

Fortschritt gewagt – und wie weit gekommen?

Eine Halbzeitbilanz der Ampel-Koalition unter Olaf Scholz

Reimut Zohlnhöfer und Fabian Engler

Zusammenfassung:

Die 2021 gebildete Koalition aus SPD, Grünen und FDP hatte ihren Koalitionsvertrag unter das Motto „Mehr Fortschritt wagen“ gestellt. Doch wie weit ist die Koalition unter Bundeskanzler Scholz nach der Hälfte der Wahlperiode mit ihren Vorhaben gekommen? Dabei unterscheiden sich die Politikfelder erheblich. Erfolgen, wie der Unterstützung der Ukraine und einigen (allerdings noch nicht verabschiedeten) gesellschaftspolitischen Reformen im Sinne der Koalition, stehen große inhaltliche Differenzen z.B. in der Wirtschafts-, Energie- und Sozialpolitik gegenüber. Diese Blockaden führten nicht nur zu teilweise halbherzigen Reformen, sondern auch zu schlechten Umfragewerten. Das Haushaltsurteil des Verfassungsgerichts dürfte die zweite Hälfte der Wahlperiode für die Regierung nicht leichter machen.

1. Einleitung¹

Die Bundestagswahl 2021, in deren Folge eine Koalition aus SPD, Grünen und FDP gebildet und Olaf Scholz (SPD) zum Bundeskanzler gewählt wurde, war in vielerlei Hinsicht eine besondere Wahl. Erstmals seit 1949 trat der amtierende Bundeskanzler nicht mehr an. Dies scheint insbesondere der bisherigen Kanzlerpartei erheblich geschadet zu haben, erreichten CDU und CSU gemeinsam doch lediglich 24,2% der Zweitstimmen und damit das schlechteste Bundestagswahlergebnis ihrer Geschichte. Aber auch die vielfach als Wahlsiegerin betrachtete SPD kam auf ein im historischen Vergleich schwaches Ergebnis von nur 25,7% – lediglich 2009 und 2017 wurde es unterboten. Damit verfehlten Union und SPD erstmals die gemeinsame absolute Stimmenmehrheit. Dagegen schafften die Grünen, die FDP und die AfD jeweils



Prof. Dr. Reimut Zohlnhöfer
Professor für Politische Wissenschaft an der
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg



Dr. Fabian Engler
Akademischer Mitarbeiter am Institut für Politische
Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

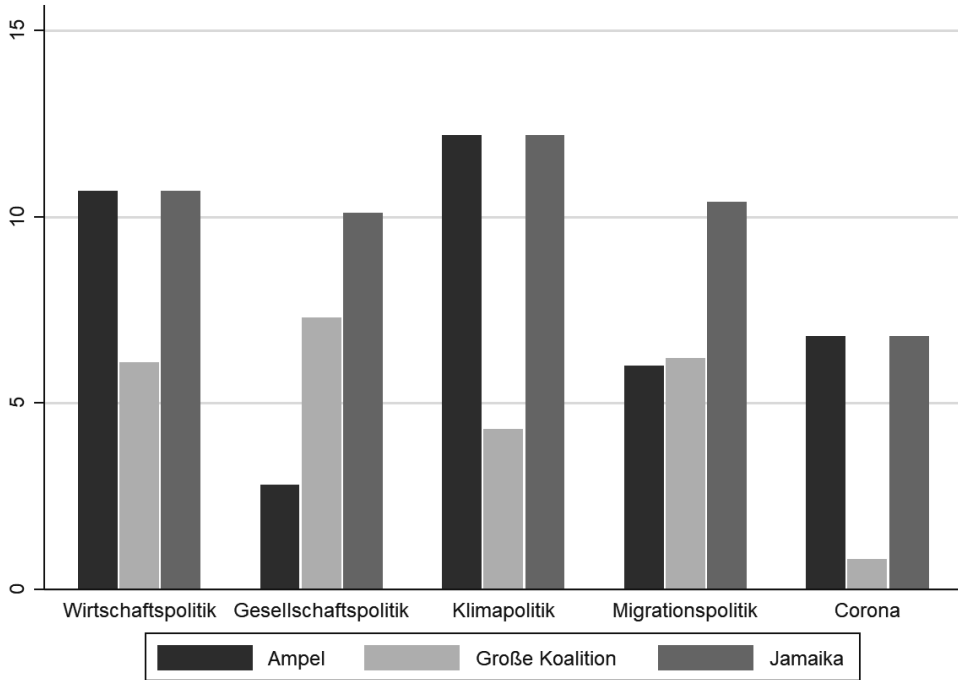
zweistellige Ergebnisse. Während die AfD dabei Verluste hinnehmen musste, erreichte die FDP erstmals in zwei aufeinanderfolgenden Wahlen ein zweistelliges Ergebnis, während die Grünen mit 14,8% ihr bestes Bundestagswahlergebnis überhaupt erzielten. Verluste erlitt dagegen die Linke, die mit 4,9% sogar an der Fünfprozenthürde scheiterte, aber dank dreier gewonnener Direktmandate und der Grundmandatsklausel dennoch in Fraktionsstärke in den Bundestag einzog.

