



Zukunft der Demokratie | 02.2019

## Besser als ihr Ruf

**In den ersten 18 Monaten ihrer Regierungsarbeit hat die Große Koalition bereits zwei Drittel ihrer insgesamt 296 Koalitionsversprechen umgesetzt oder angepackt. Das weist auf eine rekordverdächtige Halbzeitbilanz der amtierenden Bundesregierung hin. Gleichzeitig glauben nur noch zehn Prozent aller Menschen, dass Parteien und Regierungen ihre Versprechen auch einlösen.**

**Woran liegt das? Und: Was tun?**

In ihrem Koalitionsvertrag 2018 hat die Große Koalition 296 konkrete Maßnahmen und Ziele vereinbart. Bis Ende September 2019 hat die Bundesregierung davon bereits 154 vollständig oder teilweise umgesetzt, weitere 40 wurden zumindest in Angriff genommen. Zur Halbzeit der Regierungszeit hat sie also zwei Drittel ihrer Koalitionsversprechen umgesetzt oder zumindest auf den Weg gebracht. Das weist zur Halbzeit der Großen Koalition auf eine rekordverdächtige Zwischenbilanz hin. Vom Koalitionsvertrag 2013 hatte die Vorgängerregierung zum gleichen Zeitpunkt erst gut die Hälfte ihrer Versprechen abgearbeitet oder in Angriff genommen. Bis zum Ende der Legislaturperiode 2013–2017 wurden dann fast 80 Prozent aller Versprechen vollständig oder teilweise umgesetzt. Schon das war eine international vergleichsweise sehr gute Performanz. Arbeitet die amtierende Bundesregierung in ihrem jetzigen

Tempo weiter, wird sie diese Werte sehr wahrscheinlich noch einmal übertreffen. Dennoch unterschätzen immer mehr Menschen die Leistungen von Parteien und Regierungen. Das negative Gesamtbild vieler Menschen bleibt. Der Anteil derjenigen, die nicht an den Willen und das Können der Politik zur Einlösung von Versprechen glauben, ist in den letzten Jahren sogar noch größer geworden: Nur noch jeder Zehnte ist der Meinung, dass die in einem Koalitionsvertrag vereinbarten Versprechen zumindest „zu einem großen Teil“ auch tatsächlich eingelöst werden. Trotz einer vergleichsweise guten Performanz ist die Lücke zwischen tatsächlicher und wahrgenommener Einlösung von Versprechen also noch größer geworden. Mehr gegenseitiges Verständnis dieser Differenzen, Fair Play in der öffentlichen Diskussion darüber und eine Fokussierung der Regierungskommunikation könnten helfen.

## Koalitionsvertrag 2018 enthält 296 „echte“ Regierungsversprechen

Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD aus dem Jahr 2018 enthält insgesamt 296 „echte“ Regierungsversprechen. Das sind knapp 60 Prozent mehr als die 188 Einzelversprechen im Koalitionsvertrag von 2013. Maßstab für die Einordnung eines Versprechens als „echt“ ist, dass es konkret genug ist, um seine Erfüllung empirisch überprüfen zu können. Das heißt, es wurden in dieser Studie nur solche Versprechen untersucht, die ausreichend klar formuliert sind und ein Erfüllungskriterium enthalten, anhand dessen messbar ist, ob es zu einer Umsetzung gekommen ist.

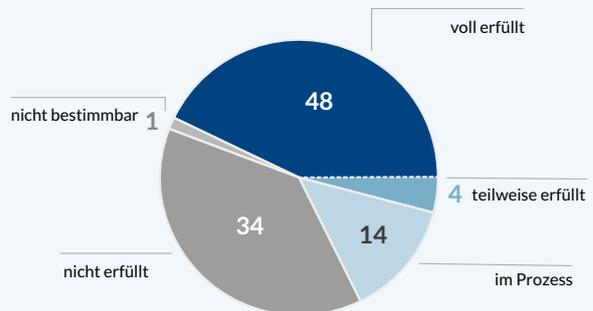
Fast 70 Prozent aller vereinbarten Versprechen im neuen Koalitionsvertrag verteilen sich auf nur sechs von insgesamt 15 Ressorts: Absolut die meisten Versprechen entfallen auf das Ressort Inneres, Bau und Heimat (49), gefolgt von den Ressorts Arbeit und Soziales (33), Gesundheit (32), Verkehr und digitale Infrastruktur (30), Justiz und Verbraucherschutz (29) 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) und Auswärtiges Amt (2) geschlossen.

