



Demokratie und Zusammenhalt | 01.2023

## Mehr Koalition wagen

### Halbzeitbilanz der Ampel-Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrages 2021

Robert Vehrkamp und Theres Matthieß

In den ersten 20 Monaten ihrer Regierungsarbeit hat die Ampel-Koalition bereits knapp zwei Drittel (64 Prozent) ihres sehr ambitionierten Koalitionsvertrages entweder umgesetzt (38 Prozent) oder mit der Umsetzung begonnen (26 Prozent). Überschattet wird diese insgesamt sehr vielversprechende Halbzeitbilanz durch den öffentlich ausgetragenen Koalitionsstreit. Der führt zu Unzufriedenheit und einem stark einbrechenden Vertrauen in die Erfüllungstreue des Regierungshandelns.

Der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung aus dem Jahr 2021 enthält insgesamt 453 „echte“ Regierungsversprechen. Das sind gut 50 Prozent mehr als die 296 Versprechen der Großen Koalition im Koalitionsvertrag von 2018. Gegenüber dem Koalitionsvertrag 2013 mit 188 Versprechen hat die Ampel sogar fast zweieinhalb Mal so viele Regierungsvorhaben vereinbart. Die große Anzahl der Versprechen spiegelt zum einen die Komplexität der Ampel als einer lagerübergreifenden Koalition aus drei programmatisch eigenständigen Parteien, zum anderen aber auch das höhere Ambitionsniveau des Ampel-Vertrages.

Zur Halbzeit ihrer Regierung hat die Ampel bereits 174 ihrer insgesamt 453 Versprechen voll oder teilweise erfüllt (38 Prozent). Darüber hinaus befinden sich weitere 55 Vorhaben (12 Prozent) im Prozess der Erfüllung. Weitere 62 (14 Prozent) wurden angegangen, insgesamt 162 Versprechen (36 Prozent) dagegen bislang noch nicht. Im Vergleich zur Halbzeitbilanz ihrer Vorgängerregierung hat die Ampel damit anteilig etwas weniger, in absoluten Regierungsvorhaben gerechnet aber sogar etwas mehr geschafft. Eine insgesamt sehr vielversprechende Halbzeitbilanz also, aber überschattet von öffentlich inszeniertem Koalitionsstreit.

## Ein ambitionierter Koalitionsvertrag

Wie ambitioniert und in vielen Details „ausverhandelt“ der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung ist, zeigt auch der Vergleich seiner Textlänge in Relation zur Anzahl der konkret und nachprüfbar vereinbarten Regierungsprojekte. Im Vergleich zum Koalitionsvertrag 2018 ist der Ampel-Vertrag gleichzeitig kürzer und konkreter. Brauchte die Große Koalition 2018 für ihre 296 Einzelversprechen noch etwa 61.000 Worte, so kommt die Ampel-Koalition für ihre 453 konkret vereinbarten Regierungsvorhaben mit gut 51.000 Worten aus. Für die Vereinbarung eines Regierungsversprechens benötigte die Ampel mit etwas mehr als 100 Worten nur halb so viel Text wie die Große Koalition 2018. Der Koalitionsvertrag 2013 benötigte sogar fast dreimal so viel Text für die Vereinbarung eines nach den methodischen Standards dieser Studie hinreichend konkreten und nachprüfbaren Regierungsversprechens.

Darüber hinaus beschreibt die Präambel des Ampel-Vertrages ein politisches Fortschrittsnarrativ der Regierung, dem die Einzelvorhaben in den einzelnen Kapiteln des Vertrages folgen, und benennt die zentralen Gesetzgebungsvorhaben. Die Präambel wird damit nicht lediglich für ein eher rhetorisch gemeintes Vorwort genutzt, sondern wird zu einem wichtigen programmatischen Überbau und einer Klammer für die zahlreichen Einzelvorhaben des Koalitionsvertrages. Das verbessert die konzeptionelle Qualität und Nachvollziehbarkeit der immer zahlreicheren Einzelversprechen.

Die Ampel hat damit einen insgesamt sehr ambitionierten und sorgfältig ausverhandelten Koalitionsvertrag vorgelegt. Dazu beigetragen haben sicherlich die intensive inhaltliche Vorbereitung und das zwar vertrauliche, aber zumindest von außen besser strukturiert wirkende Vorgehen in den Verhandlungen der einzelnen Arbeitsgruppen und bei der Zusammenführung der Ergebnisse. Auch die gegenseitige Verpflichtung und Einhaltung strikter Nicht-Öffentlichkeit der laufenden Verhandlungen bis zur Vorlage des fertigen Vertrages hat dabei geholfen.

