Zukunft der Demokratie | 01.2018

Versprochen wird nicht gebrochen

Parteien und Regierungen sind besser als ihr Ruf. Das gilt auch für die Große Koalition: Von den insgesamt 188 Versprechen des Koalitionsvertrages 2013 wurden fast 80 Prozent ganz oder teilweise umgesetzt. Das sehen aber nur knapp 13 Prozent aller Wahlberechtigten so. Die Mehrheit unterschätzt die Leistungen der Parteien und der Regierung.

In ihrem Koalitionsvertrag 2013 hat die Große Koalition 188 konkrete Maßnahmen und Ziele vereinbart. Davon wurden fast 80 Prozent ganz oder teilweise und etwa zwei Drittel aller Versprechen vollständig umgesetzt. Gemessen an der Einlösung ihrer Versprechen war die Große Koalition damit vergleichsweise erfolgreich. Das im Koalitionsvertrag vereinbarte und dem Wahlvolk versprochene Regierungsprogramm wurde bereits in der ersten Hälfte der Legislaturperiode weitgehend umgesetzt. Fragt man dagegen die wahlberechtigte Bevölkerung, sind nur 13 Prozent aller Wahlberechtigten der Meinung, „alle, fast alle“ oder zumindest „ein großer Teil“ der im Koalitionsvertrag enthaltenen Versprechen seien auch tatsächlich eingelöst worden. Die Mehrheit unterschätzt die Leistungen von Parteien und Regierung: Parteien versprechen vor der Wahl das Blaue vom Himmel und interessieren sich nicht für die Umsetzung ihrer Versprechen, so der allgemeine Tenor. Auch die in Koalitionsverträgen vereinbarten Vorhaben setzen die Regierungsparteien angeblich nicht um. Zwischen der tatsächlichen und der wahrgenommenen Einlösung von Wahl- und Regierungsversprechen klafft also eine Lücke. Positiver als die allgemeine Regierungsleistung bewerten die Menschen jedoch die Umsetzung konkreter Einzelvorhaben. Befragt nach konkreten Maßnahmen und Ergebnissen, urteilen die Wähler_innen mehrheitlich fast immer richtig. Die mehrheitlich positive Einschätzung im Detail führt aber nicht zu einem positiven Gesamturteil. Das negative Gesamtbild bleibt dominant. Der Vergleich zwischen tatsächlicher und gefühlter Erfüllung von Wahl- und Regierungsversprechen zeigt deshalb sehr deutlich: Parteien und Regierungen in der Demokratie sind besser als ihr Ruf.

Koalitionsvertrag 2013 enthielt 188 Versprechen

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD aus dem Jahr 2013 lassen sich insgesamt 188 „echte“ Regierungsversprechen identifizieren. Maßstab dafür ist ihre empirische Überprüfbarkeit. Es muss messbar sein, ob das Versprechen umgesetzt wurde oder nicht. Ein „echtes“ Versprechen liegt also nur dann vor, wenn sich dafür auch ein überprüfbares Erfüllungskriterium finden lässt.

Inhaltlich verteilen sich die vereinbarten Versprechen sehr unterschiedlich auf die Zuständigkeitsbereiche der insgesamt 14 Bundesministerien: Etwas mehr als die Hälfte aller Versprechen entfällt auf nur vier Ressorts, während die Hälfte aller Ressorts nur für etwa ein Fünftel aller Versprechen steht. Fast ein Fünftel aller Versprechen - und damit absolut und relativ die meisten - entfallen auf das Ressort Gesundheit (32 Vereinbarungen), gefolgt von 24 Vorhaben auf das Politikfeld Arbeit und Soziales sowie 21 und 20 in den Bereichen Inneres und Finanzen. Die wenigsten Vereinbarungen wurden in den Bereichen Kultur und Medien (4), Ernährung und Landwirtschaft (2) und für die Außenpolitik (1) geschlossen.

Typologisch lassen sich Maßnahmen- und Zielvereinbarungen sowie Änderungsversprechen und Vereinbarungen zur Bewahrung des Status quo unterscheiden. Fast alle (95 Prozent) der im Koalitionsvertrag 2013 identifizierten Versprechen beziehen sich auf die Umsetzung von Maßnahmen, die beschreiben, mit welchen Mitteln ein bestimmtes Ziel zu erreichen ist. Nur ein kleiner Teil der Vorhaben verspricht lediglich die Erreichung von Zielen (5 Prozent), ohne zu beschreiben, mit welchen Mitteln diese zu erreichen sind. Gleichzeitig sind fast alle (84 Prozent) Änderungsversprechen, und nur 16 Prozent der Vereinbarungen versprechen die Beibehaltung eines bereits erreichten Status quo.

