



Demokratie und Zusammenhalt | 03.2025

Erfolgreich gescheitert

Schlussbilanz zum Koalitionsvertrag der Ampel 2021–25

Robert Vehrkamp und Theres Matthieß

Anstatt mehr Koalition zu wagen, hat die Ampel sich in ihrer zweiten Halbzeit für noch mehr Streit und den Bruch entschieden. Das prägt auch ihre Schlussbilanz: Nur etwas mehr als die Hälfte (52 Prozent) ihrer Regierungsvorhaben wurden umgesetzt. Dennoch war die Ampel mehr als eine gescheiterte Streitkoalition. In ihren drei Regierungsjahren hat sie absolut gesehen mehr Vorhaben umgesetzt als ihre beiden Vorgängerregierungen in jeweils vier Jahren. Die Gesamtnote lautet deshalb: Erfolgreich gescheitert.

Mit insgesamt 453 Versprechen enthält der Koalitionsvertrag 2021 etwa 50 Prozent mehr konkrete Vorhaben als der Koalitionsvertrag von 2018 und fast zweieinhalb Mal so viele wie der Koalitionsvertrag 2013. Davon hat die Ampel in ihren drei Regierungsjahren mit 236 Vorhaben allerdings nur etwas mehr als die Hälfte (52 Prozent) umgesetzt – 45 Prozent wurden vollständig, 7 Prozent teilweise umgesetzt. 98 Vorhaben (22 Prozent) befanden sich beim Bruch der Ampel noch im Prozess der Umsetzung. Bei weiteren 118 Vorhaben (26 Prozent) wurde mit der Umsetzung nicht einmal begonnen.

An ihren selbst gesetzten hohen Maßstäben ist die Ampel also gescheitert. Nachdem die beiden Vorgängerregierungen anteilig jeweils fast 80 Prozent ihrer Versprechen umgesetzt haben, fällt die Ampelbilanz mit lediglich gut der Hälfte umgesetzter Versprechen sehr viel schlechter aus. Dennoch hat sie in absoluten Zahlen sogar etwas mehr Vorhaben (+7) als ihre Vorgängerregierung und deutlich mehr (+88) als ihre Vor-Vorgängerregierung umgesetzt. Die schlechten Vertrauenswerte konnte das nicht verbessern. Der ständige Streit hat die Erfolge der Ampel aus Sicht der Wähler:innen überschattet.

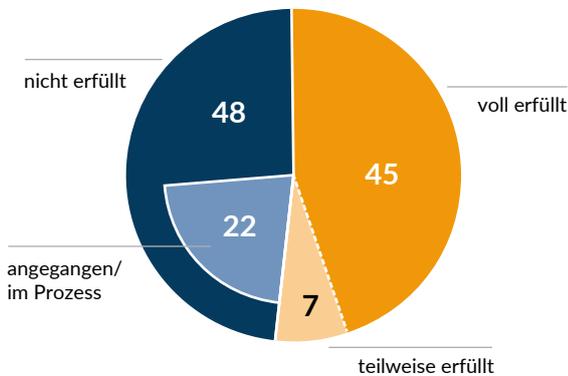
Trotz erfolgreicher erster Halbzeit an sich selbst und den eigenen Maßstäben gescheitert

Wie mager die Bilanz der zweiten Halbzeit der Ampelregierung ausfällt, zeigt der Vergleich ihrer Resultate mit denen aus der ersten Hälfte ihrer Regierungszeit:

Zur Halbzeit hatte die Ampel bereits 174 ihrer insgesamt 453 Versprechen ganz oder teilweise erfüllt (38 Prozent). Weitere 117 Vorhaben (26 Prozent) befanden sich bereits im Prozess der Erfüllung (55) oder waren zumindest angegangen (62). Fast zwei Drittel ihres enorm ehrgeizigen Koalitionsvertrages waren damit bereits zur Halbzeit entweder umgesetzt oder zumindest im Prozess der Umsetzung. Eine „insgesamt sehr positive und vielversprechende Halbzeitbilanz“ der Ampel-Koalition also, wenn auch schon damals überschattet und beschädigt durch ihr selbst verschuldetes negatives öffentliches Erscheinungsbild (Vehrkamp/Matthieß, 2023).

ABBILDUNG 1 Koalitionsvertrag 2021

In Prozent der insgesamt 453 Koalitionsversprechen 2021



Veränderung zur Umsetzung der Koalitionsversprechen 2018

In Prozentpunkten



In absoluten Versprechen



Quelle: Koalitionsvertrag 2018 (Stichtag: 26.09.2021) und 2021 (Stichtag: 23.02.2025).