Der Ampel-Regierung ist damit ein insgesamt sehr guter Start gelungen. Sie hat sich viel vorgenommen. Die formale Qualität im Sinne der schieren Anzahl der Einzelversprechen und der inhaltlich sehr ambitio-

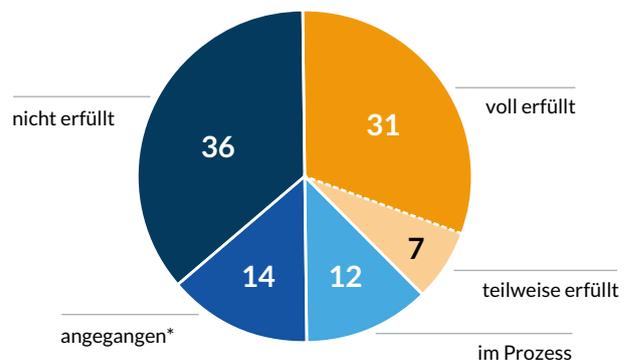
nierte Anspruch ihres Koalitionsvertrages stehen mittlerweile aber in einem deutlichen Kontrast zur öffentlich ausgetragenen Streitpraxis der Regierung, die besonders die gerade zurückliegenden Monate ihrer Regierungstätigkeit gezeichnet hat und ihre Wahrnehmung und Bewertung in der Öffentlichkeit inzwischen dominiert. Eine Besinnung auf die Tugenden der Koalitionsverhandlungen und den Geist ihres ambitionierten Koalitionsvertrages würde der Ampel-Regierung deshalb mit Sicherheit nicht schaden.

## Vielversprechende Halbzeitbilanz

Aber wie sieht nun die tatsächliche Halbzeitbilanz der Ampel-Regierung aus, jenseits von öffentlicher Streitwahrnehmung und Meinungsumfragen? Wie viele ihrer Versprechen hat sie tatsächlich bereits umgesetzt oder zumindest angepackt? Um die gestiegene Komplexität der Konsensfindung einer Drei-Parteien-Koalition angemessen zu erfassen, wurde im Vergleich zur Halbzeitbilanz der letzten Großen Koalition (Vehrkamp & Matthieß 2019) eine zusätzliche Erfüllungskategorie

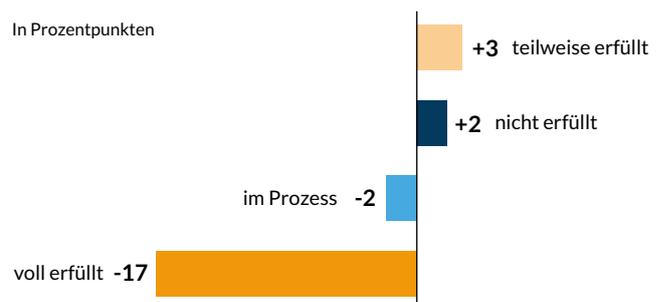
ABBILDUNG 1 Halbzeitbilanz Koalitionsvertrag 2021

In Prozent der insgesamt 453 Koalitionsversprechen 2021



## Veränderung zur Halbzeitbilanz Koalitionsvertrag 2018

In Prozentpunkten



\*Kein Vergleichswert zur Halbzeitbilanz Koalitionsvertrag 2018

Quelle: Koalitionsvertrag 2018 (Stichtag: 30.09.2019) und 2021 (Stichtag: 16.08.2023).

„zumindest angegangen“ eingeführt. Sie erfasst diejenigen Regierungsvorhaben, für die es zwar innerhalb der Koalition bereits sichtbare Umsetzungsaktivitäten gibt, für die aber aufgrund der innerkoalitionären Abstimmungsprozesse noch keine Prognose über die spätere Erfüllung möglich ist. Im Unterschied dazu werden als „im Prozess“ der Erfüllung diejenigen Versprechen erfasst, deren Umsetzungsaktivitäten schon heute eine mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest teilweise Erfüllung erwarten lassen.

Zum Stichtag 16. August 2023 zeigt sich für die Halbzeitbilanz der Ampel-Regierung das folgende Bild: In den ersten gut 20 Monaten ihrer Regierungstätigkeit hat die Bundesregierung bereits knapp zwei Drittel (64 Prozent) ihrer 453 Versprechen umgesetzt oder zumindest mit ihrer Umsetzung begonnen. Davon sind 141 Versprechen (31 Prozent) voll und weitere 33 Versprechen (7 Prozent) teilweise erfüllt. Als teilweise erfüllt gilt ein Versprechen, das zwar eingelöst wurde, aber nicht in genau dem vereinbarten Umfang. Voll erfüllt sind beispielsweise die Versprechen eines Klimaschutzsfortprogramms bis 2022. Teilweise erfüllt ist etwa das Koalitionsversprechen einer „Nationalen Sicherheitsstrategie im ersten Jahr der neuen Bundesregierung“. Die Strategie wurde mittlerweile vorgelegt, allerdings erst im Juni 2023 – also deutlich später als versprochen.