Die weitaus meisten Versprechen werden im Koalitionsvertrag nur an einer Stelle genannt. Einige Versprechen kommen aber auch wiederholt im Koalitionsvertrag vor, was ihnen mehr Gewicht verleiht. So verspricht die Große Koalition gleich mehrfach die Einführung eines Baukindergelds in Höhe von 1.200 € je Kind und pro Jahr, die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags sowie die Schaffung eines

digitalen Bürgerportals, das alle Verwaltungsdienstleistungen elektronisch verfügbar macht. Dazu zählen auch viele der politisch eher gewichtigen Einzelversprechen, wie die Einführung einer über dem Grundsicherungsniveau liegenden Grundrente, die Schaffung eines Fachkräftezuwanderungsgesetzes, eine massive finanzielle Förderung des sozialen Wohnungsbaus, den Digitalpakt für die Schulen und die Begrenzung der Flüchtlingszahlen.

### Koalitionsversprechen 2018

In Prozent der insgesamt 296 Koalitionsversprechen 2018



### Veränderung zur Umsetzung der Koalitionsversprechen 2013

In Prozentpunkten



Quelle: Koalitionsvertrag 2013 (Stichtag: 30.09.2015) und 2018 (Stichtag: 30.09.2019), eigene Recherche und Berechnung.

BertelsmannStiftung

## Quellenverweis:

Die im Text zitierten Umfragewerte hat das Institut für Demoskopie Allensbach in der Zeit vom 1. bis 12. Juni 2019 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erhoben. Befragt wurden mündlich-persönlich („face-to-face“) insgesamt 1.273 Personen ab 16 Jahren. Die Ergebnisse sind damit repräsentativ für die Gesamtbevölkerung in Deutschland.

Die Kodierung des Koalitionsvertrages 2018 sowie die Erfüllungsrecherche wurde unter der Leitung von *Theres Matthieß* (Wissenschaftszentrum Berlin für 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 Einzelheiten sowie weiteren Erläuterungen und Analysen vgl. die gleichnamige Studie „Besser als ihr Ruf – Halbzeitbilanz der Großen Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrages 2018“ von *Robert Vehrkamp* und *Theres Matthieß*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, November 2019.

Aufgrund der besseren Lesbarkeit wurde die weibliche Sprachform nicht immer angeführt. In diesen Fällen gilt die männliche Sprachform gleichermaßen für alle Geschlechter.

Zu den vermeintlich eher „kleineren“ Versprechen zählen beispielsweise die Einführung eines Wildnisfonds für die Länder zur Schaffung von Wildnisgebieten, die geringere Besteuerung von Elektroautos als Dienstwagen und das Testen neuer Verfahren für einen besseren Lärmschutz.

## Bereits zwei Drittel aller Versprechen umgesetzt oder angepackt

Wie sieht nun die vorläufige Halbzeitbilanz der amtierenden Bundesregierung aus? Wie viele ihrer Versprechen wurden bereits umgesetzt oder zumindest angepackt? Ein Versprechen kann vollständig oder teilweise erfüllt sein, sich im Prozess der Erfüllung

befinden, oder (noch) nicht erfüllt sein. Vollständig erfüllt ist ein Versprechen nur dann, wenn die versprochene Maßnahme oder das anvisierte Ziel auch im versprochenen Ausmaß verwirklicht wurde. Als teilweise eingelöst gilt ein Versprechen, wenn die Umsetzung nicht im vollen, versprochenen Umfang erfolgt ist. Sind bereits substantielle Umsetzungsschritte eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen, gilt das Versprechen als im Prozess. Als nicht erfüllt gilt ein Versprechen, für das sich die relevante Gesetzeslage nicht verändert hat oder bei dem sich die relevanten Kennzahlen nicht ganz oder zumindest teilweise in die versprochene Richtung entwickelt haben.

Nach diesen Kriterien zeigt sich für die Halbzeitbilanz der Großen Koalition zum Stichtag 30. September 2019 das folgende Bild: In den ersten 18 Monaten ihrer Regierungstätigkeit hat die Bundesregierung bereits zwei Drittel ihrer 296 Versprechen umgesetzt oder zumindest in Angriff genommen. Davon sind 142 Einzelversprechen (48 Prozent) voll und weitere 12 Versprechen (4 Prozent) teilweise erfüllt. Darüber hinaus hat die Regierung mit der Umsetzung von 40 weiteren Versprechen begonnen (14 Prozent). Nur circa ein Drittel der Versprechen (34 Prozent) wurden bislang noch nicht angepackt.