Quellenverweis

Die im Text zitierten Umfragewerte hat das Institut für Demoskopie Allensbach in der Zeit vom 2.–15. Februar 2018 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erhoben. Befragt wurden mündlich-persönlich („face-to-face“) insgesamt 1.271 Personen ab 16 Jahren. Die Ergebnisse sind damit repräsentativ für die Gesamtbevölkerung in Deutschland.

Die Kodierung des Koalitionsvertrages 2013 sowie die Erfüllungsrecherche wurde von der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) unter Leitung von *Theres Matthieß* und in Mitarbeit von *Luise Martha Anter, Fabio Ellger, Carolin Herrmann, Johannes Oswalt* und *Klaudia Wegschaider* durchgeführt. Zu Einzelheiten und weiteren Erläuterungen vgl. das „Factsheet“ der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Februar 2018.

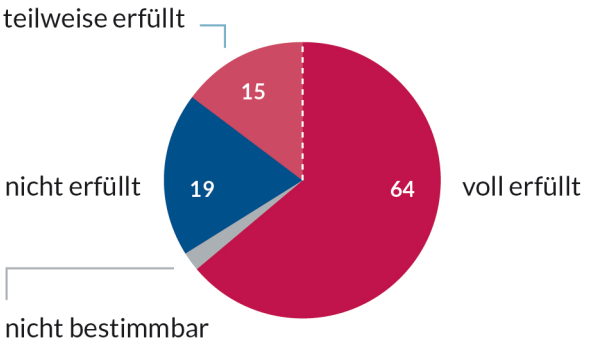
Fast 80 Prozent aller Versprechen umgesetzt

Entlang der beschriebenen Kriterien wurde die Erfüllung der Versprechen des Koalitionsvertrages empirisch überprüft. Ein Versprechen kann dabei entweder vollständig, teilweise oder nicht erfüllt worden sein. Eine vollständige Erfüllung ist nur dann erreicht, wenn die versprochene Maßnahme oder das anvisierte Ziel auch im vereinbarten Ausmaß verwirklicht wurden. Wurden zwar offensichtliche Anstrengungen zur Umsetzung unternommen, die Maßnahme oder das Ziel jedoch nicht vollständig umgesetzt, gilt das Versprechen als nur teilweise eingelöst. Als nicht erfüllt gelten Versprechen, für die sich die relevante Gesetzeslage nicht verändert hat oder die relevanten Kennzahlen sich nicht ganz oder teilweise in die vereinbarte Richtung entwickelt haben.

Für den Koalitionsvertrag 2013 zeigt die Erfüllungsrecherche ein äußerst positives Gesamtbild: Fast 80 Prozent aller Versprechen wurden ganz oder teilweise

KOALITIONSVERSPRECHEN 2013

In Prozent



Quelle: Koalitionsvertrag 2013, eigene Recherche.
(Werte in Prozent der insgesamt 188 Koalitionsversprechen 2013)

eingelöst. In absoluten Zahlen: Von den 188 Versprechen wurden 148 ganz oder teilweise erfüllt, 120 davon sogar vollständig. Mehr als acht von zehn der umgesetzten Versprechen wurden damit vollständig umgesetzt.

Das Gesamturteil der Erfüllungsrecherche lässt sich deshalb wie folgt zusammenfassen: Die Große Koalition hat in der vergangenen Legislaturperiode ihre im Koalitionsvertrag dem Wahlvolk gegebenen Versprechen sehr weitgehend und zu einem überwiegenden Teil sogar vollständig erfüllt. Sie setzte fast zwei Drittel (64 Prozent) ihrer Vorhaben ganz und weitere 15 Prozent zumindest teilweise um.

Nur jede_r Achte schätzt Umsetzung richtig ein

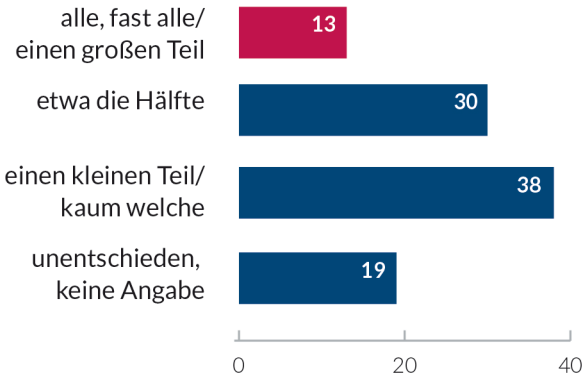
Fragt man dagegen die Wähler_innen, ob und zu welchen Teilen die Versprechungen der Parteien vor Wahlen und der Regierungen in ihren Koalitionsvereinbarungen dann auch tatsächlich eingelöst werden, zeigt sich ein anderes Bild: Nur jeder achte Wahlberechtigte schätzt die Erfüllung der gegebenen Versprechen richtig ein. Das gilt für die Wahlversprechen der Parteien in ihren Wahlprogrammen ebenso wie für die konkreten Vereinbarungen der Regierungspolitik im Koalitionsvertrag.