Darüber hinaus hat die Regierung mit der Umsetzung von weiteren 117 Versprechen (26 Prozent) zumindest begonnen. Davon ist bei 55 Versprechen (12 Prozent) ihre Erfüllung bereits im Prozess und damit erwartbar. Als Beispiel hierfür kann das Versprechen für effizientere Gerichtsverfahren gelten, das die Online-Durchführung von Verhandlungen ermöglichen soll. Der Gesetzentwurf dazu liegt vor, wurde aber noch nicht verabschiedet. Deshalb befindet sich das Versprechen „im Prozess“ der Umsetzung. Bei den

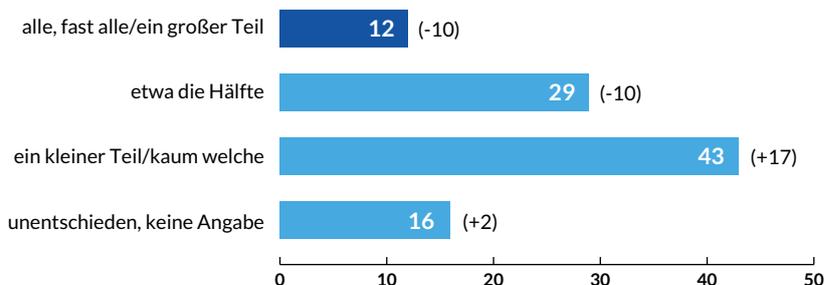
anderen 62 Versprechen (14 Prozent) hat die Regierung zumindest erste Schritte in Richtung ihrer Umsetzung unternommen, aber der Ausgang ist derzeit noch ungewiss. Etwas mehr als ein Drittel (36 Prozent) aller Versprechen wurde bislang noch nicht erfüllt und auch noch nicht angepackt, wie z. B. die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz.

Nahezu identisch sieht die nach Expert:innenmeinung gewichtete Halbzeitbilanz aus. Gewichtet nach der politischen Bedeutsamkeit ihrer Versprechen, hat die Ampel bereits 40 Prozent ihrer Versprechen ganz oder teilweise erfüllt (ungewichtet: 38 Prozent) und hat lediglich 34 Prozent noch nicht angepackt (ungewichtet: 36 Prozent). Die Gewichtungsanalyse zeigt also, dass die Kritik, die Regierung habe sich bisher nur auf ihre eher kleineren Vorhaben verständigen können, ihre größeren Projekte aber liegen gelassen, nicht zutrifft. Eher könnte man sagen, die gewichtete Zwischenbilanz weist darauf hin, dass die Ampel-Re-

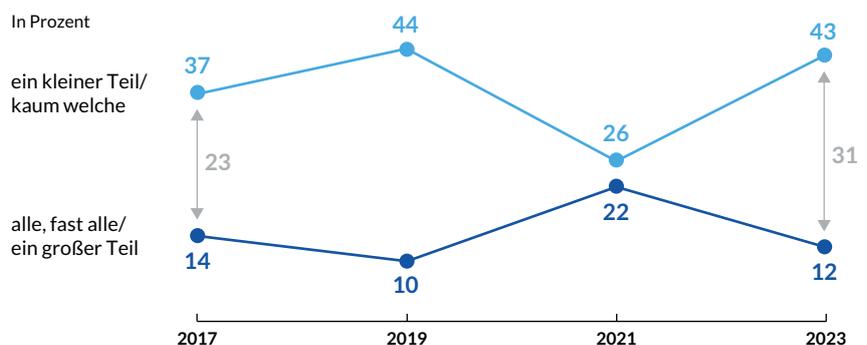
ABBILDUNG 2 **Gefühlte Umsetzung von Koalitionsversprechen**

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

In Prozent sowie Veränderung zur Umsetzung der Koalitionsversprechen 2021 in Prozentpunkten in den Klammern



**Gefühlte Umsetzung im Zeitvergleich**



Grundgesamtheit: Deutsche Bevölkerung ab 16 Jahren.

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Mai 2017, Juni 2019, September 2021, Juli 2023).

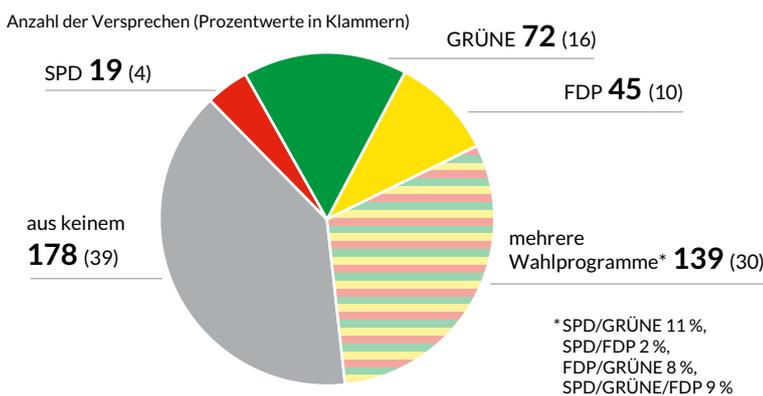
gierung in der Umsetzung ihrer größeren politischen Reformprojekte sogar noch etwas besser ist als bei der Abarbeitung ihrer kleineren, unwichtigeren Projekte. Im Gesamtbild unterscheiden sich die gewichtete und die ungewichtete Bilanz aber nur unwesentlich voneinander.