## Rekordverdächtige Halbzeitbilanz

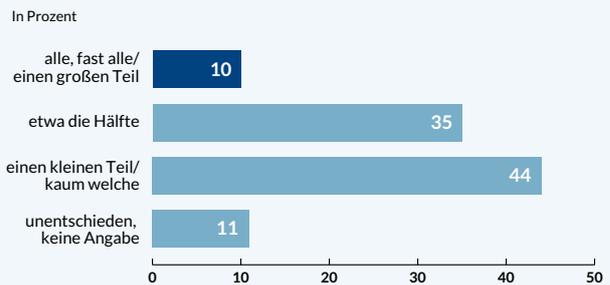
Die amtierende Große Koalition hat damit zur Halbzeit der Legislaturperiode absolut (+94) und relativ (+12 Prozent) mehr ihrer Versprechen umgesetzt oder angepackt als ihre Vorgängerregierung. Obwohl ihr durch die längeren Koalitionsverhandlungen dafür gut drei Monate weniger Regierungszeit zur Verfügung standen, fällt ihre Halbzeitbilanz dennoch spürbar besser aus als bei ihrer Vorgängerin zum gleichen Stichtag – und schon deren Ergebnisse waren überdurchschnittlich: Trotz ihrer etwas schlechteren Halbzeitbilanz hat die Vorgängerregierung bis zum Ende ihrer Legislaturperiode im September 2017 letztlich fast 80 Prozent ihrer Versprechen ganz oder teilweise umgesetzt (Vehrkamp/Matthieß, 2018). Im internationalen Vergleich der Umsetzung von Wahl- und Koalitionsversprechen war das schon damals ein vergleichsweise guter Wert. Die noch einmal deutlich besseren Werte der amtierenden Koalition weisen damit auf eine rekordverdächtige Halbzeitbilanz hin. Arbeitet die Bundesregierung in Ihrem jetzigen Tempo weiter, könnte die Große Koalition zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2021 ihre Versprechen fast vollständig erfüllt haben.

## Nur noch jeder Zehnte schätzt Umsetzung richtig ein

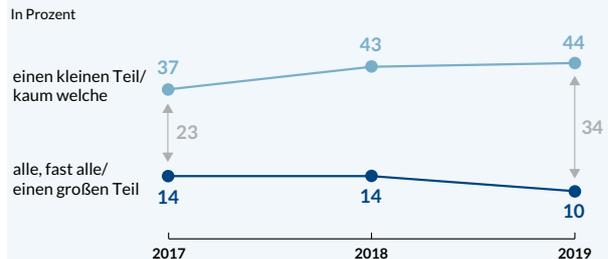
Trotz dieser erfreulichen Erfüllungsquoten, zeigt sich im Meinungsbild der Wähler ein deutlich anderes Bild:

### Gefühlte Umsetzung von Koalitionsversprechen

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



### Gefühlte Umsetzung im Zeitvergleich



Grundgesamtheit: Deutsche Bevölkerung ab 16 Jahren.

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

Gefragt danach, ob und inwieweit die Versprechen eines Koalitionsvertrages im Allgemeinen umgesetzt werden, antworten nur noch knapp zehn Prozent aller Menschen in Deutschland, dass entweder „alle, fast alle“ oder zumindest „ein großer Teil“ aller Versprechen auch tatsächlich eingehalten werden. 44 Prozent der Befragten gehen davon aus, dass nur „ein kleiner Teil“ oder „kaum welche“ eingelöst werden. Ein gutes Drittel (35 Prozent) unterstellt immerhin, dass „etwa die Hälfte“ aller Versprechen in Koalitionsverträgen durch Regierungshandeln auch tatsächlich eingelöst werden.

Die Lücke zwischen tatsächlicher und wahrgenommener Einhaltung von Koalitionsversprechen ist damit im Laufe der beiden letzten Jahre sogar noch einmal größer geworden. Lag die Differenz zwischen den Erfüllungsoptimisten („alle, fast alle oder zumindest ein großer Teil“ werden umgesetzt) und

den Erfüllungsskeptikern („nur ein kleiner Teil oder kaum welche“ werden umgesetzt) im Jahr 2017 bereits bei 23 Prozentpunkten, ist sie innerhalb von nur zwei Jahren um weitere elf Prozentpunkte auf nunmehr ein Drittel (34 Prozentpunkte) gestiegen. Die ohnehin schon klaffende Lücke zwischen tatsächlicher und wahrgenommener Erfüllungstreue der Parteien und Regierungen hat sich weiter verschärft. Immer mehr Menschen unterschätzen die Erfüllung von Koalitionsversprechen – und die guten Umsetzungswerte der letzten Legislaturperiode konnten daran nichts ändern.