BertelsmannStiftung

In der durch den Koalitionsbruch deutlich verkürzten zweiten Halbzeit gelang es der Ampel lediglich noch weitere 62 Vorhaben ganz oder teilweise umzusetzen. Das sind nur gut ein Viertel so viele wie im Verlauf der ersten Halbzeit. In der Hälfte der Zeit lediglich ein Viertel so viele Umsetzungserfolge also – was zeigt, dass die Ampel nach ihrer ersten Halbzeit nicht an die Umsetzungserfolge ihrer ersten beiden Jahre anknüpfen konnte. Anstatt mehr Koalition zu wagen und das erreichte Umsetzungstempo mit weniger Konfliktinszenierung und mehr Geschlossenheit fortzusetzen, hat sich die Ampel für noch mehr destruktiven Streit entschieden, der schließlich sogar in den vorzeitigen Koalitionsbruch mündete.

Das prägt und dominiert nun auch ihre Schlussbilanz, bei der sich vor allem die drei folgenden Facetten aufdrängen:

Zum einen ist die Ampel an ihren selbst gesetzt sehr hohen Maßstäben krachend gescheitert. Mit ihren insgesamt 453 im Koalitionsvertrag vereinbarten konkreten Regierungsvorhaben hatte sie sich wohl eines der umfangreichsten und anspruchsvollsten Regierungsprogramme vorgenommen, das sich je eine Bundesregierung zu Beginn ihrer Amtszeit vorgenommen hat. Darin spiegelt sich zum einen der damals vielbeklagte Reformstau der vorangegangenen Regierungen. Zum anderen zeigt es aber auch den hohen eigenen Reformanspruch als „Fortschrittkoalition“, mit dem die Ampel selbst gewählt und selbst formuliert angetreten ist. Diese selbstgesteckten Ziele wurden eindeutig verfehlt. Mit einer Umsetzungsquote von lediglich etwas mehr als die Hälfte ihrer Versprechen liegt die anteilige Umsetzungsquote deutlich unterhalb ihrer Vorgängerregierungen. Insofern fällt die Schlussbilanz der Ampel eindeutig schlechter aus als die Schlussbilanzen der beiden Großen Koalitionen der Jahre 2013-2021.

Darüber hinaus verdeutlicht die enorm hohe Zahl an begonnenen, aber dann liegen gebliebenen Regierungsvorhaben den Schadenswert des vorzeitigen Koalitionsbruchs. Auf der Rampe des Ampel-Aus sind fast 100 Regierungsvorhaben verendet, deren Umsetzung bereits begonnen und in der verbleibenden Zeit der Legislaturperiode voraussichtlich hätte erledigt werden können. Zusätzlich erhöht wird die Schadenssumme des Koalitionsbruchs durch den freiwilligen Verzicht auf die potentiellen Erfolge des Schlussspurts zum regulären Ende einer Legislaturperiode, der es

Regierungen häufig ermöglicht, langwierige Vorhaben kurz vor einem anstehenden Wählervotum doch noch erfolgreich umzusetzen. Beide Effekte zusammen zeigen den enormen Verlust an bereits geleisteter Regierungsarbeit, den das vorzeitige Ampel-Aus dem Land beschert hat: vertane Arbeit und vergebene Chancen, die fast die Hälfte des ursprünglichen Ampel-Programms betreffen als Kollateralschaden ihres Scheiterns – auch das prägt die Schlussbilanz der Ampel-Regierung.

Dennoch bleiben als dritte Facette der Schlussbilanz auch die bemerkenswerten Umsetzungserfolge einer vorzeitig gescheiterten, öffentlich inszenierten „Streitkoalition“. Mit etwas zeitlicher Distanz könnte sich das in der historischen Bewertung der Ampel-Koalition noch einmal sehr viel deutlicher zeigen als im laufenden Tagesgeschäft ihrer zeitgenössischen Begleitung. Trotz allem hat die Ampel viele und auch große Regierungsvorhaben umgesetzt. In absoluten Zahlen

gemessen sogar mehr als ihre Vorgängerregierungen. Wie inhaltlich zwingend ihr vorzeitiges Ende wirklich war, muss dem gerechten Urteil einer Geschichtsschreibung überlassen bleiben, die voraussichtlich mehr darüber herausfinden wird, als wir Zeitgenossen wissen können. Schon heute aber ist klar – und gehört zur Schlussbilanz der Ampel ebenso wie ihr Scheitern – dass sie über weite Strecken ihrer verkürzten Regierungszeit eine echte Reformkoalition war, deren Gesetzgebungstätigkeit sich in dieser Zeit mehr als sehen lassen kann, und die in historisch schwierigen Umfeldbedingungen durchaus erfolgreich regiert hat.