Der 20. Bundestag war demnach gekennzeichnet von zwei historisch schwachen (ehemaligen) Volksparteien, zwei Fraktionen an den politischen Rändern, die für die Koalitionsbildung keine Rolle spielten (AfD und Linke), und zwei politisch gestärkten zentristischen Fraktionen, Grüne und FDP, die zusammen mehr Stimmen gewonnen hatten (26,3%) als die stärkste Volkspartei allein. Auf dieser Grundlage kamen nur wenig Koalitionsoptionen in Frage: eine Große Koalition als einziges Zweierbündnis, das aber von keiner Seite mehr angestrebt wurde, sowie eine Koalition aus Grünen und FDP entweder mit der SPD („Ampel-Koalition“) oder mit der Union („Jamaika-Koalition“). Nach einer kurzen Vorsondierung verschiedener Optionen wurden schnell die Weichen für eine Ampel-Koalition gestellt, die dann auch relativ geräuscharm und zügig gebildet wurde (Siefken 2022).

Gleichwohl waren schon zu Beginn der Verhandlungen bestimmte programmatische Schwierigkeiten absehbar. Legt man Expertenbefragungen zu den programmatischen Positionen der deutschen Parteien im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 zugrunde (Jankowski et al. 2022), zeigen sich – je nach Politikfeld – teils ganz erhebliche Differenzen zwischen den neuen Koalitionspartnern – und das interessanterweise durchaus auch im Vergleich zu anderen möglichen Koalitionen (Abb. 1). Die Daten erfassen die Positionen der Parteien in verschiedenen Politikfeldern auf einer Skala zwischen 1 und 20. Berechnet man den Abstand zwischen denjenigen potenziellen Koalitionspartnern, die in einem Politikfeld am weitesten voneinander entfernt sind, um auf diese Weise die Policydivergenz der Koalition abzubilden, scheint der Handlungsspielraum für die Ampel-Koalition in der Gesellschaftspolitik, also bei Fragen wie Abtreibung, Homosexualität und Sterbehilfe, am größten gewesen zu sein. Lediglich 2,8 Punkte auf der zugrundeliegenden 20er-Skala trennten die Grünen und die FDP, und damit die am weitesten entfernten Parteien dieser Koalitionskonstellation, bei solchen Fragen. Damit war diese Koalition in dieser Hinsicht wesentlich kohäsiver als etwa eine Große Koalition (7,3) oder gar eine Jamaika-Koalition (10,1). Auch bei Fragen der Zuwanderung schneidet die Ampel-Koalition hinsichtlich ihrer Übereinstimmung besser ab als die übrigen denkbaren Optionen (6,0 im Vergleich zu 6,2 bei einer Großen Koalition und 10,4 bei einer Jamaika-Koalition). In anderen wichtigen Politikfeldern allerdings scheinen die Positionen der Teilnehmer einer möglichen Großen Koalition näher beieinander gelegen zu haben als die der Ampel-Koalitionäre (oder der Teilnehmer einer Jamaika-Koalition): Das gilt für die Klimapolitik (4,3 zu 12,2), die Wirtschaftspolitik (6,1 zu 10,7), aber auch die Frage, ob zur Bekämpfung der Corona-Pandemie dem Gesundheitsschutz oder den Freiheitsrechten der Vorrang zu geben sei (0,8 statt 6,8). Diese Daten lassen also darauf schließen, dass die Koalition unter Bundeskanzler Scholz bei vielen der zentralen politischen Aufgaben ganz erhebliche interne Gegensätze zu überwinden hatte, wobei die Extrempunkte in den meisten Fällen von den Grünen auf der einen und

der FDP auf der anderen Seite eingenommen wurden. In der Klima- und der Wirtschaftspolitik umfasst die Differenz zwischen den Ampel-Parteien sogar mehr als die Hälfte des programmatischen Spektrums.