## Negative Einschätzungen weit verbreitet

Das stark negative Gesamturteil zur Erfüllungstreue der Regierungspolitik zeigt sich in allen gesellschaftlichen Schichten, Altersgruppen und Einkommensklassen. Zwar nimmt der Anteil negativer Urteile mit dem Alter ab, und die Urteile von Männern und Menschen in den neuen Bundesländern fallen etwas negativer aus als bei Frauen und Menschen in den alten Bundesländern. Dahinter verbergen sich allerdings keine wirklich fundamentalen, sondern eher graduelle Unterschiede. Die Lücke zwischen tatsächlicher und wahrgenommener Erfüllungstreue der Regierungspolitik ist ein gesamtgesellschaftliches Phänomen, kein Zielgruppenproblem einer gesellschaftlichen Rand- oder Ausreißergruppe.

Gravierendere Unterschiede zeigen sich dagegen zwischen unterschiedlichen Parteianhängern und nach dem Grad der politischen Interessiertheit. 20 Prozent der Anhänger von CDU/CSU und SPD – immerhin fast doppelt so viel wie beim allgemeinen Durchschnitt – meinen, die Regierung würde „alle, fast alle“ oder zumindest „einen großen Teil“ ihrer Versprechen umsetzen. Auch von den Anhängern der FDP glauben das immerhin knapp 18 Prozent. Mehr als sechs von zehn CDU/CSU- und SPD-Anhängern und immerhin mehr als die Hälfte der FDP-Anhänger sind der Meinung, dass Koalitionen wenigstens „etwa die Hälfte“ oder mehr ihrer Versprechen umsetzen. Am geringsten ist dagegen der Glaube an die Umsetzung von Koalitionsversprechen bei den Anhängern der AfD ausgeprägt. Nur fünf von 100 AfD-Anhängern gehen davon aus, „ein großer Teil“ oder mehr werde umgesetzt. Mehr als die Hälfte (55 Prozent) meinen dagegen, es werden „kaum welche“ oder nur „ein kleiner Teil“ der Versprechen eingelöst.

Fast ebenso deutlich zeigen sich Einschätzungsunterschiede nach dem politischen Interesse der Befragten: Mehr als doppelt so viele Menschen mit stärker ausgeprägtem politischen Interesse (14 Prozent) als Menschen mit nur geringem politischen Interesse (6 Prozent) gehen davon aus, dass zumindest ein großer Teil der Versprechen eines Koalitionsvertrages umgesetzt wird. Spiegelbildlich meinen doppelt so viele der weniger Interessierten, es werden „kaum welche“ eingelöst.

Dessen ungeachtet zeigt sich im Gesamtbild: Auch bei den politisch stärker interessierten Menschen und unter den Anhängern der etablierten Parteien ist eine massive Unterschätzung der Umsetzungstreue bei Parteien und Regierung weit verbreitet und tief verankert. Trotz zum Teil gegenteiliger Detailurteile zur Umsetzung einzelner Versprechen, dominiert eine offensichtlich zunehmend negative Gesamttendenz gegenüber Parteien und Regierungen die Wahrnehmung vieler Menschen. Diesen Fehleinschätzungen durch konkretes Regierungshandeln mit guten Erfüllungsquoten entgegenzuwirken, ist eine Sisypusarbeit der Regierenden.

## Mehr Versprechen finden sich im SPD-Wahlprogramm wieder

Die Mühseligkeit dieses Unterfangens zeigen vor allem die Werte der SPD: Zwar waren deutlich mehr Koalitionsversprechen bereits im Wahlprogramm der SPD im Vergleich zum Koalitionspartner CDU/CSU verankert und wurden schließlich auch umgesetzt, deren Wähler sind aber dennoch sogar etwas weniger von der Umsetzungstreue „ihrer“ Koalition überzeugt als die Wähler der Union.

Immerhin finden sich 119 der insgesamt 296 (40 Prozent) Einzelversprechen des Koalitionsvertrages in dem Wahlprogramm der SPD wieder. Wiederum mehr als 60 Prozent davon (73 Versprechen) finden sich sogar ausschließlich im SPD-Wahlprogramm wieder, während weitere 46 (16 Prozent) gleichzeitig auch im Wahlprogramm der Union auftauchen. Im Gegensatz dazu lassen sich nur 78 aller Koalitionsversprechen (26 Prozent) auf das Wahlprogramm der Unionsparteien zurückführen. Nur 32 davon (11 Prozent) stammen exklusiv aus dem Wahlprogramm der CDU/CSU, während die Mehrheit der Unionsversprechen (46 Einzelversprechen oder 16 Prozent) sich gleichzeitig auch im Wahlprogramm der SPD befinden.