Vertrauen verspielt und bis zum vorzeitigen Koalitionsbruch auch nicht wieder gewonnen

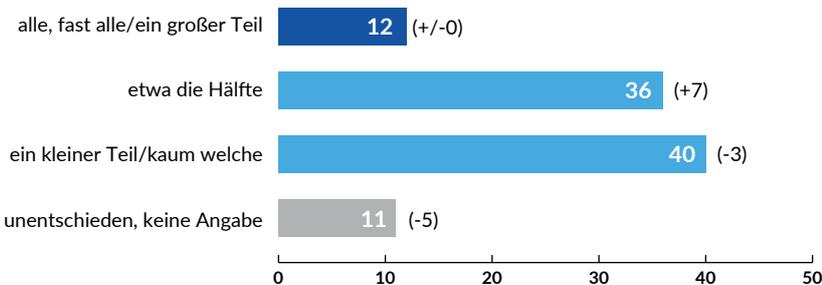
Das Vertrauen in die Erfüllungstreue des Regierungshandelns hatte zum Ende der letzten Merkel-Regierung im Jahr 2021 deutlich zugenommen. Nur noch etwa ein Viertel (26 Prozent) aller Menschen in

Deutschland meinten, dass von den im Koalitionsvertrag vereinbarten Vorhaben der Regierung „nur ein kleiner Teil oder kaum welche“ umgesetzt werden. Immerhin 22 Prozent, also mehr als jeder Fünfte meinte sogar es werden „alle, fast alle oder ein großer Teil“ davon umgesetzt. Diese vergleichsweise guten Vertrauenswerte der Vorgängerregierung hatte die Ampel bereits zur Halbzeit weitgehend verspielt. Im Herbst 2023 meinten erneut mehr als vier von zehn (43 Prozent) der befragten Deutschen es werde nur sehr wenig vom Koalitionsvertrag auch wirklich umgesetzt, während nur noch 12 Prozent davon ausgingen es werde sehr viel davon eingelöst. Nahezu dieselben Werte zeigten sich auch zum Ende der Ampel-Koalition. Das bereits zur Halbzeit verspielte Vertraenskapital in die Umsetzungstreue ihres Regierungshandelns hat die Ampel auch in ihrer zweiten Halbzeit nicht wieder zurückgewonnen. Das bleibt eine Signatur ihrer Regierungszeit.

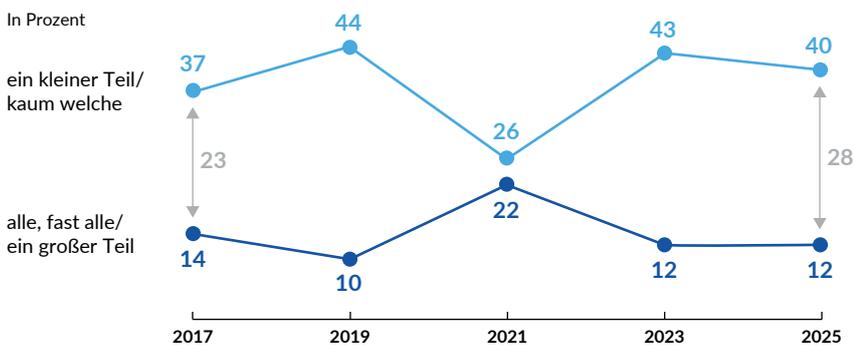
ABBILDUNG 2 **Gefühlte Umsetzung von Koalitionsversprechen**

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

In Prozent sowie Veränderungen zur Halbzeitbilanz der Ampel-Koalition 2023 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, März 2025).

Parteiegoismen und mangelnde Gemeinsamkeit als Signaturen der Ampel-Koalition

Der Mangel an Zusammenhalt und Gemeinsamkeit innerhalb der Ampel-Koalition zeigt sich ansatzweise auch in ihrer internen Umsetzungsbilanz, also der Verteilung ihrer Umsetzungserfolge auf die drei beteiligten Parteien.