Befragt danach, wie viele ihrer Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag die letzte Große Koalition umgesetzt hat, antworten nur 13 Prozent aller Wahlberechtigten, dass entweder „alle, fast alle“ oder zumindest „ein großer Teil“ der Versprechen auch gehalten wurden. Ein knappes Drittel (30 Prozent) geht immerhin noch davon aus, dass zumindest „etwa die Hälfte“ der Vereinbarungen umgesetzt wurden. Die relative Mehrheit der Menschen (38 Prozent) unterstellt jedoch, dass nur „ein kleiner Teil“ oder „kaum welche“ der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen und Ziele durch Regierungshandeln auch tatsächlich eingelöst wurden. Ein noch leicht negativeres Bild zeichnet sich bei den Wahlversprechen der Parteien ab. Gefragt danach, wie viele ihrer vor den Wahlen gemachten Versprechungen die Parteien der Regierung danach umsetzen, geht nur einer von zehn Wahlberechtigten (11 Prozent) davon aus, dass „alle, fast alle“ oder „ein großer Teil“ umgesetzt wird. Ein Drittel (33 Prozent) unterstellt immerhin noch, „etwa die Hälfte“ der angekündigten Vorhaben werde eingelöst, während fast die Hälfte (47 Prozent) aller Wahlberechtigten die Meinung vertritt, die Parteien würden „nur einen kleinen Teil“ oder „kaum welche“ ihrer Wahlversprechen in Regierungshandeln umsetzen.

GEFÜHLTE UMSETZUNG

„Wie viele ihrer Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag hat die Große Koalition umgesetzt?“

In Prozent



Basis: Bundesrepublik Deutschland Bevölkerung ab 16 Jahren (n= 1.271 Befragte).
Quelle: Allensbach Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Februar 2018).

Mehrheit unterschätzt Parteien und Regierung

Das überwiegend negative Gesamturteil der Wahlberechtigten zur Erfüllungstreue der Parteien und Regierung zieht sich durch alle Altersgruppen und gesellschaftlichen Schichten. Zwar fallen die Urteile der Menschen in den neuen Bundesländern leicht negativer aus als in den alten Bundesländern, und der Anteil positiverer Urteile nimmt mit dem Alter, dem politischen Interesse sowie dem formalen Bildungsgrad leicht zu.

Signifikante Unterschiede zeigen sich allerdings nur zwischen der Gruppe der regelmäßigen Wähler_innen und den entschlossenen Nichtwähler_innen. Während leicht überdurchschnittliche 16 Prozent aller Wähler_innen eine vollständige oder zumindest überwiegende Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen unterstellen, sehen das nur vier Prozent aller Nichtwähler_innen so. Jede_r zweite Nichtwähler_in geht davon aus, dass solche Vereinbarungen nur zu einem kleinen Teil oder kaum umgesetzt werden. Noch deutlicher zeigt sich dieses negative Parteien- und Regierungsbild der Nichtwähler_innen mit Blick auf die Wahlversprechen der Parteien vor den Wahlen: Mehr als zwei Drittel (68 Prozent) aller Nichtwähler_innen gehen davon aus, dass die Regierungsparteien ihre vor der Wahl gegebenen Versprechen nur „zu einem kleinen Teil“ oder „kaum“ in tatsächliches Regierungshandeln umsetzen.