Im Kontrast zum derzeit eher negativen öffentlichen Erscheinungsbild der Ampel-Regierung zeigt die tatsächliche Regierungsbilanz zur Halbzeit der Legislaturperiode eine gut funktionierende und in vollem Lauf befindliche Regierung, deren bisherige Umsetzungsleistung sehr viel besser und vielversprechender ist, als es ihr öffentliches Bild als „Streitkoalition“ vermuten lässt.

Das gilt auch im Vergleich zur „rekordverdächtigen Halbzeitbilanz“ (Vehrkamp/Matthieß 2019) ihrer Vorgängerregierung. Die Große Koalition hatte zur Halbzeit zwar schon etwas mehr als die Hälfte ihrer Versprechen umgesetzt (52 Prozent gegenüber 38 Prozent bei der Ampel-Regierung). In absoluten Zahlen haben aber beide Regierungen in ihrer ersten Halbzeit fast exakt gleich viele ihrer konkreten Regierungsversprechen umgesetzt (144 umgesetzte Versprechen der Großen Koalition gegenüber 141 umgesetzten Versprechen der Ampel-Regierung). Betrachtet man nur die politisch aufwändigeren Änderungsversprechen, zeigt sich die Ampel-Regierung sogar deutlich aktiver als ihre Vorgängerregierung (136 erfüllte Änderungsversprechen der Ampel gegenüber 111 der

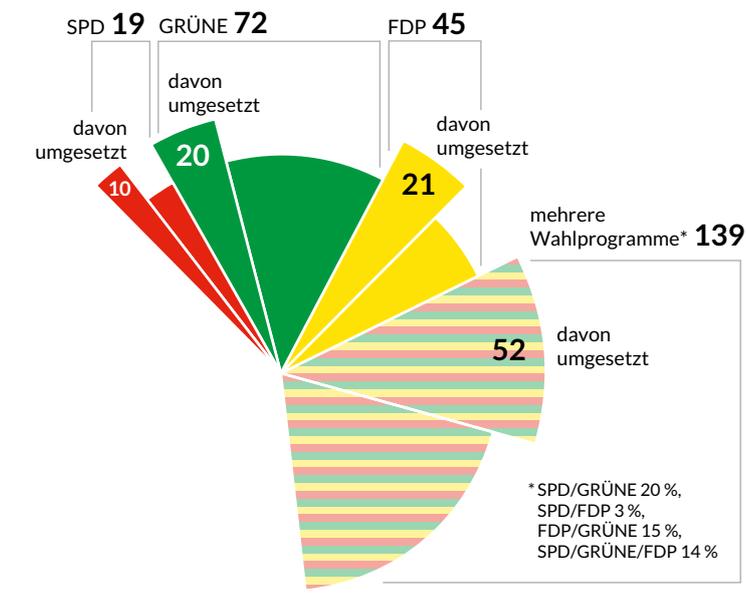
Großen Koalition zur Halbzeit ihrer Legislaturperiode). Anteilig an allen Versprechen gemessen fällt die Erfüllungsbilanz der Ampel somit etwas schlechter aus. In absoluten Zahlen bereits erfüllter Versprechen gemessen fällt sie aber sogar etwas besser aus als die ihrer Vorgängerregierung. Der geringere Anteil bereits erfüllter Versprechen der Ampel-Regierung ist eben auch das Ergebnis ihres eigenen Anspruchs, sich statt knapp 300 etwas mehr als 450 Regierungsvorhaben in den Koalitionsvertrag zu schreiben.

ABBILDUNG 3 Aus welchem Wahlprogramm stammen die 453 Koalitionsversprechen 2021?



### Wer hat mehr Versprechen umgesetzt?

Anzahl der voll oder teilweise umgesetzten Koalitionsversprechen aus den Wahlprogrammen



Quelle: Koalitionsvertrag 2021 und Wahlprogramme der SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und der FDP 2021, eigene Recherche und Berechnung (ungewichtet).

| BertelsmannStiftung

### Noch viele offene Baustellen

Gleichzeitig befinden sich zur Halbzeit der Ampel deutlich mehr ihrer Versprechen noch im Prozess oder in den Anfängen ihrer Umsetzungsbemühungen. Zur Halbzeitbilanz der Großen Koalition befanden sich lediglich 40 weitere Versprechen im Prozess ihrer Umsetzung. Dagegen hat die Ampel derzeit 55 Einzelversprechen im Prozess der Umsetzung; bei zusätzlich weiteren 62 Versprechen hat sie mit entsprechenden Umsetzungsaktivitäten zumindest begonnen, deren Ausgang aber noch nicht absehbar ist. Damit hat die Ampel zur Halb-

**Quellenverweis:** Die zitierten Umfragewerte hat das Institut für Demoskopie in Allensbach in der Zeit vom 7. bis 19. Juli 2023 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erhoben. Befragt wurden insgesamt 1.011 Personen ab 16 Jahren mündlich-persönlich („face-to-face“). Die Ergebnisse sind repräsentativ für die Gesamtbevölkerung in Deutschland. Vgl. zu den methodischen Details der Koalitionsstudie „Mehr Koalition wagen – Halbzeitbilanz der Ampel-Regierung zur Umsetzung des Koalitionsvertrages 2021“ von Robert Vehrkamp und Theres Matthieß, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, September 2023.

zeit ihrer Regierungszeit mit insgesamt 117 Einzelversprechen deutlich mehr Projekte in der laufenden Umsetzung als ihre Vorgängerregierung.