Abb. 1: Policydivergenz zwischen den am weitesten entfernten Parteien



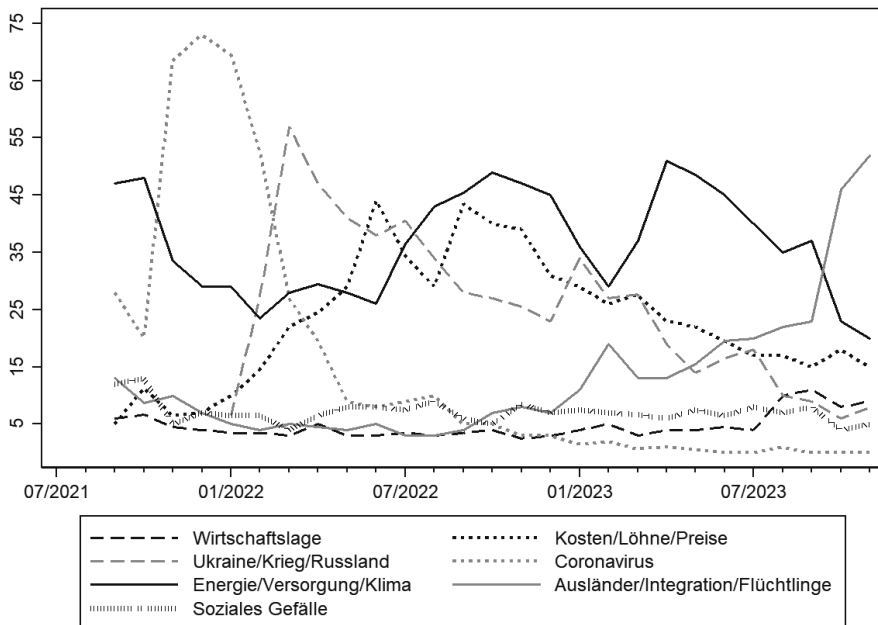
Eigene Berechnung auf Basis von Jankowski et al. (2022).

So wichtig die programmatischen Positionen von Parteien zweifellos für Koalitionsverhandlungen und das Regierungshandeln sind (Zohlnhöfer 2022), ist Regieren doch keineswegs nur das Abarbeiten von Koalitionsvereinbarungen. Das liegt u.a. daran, dass Regierungsparteien die politische Agenda nicht kontrollieren können; vielmehr können, das haben die Regierungen von Angela Merkel immer wieder gezeigt (Zohlnhöfer/Engler 2022, 2023), veränderte Problemlagen und daraus folgender politischer Handlungsbedarf Regierungen daran hindern, die eigenen politischen Prioritäten zu verfolgen. Stattdessen steht dann das Reagieren auf Krisen im Zentrum, das oft nicht nur die finanziellen Kapazitäten in erheblichem Maße beansprucht, sondern auch die zur Verfügung stehenden politischen und zeitlichen Ressourcen weitgehend erschöpft. Daher lohnt auch für die ersten beiden Jahre der Scholz-Kanzlerschaft ein Blick auf die Problemagenda in Deutschland. Dazu greifen wir auf Daten der Forschungsgruppe Wahlen zurück, in denen die Befragten regelmäßig die wichtigsten politischen Probleme in Deutschland angeben sollen.

Blickt man auf die so erhobene Entwicklung der wichtigsten Probleme während der ersten zwei Jahre der Ampel-Regierung, zeigt sich, dass die Pläne der Koalition wenigstens zum Teil durch hohen, von außen kommenden Problemdruck durchkreuzt wurden (Abb. 2).

Schon während der Koalitionsverhandlungen flammte das Corona-Thema, das zuletzt in den Hintergrund getreten war, wieder auf und erreichte kurz vor der Wahl von Olaf Scholz zum Bundeskanzler einen Höhepunkt (80% Ende November 2021). Ab dem Frühjahr 2022 nahm die Besorgnis der Befragten über die Pandemie dann jedoch massiv ab. In der Spitzenposition wurde die Pandemie aber nicht von einem Thema abgelöst, das mit der Agenda eines der Koalitionspartner zusammenhing; vielmehr zeigte sich in der ersten Befragung nach dem russischen Überfall auf die Ukraine mehr als die Hälfte der Befragten (57%) über dieses Thema besorgt. In der folgenden Zeit nahm die Aufmerksamkeit für den Krieg in Europa zwar etwas ab, ohne allerdings zu verschwinden, und Themen, die mit den Folgen des Krieges zusammenhängen, gewannen an Bedeutung, nämlich die Inflation und die Energiepolitik. Auch nachdem der erste Winter weitgehend ohne russische Energieimporte geschafft war, blieb das Thema Energie hoch auf der Agenda. Das hing im Frühjahr und Sommer 2023 nicht zuletzt mit der sehr kontroversen Debatte um die Reform des Gebäudeenergiegesetzes („Heizungsgesetz“) zusammen. Nach der Verabschiedung dieses Gesetzes im September 2023 wurde die Energiepolitik in der öffentlichen Aufmerksamkeit abgelöst von der Frage der Migration, die bereits seit dem Frühjahr 2023 zunehmend als politisches Problem genannt und schließlich im November 2023 von der Hälfte der Befragten (52%) als wichtiges Problem angegeben wurde. Interessanterweise wurden dagegen klassische sozio-ökonomische Probleme wie Wirtschaftslage, Arbeitslosigkeit, Rente, Gesundheit oder soziale Ungleichheit selten als politische Probleme genannt; sie erreichten kaum je auch nur 10% an Nennungen als wichtiges politisches Problem.