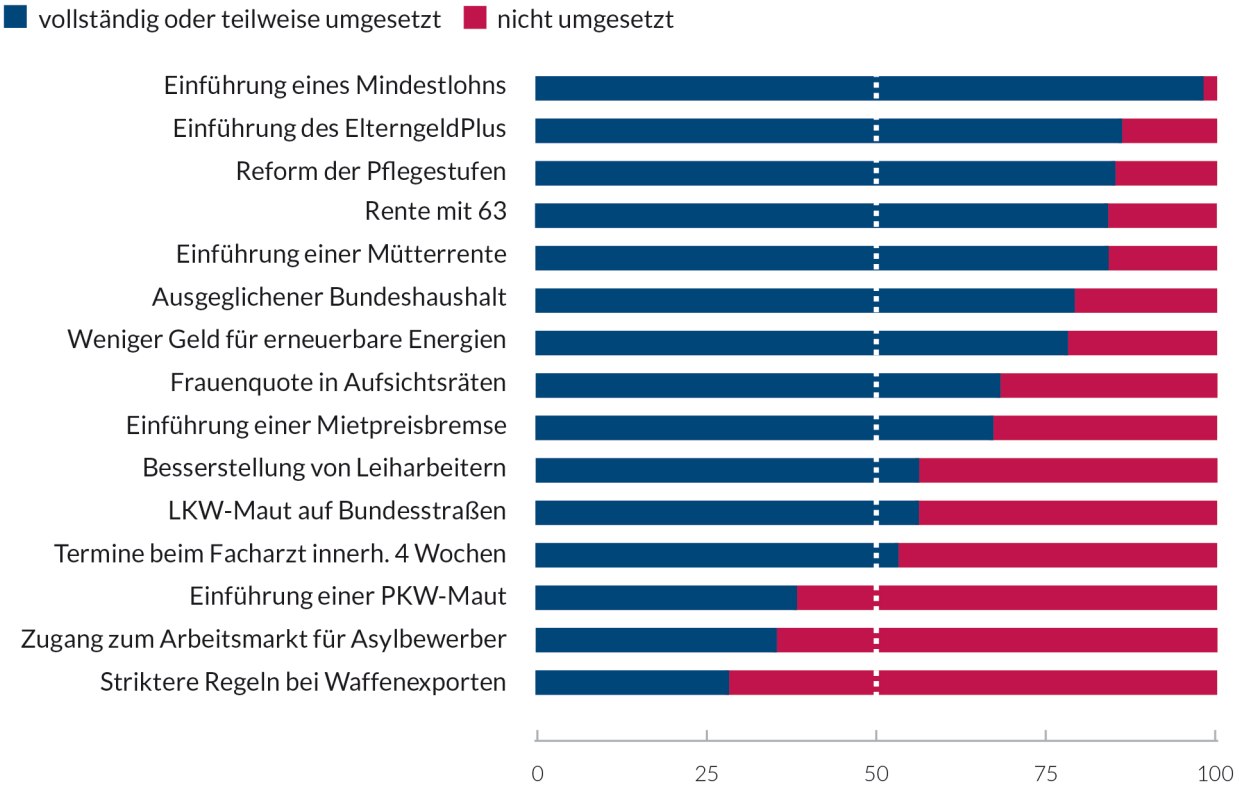
Das Gesamtbild zeigt: Die Mehrheit der Wahlberechtigten in Deutschland misstraut den Parteien und der Regierung und unterstellt, dass sie ihre vor Wahlen und in Koalitionsvereinbarungen gegebenen Versprechen nicht oder nur zu einem geringen Teil einlösen. Gleichzeitig hat die Erfüllungsrecherche gezeigt, dass die tatsächlichen Erfüllungsquoten der CDU/CSU und der SPD in der letzten Großen Koalition deutlich höher waren als die Menschen meinen. Die objektive Erfüllungstreue des Regierungshandelns übertrifft die

subjektiv gefühlte des Demos. Es klafft eine Lücke zwischen dem Ansehen von Parteien und Regierung und ihrem tatsächlichen Regierungshandeln.

Bessere Werte bei konkreten Versprechen

Das ist umso erstaunlicher, weil die Kenntnis und Einschätzung der Menschen mit Blick auf die Umsetzung konkreter Einzelmaßnahmen ein spürbar positiveres Bild ergibt. Befragt nach insgesamt 15 konkreten Maßnahmen und Zielen des Koalitionsvertrages, die nach den Ergebnissen der Erfüllungsrecherche alle ganz oder teilweise umgesetzt wurden, liegen die Wahlberechtigten in immerhin 80 Prozent (12 von 15) der Fälle zumindest mehrheitlich richtig. Spitzenwerte erzielt dabei die „Einführung des Mindestlohns“: Fast sieben von zehn (67 Prozent) der Wahlberechtigten halten das Versprechen für vollständig, und weitere 27 Prozent für teilweise umgesetzt. Die „Rente mit 63“ halten knapp sechs von zehn Wahlberechtigten (56 Prozent) für vollständig und weitere 19 Prozent für teilweise umgesetzt. Auch die versprochene „Reform der Pflegestufen“, die „Einführung der Mütterrente“, die „Mietpreisbremse“, der „ausgeglichene Bundeshaushalt“, das „ElterngeldPlus“, die „Frauenquote in Aufsichtsräten“, und die „reduzierte Förderung erneuerbarer Energien“ hält eine Mehrheit der Menschen für vollständig oder zumindest teilweise umgesetzt. Ohne diejenigen Befragten, die keine Meinung geäußert haben, ist bei zwölf der insgesamt 15 Maßnahmen sogar eine absolute Mehrheit der Menschen der Meinung, dass die dazu im Koalitionsvertrag vereinbarte Maßnahme von der Regierung vollständig oder teilweise umgesetzt wurde. Nur bei drei der Maßnahmen – der „Einführung einer PKW-Maut“, der „strikteren Einhaltung der Regeln beim Waffenexport“ und dem „schnelleren Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber“ – schätzen die Menschen die Erfüllung mehrheitlich negativer ein als es die Erfüllungsrecherche nahelegt. Insgesamt zeigt sich bei der Einschätzung konkreter Umsetzungsversprechen also ein spürbar positiveres Bild als im pauschal deutlich negativen Gesamturteil.