Nur weil mehr Koalitionsversprechen bereits im Wahlprogramm der SPD Erwähnung finden, heißt das allerdings nicht zwangsläufig, dass der Koalitionsvertrag auch insgesamt eine stärker sozialdemokratische Handschrift trägt. Zum einen bewertet die vorliegende Untersuchung die Einzelversprechen nicht nach politischem Gewicht oder subjektiv empfundener Bedeutung eines Versprechens aus der Perspektive der Parteien – jedes Versprechen wird in dieser Studie einzeln und mit dem gleichen Gewicht gewertet. Zum anderen finden fast die Hälfte (49 Prozent) aller Einzelversprechen des Koalitionsvertrages in keinem der beiden Wahlprogramme Erwähnung. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass Wahlprogramme und Koalitionsverträge auf unterschiedlichen Stufen des Repräsentationsprozesses angesiedelt sind und somit etwas unterschiedliche Funktionen erfüllen. Wahlprogramme werden vor den Wahlen veröffentlicht: Hier konkurrieren Parteien um die Stimmen potentieller Wähler. Koalitionsverträge hingegen sind Produkt einer Aushandlung zwischen zwei oder mehr Regierungsparteien. Sie stellen einen Kompromiss dar und dienen der konkreten Steuerung und Priorisierung von Regierungshandeln. Das sind verwandte, aber keine identischen Funktionen.

Dennoch zeigen die Zahlen im Gesamtbild, dass sich mehr Koalitionsversprechen auf das Wahlprogramm der SPD zurückführen lassen – und das ist ein Indiz dafür, dass die SPD bei den Koalitionsverhandlungen eigene Programmpunkte aus dem Wahlprogramm etwas erfolgreicher im Koalitionsvertrag verankert hat, als die CDU/CSU.

## Ausgeglichene Umsetzungsbilanz der Koalitionspartner

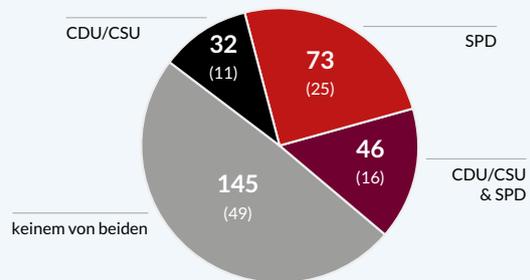
Ausgeglichener zeigt sich dagegen die Umsetzungsbilanz der bisherigen Regierungsarbeit. Hier haben CDU/CSU und SPD in etwa gleich viel ihrer jeweils auf die Wahlprogramme zurückführenden Einzelversprechen bereits vollständig oder teilweise umsetzen können. Die SPD hat von ihren insgesamt im Koalitionsvertrag verankerten 119 Versprechen bis zum Stichtag der vorliegenden Untersuchung (30. September 2019) immerhin 51 Prozent (61) umsetzen können. Die Union hat mit 41 Versprechen bereits ebenfalls 53 Prozent ihrer im Koalitionsvertrag verankerten Versprechen umgesetzt. Während von den SPD-Versprechen also absolut mehr umgesetzt wurde, sind die prozentualen

Umsetzungsquoten für die beiden Parteien in etwa ausgeglichen.

Bei den jeweils exklusiv auf eines der Wahlprogramme zurückzuführenden Versprechen liegen die Umsetzungsquoten für beide Parteien auf dem gleichen Niveau: Während die unionsgeprägten Versprechen zu 53 Prozent (17 von 32) umgesetzt wurden, waren es von den SPD-geprägten Versprechen 51 Prozent (37 von 73).

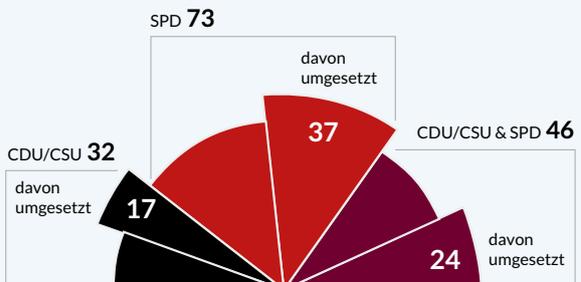
### Aus welchem Wahlprogramm stammen die 296 Koalitionsversprechen 2018?