Für die Gesamtbewertung ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die Regierungstätigkeit der Ampel bereits wenige Wochen nach der Übernahme der Regierung von den Folgen des russischen Angriffskrieges in der Ukraine dominiert worden ist. Eine planmäßige Umsetzung des Koalitionsvertrages ist dadurch erheblich erschwert worden, vergleichbar mit der Bewältigung der Corona-Pandemie als der alles dominierenden Regierungsaktivität der Großen Koalition in den Jahren 2020/2021.

Dennoch hat die Ampel-Regierung bereits zur Halbzeit ihrer Regierungszeit deutlich mehr umgesetzt, als ihr derzeit eher negatives öffentliches Erscheinungsbild als „Streitkoalition“ vermuten lässt. Gelingt ihr die konstruktive Bearbeitung ihrer zahlreichen noch offenen Baustellen, kann der Ampel eine ähnlich positive Schlussbilanz gelingen wie ihrer Vorgängerregierung (Vehrkamp/Matthieß 2021). Vor dem Hintergrund ihres deutlich ambitionierteren Koalitionsvertrages ergibt sich daraus das Gesamturteil einer insgesamt sehr vielversprechenden Halbzeitbilanz, die aber noch Luft nach oben hat.

## Koalitionsstreit überschattet Halbzeitbilanz

Im Kontrast dazu stehen die öffentliche Wahrnehmung und prekäre Regierungspraxis der Ampel-Regierung als „Streitkoalition“. Trotz ihrer sehr guten und vielversprechenden Halbzeitbilanz zeigt sich im Meinungsbild der Wählenden ein deutlich anderes Bild: Die Erfüllungstreue der Regierung wird – nach deutlich verbesserten Werten im Jahr 2019 – wieder ähnlich negativ eingeschätzt wie in den Jahren 2017/18. Nur noch 12 Prozent aller Menschen in Deutschland meinen, dass von den vereinbarten Koalitionsversprechen „alle, fast alle oder ein großer Teil“ umgesetzt werden. 43 Prozent aller Befragten gehen sogar davon aus, es werde nur „ein kleiner Teil oder kaum welche“ umgesetzt.

Damit ist der erhebliche Vertrauensgewinn, der während der zweiten Halbzeit der Vorgängerregierung erreicht werden konnte, wieder verspielt. Die Ampel-Regierung steht deshalb vor einer ähnlichen Herausforderung wie die Große Koalition im Jahr 2019. Trotz ihrer rekordverdächtigen Halbzeitbilanz in der Umsetzung ihrer Versprechen genoss auch die Große Koalition zur Halbzeit das öffentliche Image einer „grotenschlechten“ und darüber hinaus „ungevollten“ Streitkoalition. Erst ihre deutlich verbesserte Regierungskommunikation und Außendarstellung seit 2019 führte zu einem signifikanten Vertrauensgewinn

ABBILDUNG 4 Ampelparteien sitzen im selben Regierungsboot (I)

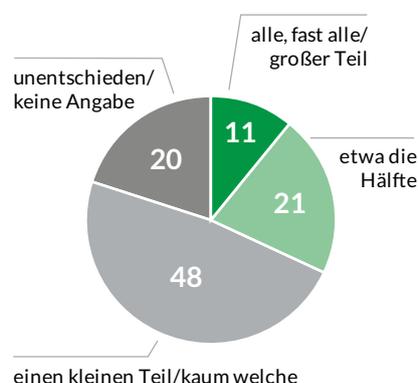
Wenn Sie einmal speziell an die SPD denken, die ja gerade zusammen mit den GRÜNEN und der FDP die Regierung bildet: Wie viele ihrer Wahlversprechen hat die **SPD** seit der letzten Bundestagswahl umgesetzt?

Würden Sie sagen ...



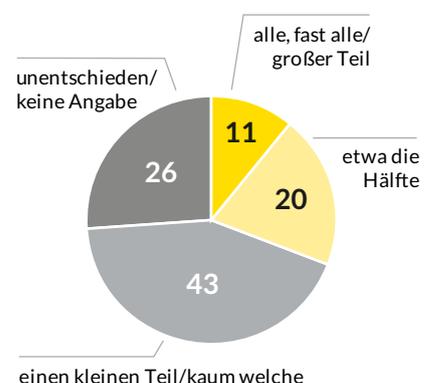
Wie ist es mit den GRÜNEN: Wie viele ihrer Wahlversprechen haben die **GRÜNEN** seit der letzten Bundestagswahl umgesetzt?

Würden Sie sagen ...



Wie ist es mit der FDP: Wie viele ihrer Wahlversprechen hat die **FDP** seit der letzten Bundestagswahl umgesetzt?

Würden Sie sagen ...