GEFÜHLTE UMSETZUNG EINZELNER KOALITIONSVEREINBARUNGEN



Basis: Bundesrepublik Deutschland Bevölkerung ab 16 Jahren (n= 1.271 Befragte); Werte ohne die Antworten „weiß nicht“.
Quelle: Allensbach Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Februar 2018).

Negative Gesamteinschätzung dominiert

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Warum führt die spürbar positivere Kenntnis und Beurteilung bei konkreten Einzelversprechen nicht auch zu einer realistischeren und im Tenor positiveren Gesamtbewertung der Erfüllungstreue von Parteien und Regierung? Warum dominiert offensichtlich – trotz besserer Kenntnis und realistischerer Bewertung der Einzelversprechen – die negative Gesamteinschätzung den pauschalen Blick der Wahlberechtigten auf Parteien und Regierungshandeln?

Der Befund allein lässt zwar noch keine eindeutigen Schlüsse auf seine Ursachen zu. Dennoch weisen die vorliegenden Ergebnisse auf das Vorhandensein einer negativen Bewertungsheuristik im Sinne einer negativ gefärbten Bewertungsschablone bei vielen Menschen hin. Ihr negativ eingetrübtes Pauschalurteil über Parteien und Regierungshandeln bestimmt auch ihre pauschale Bewertung über die Erfüllungstreue der Parteien und der Regierung bei der Einlösung ihrer Politikversprechen, obwohl sie es im Detail eigentlich besser wissen und positiver beurteilen. Das negative Gesamtbild dominiert die Wahrnehmung des konkreten Regierungshandelns. Umgekehrt formuliert: Konkrete Einzelmaßnahmen des Regierungshandelns können das negativ gefärbte Pauschalurteil nicht hinreichend verändern und prägen. Das entspricht auch den Ergebnissen anderer Studien: Je konkreter ein Versprechen evaluiert wird, umso objektiver und besser informiert fallen die Urteile aus, während bei pauschalen Bewertungen die persönlichen Grundeinstellungen, Bewertungsschablonen und Heuristiken die Urteilsbildung dominieren.

Gute Performanz im internationalen Vergleich

Auch vergleichende internationale Studien zeigen, dass Regierungsparteien im Durchschnitt immerhin etwa 60 Prozent ihrer Wahl- und Koalitionsversprechen umsetzen. Das ist für die repräsentative Demokratie kein schlechtes Zeugnis. Ihr normativer Anspruch, die dem Wahlvolk gegebenen Versprechen im Regierungshandeln auch umzusetzen, wird zu einem großen Teil eingelöst. In Deutschland lag die Erfüllungsquote der im schwarz-roten Koalitionsvertrag festgeschriebenen Vorhaben mit fast 80 Prozent sogar noch einmal um zwölf Prozent höher als im Durchschnitt von Koalitionsregierungen, die in Belgien, Niederlande und Italien gebildet wurden. Am ehesten vergleichbar ist die Performanz der deutschen Regierung mit den belgischen Koalitionsregierungen, die zwischen 1992 und 1995 sowie 1999 und 2003 gebildet wurden und ebenfalls über drei Viertel ihrer unter den Koalitionsparteien festgelegten Vorhaben umsetzen konnten. Ein Blick auf Studien, die die Umsetzung von Wahlversprechen einzelner Parteien und nicht die Erfüllung von Koalitionsvorhaben untersuchen, zeigt, dass Deutschland (zwischen 2002 und 2013) mit etwas über 60 Prozent der Umsetzungsrate von Wahlversprechen im internationalen Durchschnitt liegt. Parteien, die eine bessere Performanz aufweisen, sind in der Regel als Alleinregierungen ohne Koalitionspartner im Amt, wie etwa in Großbritannien.

„Trotz positiver Einzeleinschätzungen bleibt das Gesamturteil negativ."