Anzahl der Versprechen (Prozentwerte in Klammern)



### Wer hat mehr Versprechen umgesetzt?

Anzahl der voll oder teilweise umgesetzten Koalitionsversprechen aus den Wahlprogrammen



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

## Unterschiedliche Performanz der Ressorts

Bei einem Vergleich der Umsetzungsbilanzen der unterschiedlichen Ministerien, zeigt sich ein weniger ausgeglichenes Bild. Nimmt man als Maßstab die Anzahl der bereits vollständig erfüllten Versprechen, dann hat das Ressort „Inneres, Bau und Heimat“ mit 29 voll umgesetzten Versprechen die bislang beste Bilanz vorzuweisen. Auch anteilig liegt das Innenressort mit einer Quote von 59 Prozent vollständig umgesetzter Versprechen an der Spitze der insgesamt sechs Ressorts, die für mehr als 70 Prozent aller Koalitionsversprechen stehen. Anteilig mehr umgesetzt haben nur das Verteidigungsressort (77 Prozent)

und das Wirtschafts- und Energieressort (71 Prozent), die allerdings beide mit insgesamt nur 13 (Verteidigung) und sieben (Wirtschaft und Energie) Einzelversprechen einen nur sehr kleinen Anteil an allen Versprechen des Koalitionsvertrages verantworten.

Betrachtet man die noch nicht erfüllten Versprechen der Bundesregierung, fallen mit überdurchschnittlich hohen Nichterfüllungsquoten die Ressorts Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (60 Prozent) und Ernährung und Landwirtschaft (45 Prozent) auf. Die beiden Ressorts sind allerdings mit nur fünf (Wirtschaftliche Zusammenarbeit) und elf (Ernährung und Landwirtschaft) Einzelversprechen lediglich für einen sehr geringen Anteil aller Koalitionsversprechen verantwortlich. Die geringste Nichterfüllungsquote hat unter den Ressorts mit vielen Versprechen erneut das Innenressort: Nur noch 13 (27 Prozent) der insgesamt 49 Versprechen sind noch nicht einmal in Angriff genommen. Aber auch die Ressorts Gesundheit sowie Justiz und Verbraucherschutz zeichnen sich mit einer niedrigen Nichterfüllungsquote von jeweils 28 Prozent aus. Für nur 18 Monate aktiver Regierungstätigkeit zwischen dem Abschluss des Koalitionsvertrages Ende März 2018 und dem Stichtag der vorliegenden Halbbilanz der Koalition zum 30. September 2019, ist das ein ansehnlicher Erfolg: In weniger als der Hälfte der zur Verfügung stehenden Regierungszeit, wurden demnach bereits gut 70 Prozent der Koalitionsversprechen der drei Ressorts entweder umgesetzt oder zumindest in die Wege geleitet.

## Relativ geringes Verständnis für die Nichteinlösung von Versprechen

Was aber ist, wenn Parteien ihre Versprechen nicht umsetzen? Gefragt danach, ob es auch akzeptable Gründe gebe, warum Wahlversprechen nicht umgesetzt werden, sind vier von zehn (40 Prozent) aller Menschen in Deutschland der Meinung, das sei in keinem Fall akzeptabel. Immerhin eine leichte relative Mehrheit von 43 Prozent gesteht den politisch Handelnden zu, dass es durchaus „akzeptable Gründe geben kann“ ein Wahlversprechen nicht zu halten. Bei den Anhängern von CDU/CSU, SPD, FDP und den GRÜNEN meinen das sogar jeweils mehr als die Hälfte der Befragten. Als Ausreißer zeigen sich wiederum die Anhänger der AfD, die es zu mehr als 60 Prozent in keinem Fall akzeptabel finden, Wahlversprechen nicht zu halten, während nur weniger als ein Viertel (23 Prozent) von ihnen meinen, es könne dafür „akzeptable Gründe“ geben.

Deutliche Unterschiede des Antwortverhaltens bei der Frage nach akzeptablen Gründen für die Nichteinlösung von Wahlversprechen zeigen sich bei der Differenzierung nach dem Bildungsgrad der Befragten: Während bei den Befragten mit Abitur und/oder Studium eine klare Mehrheit (56 Prozent) akzeptable Gründe anerkennt, teilen diese Einschätzung nur etwas mehr als ein Drittel (34 Prozent) der formal geringer gebildeten Volks- und Hauptschulabsolventen. Spiegelbildlich halten es fast die Hälfte (47 Prozent) der formal geringer Gebildeten für „in keinem Fall akzeptabel“ Wahlversprechen nicht einzulösen, während das nur 30 Prozent der formal am höchsten Gebildeten so kategorisch sehen.