Grundgesamtheit: Deutsche Bevölkerung ab 16 Jahren (Fallzahl: 1.011).

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Juli 2023).

| BertelsmannStiftung

und einer deutlich besser bewerteten Erfüllungstreue ihres Regierungshandelns in der Schlussbilanz. Schafft die Ampel-Regierung eine vergleichbare Wende in ihrem öffentlichen und veröffentlichten Regierungshandeln?

Wie nötig eine solche Wende wäre, das zeigen die (Un)Zufriedenheitswerte mit der bisherigen Arbeit der Ampel-Regierung, die alle drei Regierungsparteien in nahezu gleichem Umfang betreffen. Nur jeweils etwa ein Viertel der Menschen in Deutschland zeigt sich mit der Arbeit von SPD (25 Prozent), GRÜNEN (23 Prozent) und FDP (22 Prozent) „sehr oder eher“ zufrieden. Mehr als sechs von zehn der Befragten sind dagegen „eher oder sehr“ unzufrieden mit der Performanz der Regierungsparteien (SPD: 62 Prozent, GRÜNE: 67 Prozent, FDP: 62 Prozent). Auffällig ist dabei, wie wenig viele Menschen zwischen den drei Regierungsparteien differenzieren. Die Regierung wird von den meisten Menschen als eine Einheit gesehen und beurteilt. Eine differenzierte Beurteilung der Profilierung einzelner Regierungsparteien tritt zurück hinter der Wahrnehmung und Beurteilung der Regierung als gemeinschaftlich verantwortlich für das Regierungshandeln.

## Ampel-Parteien im selben Regierungsboot

Wie sehr die drei Regierungsparteien dabei „im selben Regierungsboot“ sitzen, zeigt auch die nahezu identische Beurteilung ihrer Umsetzungserfolge in der gemeinsamen Regierung. Auch hier wird nicht diffe-

renziert, sondern alle drei Regierungsparteien werden annähernd gleich schlecht bewertet. Nur etwa jeder zehnte Befragte meint, die Regierungsparteien hätten „alle, fast alle oder einen großen Teil“ ihrer Wahlversprechen seit der Bundestagswahl umgesetzt (SPD: 9 Prozent, GRÜNE: 11 Prozent, FDP: 11 Prozent). Gleichzeitig sind 44 Prozent der SPD-Wählenden, 48 Prozent der GRÜNEN-Wählenden und 43 Prozent der FDP-Wählenden der Meinung, es werde nur „ein kleiner Teil oder kaum welche“ ihrer Wahlversprechen auch umgesetzt. Auch das zeigt: Die Regierungsparteien werden von den meisten Wählenden für ihr Regierungshandeln in Kollektivhaftung genommen. Alle drei Parteien sitzen im selben Regierungsboot, und der Pegelstand der öffentlichen Meinung trägt das Boot als Ganzes entweder nach oben oder nach unten, nicht aber ihre einzelnen Insass:innen.

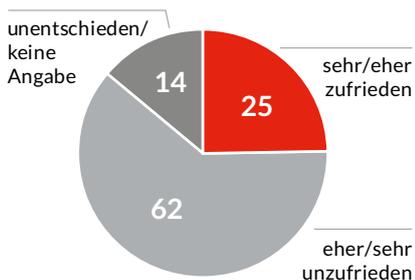
Richtigerweise stand deshalb die Fokussierung auf Gemeinsamkeiten schon an der Wiege der Ampel-Regierung. Sie wollte zeigen, „dass Zusammenhalt und Fortschritt auch bei unterschiedlichen Sichtweisen gelingen können“ (Präambel des Koalitionsvertrages, S. 7). Das spiegelt sich auch in der hohen Anzahl von insgesamt 139 Koalitionsversprechen (31 Prozent) wider, die sich auf mindestens zwei oder sogar alle drei Wahlprogramme der Koalitionsparteien zurückführen lassen. In der Großen Koalition der Vorgängerregierung war der Anteil der von allen Parteien bereits im Wahlprogramm geforderten Versprechen mit einer Zahl von 46 nur halb so groß und lag bei lediglich 16 Prozent aller Koalitionsversprechen.

ABBILDUNG 5 Ampelparteien sitzen im selben Regierungsboot (II)

Eine Frage zur aktuellen Regierung:  
Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit der Arbeit der **SPD** in der Regierung?

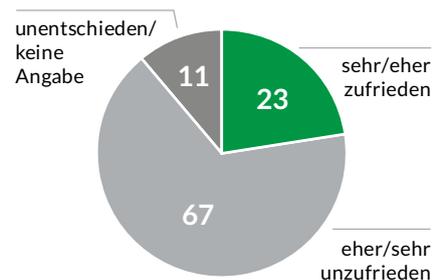
Würden Sie sagen ...

In Prozent



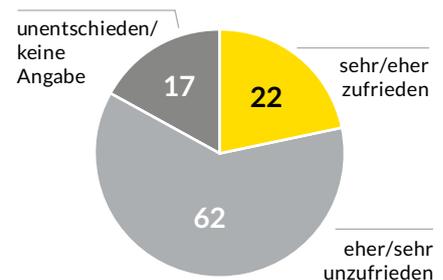
Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit der Arbeit der **GRÜNEN** in der Regierung?