Abb. 2: Wichtige Probleme in Deutschland (Nennungen in %)



Nach Monaten gemittelte Werte auf Basis von Forschungsgruppe Wahlen (2023a, b).

Festhalten lässt sich für den Problemhaushalt der ersten Hälfte der Ampel-Koalition insgesamt, dass die eigenen politischen Projekte erneut in erheblichem Umfang mit internationalen Krisen und externen Herausforderungen konkurrieren mussten – und auf diese Weise die Finanzmittel wie die politischen Ressourcen zur Verfolgung der eigenen politischen Prioritäten eingeschränkt waren.

2. Policy-Bilanz

Als Olaf Scholz am 8. Dezember 2021 zum Bundeskanzler gewählt wurde, war die vierte Welle der *Corona-Pandemie* in vollem Gange – was sich auch in der Problemwahrnehmung der Bevölkerung niederschlug. Dennoch wurde die „epidemische Notlage von nationaler Tragweite“ vom Bundestag nicht verlängert. Allerdings wurden verschiedene Maßnahmen für den anstehenden Winter verabschiedet, insbesondere die Pflicht, am Arbeitsplatz und im öffentlichen Personennah- und -fern- sowie Flugverkehr geimpft, genesen oder getestet zu sein; zudem wurden den Ländern bestimmte Öffnungsklauseln zugestanden. Anfang April 2022 liefen die meisten Maßnahmen allerdings endgültig aus, die Maskenpflicht im öffentlichen Nah- und Fernverkehr entfiel im Februar 2023.

Um die Pandemie effektiver bekämpfen zu können, wurde angesichts einer gewissen Impfskepsis in Teilen der Bevölkerung auch über eine Impfpflicht diskutiert. Tatsächlich beschlossen wurde eine einrichtungsbezogene Impfpflicht für medizinisches und Pflegepersonal. Eine allgemeine Impfpflicht oder eine Impfpflicht für bestimmte Altersgruppen kam dagegen nicht zustande, weil entsprechende Entwürfe bei freien Abstimmungen im Bundestag keine Mehrheit fanden. Dass bei einer solchen zentralen Entscheidung die Fraktionsdisziplin aufgehoben blieb, ist durchaus bemerkenswert, hatte aber damit zu tun, dass sich die Koalitionspartner hinsichtlich einer allgemeinen Impfpflicht uneinig waren. Insbesondere Teile der FDP vertraten eine wesentlich liberalere Corona-Politik als ihre Koalitionspartner und konnten sich mit einer Impfpflicht nicht anfreunden, sodass letztlich keine gemeinsame Politik zustande kam. Auch das relativ frühe Auslaufen der epidemischen Notlage und vieler Corona-Maßnahmen lässt sich auf den Einfluss der FDP zurückführen.

Allerdings blieb die Pandemie nicht lange das dominierende Problem. Am 24. Februar 2022 überfiel Russland die *Ukraine*. Die Expansionspläne des russischen Präsidenten Putin in Richtung des westlichen Nachbarn hatten sich schon 2014 in der Annexion der Krim-Halbinsel und der erheblichen militärischen Intervention russischer Streitkräfte zur Unterstützung von Separatisten auf dem Gebiet der Ukraine niedergeschlagen. Dennoch wirkte die massive militärische Aggression in Europa als gigantischer Schock – für die Bundesregierung ebenso wie für die deutsche Gesellschaft. Als unmittelbare Folge flüchtete über 1 Mio. Menschen vor den Kampfhandlungen aus der Ukraine nach Deutschland.

Gleichzeitig entschied die Bundesregierung nach kurzem Zögern, die Ukraine in ihrer Verteidigung gegen die russische Aggression durch Waffenlieferungen in erheblichem Umfang zu unterstützen. Auch wenn die Bundesregierung immer wieder von der Öffentlichkeit und der Opposition, aber auch aus den eigenen Reihen

für eine zu zögerliche Haltung bei der Lieferung bestimmter Waffen kritisiert wurde, leistet Deutschland nach den USA die umfangreichste militärische Unterstützung (Trebesch et al. 2023). Zudem wurden etwa 7.000 ukrainische Soldaten in Deutschland an verschiedenen Waffensystemen ausgebildet. Daneben wurden Sanktionen gegen Russland beschlossen und im weiteren Verlauf des Krieges ausgeweitet.

Die russische Aggression gegen die Ukraine lenkte die politische Aufmerksamkeit auch auf die Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr. Entsprechend kündigte Kanzler Scholz drei Tage nach der ‚Zeitenwende‘ des russischen Überfalls auf die Ukraine in einer Regierungserklärung an, ein Sondervermögen mit einer Kreditermächtigung im Volumen von 100 Mrd. € einzurichten, das Mittel für notwendige Rüstungsvorhaben zur Verfügung stellen sollte. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, die auch eine Änderung des Artikels 87a GG beinhalteten, wurden nach Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien und der Union am 3. Juni 2022 mit breiter Mehrheit gegen die Stimmen der Linken und des größten Teils der AfD beschlossen.