Als Faustregel gilt: Je weniger Parteien und je länger regiert wird, umso höher sind auch die Erfüllungsquoten von Wahlverprechen. Parteien der politischen Mitte erzielen in der Regierung höhere Erfüllungsquoten als polarisierte Regierungsmehrheiten. Ebenso die Parteien des jeweiligen Regierungschefs gegenüber den Juniorpartnern einer Koalitionsregierung. Weniger wichtig als die Zahl und die Polarisierung der Koalitionsparteien ist die Mehrheitsfrage. Alleinregierungen ohne eigene Mehrheit können sogar bessere Ergebnisse erzielen als Koalitionsregierungen mit stabilen eigenen Mehrheiten. Auch die rot-grüne Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen steht vergleichbaren Mehrheitsregierungen in nichts nach. Sie hat in den zwei Jahren ihrer Regierungszeit 2010–2012 relativ genau so viele ihrer Wahlversprechen realisiert, wie ihre schwarzgelbe Vorgängerregierung mit gesicherter Parlamentsmehrheit in ihren beiden ersten Regierungsjahren. Gemessen an der absoluten Zahl umgesetzter Versprechen war sie sogar noch etwas erfolgreicher. Für die aktuelle Koalitionsdebatte nach der Bundestagswahl 2017 ließen diese Vergleiche zumindest erwarten, dass eine erneute Große Koalition mit drei Parteien leicht bessere Erfüllungschancen der Wahlversprechen der einzelnen Parteien hätte als eine Jamaika-Koalition mit vier beteiligten Parteien. Ebenso wie für Deutschland und die Große Koalition zeigt sich jedoch auch für andere westliche Demokratien die beschriebene Lücke zwischen objektiver und wahrgenommener Umsetzung von Wahl- und Regierungsversprechen: Der Demos

unterschätzt auch in anderen Ländern regelmäßig und deutlich die pauschale Erfüllungstreue und die Erfüllungsquoten der Wahl- und Regierungsversprechen. Gleichzeitig liegt er bei konkreten Einzelmaßnahmen spürbar eher richtig und damit auch positiver als im Pauschalurteil. Die negative Bewertungsheuristik des Demos scheint ein übergreifendes Problem westlicher Demokratien zu sein, und kein exklusives Problem deutscher Regierungen oder einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD.

Zwei Drittel in den ersten zwei Jahren umgesetzt

Liegt das vielleicht am Tempo und „Timing" der Umsetzung? Wenn Regierungen sich zu lange Zeit lassen und erst kurz vor den nächsten Wahlen mit der Umsetzung ihrer Wahlversprechen beginnen, haben die Wähler_innen ihr negatives Urteil bereits gefällt und nehmen verspätete Umsetzungen dann gar nicht mehr wahr. Das würde nahelegen, die meisten Wahlversprechen bereits unmittelbar nach der Wahl umzusetzen oder zumindest rechtzeitig genug damit zu beginnen, um die hohe Erwartungshaltung nach einer Wahl zeitnah zu bedienen.

Genau diese Strategie hat die letzte Bundesregierung aber bereits sehr konsequent verfolgt: Zwei Drittel (66 Prozent) aller eingelösten Versprechen wurden bereits in der ersten Hälfte der Legislaturperiode, also in den Jahren 2013 bis 2015 umgesetzt. Weitere 15 Prozent dann im Jahr 2016 und weitere 19 Prozent im Jahr der nächsten Bundestagswahl 2017. Aus dem Muster und Verlauf der zeitlichen Umsetzung ergibt sich jedenfalls keine Begründung für nachhaltig enttäuschte Erwartungen des Wahlvolks unmittelbar nach der Bundestagswahl 2013. Die Regierungsparteien haben sofort nach der Wahl mit der Umsetzung ihres vereinbarten Regierungsprogramms begonnen und hatten bereits zur Mitte der Legislaturperiode mehr davon umgesetzt als die Wähler_innen der Großen Koalition für die gesamten vier Jahre der letzten Regierung zuschreiben.

Unterschiedliche Performanz der Ressorts

Ein weiterer möglicher Grund für die Glaubwürdigkeitslücke des Regierungshandelns könnte die „Sichtbarkeit" und „Fühlbarkeit" einzelner Ressort und Politikbereiche sein. Wenn wichtige Ressorts mit vielen Versprechen überproportional schlecht umsetzen, könnte das die Gesamtwahrnehmung des Regierungshandelns prägen und negativ verzerren.

