



Zukunft der Demokratie | 03.2021

## Versprechen gehalten – Schlussbilanz zum Koalitionsvertrag der GroKo 2018-21

Parteien und Regierungen sind besser als ihr Ruf. Das gilt auch für die Große Koalition: Von den insgesamt 294 Versprechen des Koalitionsvertrages 2018 wurden erneut fast 80 Prozent ganz oder teilweise umgesetzt. Das spiegelt sich auch in den deutlich verbesserten Vertrauenswerten zur Umsetzungstreue von Koalitionsverträgen.

Eine Chance, auch für die neue Regierung.

Mit insgesamt 294 Versprechen enthält der Koalitionsvertrag 2018 knapp 60 Prozent mehr als die 188 Einzelversprechen im Koalitionsvertrag von 2013. Von diesen insgesamt 294 Einzelversprechen hat die Große Koalition bis zum Ende der Legislaturperiode 214 Versprechen (73 Prozent) vollständig und weitere 15 Versprechen (5 Prozent) teilweise umgesetzt. Damit fällt ihre Schlussbilanz mit einem deutlich höheren Anteil vollständig eingelöster Versprechen noch einmal leicht besser aus, als die der Vorgängerregierung. Die hatte 64 Prozent ihrer Versprechen vollständig und 15 Prozent teilweise umgesetzt. Dennoch wurde auch in dieser Legislaturperiode mit 64 Einzelversprechen etwas mehr als ein Fünftel aller Versprechen nicht eingelöst. Das ist nicht wenig. Dennoch überwiegt das insgesamt sehr gute Gesamtbild einer sowohl national wie international vergleichsweise hohen Umsetzungsquote. Die Regierung hat also weitgehend getan, was sie versprochen hat. Das zeigt sich auch in deutlich verbesserten Vertrauenswerten gegenüber der Umsetzungstreue von Regierungsver-

sprechen: Inzwischen glauben immerhin 22 Prozent, dass „alle, fast alle“ oder „ein großer Teil“ umgesetzt werden, und weitere 39 Prozent meinen, dass zumindest „etwa die Hälfte“ der Versprechen eingelöst werden. Die Schere zwischen Erfüllungsoptimist:innen und Erfüllungsskeptiker:innen hat sich damit nahezu geschlossen. Nur noch vier Prozentpunkte mehr der Befragten zeigen sich als Erfüllungsskeptiker:innen (26 Prozent), denen inzwischen fast ebenso viele Erfüllungsoptimist:innen (22 Prozent) gegenüberstehen. Gute Koalitionsverträge mit konkreten Politikversprechen zu verhandeln lohnt sich also. Ihre Umsetzung eröffnet Vertrauenschancen, erhöht die Verbindlichkeit und schafft neue Glaubwürdigkeit. Politik erschöpft sich nicht in der Umsetzung von Koalitionsverträgen. Aber sie sind ein wichtiges und chancenreiches Instrument für Verbindlichkeit und Rechenschaft auch gegenüber den Wähler:innen, damit auch deren Vertrauen anstatt ins „Bergfreie“ zu fallen „idealerweise“ neue Horizonte erreicht – um es mit den Worten des Sondierungspapiers auszudrücken.

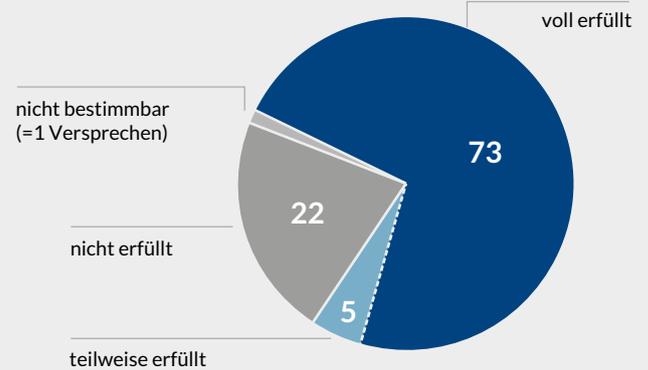
## Koalitionsvertrag 2018 mit 294 „echten“ Regierungsversprechen