Von denjenigen, die „akzeptable Gründe“ für die Nichteinhaltung von Wahlversprechen anerkennen, akzeptieren mehr als acht von zehn der Befragten (82 Prozent) die Nichteinhaltung aufgrund notwendiger Kompromisse mit einem Koalitionspartner. Deutlich geringer ausgeprägt ist das Verständnis für die Nichtfinanzierbarkeit bestimmter Versprechen (48 Prozent), die Nichtumsetzung aufgrund einer veränderten politischen oder gesellschaftlichen Situation (42 Prozent) und das Übersehen wichtiger Details bei Abgabe des Versprechens (24 Prozent).

Insgesamt zeigt die Bevölkerung damit ein relativ geringes Verständnis für die Nichteinhaltung einmal gegebener Wahl- und Regierungsversprechen. Gleichzeitig messen die Menschen ihrer Umsetzung aber große Wichtigkeit bei. Damit droht die Differenz aus tatsächlicher und wahrgenommener Umsetzung von Regierungsversprechen zu einem gefährlichen Verstärker für die ohnehin weit verbreitete Politikverdrossenheit zu werden.

## Fehleinschätzung droht Politikverdrossenheit zu verstärken

Wäre die Umsetzung von Wahlversprechen den Menschen gleichgültig, wäre auch die massive Unterschätzung der Umsetzungstreue von Regierungshandeln nicht so entscheidend. Den meisten Menschen sind die Umsetzung und das Einhalten von Wahlversprechen aber nicht gleichgültig: Befragt danach, wie wichtig es ihnen ist, dass die Partei, die sie wählen, ihre Wahlversprechen hält, sagen insgesamt fast neun von zehn (89 Prozent) der Menschen in Deutschland, dass es ihnen „wichtig“ oder sogar „sehr wichtig“ ist. Lediglich vier Prozent aller Befragten fanden es „weniger wichtig“ oder „gar nicht wichtig“, wobei es in der

# EINWURF

Breite der Bevölkerung und zwischen den Anhängern der unterschiedlichen Parteien keine nennenswerten Unterschiede gibt.

Damit zeigt sich zur Umsetzung von Wahl- und Regierungsversprechen das folgende Gesamtbild: Fast alle Menschen finden es wichtig, dass Versprechen eingehalten werden. Gleichzeitig zeigen die vorliegenden empirischen Umsetzungsanalysen, dass dies zu einem großen Teil auch passiert: Die meisten Parteien und Regierungen lösen einen großen Teil ihrer Versprechen auch tatsächlich ein, und die

derzeitige Große Koalition steht wie ihre Vorgängerin im internationalen Vergleich mit überdurchschnittlich hohen Umsetzungsquoten gut da. Im Vergleich zur wahrgenommenen Umsetzung klafft hier eine Lücke: Viele – und wie es scheint immer mehr – Menschen unterstellen den Parteien und Regierungen, ihre Versprechen nicht einzulösen. Das ist ein Dilemma, das die Gefahr birgt, auf beiden Seiten zu Verdrossenheit zu führen: Bei den Wählern, weil sie sich hintergangen fühlen, und möglicherweise auch bei den Politikern, weil sie trotz nachweisbar hoher Umsetzungstreue mit pauschal negativen Urteilen konfrontiert bleiben.