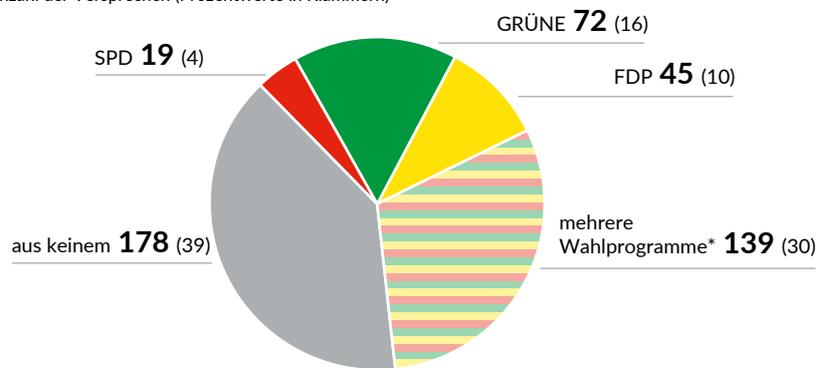
Auch hier ließ der Koalitionsvertrag zunächst hoffen und zeigte ein durchaus koalitionsfreundliches Gesamtbild: Insgesamt 139 der im Koalitionsvertrag vereinbarten Versprechen lassen sich auf mindestens zwei oder sogar alle drei Wahlprogramme der Ampelparteien zurückführen. Damit enthält der Koalitionsvertrag in etwa so viele von vornherein geteilte Vorhaben wie Vorhaben, die aus nur jeweils einem der Wahlprogramme stammen (136). Das zeigt die durchaus vorhandenen programmatischen Schnittstellen der Koalitionsparteien, die sich im Koalitionsvertrag der Ampel auch entsprechend abgebildet haben.

Dennoch überrascht der hohe Anteil an vereinbarten Koalitionsvorhaben, die aus keinem der drei Wahlprogramme stammen. Das trifft für insgesamt 178 Regierungsvorhaben zu, also für mehr als aus jeweils einem oder mehreren Programmen. Auf deutlich mehr als ein Drittel ihres Gesamtprogramms haben die Ampelparteien sich damit jenseits ihrer engeren Partei- und Wahlprogramme geeinigt. Zum einen zeigt das die Einigungsfähigkeit jenseits ihrer Parteiprogramme. Zum anderen ließe es sich aber auch als ein Hinweis auf mangelnde programmatische Schnittmengen und ein Ausweichen auf parteipolitisch neutralere Vorhaben deuten.

Auch der Blick auf die interne Umsetzungsbilanz scheint das zu bestätigen: Am wenigsten (47 Prozent) hat die Ampel von den Versprechen umgesetzt, die in allen oder zumindest zwei der drei Wahlprogramme standen. Etwas mehr konnte anteilig dagegen von den Versprechen aus nur einem Wahlprogramm (53 Prozent) und von den Versprechen aus keinem der Wahlprogramme (54 Prozent) umgesetzt werden.

ABBILDUNG 3 Aus welchem Wahlprogramm stammen die 453 Koalitionsversprechen 2021?

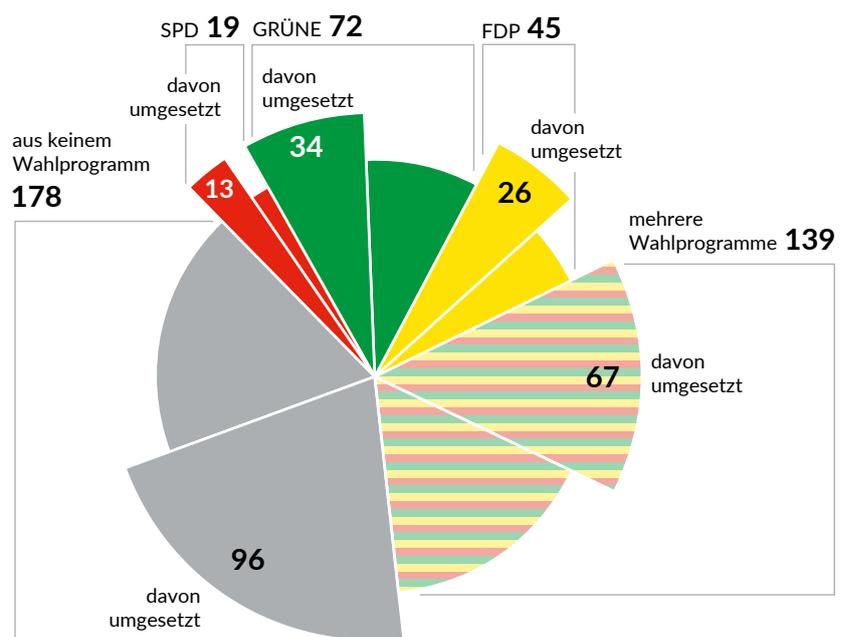
Anzahl der Versprechen (Prozentwerte in Klammern)



*SPD/GRÜNE 11 %, SPD/FDP 2 %, FDP/GRÜNE 8 %, SPD/GRÜNE/FDP 9 %

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).