Für die Schlussbilanz zum Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD aus dem Jahr 2018 wurde die Erfüllung von insgesamt 294 „echten“ Regierungsversprechen überprüft. Das sind zwei weniger als in der Halbzeitbilanz zur Mitte der Legislaturperiode (Vehrkamp/Matthieß 2019a), weil die abschließende Erfüllungsforschung zur Zusammenlegung zweier Versprechen im Politikfeld „Verkehr und digitale Infrastruktur“ geführt hat. Mit insgesamt 294 Versprechen enthält der Koalitionsvertrag 2018 knapp 60 Prozent mehr als die 188 Einzelversprechen im Koalitionsvertrag von 2013. Maßstab für die Einordnung eines Versprechens als „echt“ ist seine Überprüfbarkeit: Nur wenn ein Versprechen hinreichend konkret formuliert ist, ist seine Umsetzung auch überprüfbar. So ist zum Beispiel die Aussage „Wir wollen einen besseren Klimaschutz“ zu vage formuliert, um ein „echtes“ Versprechen zu sein, wohingegen „Wir versprechen die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer“ hinreichend konkret ist, um die (Nicht-)Umsetzung des Versprechens zu überprüfen. Das heißt, es wurden in dieser Studie nur solche Versprechen untersucht, die ausreichend klar formuliert sind und ein empirisch überprüfbares Erfüllungskriterium enthalten, anhand dessen ihre Umsetzung gemessen werden kann. Auf der Grundlage von Gesetzestexten, offiziellen Statistiken und sonstigen Quellen werden die Versprechen dann als „nicht erfüllt“, „teilweise erfüllt“, „vollständig erfüllt“ oder als „nicht bestimmbar“ kodiert. Vollständig erfüllt ist ein Versprechen nur dann, wenn die versprochene Maßnahme oder das anvisierte Ziel auch vollumfänglich verwirklicht wurde. Als teilweise eingelöst gilt ein Versprechen, wenn die Umsetzung nicht im vollen, versprochenen Umfang erfolgt ist. Als nicht erfüllt gilt ein Versprechen für das sich die relevante Gesetzeslage nicht verändert hat. Die weitaus meisten Einzelversprechen werden im Koalitionsvertrag nur an einer Stelle genannt. Einige Versprechen kommen aber auch mehrfach vor, was ihnen mehr Gewicht verleiht. Dazu zählen auch viele der politisch eher gewichtigen Einzelversprechen, wie die Einführung einer Grundrente („vollständig erfüllt“), die Schaffung eines Fachkräftezuwanderungsgesetzes („vollständig erfüllt“) und die Begrenzung der Flüchtlingszahlen („vollständig erfüllt“). Zu den eher „kleineren“ Versprechen zählen beispielsweise die Einführung eines Wildnisfonds („vollständig erfüllt“), die geringere Besteuerung von Elektroautos als Dienstwagen („vollständig erfüllt“) und das Testen neuer Verfahren für einen besseren Lärmschutz („vollständig erfüllt“).

Unsere Erfüllungsforschung gewichtet aber nicht nach mehr oder minder salienten Versprechen, sondern prüft und bewertet alle Einzelversprechen des Koalitionsvertrages gleich. Eine gesonderte Analyse zur Halbzeit der Legislaturperiode hat allerdings gezeigt, dass sich die Umsetzungsquoten in dieser Hinsicht nicht oder nicht wesentlich unterscheiden (Vehrkamp/Matthieß 2019b). Eine „geschönte“ Bilanz, in der die Umsetzung eher kleinerer Projekte die Nichtumsetzung der eher größeren

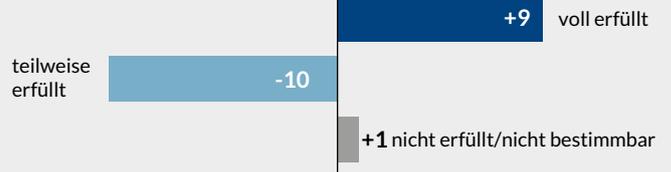
ABBILDUNG 1 Koalitionsversprechen 2018

In Prozent der insgesamt 294\* Koalitionsversprechen 2018



### Veränderung zur Umsetzung der Koalitionsversprechen 2013

In Prozentpunkten



\*Anmerkung: Aufgrund der Zusammenlegung zweier Versprechen im Politikfeld „Verkehr und digitale Infrastruktur“ ergibt sich eine abweichende Gesamtzahl an Versprechen im Vergleich zu unserer Zwischenbilanz 2019.

Quelle: Koalitionsvertrag 2013 (Stichtag: 30.09.2017) und 2018 (Stichtag: 26.09.2021), eigene Recherche und Berechnung.

| BertelsmannStiftung

Vorhaben dominiert, ist damit ausgeschlossen. Nach diesen Kriterien hatte die amtierende Bundesregierung bereits zur Halbzeit der Legislaturperiode im September 2019 fast die Hälfte (48 Prozent) ihrer Versprechen vollständig umgesetzt. Zusätzlich waren knapp ein Fünftel (18 Prozent) bereits teilweise erfüllt oder befanden sich im Prozess der Umsetzung. Daraus ergab sich eine „rekordverdächtige“ Halbzeitbilanz der Großen Koalition zum Stichtag 30. September 2019: In den ersten 18 Monaten ihrer Regierungstätigkeit hat die Bundesregierung bereits zwei Drittel ihrer Versprechen umgesetzt oder zumindest in Angriff genommen. Nur circa ein Drittel der Versprechen war zur Halbzeit noch nicht einmal angepackt. Wie sieht aber nun die Schlussbilanz der GroKo 2018–2021 zum Stichtag der Bundestagswahl am 26. September 2021 aus?