Diese relative Geschlossenheit von SPD und Grünen für eine fundamentale Neuausrichtung der deutschen Verteidigungspolitik ist durchaus bemerkenswert. In der vorangegangenen Legislaturperiode hatte die SPD eine stärkere Erhöhung der Verteidigungsausgaben noch gebremst (Oppermann/Brummer 2023: 7), während die Grünen in ihrem Bundestagswahlprogramm das NATO-Ziel von Verteidigungsausgaben in Höhe von 2% des BIP explizit ablehnten. Ohne den Schock des Ukrainekrieges ist diese verteidigungspolitische Kehrtwende nicht zu verstehen. Gleiches gilt für die Waffenlieferungen in ein Kriegsgebiet, gegen die beide Parteien lange ebenfalls große Bedenken hatten.

Gleichzeitig stellte die russische Aggression die gesamte deutsche *Energiepolitik* der vergangenen Dekaden in Frage. Von besonderer Dringlichkeit waren im Bereich Energie Versorgungssicherheit und Kostenstabilisierung. Noch im Frühjahr 2022 wurden mit dem Gasspeichergesetz die Füllstandsvorgaben für Gasspeicher neu reguliert. Um die Energieversorgung auch mittelfristig unabhängig von russischem Erdgas zu machen, setzt die Ampel-Koalition auf Flüssiggasimporte. Da die Bundesrepublik bis dato über keine eigene Möglichkeit der Weiterverarbeitung verfügte, wurde der kurzfristige Bau von LNG-Terminals beschlossen, von denen zwei bereits im Winter 2022/2023 in Betrieb gingen. Nach intensiver und auch öffentlich ausgetragener Debatte zwischen den Koalitionspartnern wurde zudem eine verlängerte Nutzung der verbliebenen Kernkraftwerke vereinbart. Nachdem Kanzler Scholz von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch gemacht hatte, wurde ein Weiterbetrieb bis Mitte April 2023 (statt Ende 2022) vereinbart. Besonders die Grünen hatten sich lange gegen eine solche Verlängerung ausgesprochen.

Mit Blick auf die Energiepreise beschloss die Regierung zudem die Ausstattung des ursprünglich für die Bekämpfung der wirtschaftlichen Pandemiefolgen eingerichteten Wirtschaftsstabilisierungsfonds mit 200 Mrd. €. Dieser wurde u.a. für die Finanzierung der Gas- und Strompreisminderungen genutzt, die ab 2023 Bürgern und Industrie einen Festpreis pro Kilowattstunde für einen bestimmten Anteil ihres Vorjahresverbrauchs garantierten. Mit den negativen konjunkturellen Auswirkungen des Krieges ging zudem ein ungekannter Preisanstieg von 6,9% im Jahr 2022 einher. Um

diese Entwicklungen abzufedern, beschloss die Ampel-Koalition bis Ende 2022 drei Entlastungspakete, deren Umfang auf 100 Mrd. € beziffert wurde. Zu den Maßnahmen zählten u.a. Einmalzahlungen (z.B. Energiepreispauschale, Kindergeldbonus), die Abschaffung der EEG-Umlage, die befristete Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe, ein zunächst befristetes und später auf Dauer beschlossenes Pauschalticket für den öffentlichen Personennahverkehr („9-Euro-Ticket“ bzw. „Deutschland-Ticket“) und eine Reihe steuerlicher Entlastungen (z.B. Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags, Steuerbefreiung von Inflationsprämien, Steuerbefreiung für die Installation von Photovoltaikanlagen). Im Herbst 2023 schloss sich das Wachstumschancengesetz an, das ebenso auf eine Ankurbelung der Wirtschaft abzielt. Es umfasst verschiedene Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen, z.B. eine Investitionsprämie für Verbesserungen in der Energieeffizienz, einen Ausbau der Forschungsförderung sowie steuerrechtliche Besserstellungen. Allerdings rief der Bundesrat zu diesem Gesetz den Vermittlungsausschuss an, sodass es zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Aufsatzes noch nicht beschlossen war.

Auch unabhängig von den Kriegsfolgen – und trotz der großen programmatischen Unterschiede zwischen Grünen und FDP – hatte sich die Ampel-Regierung mit Blick auf die *Wirtschafts- und Klimapolitik* einiges vorgenommen. Insgesamt sollte die Transformation der Wirtschaft mit Blick auf Klimaschutz und Dekarbonisierung mit einer Reihe wirtschaftspolitischer Instrumente forciert werden. Öffentliche Aufmerksamkeit erhielt der Streit um die Neuregelung der energetischen Gebäudesanierung im Jahr 2023. Dabei ging es vorrangig um die Frage einer Austauschpflicht für alte Heizungen in Bestandsbauten und eines Einbauverbots für Öl- und Gasheizungen. Letzteres war zunächst bereits ab 2024 angedacht. Schließlich einigte man sich aber auf längere Übergangsfristen und auf eine Kopplung der Vorgaben an den Beschluss einer kommunalen Wärmeplanung vor Ort. Das im September 2023 beschlossene Gesetz erlaubt beispielsweise weiterhin den Einbau neuer Gasheizungen, solange die Anlage zu einem späteren Zeitpunkt auch kompatibel für den Betrieb mit Anteilen an Wasserstoff oder Gas aus Biomasse ist. In Neubauten muss ab 2024 jede neue Heizung mit mindestens 65% erneuerbaren Energien betrieben werden.