Würden Sie sagen ...



Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit der Arbeit der **FDP** in der Regierung?

Würden Sie sagen ...



Grundgesamtheit: Deutsche Bevölkerung ab 16 Jahren (Fallzahl: 1.011)

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Juli 2023).

| BertelsmannStiftung

Auch insgesamt ist es den Parteien der Ampel-Regierung gelungen, mehr Versprechen ihrer Wahlprogramme im Koalitionsvertrag zu verankern, als das bei der Großen Koalition im Jahr 2018 der Fall war.

Im Ampel-Vertrag lassen sich mit 275 Einzelversprechen fast ebenso viele auf eines oder mehrere der Wahlprogramme der drei Regierungsparteien zurückführen wie im Koalitionsvertrag der Großen Koalition 2018 insgesamt enthalten (296 Versprechen).

In der Verteilung auf die drei Regierungsparteien ist es den GRÜNEN mit 72 Versprechen und der FDP mit 45 Versprechen deutlich besser als der SPD mit nur 19 Versprechen gelungen, im Koalitionsvertrag auch Versprechen zu verankern, die ausschließlich in ihren jeweiligen Wahlprogrammen verankert sind.

Darin zeigt sich der koalitions- und verhandlungstheoretisch erwartbare und auch bei früheren Regierungsbildungen bereits sichtbare „negative Kanzler:inneneffekt“, dessen Partei für die Übernahme des Chef:innenpostens mit programmatischen Zugeständnissen an die Koalitionspartner im Koalitionsvertrag „bezahlen“ muss.

## Wenig Verständnis für die Nichteinhaltung

Eine große Herausforderung für alle Koalitionsregierungen und -parteien in Deutschland bleibt die geringe Frustrationstoleranz und Kompromissbereitschaft im Urteil der Wählenden. Zwar halten es 85 Prozent der Menschen in Deutschland für „sehr wichtig oder wichtig“, dass die Parteien ihre in Wahlprogrammen enthaltenen Ziele und Vorhaben auch tatsächlich umsetzen. Gleichzeitig billigen ihnen aber nur 40 Prozent der Menschen zu, dass es auch „akzeptable Gründe“ dafür geben könne, ihre Wahlversprechen nicht einzuhalten. Von diesen 40 Prozent sehen wiederum nur weniger als ein Drittel (31 Prozent) in der Notwendigkeit von Kompromissen (z. B. mit Koalitionspartnern) einen solchen akzeptablen Grund für die Nichteinhaltung von Wahlversprechen. Nur etwa eine:r von zehn Wählenden sieht somit in Koalitionskompromissen einen akzeptablen Grund, Wahlversprechen nicht umzusetzen. Das weist auf eine Art „latenten Verfassungskonflikt“ hin. Es scheint, als würden viele Menschen in der auf Kompromisse angelegten und angewiesenen parlamentarischen Regierungsform eher einen Verrat an den Prinzipien und Idealvorstellungen der Parteien sehen. Das erschwert das Regieren, zumal unter den neuen Bedingungen lageübergreifender Mehrparteienkoalitionen.

TABELLE 1 Erfüllungquote der Ampel-Koalition 2021 bis August 2023

Ressortzuordnung	Anzahl Versprechen		voll erfüllt		teilweise erfüllt		im Prozess		angegangen		nicht erfüllt	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
<b>Summe</b>	<b>453</b>	<b>100 %</b>	<b>141</b>	<b>31 %</b>	<b>33</b>	<b>7 %</b>	<b>55</b>	<b>12 %</b>	<b>62</b>	<b>14 %</b>	<b>162</b>	<b>36 %</b>
Inneres und Heimat	62	14 %	16	26 %	4	6 %	13	21 %	6	10 %	23	37 %
Arbeit und Soziales	58	13 %	29	50 %	4	7 %	1	2 %	3	5 %	21	36 %
Gesundheit	42	9 %	8	19 %	3	7 %	3	7 %	3	7 %	25	60 %
Finanzen	41	9 %	14	34 %	2	5 %	7	17 %	9	22 %	9	22 %
Justiz	41	9 %	8	20 %	3	7 %	6	15 %	8	20 %	16	39 %
Wirtschaft und Klimaschutz	40	9 %	16	40 %	1	2 %	5	12 %	9	22 %	9	22 %
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	33	7 %	12	36 %	1	3 %	1	3 %	5	15 %	14	42 %
Bildung und Forschung	29	6 %	7	24 %	3	10 %	2	7 %	5	17 %	12	41 %
Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	23	5 %	9	39 %	4	17 %	3	13 %	1	4 %	6	26 %
Digitales und Verkehr	21	5 %	6	29 %	1	5 %	6	29 %	3	14 %	5	24 %
Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	21	5 %	5	24 %	3	14 %	5	24 %	4	19 %	4	19 %
Ernährung und Landwirtschaft	12	3 %	2	17 %	1	8 %	1	8 %	2	17 %	6	50 %
Anderes	10	2 %	2	20 %	1	10 %	1	10 %	3	30 %	3	30 %
Kultur	6	1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	1	17 %	5	83 %
Auswärtiges	5	1 %	4	80 %	1	20 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Verteidigung	5	1 %	2	40 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	3	60 %
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	4	1 %	1	25 %	1	25 %	1	25 %	0	0 %	1	25 %