## Fast 80 Prozent aller Versprechen ganz oder teilweise gehalten

Von den insgesamt 294 Einzelversprechen des Koalitionsvertrages hat die Große Koalition bis zum Ende der Legislaturperiode 214 Versprechen (73 Prozent) vollständig und weitere 15 Versprechen (5 Prozent) teilweise umgesetzt. Nicht umgesetzt wurden 64 Versprechen (22 Prozent). Lediglich bei einem Versprechen erwies sich der Erfüllungsstatus als nicht bestimmbar. Im Vergleich zur Umsetzungsbilanz der Vorregierung 2013–2017, hat die amtierende Regierung damit nach Anzahl und Anteil ihrer Versprechen deutlich mehr ihrer Versprechen vollständig gehalten: Den insgesamt 120 von der Vorgängerregierung vollständig umgesetzten Einzelversprechen stehen 214 vollständig erfüllte Versprechen der amtierenden Regierung gegenüber. Auch anteilig wurde fast ein Siebtel (9 Prozentpunkte) aller Versprechen mehr umgesetzt als in der Vorperiode. Gleichzeitig hat die amtierende Große Koalition 15 ihrer Versprechen nur teilweise erfüllt, und 64 Versprechen gar nicht erfüllt. Der Anteil nur teilweise erfüllter Versprechen lag damit um zehn Prozentpunkte niedriger, und der Anteil nicht erfüllter und nicht bestimmbarer Versprechen um einen Prozentpunkt über dem entsprechenden Wert der Vorgängerregierung. Für die Bewertung dieser Schlussbilanz sind zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: Zum einen liegt der Anteil vollständig erfüllter Versprechen deutlich höher als bei der Vorgängerregierung. Während von den Versprechen des Koalitionsvertrages 2013 knapp zwei Drittel (64 Prozent) umgesetzt wurden, liegt die Quote vollständig gehaltener Versprechen für den Koalitionsvertrag 2018 bei knapp drei Viertel (73 Prozent). Hinzu kommt die deutlich höhere Anzahl an Versprechen, sodass mit Blick auf die vollständige Umsetzung von Versprechen die Schlussbilanz der amtierenden Regierung noch einmal deutlich besser ausfällt als die ebenfalls schon gute Schlussbilanz ihrer Vorgängerregierung.

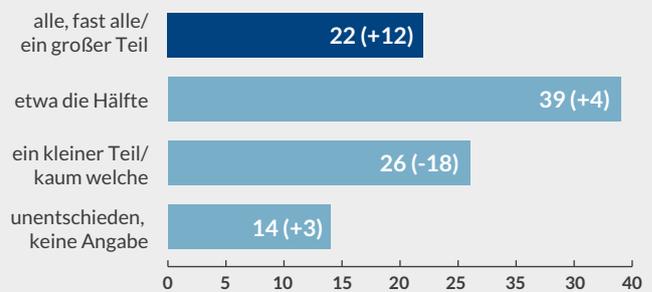
Zum anderen liegt der Anteil nicht erfüllter und nicht bestimmbarer Versprechen mit 22 Prozent in etwa so hoch wie der entsprechende Anteil bei der Vorgängerregierung. Der höhere Anteil vollständig umgesetzter Versprechen hat also nicht dazu geführt den Anteil nicht erfüllter Versprechen zu reduzieren, sondern lediglich den Anteil nur teilweise erfüllter Versprechen. Der amtierenden Regierung ist es damit gelungen, den weitaus größten Teil der von ihr angestoßenen Vorha-

ben bis zum Ende der Legislaturperiode vollständig zu realisieren. Nicht gelungen ist ihr jedoch die Reduzierung des Anteils nicht erfüllter Versprechen: Rechnet man die nicht bestimmbareren Versprechen (fünf im Koalitionsvertrag 2013 und eines im Koalitionsvertrag 2018) hinzu, liegen die Anteile nicht erfüllter oder nicht bestimmbarer Versprechen fast gleich hoch bei 21 bzw. 22 Prozent. Von beiden Verträgen sind also immerhin etwa ein Fünftel nicht umgesetzt worden.

ABBILDUNG 2 Gefühlte Umsetzung von Koalitionsversprechen

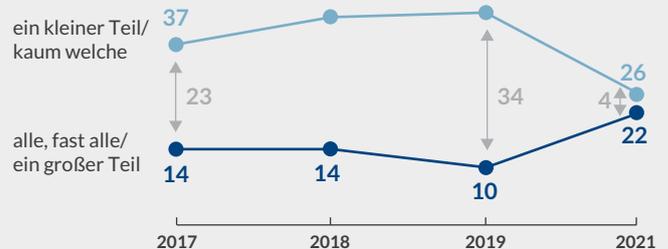
Was glauben Sie, wie viele der Vorhaben, die im Koalitionsvertrag stehen, werden im Allgemeinen umgesetzt?

In Prozent (Veränderung zu 2019 in Klammern)



### Gefühlte Umsetzung im Zeitvergleich

In Prozent



Grundgesamtheit: Deutsche Bevölkerung ab 16 Jahren.

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Mai 2017, Februar 2018, Juni 2019, September 2021).

BertelsmannStiftung

## Sehr gute Schlussbilanz der GroKo ...

Insgesamt hat die amtierende Bundesregierung damit fast 80 Prozent ihrer Versprechen aus dem Koalitionsvertrag ganz oder teilweise umgesetzt. Eine derart hohe Umsetzungsquote erlaubt das Gesamtprädikat „Versprechen gehalten“ und macht die Schlussbilanz zu einer insgesamt sehr guten Umsetzungsbilanz. Das ist noch kein Urteil über „gute“ oder „schlechte“ Regierungspolitik, zeigt aber ihre hohe Verlässlichkeit und Umsetzungstreue. Auch die amtierende Regierung hat in einem sehr hohen Maße getan, was sie versprochen hat. Ihr Regierungshandeln hat