Als weitere klima- und energiepolitische Maßnahme beschloss die Koalition bereits 2022 die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. In dieser wurden u.a. Ausbauziele für Wind- und Solarenergie neu definiert und die jährlichen Ausschreibungsmengen angehoben, die Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen beim Ausbau der erneuerbaren Energiegewinnung verbessert sowie die Vergütung für Solaranlagen erhöht. Mit Zustimmung der Unionsparteien wurde zudem im Dezember 2022 das Ende der Verstromung von Braunkohle zumindest im Rheinischen Revier von 2038 auf 2030 vorverlegt.

Umstritten ist hingegen die geplante Reform des Klimaschutzgesetzes. Hier soll der Mechanismus abgeschafft werden, wonach Ressorts, in deren Bereich festgelegte Einsparziele nicht erreicht werden, mit einem Sofortprogramm reagieren müssen. Künftig soll die Regierung als Ganzes für den Ausgleich von in einzelnen Sektoren nicht erreichten Zielen verantwortlich sein. Dies ist innerhalb der Koalition umstritten und wird auch von der Opposition kritisiert, hatte allerdings bereits praktische Konsequenzen. So legte beispielsweise das Bundesverkehrsministerium aufgrund die-

ser geplanten Änderung keinen Plan für ein Sofortprogramm vor, obwohl es eigentlich nach Verfehlen der Sektorziele dazu verpflichtet war. Dies wurde Ende November 2023 auch vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg beanstandet. Nicht einigen konnte man sich bislang auch auf die Einführung eines sogenannten Klimagelds.

Eine besondere Rolle nimmt der Klima- und Transformationsfonds (KTF) ein, über den eine ganze Reihe von klimapolitischen Maßnahmen finanziert werden sollte. Der als Sondervermögen organisierte KTF wurde von der Ampel-Koalition Anfang 2022 im Rahmen eines Nachtragshaushalts für 2021 um 60 Mrd. € aufgestockt. Diese Mittel waren ursprünglich als Kreditemächtigungen zur Bekämpfung der Pandemiefolgen beschlossen worden, wurden hierfür aber nicht abgerufen. Nach Klage durch die CDU/CSU-Fraktion stufte das Bundesverfassungsgericht diese Umwidmung am 15. November 2023 als verfassungswidrig ein. Noch am selben Tag erließ die Regierung eine Haushaltssperre für den KTF, am 21. November folgte eine Sperre für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds sowie weite Teile des Bundeshaushalts 2023, am 22. November wurden die finalen Beratungen für den Bundeshaushalt 2024 ausgesetzt und am 27. November beschloss die Regierung die Einbringung eines Nachtragshaushalts zur Feststellung einer Notlage für 2023, der am 15. Dezember von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde. Damit kann die Schuldenbremse für 2023 ausgesetzt werden, was wiederum Kreditaufnahmen rechtlich absichern soll. Ebenfalls Mitte Dezember einigten sich die Spitzen der Ampelkoalition nach langem Ringen auf Einsparmaßnahmen für den Haushalt 2024. Demnach sollen mittels Kürzungen (u.a. Kürzungen in der Solarförderung, Abbau von Subventionen in der Landwirtschaft im Bereich der KfZ-Steuer, Wegfall von Bundeszuschüssen für Stromnetzgebühren, frühere Abschaffung der Kaufprämie für E-Autos, Kürzungen im KTF, Etatkürzungen verschiedener Ministerien) und Einnahmenerhöhungen (schnellerer Anstieg CO₂-Bepreisung, Prüfung von Kerosinsteuer auf Inlandsflüge, ‚Plastikabgabe‘ für Unternehmen) rund 30 Mrd. € eingespart werden. Der Beschluss des Haushalts für 2024 wird auf das neue Jahr verschoben. Eine endgültige Beurteilung der Konsequenzen des Verfassungsurteils für die Klima- und Wirtschaftspolitik der Regierung Scholz, aber auch für die Zukunft der Ampel-Koalition ist beim Abschluss dieses Beitrags Mitte Dezember 2023 noch nicht final möglich.