## Erfüllungsquote der Großen Koalition 2018 bis September 2019

POLITIKFELDER	ANZAHL VERSPRECHEN		VOLL ERFÜLLT		TEILWEISE ERFÜLLT		IM PROZESS		NICHT ERFÜLLT	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Inneres, Bau und Heimat*	49	17 %	29	59 %	1	2 %	5	10 %	13	27 %
Arbeit und Soziales	33	11 %	16	48 %	2	6 %	1	3 %	14	42 %
Gesundheit	32	11 %	16	50 %	1	3 %	6	19 %	9	28 %
Verkehr und digitale Infrastruktur	30	10 %	13	43 %	2	7 %	2	7 %	13	43 %
Justiz und Verbraucherschutz	29	10 %	12	41 %	1	3 %	8	28 %	8	28 %
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	27	9 %	9	33 %	1	4 %	5	19 %	12	44 %
Finanzen	19	6 %	6	32 %	0	0 %	6	32 %	7	37 %
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	18	6 %	10	56 %	1	6 %	1	6 %	6	33 %
Bildung und Forschung	13	4 %	8	62 %	0	0 %	2	15 %	3	23 %
Verteidigung	13	4 %	10	77 %	0	0 %	1	8 %	2	15 %
Ernährung und Landwirtschaft	11	4 %	4	36 %	0	0 %	2	18 %	5	45 %
Kultur	7	2 %	3	43 %	1	14 %	1	14 %	2	29 %
Wirtschaft und Energie	7	2 %	5	71 %	0	0 %	0	0 %	2	29 %
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*	5	2 %	1	20 %	0	0 %	0	0 %	3	60 %
Auswärtiges Amt	2	1 %	0	0 %	2	100 %	0	0 %	0	0 %
Anderes/nicht zuordenbar	1	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	1	100 %
<b>Summe*</b>	<b>296</b>	<b>100 %</b>	<b>142</b>	<b>48 %</b>	<b>12</b>	<b>4 %</b>	<b>40</b>	<b>14 %</b>	<b>100</b>	<b>34 %</b>

\*Bei zwei Versprechen konnte nicht festgestellt werden, ob sie erfüllt sind.

Quelle: Koalitionsvertrag 2018, eigene Recherche und Berechnung (Stichtag: 30.09.2019).

| BertelsmannStiftung

## Was tun? – Verstehen, Fair Play und Fokussierung

Wie kann dieses Dilemma der Politikverdrossenheit enttäuschter Wähler auf der einen und frustrierter Politik auf der anderen Seite durchbrochen werden? Zunächst einmal: Skepsis und Kritik von Seiten der Wähler an Parteien und Regierungen an sich sind in der Demokratie natürlich kein Problem. Im Gegenteil: Sie gehören zum Lebenselixier der Demokratie. Schlagen Skepsis und Kritik aber um in pauschale Vorurteile und Verdrossenheit, kann das die Legitimität von Demokratie beschädigen und ihre Akzeptanz und Stabilität gefährden. Drei Denkanstöße und Vorschläge, die helfen könnten:

Erstens muss besser verstanden werden, woher diese Kluft zwischen der von den Wählern wahrgenommenen und der tatsächlichen Performanz von Regierungen eigentlich kommt. Sind es die häufig großen Zeitverzögerungen zwischen der formalen Umsetzung eines Versprechens und seiner spürbaren Wirkung für die Bürgerinnen und Bürger? Oder dominiert das Gefühl einer insgesamt schlechten Repräsentation? Spiegeln die Parteien und Regierungen mit ihren Versprechen zu wenig die tatsächlichen Wünsche und Bedürfnisse der Menschen?

Zweitens geht es aber auch um politische Aufklärungs- und Bildungsarbeit. Wie lässt sich mehr Menschen ein realistischeres Bild über die tatsächliche Einhaltung von Wahl- und Regierungsversprechen vermitteln. Das ist eine Aufgabe für die ganze Gesellschaft. Wie „fair“ sprechen und urteilen wir über die Umsetzung politischer Wahl- und Regierungsversprechen? Mehr „Fair Play“ dabei könnte zu einer gerechteren Wahrnehmung führen.

Drittens geht es aber auch um eine bessere und wählerorientiertere Kommunikation der politischen Akteure. Fast 300 Einzelversprechen in einem Koalitionsvertrag kann und will sich niemand einprägen. Eine stärkere Fokussierung auf politische Schwerpunkte und ein Gesamtnarrativ könnten deshalb hilfreich sein. Für welche drei Kernversprechen steht die Regierung? Den Wählern das zu vermitteln, ist schwer genug!

Also: *Verstehen, Fair Play* in der öffentlichen Diskussion und *Fokussierung* der politischen Kommunikation! Vielleicht keine Patentrezepte, aber immerhin ein Anfang?

## 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 für Sozialforschung (WZB).



**Theres Matthieß**  
theres.matthiess@wzb.eu  
Tel. +49 30 25491 409

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

## Weiterführende Literatur:

Matthieß, Theres (2019). „Equal Performance of Minority and Majority Coalitions? Pledge Fulfillment in the German State of NRW“. *German Politics* 28 (1). 123144, DOI: 10.1080/09644008.2018.1528235

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

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.

Vehrkamp, Robert und Theres Matthieß (2018). Versprochen wird nicht gebrochen. EINWURF – Policy Brief der Bertelsmann Stiftung zur Umsetzung des Koalitionsvertrages 2013 (1).

### 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 2019 | 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.