sich durch Verlässlichkeit, Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit ausgezeichnet. In Zeiten bröckelnder Vertrauenswerte für Politiker:innen, Parteien und Regierung sind das Eigenschaften von hohem Eigenwert. Sie zeigen, dass Politik nicht einfach macht, was sie will, sondern festgelegten Zielen folgt und vereinbarte Maßnahmen in einem hohen Maße auch umsetzt. Für Zweiparteiensysteme, in denen in der Regel eine Partei über die Regierungsmehrheit verfügt, sind derart hohe Umsetzungsquoten der Wahlprogramme von regierenden Parteien nicht ungewöhnlich. In Großbritannien liegt die durchschnittliche Umsetzungsrate von Wahlversprechen sogar zwischen 80 und 90 Prozent (Royed 1996). In Mehrparteiensystemen wie Deutschland, in denen auch die Regierungen üblicherweise von mehreren Parteien gebildet werden, ist die durchschnittliche Umsetzungsrate von Wahlversprechen mit nur etwas über 60 Prozent dagegen deutlich geringer (Ferguson 2012). Die hohen Umsetzungsquoten der Koalitionsversprechen in Deutschland erreichen also nahezu die Werte der sehr hohen Umsetzungsquoten von Wahlversprechen durch Einparteienregierungen. Das zeigt: Wahlversprechen und Wahlprogramme lassen sich in Mehrparteiensystemen mit Koalitionsregierungen nur in geringerem Umfang 1:1 umsetzen und einlösen, weil sie immer nur „gefiltert“ und „verhandelt“ als kompromissartige Übersetzungen im Regierungsprogramm eines Koalitionsvertrages landen. Was in Zweiparteiensystemen innerhalb der Parteien an Interessenausgleich und Kompromissbildung erfolgt, entsteht in Mehrparteiensystemen erst durch die Verhandlungen zwischen den Parteien im Zuge der Regierungsbildung, vor allem bei der Aushandlung von Koalitionsverträgen. Deren Umsetzung führt dann aber zumindest in Deutschland zu Umsetzungsquoten, die mit denen von Einparteienregierungen durchaus vergleichbar sind. Ein insgesamt sehr gutes Zeugnis also für die Funktionsfähigkeit des Koalitionsmanagements in Deutschland und insbesondere der amtierenden Regierung.

## Quellenverweis:

Die im Text zitierten Umfragewerte hat das Institut für Demoskopie Allensbach in der Zeit vom 11. bis 23. September 2021 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erhoben. Befragt wurden mündlich-persönlich („face-to-face“) insgesamt 1.553 Personen ab 16 Jahren. Die Ergebnisse sind repräsentativ für die Gesamtbevölkerung in Deutschland. Die Kodierung des Koalitionsvertrages 2018 sowie die Erfüllungsrecherche wurde unter der Leitung von Theres Mattheiß (Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung) und Lars Bischoff (Bertelsmann Stiftung) sowie der Mitarbeit von Luise Martha Anter, Nico Eschkötter, Carlo Greß, Robin Groß, Pauline Kleinschlömer, Svea Komm und Lisa Zehnter durchgeführt. Zu mehr methodischen Details vgl. die Studie „Besser als ihr Ruf – Halbzeitbilanz der Großen Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrages 2018“ von Robert Vehrkamp und Theres Mattheiß, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, November 2019. Titelbild: © Roman - stock.adobe.com

## ... durch Corona-Effekt gedämpft?

Dennoch führt der unverändert nicht zu vernachlässigende Anteil nicht erfüllter Versprechen zu einer leichten Trübung des insgesamt sehr positiven Urteils zur Umsetzung des Koalitionsvertrages 2018. Zumal unter den nicht erfüllten Versprechen auch einige der gewichtigeren Koalitionsvorhaben sind, wie beispielsweise die nicht gelungene Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz, die nicht erfolgte Einschränkung sachgrundloser Befristungen im Arbeitsrecht, die ausgebliebene Deklaration sicherer Herkunftsländer in der Flüchtlingspolitik und die Verabschiedung eines Bundeshaushalts ohne neue Schulden. Insgesamt bleibt der Anteil nicht umgesetzter und noch nicht einmal teilweise erfüllter Versprechen mit etwa einem Fünftel jedenfalls nicht gering. Woran liegt das? In einigen Fällen haben die Koalitionsparteien ihre Versprechen mit Sicherheit bewusst nicht umgesetzt. Das kann aber, wie beispielsweise die Schuldenaufnahme im Bundeshaushalt zeigt, sehr gute und nachvollziehbare Gründe haben. Umstände können sich im Laufe einer Legislaturperiode ändern und vereinbarte Ziele relativieren, obsolet machen oder sogar ad absurdum führen. In der Corona-Pandemie wurde die Schuldenaufnahme des Staates plötzlich zur Existenznotwendigkeit für viele Unternehmen und den von der Pandemie betroffenen Menschen. Niemand wird hier die „guten“ Gründe bestreiten wollen, ein unter anderen Bedingungen gegebenes Versprechen nicht einzulösen. Auch wenn es in einigen Fällen gute Gründe gibt, kann die stagnierende Quote von einem Fünftel noch nicht einmal teilweise erfüllter Versprechen nicht befriedigen. Zumal die Halbzeitbilanz dazu einen deutlich besseren Wert auch für die Schlussbilanz erwarten ließ. Schon zur Mitte der Legislaturperiode hatte die Regierung zwei Drittel (66 Prozent) aller Versprechen zumindest angeschoben. Bei nur gut einem Drittel (34 Prozent) war mit der Umsetzung noch nicht einmal begonnen worden. Das war zur Halbzeit ein sehr guter Wert: Die Vorgängerregierung hatte vom Koalitionsvertrag 2013 zur Halbzeit der Legislaturperiode noch knapp die Hälfte (49 Prozent) ihrer Versprechen nicht einmal angeschoben. Dennoch sind die Quoten nicht erfüllter Versprechen am Ende für beide Koalitionsverträge ähnlich hoch. Wie ist das zu erklären?