Die Erfüllungsrecherche zeigt jedoch, dass die besonders sichtbaren und mit den meisten Versprechen im Koalitionsvertrag vertretenen Ressorts mit einer 80-prozentigen Erfüllungsquote ihre Versprechen sogar ganz leicht überdurchschnittlich umgesetzt haben. Von ihren insgesamt 97 Versprechen im Koalitionsvertrag haben die Ressorts Arbeit und Soziales, Inneres, Finanzen und Gesundheit 77 umgesetzt, davon 61 Verspechen (63 Prozent) vollständig und 16 Versprechen (17 Prozent) teilweise. Damit lagen die großen und auch für die Wähler_innen besonders sichtbaren Ressorts ebenso gut wie die Regierung insgesamt. Aber gerade die Ressorts mit den absolut und anteilsmäßig meisten Versprechen können eben nicht nur die höchste absolute Zahl eingehaltener Versprechen vorweisen, sondern stehen spiegelbildlich auch für die absolut meisten nicht eingehaltenen Versprechen. Am deutlichsten zeigt

> „Auch im internationalen Vergleich zeigt die Große Koalition eine gute Performanz."

sich das im Innenressort: Mit acht unerfüllten Versprechen hat das Ressort Inneres von den vier großen Ressorts die absolut meisten und auch den relativ höchsten Anteil nicht umgesetzter Versprechen. Dabei handelt es sich allerdings vor allem um eher unspektakuläre Versprechen aus den Bereichen der Bundesverwaltung, IT-Sicherheit, und Spionageabwehr. Das vielleicht fühlbarste und auffälligste nicht eingehaltene Versprechen kommt aus dem Ressort Arbeit und Soziales und betrifft die „Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente", mit der vor allem eine systematische Besserstellung der Geringverdiener in der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht werden sollte. Die Regierung hat sich jedoch bereits zur Mitte der Legislaturperiode von diesem Vorhaben verabschiedet, weil die ursprünglich vereinbarte Konzeption sich bei näherer Prüfung als ungeeignet erwies, die damit angestrebten Ziele zu erreichen.

Geringes Verständnis für „Ausreden"

Für derartige Erklärungen der politischen Akteure zeigt der Demos allerdings nur wenig Verständnis. Von einmal gegebenen Versprechen erwarten die Menschen mehrheitlich, sie auch dann umzusetzen, wenn sich die Umstände ändern oder die politischen Entscheider aufgrund veränderter Einschätzungen

auch ihre Vorhaben und Pläne verändert haben. Vergleichsweise viele Wahlberechtigte lassen aber zumindest das Argument notwendiger Koalitionskompromisse als Erklärung der Politik für die Nichterfüllung gegebener Versprechen gelten. Immerhin vier von zehn Wahlberechtigten (41 Prozent) glauben, dass den Parteien die Einhaltung ihrer Versprechen wichtig ist, sie aber aufgrund von Kompromissen mit den Koalitionspartnern oft daran gehindert werden. Fast die Hälfte (47 Prozent) aller Wahlberechtigten unterstellt den Parteien allerdings vor Wahlen „das Blaue vom Himmel zu versprechen“ und „an einer Umsetzung ihrer Versprechen gar nicht wirklich interessiert zu sein“. Noch ablehnender verhalten sich die Menschen gegenüber veränderten Einschätzungen und neuen Informationen zur Begründung der Nichteinlösung gegebener Wahlversprechen. Nur gut ein Viertel (28 Prozent) lässt besseres Wissen als „Ausrede“ gelten, während mehr als sechs von zehn Wahlberechtigten (62 Prozent) in einem solchen Fall an den Willen der Politik, ihre Versprechen einzulösen, gar nicht glauben. Die wenigsten Chancen hat die Begründung der Nichteinlösung von Versprechen mit einer „veränderten gesellschaftlichen oder politischen Situation“. Das nehmen nur knapp ein Viertel (24 Prozent) aller Wahlberechtigten den Regierenden ab, während zwei Drittel (66 Prozent) dahinter eine „faule Ausrede“ von Politiker_innen vermuten, die ohnehin an der Einhaltung ihrer Versprechen kein Interesse haben.

ERFÜLLUNGSQUOTEN DER GROSSEN KOALITION 2013-2017

POLITIKFELDER	Anzahl Versprechen (abs. und in %)		voll erfüllt (abs. und in %)		teilweise erfüllt (abs. und in %)		∑ voll und teilweise erfüllt (abs. und in %)		nicht erfüllt (abs. und in %)	
Gesundheit	32	17%	25	78%	5	16%	30	94%	2	6%
Arbeit und Soziales	24	13%	15	62%	4	17%	19	79%	5	21%
Inneres	21	11%	11	52%	2	10%	13	62%	8	38%
Finanzen	20	11%	10	50%	5	25%	15	75%	4	20%
Verkehr und digitale Infrastruktur	18	10%	8	44%	3	17%	11	61%	5	28%
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	15	8%	12	80%	1	7%	13	87%	2	13%
Wirtschaft und Energie	13	7%	6	46%	4	31%	10	77%	3	23%
Umwelt, Natur, Bau, Reaktor	12	6%	9	75%	0	0%	9	75%	2	17%
Justiz und Verbraucherschutz	9	5%	5	56%	2	22%	7	78%	2	22%
Bildung und Forschung	6	3%	5	83%	1	17%	6	100%	0	0%
Verteidigung	6	3%	4	67%	0	0%	4	67%	2	33%
Kultur und Medien	4	2%	4	100%	0	0%	4	100%	0	0%
Ernährung und Landwirtschaft	2	1%	1	50%	0	0%	1	50%	1	50%
Auswärtiges Amt	1	1%	0	0%	1	100%	1	100%	0	0%
Sonstige	*5*	*3%*	*5*	*100%*	*0*	*0%*	*5*	*100%*	*0*	*0%*
Summe*	188	100%	120	64%	28	15%	148	79%	36	19%

