das empirische Material: Wahlprogramme, Sondierungspapier und Koalitionsvertrag	21
2.2 Die Methode: Inhaltsanalyse	23
2.3 Der Vergleich	27
3. Der Wahlkampf 2021	31
3.1 Die Parteien stellen sich auf: Spitzenkandidat:innen und Wahlprogramme	31
3.2 Der Wahlkampf in den Medien	33
3.3 Das inhaltliche Angebot der Parteien im Wahlkampf	35
3.4 Thematische Schwerpunkte und Alleinstellungsmerkmale	37
3.5 Vier Politikziele unter der Lupe	40
4. Die Verkehrswende in den Wahlprogrammen der Parteien 2021	43
4.1 Einleitung: Das Politikziel und seine Herausforderungen	43
4.2 Wie wichtig ist es?	45
4.3 Welche Pläne haben die Parteien?	47
4.4 Wie konkret sind die Versprechen?	50
4.5 Wo herrscht Konsens, wo Konflikt?	52

5. Bildungsgerechtigkeit in den Wahlprogrammen der Parteien 2021	57
5.1 Einleitung: Das Politikziel und seine Herausforderungen	57
5.2 Wie wichtig ist es?	60
5.3 Welche Pläne haben die Parteien?	61
5.4 Wie konkret sind die Versprechen?	67
5.5 Wo herrscht Konsens, wo Konflikt?	69
6. Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Wahlprogrammen der Parteien 2021	75
6.1 Einleitung: Das Politikziel und seine Herausforderungen	75
6.2 Wie wichtig ist es?	77
6.3 Welche Pläne haben die Parteien?	78
6.4 Wie konkret sind die Versprechen?	82
6.5 Wo herrscht Konsens, wo Konflikt?	84
7. Die Digitalisierung im Gesundheitswesen in den Wahlprogrammen der Parteien 2021	87
7.1 Einleitung: Das Politikziel und seine Herausforderungen	87
7.2 Wie wichtig ist es?	88
7.3 Welche Pläne haben die Parteien?	89
7.4 Wie konkret sind die Versprechen?	92
7.5 Wo herrscht Konsens, wo Konflikt?	94
8. Wahlprogramme – Eine gute Grundlage für Wahlentscheidung und Koalitionsverhandlungen?	97
9. Eine neue Koalition entsteht	101
9.1 Sondierungen – Die Ausgangslage	101
9.2 Sondierungen – Das Ergebnis	109
9.3 Koalitionsverhandlungen und Koalitionsvertrag	115
10. Die Verkehrswende im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich	121
10.1 Einleitung	121
10.2 Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag	121
10.3 Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme	123

10.4	Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen	128
10.5	Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag	129
11.	Bildungsgerechtigkeit im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich	133
11.1	Einleitung	133
11.2	Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag	133
11.3	Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme	135
11.4	Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen	138
11.5	Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag	139
12.	Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich	143
12.1	Einleitung	143
12.2	Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag	143
12.3	Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme	145
12.4	Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen	147
12.5	Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag	148
13.	Die Digitalisierung im Gesundheitswesen im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich	151
13.1	Einleitung	151
13.2	Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag	151
13.3	Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme	153
13.4	Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen	155

13.5	Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag	155
14.	Bilanz und Ausblick	159
Anhang	167
Literatur	191

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 Jamaica-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.

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 Koalitionchancen 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 Mitbewerberinnen 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 Gesamtprogrammstruktur 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 marktliberal versus staatsinterventionistisch bezeichnen. Marktliberale 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 Wohlfahrtsstaates 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 Konkretheit 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.