Ein wichtiger Erklärungsfaktor könnte auch hier die Corona-Pandemie sein: Der Regierung ist die Weiterarbeit an bereits angeschobenen Vorhaben offensichtlich deutlich besser gelungen als das Aufsetzen neuer Vorhaben, die zur Halbzeit noch überhaupt nicht angepackt

waren. Die enormen Belastungen der Corona-Pandemie haben das offensichtlich nicht erlaubt und in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode die Kraft für das Angehen neuer Vorhaben fast vollständig absorbiert. Jedenfalls hat die Regierung in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode nur etwa ein Viertel so viele neue Umsetzungsvorhaben anschieben können wie in ihrer ersten Hälfte. Ohne die Corona-Pandemie wäre aus der sehr guten Schlussbilanz also vielleicht sogar eine echte „Rekordbilanz“ geworden. So aber bleibt es mit Blick auf den Koalitionsvertrag beim Gesamturteil „sehr gut“.

## Vertrauen in die Einhaltung von Versprechen gestiegen

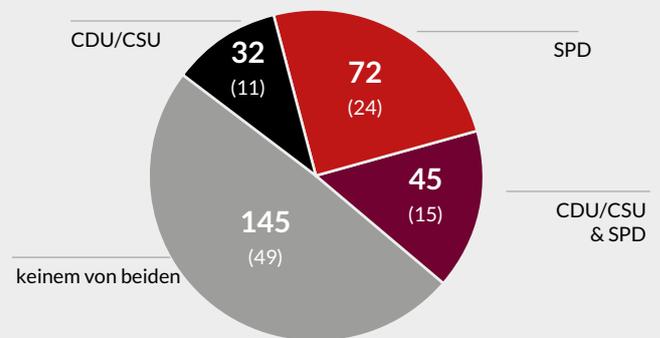
Die insgesamt hohe Umsetzungstreue der beiden letzten Regierungen könnte auch das Vertrauen in die Umsetzungstreue bei den Bürger:innen spürbar verbessert haben. Auch die gute Halbzeitbilanz zur Umsetzung des Koalitionsvertrages zur Mitte der Legislaturperiode könnte dazu beigetragen haben. Jedenfalls zeigt sich ein deutlich verändertes Meinungsbild der Bevölkerung dazu: Gefragt danach, ob und inwieweit die Versprechen eines Koalitionsvertrages im Allgemeinen umgesetzt werden, hatten im Jahr 2019 nur zehn Prozent der Befragten geantwortet, dass entweder „alle, fast alle“ oder zumindest „ein großer Teil“ aller Versprechen auch tatsächlich eingehalten werden. 44 Prozent gingen davon aus, dass nur „ein kleiner Teil“ oder „kaum welche“ eingelöst werden. Die Lücke zwischen tatsächlicher und wahrgenommener Einhaltung von Koalitionsversprechen hatte sich damit im Zeitverlauf sogar noch einmal verschärft. Die Schere zwischen Erfüllungsoptimist:innen und Erfüllungsskeptiker:innen hatte sich von 23 Prozentpunkten im Jahr 2017 bis auf 34 Prozentpunkte im Jahr 2019 geöffnet.

Die aktuellen Werte einer im September 2021 durchgeführten repräsentativen Umfrage zeigen dagegen ein deutlich positiveres Bild: Inzwischen glauben immerhin 22 Prozent, dass „alle, fast alle“ oder „ein großer Teil“ umgesetzt werden und weitere 39 Prozent meinen immerhin, dass „etwa die Hälfte“ der Versprechen eingelöst werden. Spiegelbildlich glauben nur noch 26 Prozent, es werden nur „ein kleiner Teil“ oder „kaum welche“ der Versprechen eingelöst. Die Veränderungsraten gegenüber 2019 zeigen das Ausmaß der Verschiebung im Meinungsbild: Während von den Befragten inzwischen immerhin zwölf Prozentpunkte mehr als 2019 davon ausgehen, dass relativ viele der Koalitionsversprechen umgesetzt werden, sind

sogar fast ein Fünftel der Menschen (18 Prozentpunkte) weniger als 2019 noch der Meinung, es werde nicht oder nur sehr wenig davon eingelöst. Die Schere zwischen Erfüllungsoptimist:innen und Erfüllungsskeptiker:innen hat sich damit nahezu geschlossen. Nur noch vier Prozentpunkte mehr der Befragten zeigen sich als Erfüllungsskeptiker:innen (26 Prozent), denen inzwischen fast ebenso viele Erfüllungsoptimist:innen (22 Prozent) gegenüberstehen. Wie stark die gute