Das sind zwar keine sehr großen, aber dennoch beachtenswerte Unterschiede. Es scheint der Ampel-Koalition von vornherein etwas leichter gefallen zu sein, programmatisch neutrale Vorhaben zu vereinbaren und diese dann auch umzusetzen. Gleichzeitig überrascht der sogar etwas unterdurchschnittliche Anteil umgesetzter Versprechen aus allen oder zumindest zwei Wahlprogrammen, der sich als ein Mangel an Gemeinsamkeit ebenso interpretieren lässt, wie als Hinweis auf den fehlenden Mut der Koalition als gemeinsame Regierungskoalition zu agieren, Umsetzungserfolge zu erzielen und diese auch gemeinsam gegenüber der Öffentlichkeit zu vertreten. Wäre dies der Fall gewesen, hätte die Ampel bei ihren aus den Wahlprogrammen stammenden Vorhaben deutlich bessere Umsetzungserfolge erzielen müssen. Ein verschenktes Potential an Gemeinsamkeit also, und die Unfähigkeit sich gegenseitig Umsetzungserfolge zu gönnen.

Wie man getrennt segelt und doch gemeinsam untergeht – vier Lehren aus dem koalitionspolitischen Versagen der Ampel

Wie sehr die drei Regierungsparteien im selben Regierungsboot sitzen, zeigten bereits die (Un-)Zufriedenheitswerte der Ampelparteien zur Mitte der Legislaturperiode. Schon hier zeigte sich, dass die meisten Menschen in ihrer Bewertung der Regierungsarbeit nicht zwischen den drei beteiligten Regierungsparteien

differenzieren, sondern ein eher pauschales Urteil über die Regierungsarbeit auf alle drei beteiligten Partner gleichermaßen übertragen. Folglich traf schon zur Halbzeit die Unzufriedenheit der meisten Menschen mit der Regierungsarbeit der Ampel alle drei Parteien in nahezu gleichem Umfang. Nur knapp 25 Prozent der Menschen zeigten sich zufrieden mit der Regierungsarbeit der SPD, deren Werte damit aber nur ganz leicht besser ausfielen als die der Grünen (23 Prozent) und der FDP (22 Prozent). Ebenso nah beieinander lagen die Anteile derjenigen, die sich „eher oder sehr unzufrieden“ äußerten. Mit der SPD waren 62 Prozent unzufrieden, mit den Grünen knapp 67 Prozent und mit der FDP 62 Prozent. Im Gesamtbild zeigte sich also bereits zur Halbzeit die Unzufriedenheit mit der Regierung als geteiltes Leid in der Koalition und Gemeinsamkeit der Regierungsparteien. Dasselbe Muster zeigt sich nun auch für die Schlussbilanz der Ampel, mit nur einer kleinen, allerdings sehr delikaten und aussagekräftigen Abweichung zu Lasten der FDP.

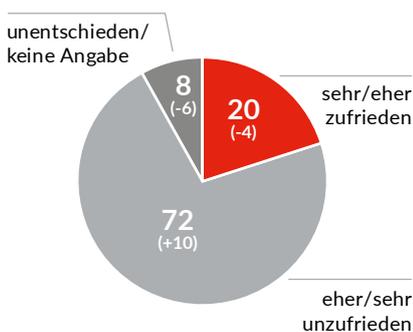
Bei den Zufriedenheitswerten ist es durch die andauernden negativen Streitigkeiten innerhalb der Ampel und ihr öffentlich inszeniertes vorzeitiges Ende zu einer weiteren Niveauverschlechterung gekommen. Nun zeigten sich nicht nur knapp zwei Drittel, sondern fast drei Viertel aller Menschen „eher oder sehr unzufrieden“ mit der Ampel-Regierung. Für die Arbeit der SPD in der Ampelregierung sagten das nun 72 Prozent

ABBILDUNG 4 Ampelparteien sitzen im selben Regierungsboot

In Prozent

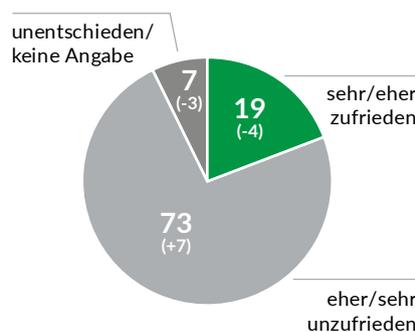
Eine Frage zur aktuellen Regierung:
Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit der Arbeit der **SPD** in der Regierung?

Würden Sie sagen ...



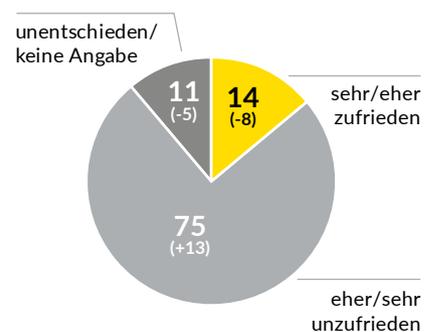
Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit der Arbeit der **GRÜNEN** in der Regierung?