Quelle: Koalitionsvertrag 2021 (Stichtag: 16.08.2023), eigene Recherche und Berechnung (ungewichtet).

| BertelsmannStiftung

## Fazit: Mehr Koalition wagen!

Im Gesamtbild zeigt sich zur Halbzeit der Ampel-Koalition erneut eine Regierung, die ihre insgesamt sehr positive und vielversprechende Halbzeitbilanz durch ihr gegenteiliges öffentliches Erscheinungsbild überschattet und beschädigt.

Die Ergebnisse unserer Studie zeigen, dass die Ampel sich in der Umsetzung ihres sehr ambitionierten Regierungsprogramms auf einem zumindest für die Schlussbilanz vielversprechenden Weg befindet. Zwei Drittel ihrer insgesamt 453 Vorhaben wurden bereits angegangen. Etwa die Hälfte der bereits angegangenen Dinge befindet sich aber noch in jeweils unterschiedlichen Stadien der laufenden Umsetzung. Erst knapp vier von zehn Versprechen sind bereits erfüllt, an sechs von zehn ihrer Vorhaben muss die Ampel also noch (weiter) arbeiten.

Es zeigt sich somit eine eigentlich funktionierende Koalition in vollem Lauf und mit vielen noch offenen Baustellen. Gelingt deren konstruktive (Weiter)Bear-

beitung in der zweiten Halbzeit der Legislaturperiode, winkt eine hervorragende Schlussbilanz mit vergleichbar hohen Umsetzungsquoten wie bei den Vorgängerregierungen, allerdings auf Grundlage eines deutlich ambitionierteren Koalitionsvertrages.

Dem stehen aber ein zum Zeitpunkt der Halbzeitbilanz eher negatives öffentliches Koalitionsimage und eine prekäre, öffentlich inszenierte Streitpraxis der Koalitionsparteien entgegen, die sich zunehmend negativ auch auf die tatsächliche Umsetzungsperformanz der Regierung auswirken könnten.

War der vielzitierte „Zauber des Anfangs“ doch nur ein Trugbild? Oder wird sich die zur Halbzeit prekär anmutende Regierungspraxis in der Rückschau als die lediglich vorübergehende Midlife-Crisis einer äußerst ambitionierten Reformregierung entpuppen? Die vorliegenden Ergebnisse zur Halbzeit der Ampel-Regierung sprechen zwar eher für Letzteres, können Ersteres aber auch nicht ausschließen. Es bleibt also spannend!

## Autorin und Autor



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

Robert Vehrkamp ist Senior Advisor im Programm „Demokratie und Zusammenhalt“ der Bertelsmann Stiftung und Gastprofessor am Institut für Demokratieforschung der Leuphana Universität in Lüneburg.



**JProf. Dr. Theres Matthieß**  
matthiess@uni-trier.de  
Tel. +49 651 201-2133

Theres Matthieß ist Juniorprofessorin für Empirische Demokratieforschung an der Universität Trier. Zuvor war sie Postdoc-Fellow am Mannheimer Institut für Europäische Sozialforschung und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

## 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.

Klüver, Heike, Hanna Bäck und Svenja Krauss (2023). *Coalition Agreements as Control Devices. Coalition Governance in Western and Eastern Europe*. Oxford University Press.

Matthieß, Theres, Pola Lehmann, Sven Regel und Bernhard Weßels (2022). *Die Ampelkoalition – Wie wird aus unterschiedlichen Zielen ein gemeinsames Regierungsprogramm?*. DOI: 10.1515/9783839463321

Matthieß, Theres (2022). „Retrospective pledge voting and mistrusting citizens: Evidence for the electoral punishment of pledge breakage

from a survey experiment“. *Electoral Studies* 80. DOI: 10.1016/j.electstud.2022.102547

Vehrkamp, Robert und Theres Matthieß (2018). Versprochen wird nicht gebrochen. *EINWURF – Policy Brief der Bertelsmann Stiftung* (1).

Vehrkamp, Robert und Theres Matthieß (2019). „Besser als ihr Ruf – Halbzeitbilanz der Großen Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrags 2018“. Gütersloh: *Einwurf – Policy Brief/Studie der Bertelsmann Stiftung*.

Vehrkamp, Robert und Theres Matthieß (2021). „Versprechen gehalten – Schlussbilanz zum Koalitionsvertrag der GroKo 2018-21“. Gütersloh: *EINWURF – Policy Brief der Bertelsmann Stiftung* (3).

### Vi.S.d.P.

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

Prof. Dr. Robert Vehrkamp

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

September 2023 | ISSN: 2197-5256

### EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms »Demokratie und Zusammenhalt« 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.