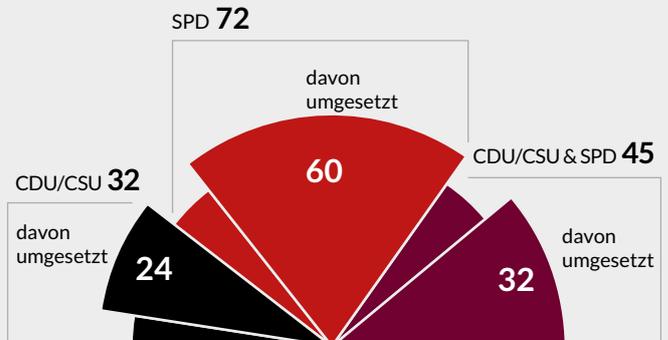
ABBILDUNG 3 Aus welchem Wahlprogramm stammen die 294\* Koalitionsversprechen 2018?

Anzahl der Versprechen (Prozentwerte in Klammern)



## Wer hat mehr Versprechen umgesetzt?

Anzahl der voll oder teilweise umgesetzten Koalitionsversprechen aus den Wahlprogrammen



\*Anmerkung: Aufgrund der Zusammenlegung zweier Versprechen im Politikfeld „Verkehr und digitale Infrastruktur“ ergibt sich eine abweichende Gesamtzahl an Versprechen im Vergleich zu unserer Zwischenbilanz 2019.

Quelle: Koalitionsvertrag 2018 und Wahlprogramme der SPD und CDU/CSU 2017, eigene Recherche und Berechnung.

| BertelsmannStiftung

Umsetzungsbilanz der Großen Koalition zu diesem deutlich verbesserten Meinungsklima zur Umsetzung von Koalitionsverträgen beigetragen hat, lässt sich aus der vorliegenden Studie nicht eindeutig beantworten. Dennoch erscheint ein Zusammenhang plausibel. Nach Verweigerung einer Zusammenarbeit und Streit auf offener Bühne zu Beginn der Legislaturperiode, folgte seit Ende 2018 eine deutlich ruhigere und konstruktivere Phase der Zusammenarbeit in der Großen Koalition.

Die Selbstdarstellung der Regierung näherte sich ihren von Beginn an guten Performanzwerten bei der Umsetzung des Koalitionsvertrages an und schon vor Beginn der Corona-Pandemie hatte sich das Urteil weit verbreitet, die amtierende GroKo sei „besser als ihr Ruf“. Die erhöhten Vertrauenswerte in Politik und Regierung vor allem während der ersten Phase der Pandemie hat diesen Eindruck dann zusätzlich verstärkt und erhärtet, ohne dabei zu Euphorie zu werden und die sehr tiefgreifende und grundlegende Wechselstimmung vor der Bundestagswahl 2021 umdrehen zu können. Dennoch scheint die kontinuierlich hohe Umsetzungstreue der amtierenden Regierung ihren Beitrag zur Verbesserung der Vertrauenswerte und -zuschreibungen zur Regierungspolitik geleistet zu haben. Und es zeigt: Gute Koalitionsverträge lohnen sich. Ihre Umsetzung schafft Verbindlichkeiten und ermöglicht den Aufbau von Vertrauen in eine transparente, verbindliche und verlässliche Umsetzung von Politikversprechen: Eine Chance, auch für kommende Regierungen!

## Die Umsetzungsbilanzen der Koalitionspartner:innen im Vergleich

Besonders für Mehrparteienregierungen, in denen eine hohe Umsetzung des eigenen Wahlprogrammes eher schwierig erscheint, ist dies eine Chance. Entweder verwässern die notwendigen Kompromisse mit den anderen Regierungsparteien die Wiedererkennung des eigenen Wahlprogrammes in der Regierungspolitik. Oder der Anteil lupenrein durchgesetzter Wahlversprechen ist zu klein, um eine positive Wahrnehmung der eigenen Umsetzungstreue bei den Wähler:innen zu prägen. Gute Koalitionsverträge sind deshalb für alle Beteiligten Parteien eine gleich doppelte Chance. Einesteils lassen sich Elemente des eigenen Wahlprogrammes hineinverhandeln und andernteils lässt sich von der Umsetzungstreue der Regierung im Ganzen profitieren, deren Teil man ist. Gemessen an ihren vor der Wahl lange Zeit konstant schlechten Umfragewerten schien der SPD das in der amtierenden Regierung erst nicht zu gelingen, obwohl mehr der im Koalitionsvertrag verankerten Vorhaben auf ihr Wahlprogramm zurückgehen: Immerhin 117 (40 Prozent) der insgesamt 294 Einzelversprechen des Koalitionsvertrages finden sich im SPD-Wahlprogramm wieder und 72 davon sogar ausschließlich. Im Gegensatz dazu lassen sich nur 77 (26 Prozent) davon auf das Wahlprogramm der Unionsparteien zurückführen und nur 32 davon exklusiv. Die SPD hat also im Koalitionsvertrag spürbar mehr eigene Programmpunkte verankern können als