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: 1.031)

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Juli 2023 und März 2025).

| BertelsmannStiftung

(+10 Prozentpunkte), für die der Grünen 73 Prozent (+7 Prozentpunkte) und für die FDP 75 Prozent (+13 Prozentpunkte). Spiegelbildlich waren mit der Arbeit der SPD nur noch 20 Prozent (-4 Prozentpunkte) zufrieden, mit der Arbeit der Grünen nur noch 19 Prozent (-4 Prozentpunkte) und mit der Arbeit der FDP in der Regierung nur noch 14 Prozent (-8 Prozentpunkte).

An diesen Werten zeigt sich nun zweierlei: Zum einen trifft der erneute Pegelanstieg der Unzufriedenheit mit der Regierungsarbeit wiederum alle drei Parteien gleichzeitig. Diesmal allerdings, und das ist die zweite Facette, mit einer zumindest sichtbaren Differenzierung zu Lasten der FDP, deren Zufriedenheitswerte sich gegenüber den Halbzeitwerten am stärksten verschlechtert haben. Mit -13 Prozentpunkten fiel die Verschlechterung sogar etwas mehr als doppelt so stark aus wie bei den Grünen (-7 Prozentpunkte). Dasselbe gilt für die Zufriedenheitswerte, deren Rückgang bei der FDP mit -8 Prozentpunkten doppelt so hoch ausfiel wie bei der SPD und den Grünen mit einem Rückgang in Höhe von jeweils 4 Prozentpunkten. Das eventuelle Kalkül der FDP, sich mit dem von ihr herbeigeführten Bruch der Ampel auch ein Stück weit aus der Verantwortungszuschreibung der Menschen für die Unzufriedenheit mit der Regierungsarbeit zu befreien, ist nach hinten losgegangen. Der vergleichsweise sogar noch einmal stärkere Zufriedenheitsverlust der FDP – und schließlich das Scheitern am Wiedereinzug in den Bundestag – lässt sich im Gegenteil als eine Quittung nicht nur für die Regierungsarbeit, sondern auch und gerade für ihren Anteil am Bruch der Koalition interpretieren.

Dennoch und vor allem lässt sich aus dem Vertrauensverlust und den (Un-) Zufriedenheitswerten der Ampel die Lehre ziehen, dass die meisten Menschen in Deutschland auch eine heterogen zusammengesetzte Regierungskoalition als gemeinschaftlich haftende Obrigkeit betrachten. Entscheiden sich also Parteien gegen ein Regieren mit flexibel(er)en Mehrheiten und für eine starre Koalition mit gemeinsamem Regierungsprogramm und einer eigenen Mehrheit im Parlament, müssen und sollten sie damit rechnen auch genauso von den Menschen beurteilt und bewertet zu werden (Matthieß, 2019).

Eine Lehre, die auch für die neue Drei-Parteien-Koalition gilt, die in diesen Tagen die Regierungsgeschäfte übernimmt.

Aber wird sie diese Lehre auch beherzigen? Jedenfalls könnte und sollte sie aus dem koalitionspolitischen Versagen der Ampel lernen. Dazu die folgenden vier Lehren und Vorschläge (Vehrkamp, 2025): In der Koalition das Gemeinsame statt dem Trennenden betonen, die koalitionsinterne Vertrauensbildung institutionell stärken, ein missionsorientiertes Koalitionsmanagement aufbauen und, last but not least, mehr Richtlinienkompetenz zulassen.

„Vertrauensbildendes Verhalten kann nicht erzwungen, aber institutionell erleichtert und incentiviert werden.“

Koalitionen brauchen den Mut zur Gemeinsamkeit: Der Preis einer starren Mehrheitskoalition ist, darauf deuten auch die hier beschriebenen Vertrauens- und Zufriedenheitsverluste der Ampel hin, dass die Regierung von den meisten Menschen als Entität betrachtet wird. Ihre Zuschreibung von Erfolg und Misserfolg differenziert nicht zwingend zwischen den Parteien. Wer in einem polarisierten Mehrparteiensystem auf starre Mehrheitskoalitionen setzt, der muss deshalb lernen, das Gemeinsame stärker als das Trennende zu betonen und nach außen auch zu vertreten – oder wird scheitern wie die Ampel.