* Vier Versprechen sind im Prozess der Erfüllung (2) bzw. es konnte nicht festgestellt werden, ob sie erfüllt sind (2).

Parteien und Regierungen sind besser als ihr Ruf

Zusammenfassend zeigt sich: Die Parteien und Regierungen der meisten westlichen Demokratien sind besser als ihr Ruf. Sie setzen im Durchschnitt deutlich mehr von ihren Wahl- und Regierungsversprechen um als die Wähler_innen ihnen zuschreiben. Die Analyse des Koalitionsvertrages 2013 hat gezeigt, dass die letzte schwarz-rote Bundesregierung mit einer Erfüllungsquote von 80 Prozent im internationalen Vergleich sehr gut dasteht. Darüber hinaus legen vergleichende Untersuchungen zur Umsetzung von Wahlversprechen eine gute Performanz der einzelnen Parteien nahe. Die Erfüllungschancen von Wahlversprechen steigen unter anderem, je weniger Parteien in der Regierung sind und je weniger polarisiert diese sind. Weniger wichtig für die Erfüllungsquoten von Wahl- und Koalitionsversprechen ist dagegen die Frage einer gesicherten Parlamentsmehrheit. Alleinregierungen von Parteien der politischen Mitte ohne eigene Parlamentsmehrheit können dabei sogar erfolgreicher agieren als Koalitionsregierungen mit stabiler Mehrheit im Parlament. Die Stabilität einer eigenen Mehrheit ist somit noch kein Garant für die möglichst hohe Umsetzung von Wahl- und Regierungsversprechen. Eine große Herausforderung für repräsentative Demokratien ist die schmerzlich klaffende Glaubwürdigkeitslücke zwischen tatsächlicher und gefühlter Erfüllung politischer Versprechen von Parteien und Regierungen gegenüber ihrem Wahlvolk. Die Legitimität repräsentativ-demokratischer Regierungen beruht ganz wesentlich auf dem Versprechen der handelnden Parteien und Regierungen, das in ihren (Wahl-)Programmen und Regierungsvereinbarungen Zugesagte auch einzuhalten und in konkretes Regierungshandeln umzusetzen. Hier zeigen die Ergebnisse der vorliegenden Analyse sehr deutlich, dass der pauschal schlechte Ruf, den Parteien und Regierungen in dieser Hinsicht bei den Wähler_innen genießen, zu einem großen Teil unberechtigt erscheint. Ihr tatsächliches Regierungshandeln bei der Umsetzung ihrer Versprechen ist jedenfalls spürbar besser, als ihr pauschal schlechter Ruf beim Wahlvolk es vermuten lässt.

Autoren

Dr. Robert Vehrkamp
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81526

Robert Vehrkamp ist Senior Advisor im Programm Zukunft der Demokratie der Bertelsmann Stiftung und derzeit Gastwissenschaftler der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

Theres Matthieß
theres.matthieß@wzb.eu
Tel: +49 3025 49 1409

Theres Matthieß ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und arbeitet im DFG-geförderten Projekt „Manifesto Research on Political Representation“ (MARPOR).

Weiterführende Literatur:

Matthieß, Theres (2016). “The Legislative Enactment of Election Pledges: A Comparative Analysis of a Minority and a Majority Government in the German state of Nordrhein-Westfalen”. Paper für die ECPR Graduate Conference. Universität Tartu. 10–13.7.2016.

Moury, Catherine (2010). “Coalition agreement and party mandate: How coalition agreements constrain the ministers”. Party Politics 17 (3). 385–404.

Naurin, Elin, und Henrik Ekengreen Oscarsson (2017). “When and Why Are Voters Correct in Their Evaluations of Specific Government Performance?” Political Studies 65. 860-876.

Thomson, Robert et al. (2017). “The Fulfillment of Parties’ Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing”. American Journal of Political Science 61 (3). 527–542.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Robert Vehrkamp, Christina Tillmann

Redaktionsassistenz und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105

Februar 2018 | ISSN: 2197-5256

EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms »Zukunft der Demokratie« der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.