die CDU/CSU. Aber wie sieht es bei der Umsetzung dieser Wahlversprechen aus? Auch da schneidet die SPD tendenziell besser ab als ihr Regierungspartner CDU/CSU: Von den 72 exklusiven SPD-Versprechen wurden 60 (83 Prozent) umgesetzt, während von den 32 exklusiven Unionsanliegen lediglich 24 (75 Prozent) eingelöst wurden. Obwohl also die Union ohnehin weniger Versprechen im Koalitionsvertrag verankert hatte, war auch ihre anteilmäßige Umsetzungsquote noch einmal leicht schlechter als die der SPD. Bemerkenswert bleibt, dass bereits im Koalitionsvertrag der beiden GroKo-Parteien 145 (49 Prozent) der Versprechen in keinem der beiden Wahlprogramme standen. Zum einen könnte das eine Folge der außergewöhnlich langen und zähen Phase der Regierungsbildung gewesen sein. Es zeigt aber auch, dass Wahlprogramme in der Logik des Parteienwettbewerbs geschrieben werden und Schwerpunkte im Wahlkampf setzen. Die eigentliche Festlegung auf die legislative Agenda erfolgt erst nach der Wahl. Regierungspolitik erschöpft sich nicht in der Umsetzung von Wahlprogrammen und im Verhandlungsprozess der Regierungsbildung werden auch zusätzliche, neue Inhalte und Ziele generiert. Koalitionsverhandlungen stehen also nicht einfach für das Zusammenführen von Wahlprogrammen einzelner Parteien. Aber natürlich erschöpft sich die Regierungstätigkeit auch nicht im Umsetzen von Koalitionsverträgen. Trotzdem sind beide, Wahlprogramme und Koalitionsverträge, wichtige Instrumente der Kommunikation, Transparenz und Verbindlichkeit und ihre kluge Handhabung und Umsetzung eröffnen Vertrauens Chancen zwischen Politik und Bürger:innen. Zur Stabilisierung von Vertrauen und Legitimitätszuschreibung in der Demokratie ist das nicht wenig.

## Die Umsetzungsbilanzen der Ressorts im Vergleich

Auch beim Vergleich der Umsetzungsbilanzen in den unterschiedlichen Ministerien zeigen sich Unterschiede. Auffällig ist zunächst die sehr unterschiedliche Anzahl von Versprechen: Fast 70 Prozent aller vereinbarten Versprechen verteilen sich auf nur sechs von insgesamt 15 Ressorts. Absolut die meisten Versprechen entfallen auf das Ressort Inneres, Bau und Heimat (49), gefolgt von den Ressorts Arbeit und Soziales (33), Gesundheit (32), Justiz und Verbraucherschutz (29), Verkehr und digitale Infrastruktur (28) und Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (27). Die wenigsten Koalitionsversprechen wurden in den Bereichen Kultur (7), Wirtschaft und Energie (7), Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (5)

# EINWURF

und Auswärtiges Amt (2) geschlossen. Bei der Umsetzungsbilanz liegen von den Ministerien mit vielen Vorhaben das Umweltministerium mit einer Umsetzungsquote von 85 Prozent und das Innenressort mit einer Quote von 80 Prozent an der Spitze. Spitzenreiter der Umsetzungserfolge in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode war das Umweltministerium. Von den Häusern mit eher weniger Versprechen liegt das Verteidigungsministerium (92 Prozent) und das Familienministerium (89 Prozent) vorne. Bei den nicht erfüllten Versprechen weist das Finanzministerium anteilmäßig

den höchsten Anteil nicht eingelöster Vorhaben aus, läuft aber aufgrund der unvorhergesehenen finanziellen Belastungen aufgrund der Corona-Pandemie ein wenig außerhalb der Konkurrenz. Ohne das Auswärtige Amt, das mit insgesamt lediglich zwei Versprechen, die teilweise erfüllt wurden ebenfalls etwas außerhalb der Konkurrenz läuft, zeigt das Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft die schlechteste Umsetzungsbilanz: Von insgesamt lediglich elf (4 Prozent) Versprechen wurden nur vier (36 Prozent) vollständig umgesetzt und immerhin vier (36 Prozent) blieben unerfüllt.

TABELLE 1 Erfüllungsquote der Großen Koalition 2018 bis September 2021

POLITIKFELDER	ANZAHL VERSPRECHEN		VOLL ERFÜLLT		TEILWEISE ERFÜLLT		NICHT ERFÜLLT	
	absolut	Prozent	absolut	Prozent	absolut	Prozent	absolut	Prozent
Inneres, Bau und Heimat*	49	17 %	39	80 %	2	4 %	7	14 %
Arbeit und Soziales	33	11 %	21	64 %	3	9 %	9	27 %
Gesundheit	32	11 %	24	75 %	1	3 %	7	22 %
Justiz und Verbraucherschutz	29	10 %	21	72 %	1	3 %	7	24 %
Verkehr und digitale Infrastruktur	28	10 %	19	68 %	2	7 %	7	25 %
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	27	9 %	23	85 %	0	0 %	4	15 %
Finanzen	19	6 %	11	58 %	0	0 %	8	42 %
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	18	6 %	16	89 %	0	0 %	2	11 %
Bildung und Forschung	13	4 %	10	77 %	0	0 %	3	23 %
Verteidigung	13	4 %	12	92 %	0	0 %	1	8 %
Ernährung und Landwirtschaft	11	4 %	4	36 %	3	27 %	4	36 %
Kultur	7	2 %	5	71 %	0	0 %	2	29 %
Wirtschaft und Energie	7	2 %	6	86 %	0	0 %	1	14 %
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	5	2 %	3	60 %	1	20 %	1	20 %
Auswärtiges Amt	2	1 %	0	0 %	2	100 %	0	0 %
Anderes/nicht zuordenbar	1	0 %	0	0 %	0	0 %	1	100 %
Summe*	294**	100 %	214	73 %	15	5 %	64	22 %

\* Bei einem Versprechen konnte nicht festgestellt werden, ob es erfüllt ist.