Vertrauen braucht institutionelle Stützen und Absicherungen: Vertrauensbildendes Verhalten kann nicht erzwungen, aber institutionell erleichtert und incentiviert werden. Dafür stehen bewährte institutionelle Arrangements zur Verfügung. Inhaltlich verwandte Ministerien sollten nicht ein-, sondern zweifarbig vergeben werden. Das incentiviert lagerübergreifende Ressortkooperationen. Für die Besetzung Parlamentarischer Staatssekretäre sollte Rot-Schwarz zum Kreuzstichverfahren zurückkehren. Jedes SPD-Ministerium bekommt eine:n Parlamentarische:n Staatssekretär:in aus der Union, und jedes Unionsministerium eine:n aus der SPD. Das verhindert das Auseinanderdividieren

Quellenverweis: Die zitierten Umfragewerte hat das Institut für Demoskopie Allensbach in der Zeit vom 27.02.-11.03.2025 erhoben. Befragt wurden mündlich-persönlich („face-to-face“) insgesamt 1.031 Personen ab 16 Jahren. Die Ergebnisse sind repräsentativ für die Gesamtbevölkerung in Deutschland. Die Kodierung des Koalitionsvertrages wurde unter der Leitung von Theres Matthieß (Universität Göttingen) sowie der Mitarbeit von Robin Groß, Maximilian Klindworth, Marius Marx, Linus Petzold und Nick Reichert durchgeführt. Zu mehr methodischen Details vgl. die Studie „Mehr Koalition wagen“ von Robert Vehrkamp und Theres Matthieß, Bertelsmann Stiftung, September 2023.

der Koalitionsparteien in Ressort-Domänen und die Illusion, eine erfolgreiche Koalition könne auch nebeneinander statt miteinander regieren.

Eine heterogene Mehrparteien-Koalition braucht gemeinsame Missionen: Derselben Logik folgt der Vorschlag ressortübergreifender Missionsagenturen im Kanzleramt. Vorstellbar wären Missionsagenturen zu den drei wichtigsten Kernanliegen der Koalition: beispielsweise eine zur Staatsmodernisierung, eine zum nachhaltigen Wachstum in einer klimaneutralen Wirtschaft und eine zur Stärkung und Regeneration der gesellschaftlichen Mitte. Welche Ziele dies konkret sind, darauf muss sich die Koalition einigen. Es geht vor allem um das Instrument. Die zentrale Idee ist, dass diese Agenturen ressortübergreifend als parlamentarische Koalitionsausschüsse besetzt werden. Ausgestattet mit eigener Entscheidungskompetenz tragen sie die Verantwortung für die Umsetzung der drei zentralen Koalitionsmissionen.

Auch die Koalitionsdemokratie braucht Richtlinienkompetenz: Die Koordination und Führung der Missionsagenturen im Kanzleramt würden eine kontrollierte Wiederbelebung der verhandlungsdemokratisch weitgehend eingeschlaferten Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ermöglichen. Auch die hat

„Eine heterogene Mehrparteien-Koalition braucht zu ihren Kernanliegen ressortübergreifende Missionsagenturen im Kanzleramt.“

der Ampel gefehlt. In der Kanzlerdemokratie braucht eine starke Koalition auch einen starken Kanzler oder eine starke Kanzlerin. Schwarz-Rot sollte deshalb vereinbaren, dass alle Koalitionspartner zur Umsetzung der Beschlüsse und Vorhaben der Missionsagenturen die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers akzeptieren.

TABELLE 1 Erfüllungquote der Ampel-Koalition 2021 bis Februar 2025

Ressortzuordnung	Anzahl Versprechen		voll erfüllt		teilweise erfüllt		angegangen/ im Prozess		nicht angegangen		Σ nicht erfüllt	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Summe	453	100 %	203	45 %	33	7 %	98	22 %	119	26 %	217	48 %
Inneres und Heimat	63	14 %	30	48 %	3	1 %	14	22 %	16	25 %	30	47 %
Arbeit und Soziales	58	13 %	31	53 %	5	9 %	5	9 %	17	29 %	22	38 %
Gesundheit	42	9 %	12	29 %	5	12 %	10	24 %	15	36 %	25	60 %
Finanzen	41	9 %	18	44 %	1	2 %	13	32 %	8	20 %	21	52 %
Justiz	40	9 %	15	38 %	1	2 %	14	35 %	10	25 %	24	60 %
Wirtschaft und Klimaschutz	40	9 %	23	58 %	3	7 %	7	18 %	7	18 %	14	36 %
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	32	7 %	14	44 %	1	3 %	7	22 %	10	31 %	17	53 %
Bildung und Forschung	29	6 %	12	41 %	1	3 %	6	21 %	10	34 %	16	55 %
Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	23	5 %	11	48 %	2	9 %	5	22 %	5	22 %	10	44 %
Digitales und Verkehr	20	5 %	9	45 %	0	0 %	6	30 %	5	25 %	11	55 %
Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	21	5 %	10	48 %	3	14 %	4	19 %	4	19 %	8	38 %
Ernährung und Landwirtschaft	12	3 %	3	25 %	1	8 %	3	25 %	5	42 %	8	67 %
Anderes	10	2 %	5	50 %	3	30 %	1	10 %	1	10 %	2	20 %
Kultur	9	2 %	3	33 %	0	0 %	3	33 %	3	33 %	6	66 %
Auswärtiges	6	1 %	4	66 %	1	17 %	0	0 %	1	17 %	1	17 %
Verteidigung	5	1 %	2	40 %	1	20 %	0	0 %	2	40 %	2	40 %
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	2	0 %	1	50 %	1	50 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %

Quelle: Koalitionsvertrag 2021 (Stichtag: 23.02.2025), eigene Recherche und Berechnung (ungewichtet).

Schwarz-Rot nach der Ampel: Neuer Wein in alten Schläuchen?

Die neue Koalitionsregierung aus CDU/CSU und SPD hat versprochen, vieles anders und fast alles besser zu machen als die Ampel. Inzwischen liegt ihr Koalitionsvertrag vor, die Ressortverteilung ist vereinbart und der Organisationserlass geschrieben. Hat die neue Regierung dabei die Lehren aus dem koalitionspolitischen Versagen der Ampel gezogen? Nach heutigem Stand sind Zweifel angebracht:

Zum einen ist der neue Koalitionsvertrag weniger ambitioniert und weniger klar als der Koalitionsvertrag der Ampel. Schon vor ihrer Amtsübernahme diskutiert die neue Koalition über die Auslegung zentraler Passagen. Der neue Koalitionsvertrag ist dem unvollständigen Vertrag der schwarz-gelben Regierungskoalition 2009-2013 jedenfalls ähnlicher als dem Koalitionsvertrag der Ampel. Kein gutes Omen für die Performanz der neuen Regierung.

Zum anderen sind die institutionellen Arrangements des internen Koalitionsmanagements im Kapitel über

die Regierungsweise der Regierung ein Plagiat früherer Koalitionsverträge seit 1998. Eine heterogene Drei-Parteien-Koalition in einem zunehmend fragmentierten und polarisierten Mehrparteiensystem lässt sich aber nicht steuern und führen wie eine parteipolitisch sehr viel homogenere Lagerkoalition in dem weniger polarisierten Zwei-Lager-Parteiensystem früherer Jahrzehnte.

Ob das bisher Vorliegende für den Erfolg der neuen Regierungskoalition reicht, darf also bezweifelt werden. Will die neue Koalition aus dem Scheitern der Ampel lernen, sollte sie deshalb koalitionspolitisch nachsteuern. Das scheint unabdingbar, um ein performantes, gemeinsames Regieren zu ermöglichen, das Vertrauen in Politik stärkt und die in der Demokratie so notwendigen Auseinandersetzungen konstruktiv statt destruktiv vorlebt. Unsere Demokratie lebt vom Pluralismus. Aber Pluralismus bedeutet nicht destruktiver Streit, Veto-Machtspiele und gegenseitige Blockade, sondern das gemeinsame Ringen um die besten Lösungen in einem respektvollen Miteinander. Einige Vorschläge dazu wurden hier diskutiert.

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 Zentrum für Demokratieforschung (ZDEMO) der Leuphana Universität in Lüneburg.



Prof. Dr. Theres Matthieß
theres.matthiess@uni-goettingen.de
Tel. +49 551 39 1701-09

Theres Matthieß ist Juniorprofessorin für Empirische Demokratieforschung an der Universität Göttingen. Sie forscht zu politischer Repräsentation, Koalitionen und Minderheitsregierungen, der Umsetzung von Wahl- und Koalitionsversprechen, Wahlverhalten und politischer Ungleichheit.

Weiterführende Literatur

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

Matthieß, Theres (2019). Equal Performance of Minority and Majority Coalitions? Pledge Fulfillment in the German State of NRW. In: German Politics, Vol. 28, Issue 1, S.123-144.

Vehrkamp, Robert und Theres Matthieß (2023). Mehr Koalition wagen. Halbzeitbilanz der Ampel-Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrages 2021. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Vehrkamp, Robert (2025). Mehr Koalition wagen: Was Schwarz-Rot von der Ampel lernen kann. Die Progressive Lage v. 9. April 2025. Was Schwarz-Rot von der Ampel lernen kann – Das Progressive Zentrum

V.i.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

Mai 2025 | 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.