Auch in der *Sozialpolitik* hatte sich das neue Bündnis viel vorgenommen. Die umfangreichste Reformtätigkeit findet sich in der *Arbeitsmarktpolitik*. Neben der Mindestloohnerhöhung auf 12€ pro Stunde und der Ausweitung der Bezugshöhen für Mini- und Midi-Jobs stellt die Einführung des sogenannten Bürgergelds die tiefgreifendste Maßnahme dar. Das neue Instrument löste zum Jahresbeginn 2023 das Arbeitslosengeld II (Hartz IV) ab. Damit gingen die Anhebung des Regelsatzes, verbesserte Weiterbildungsmöglichkeiten, eine Erhöhung des Schonvermögens sowie der Abbau von Sanktionsmaßnahmen einher. Insbesondere die beiden letztgenannten Punkte führten zu Konflikten mit den Unionsparteien. Auf deren Unterstützung war die Ampel-Koalition im Bundesrat angewiesen, sodass die Christdemokraten über den Vermittlungsausschuss das Vorhaben der Regierung in ihrem Sinne abschwächen konnten.

Im Bereich der *Alterssicherung* blieben hingegen große Veränderungen bislang aus. Im Frühjahr 2022 wurde der aufgrund der Lohnentwicklung in der Pandemie ausgesetzte Nachholfaktor für Rentenanpassungen wieder reaktiviert. Nicht erfolgte Rentenkürzungen werden mit möglichen künftigen Rentenerhöhungen verrechnet. Dennoch stiegen Mitte 2022 die Renten um 5,35% in West- und 6,12% in Ostdeutschland an. Nach der Rentenanpassung 2023 bestehen nun einheitliche Rentenwerte in Ost und West. Im Herbst 2023 noch nicht abgeschlossen sind die Verhandlungen über die vereinbarte Einführung von kapitalgedeckten Elementen in der gesetzlichen Rentenversicherung („Generationenkapital“, zuvor „Aktienrente“). Pläne aus dem Finanzministerium sehen den Aufbau eines Kapitalstocks mit jährlich anwachsenden Einzahlungen aus Bundesmitteln (und nicht aus Versichertenbeiträgen) bis zum Jahr 2035 vor; ab 2037 sollen Fondsgewinne dann für die gesetzliche Rentenversicherung genutzt werden. Das Vorhaben ist innerhalb der Koalition aber noch umstritten. Aufgrund der angespannten Haushaltssituation sowie der Tatsache, dass die für den Aufbau des Kapitalstocks angedachte Stiftung noch nicht gegründet wurde, verzichtete die Ampel im Nachtragshaushalt 2023 auf die Einstellung der ursprünglich geplanten ersten Tranche der Aktienrente von zehn Milliarden Euro.

In der *Familienpolitik* wurde bis zuletzt die geplante Einführung der Kindergrundsicherung kontrovers zwischen den Koalitionspartnern diskutiert. Nicht weniger als einen „Neustart der Familienförderung“ hatte man sich vorgenommen und wollte bisherige Programme wie das Kindergeld, Kinderzuschläge oder Bildungs- und Teilhabemaßnahmen bündeln und den Zugang dazu vereinfachen. Die Verhandlungen darüber legten allerdings die unterschiedlichen sozialpolitischen Positionen der Regierungsparteien offen: Während Familienministerin Paus (Grüne) zunächst 12 Mrd. € pro Jahr für das neue Instrument forderte, wollte Finanzminister Lindner (FDP) nur 2 Mrd. € bereitstellen. Die Kindergrundsicherung soll zum Jahresbeginn 2025 eingeführt werden. Veranschlagt sind hierfür zunächst 2,4 Mrd. €; bei einer zunehmenden Nachfrage nach den entsprechenden Leistungen rechnet das Bundesfamilienministerium allerdings mit einem Vielfachen an Kosten. Mit Blick auf die Beratungen des Bundeshaushalts 2024 ist außerdem die Reform des Elterngelds zu erwähnen, die eine Einschränkung des Kreises der Bezugsberechtigten vorsieht: Demnach soll die Grenze von bislang 300.000€ Jahreseinkommen bis April 2025 schrittweise auf 175.000€ sinken.

Die *Gesundheitspolitik* hat nach dem Abflauen der Corona-Pandemie nicht nur an öffentlicher Aufmerksamkeit, sondern auch an politischen Aktivitäten verloren. Zur Mitte der Wahlperiode kann hier auf das 2022 beschlossene GKV-Finanzstabilisierungsgesetz (Erhöhung des Zusatzbeitrags für Versicherte, Anstieg des Bundeszuschusses um 2 Mrd. €, Verlängerung des Preismoratoriums für Arzneimittel) sowie auf die 2023 erfolgte Einrichtung einer Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin (Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen außerhalb des Strafgesetzbuchs, Legalisierung von Eizellenspende und Leihmutterchaft) verwiesen werden. Weiterhin in Bearbeitung ist eine Krankenhausreform. Auch hier setzte die Ampel-Koalition im Mai 2022 zunächst eine Expertenkommission ein. Parallel dazu hatten sich bis Sommer 2023 Bund und Länder auf Eckpunkte der Reform geeinigt, wobei eine finale Übereinkunft noch aussteht: Geplant ist der

grundlegende Umbau des bisherigen Finanzierungssystems der Fallpauschalen und die zusätzliche Einführung sogenannter Vorhaltepauschalen. Krankenhäuser sollen ihre Finanzierung teilweise also bereits durch das Anbieten von durch Länderbehörden diesen zugewiesenen Gesundheitsleistungen erhalten. Dadurch sollen gerade kleinere Einrichtungen im ländlichen Raum entlastet und erhalten werden.