\*\*Anmerkung: Aufgrund der Zusammenlegung zweier Versprechen im Politikfeld „Verkehr und digitale Infrastruktur“ ergibt sich eine abweichende Gesamtzahl an Versprechen im Vergleich zu unserer Zwischenbilanz 2019.

Quelle: Koalitionsvertrag 2018 (Stichtag: 26.09.2021), eigene Recherche und Berechnung.

| BertelsmannStiftung

## Ausblick: Die Ampelverhandlungen 2021

Die steigenden Vertrauenswerte in die Umsetzungstreue von Regierungshandeln zeigen: Vertrauen zu schaffen ist möglich und gute Koalitionsverträge mit überprüfbaren und eingelösten Versprechen können dazu einen Beitrag leisten. Mit Blick auf die laufenden Koalitionsverhandlungen der Ampelparteien heißt das: Koalitionsverhandlungen mögen schwierig und anstrengend sein, aber es lohnt sich. Aus den Ergebnissen der vorliegenden Studie ergeben sich dafür beispielhaft die drei folgenden Empfehlungen:

1. Die Vereinbarungen dürfen und sollten konkret und verbindlich sein. Ziele und Vorhaben der Koalition sollten überprüfbar sein, auf Rhetorik und vage Versprechen dabei weitestgehend verzichtet werden. Das schafft Verbindlichkeit und nur so lassen sich Umsetzungserfolge bestimmen. Was nicht geeint werden kann, gehört auch nicht in einen „Vertrag“. Floskeln lenken ab, verdecken das Wesentliche, führen zu nachgelagertem Streit, der dann die Wahrnehmung über die Umsetzung dominiert.
2. Trotz des Postulats, Politikversprechen mit konkreten Vorhaben zu formulieren, bedarf es eines Gesamtnarratives. Die vereinbarten Einzelversprechen benötigen

eine Erklärung, eine fokussierte Dacherzählung mit klaren Kernbotschaften und Leitsätzen. Diese ergeben sich nicht automatisch, sondern sind eine eigenständige Arbeit und Leistung. Dazu bedarf es einer eigenen Arbeitsgruppe, die den gesamten Verhandlungsprozess begleitet, reflektiert und erklärt. Das Sondierungspapier war dafür ein guter erster Schritt. Für den Koalitionsvertrag braucht es aber noch mehr.

3. Transparenz erzeugt Vertrauen. Die Einlösung der Versprechen sollte deshalb transparent dokumentiert, veröffentlicht und erklärt werden. Das gilt auch und gerade für ihre im Einzelfall begründete Nichteinlösung, für die es immer „gute“ Gründe geben kann. Diese wollen aber genannt und erläutert werden, damit sie akzeptiert und geglaubt werden können. Eine Zwischenbilanz zur Halbzeit der Legislaturperiode hat sich bewährt. Ein laufendes Koalitionstracking, auf das die Bürger:innen jederzeit zugreifen können, wäre wünschenswert. Ohne eine transparente und ehrliche Buchhaltung der Versprechen, gibt es am Ende auch in der Politik keine glaubwürdige politische Gewinn- und Verlustrechnung.

„Glück auf“ also den schwierigen Verhandlungen. Mögen sie einen Koalitionsvertrag generieren, der uns alle überrascht und den Herausforderungen der Zeit gerecht wird. Wir wären bereit und bleiben gespannt!

## Autoren:



**Dr. Robert Vehrkamp**  
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de  
Tel. +49 30 27 57 88135

Robert Vehrkamp ist Senior Advisor im Programm „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung.



**Dr. Theres Matthieß**  
theres.matthiess@mzes.uni-mannheim.de  
Tel. +49 621 1812855

Theres Matthieß ist Postdoc Fellow am MZES (Mannheimer Zentrum für Sozialforschung) und Gastwissenschaftlerin am WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung).

## Weiterführende Literatur:

Ferguson, Mark J. (2012). „Pledge Fulfillment in Germany: An Examination of the Schröder II and Merkel I Governments“. Tuscaloosa: Department of Political Science, University of Alabama.

Royed, Terry J. (1996). „Testing the mandate model in Britain and the United States. Evidence from the Reagan and Thatcher eras“. British Journal of Political Science 26 (1). 45–80.

Vehrkamp, Robert und Theres Matthieß (2019a/b). Besser als ihr Ruf – Halbzeitbilanz der Großen Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrags 2018. EINWURF – Policy Brief/ Studie der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Vehrkamp, Robert und Theres Matthieß (2018). Versprochen wird nicht gebrochen. EINWURF – Policy Brief der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

### Vi.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256  
D-33311 Gütersloh · [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Robert Vehrkamp, Christina Tillmann

Redaktionsassistentin und Anfragen:  
[gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de)  
Tel. +49 5241 81 81105

Oktober 2021 | 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.