Mit Blick auf den *Wohnungsbau* hat die Regierung Scholz zwar einerseits eine Reihe von Maßnahmen beschlossen. Andererseits verfehlte die Koalition ihr eigenes Ziel des Neubaus von 400.000 Wohnungen pro Jahr in 2022 klar (ca. 295.000). Auch für 2023 wird aufgrund von Inflation und Zinsentwicklung die Fertigstellung einer nochmals deutlich geringeren Zahl erwartet (ca. 250.000 Wohnungen). Als weiteres soziales Element der Regierungspolitik in diesem Ressort kann zudem die stufenweise Beteiligung von Vermietern an der CO₂-Bepreisung der Heizkosten ihrer Mieter seit Anfang 2023 angeführt werden.

In rechts-, und insbesondere *gesellschaftspolitischen* Fragen war die Übereinstimmung zwischen den Ampel-Koalitionären besonders groß. Entsprechend wurden in diesem Bereich relativ weitreichende, teilweise durchaus umstrittene Liberalisierungen angestoßen, die sich bei Abfassung dieses Beitrages allerdings noch in der parlamentarischen Beratung befanden: Dabei geht es erstens um eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, mit der es leichter und schneller möglich werden soll, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, u.a. durch die regelmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Der für Ende 2023 geplante Beschluss wurde Mitte Dezember allerdings überraschend auf das nächste Jahr verschoben. Zweitens soll nach dem Selbstbestimmungsgesetz künftig eine Erklärung gegenüber dem Standesamt durch volljährige Personen ausreichen, um den Geschlechtseintrag und den Vornamen zu ändern. Drittens ist geplant, den Eigenanbau von Cannabis zu nicht-gewerblichen Zwecken sowie dessen kontrollierte Weitergabe durch Anbauvereinigungen zum Eigenkonsum zu erlauben. Auch hier konnte die Liberalisierung nicht wie geplant zum Jahreswechsel 2023/2024 in Kraft treten. Parlamentarische Beratung und Beschlussfassung sind nun für Anfang 2024 angedacht und die Umsetzung soll bis zur Jahresmitte erfolgen.

Ebenfalls vergleichsweise große Einigkeit zwischen den Koalitionspartnern bestand in der *Migrationspolitik*. Ein zentraler Aspekt war dabei, dem Fachkräftemangel durch Zuwanderung zu begegnen. So sollte insbesondere die Zuwanderung von Fachkräften von außerhalb der EU erleichtert werden. Für Menschen, die bereits eine Blaue Karte EU besitzen, wurde mehr Flexibilität bei der Wahl des Arbeitsplatzes geschaffen; zudem ist es zukünftig möglich, mit mindestens zwei Jahren Berufserfahrung auch ohne deutsche Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses eine Arbeit aufzunehmen; schließlich wurde ein Punktesystem eingeführt, das die Arbeitsplatzsuche für ausländische Personen in Deutschland erleichtern soll.

Während auf der einen Seite also Fachkräfte nach Deutschland kommen sollten, stieg gleichzeitig die Zahl der ins Land kommenden Flüchtlinge deutlich an. Die Koalition tat sich mit einer Reaktion auf diese Zunahme schwer, zumal insbesondere für die Grünen diese Frage eine hohe, auch symbolische Bedeutung hat. Da in der Bevölkerung diese Entwicklung jedoch zunehmend als Problem betrachtet wurde, begann die Koalition ab 2023 mit Versuchen, die Zahl der Flüchtlinge zu reduzieren. Zentral war dabei eine Sitzung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der

Bundesländer Anfang November 2023, in der eine Reihe von Maßnahmen vereinbart wurde, von vorübergehenden Grenzkontrollen über die Beschleunigung von Asylverfahren, die schnellere Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt und verstärkte Bemühungen auf europäischer Ebene bis hin zu faktischen Kürzungen der Sozialleistungen für Flüchtlinge, die bereits länger im Land sind.

Eine Baustelle, mit der sich bereits eine Reihe früherer Regierungen mit begrenztem Erfolg beschäftigt hat, betrifft eine Reform des *Bundestagswahlrechts*. Trotz einer (sehr moderaten) Reform durch die letzte Regierung Merkel war der Bundestag nach der Wahl 2021 auf 736 Abgeordnete angewachsen (Regelgröße: 598). Aus verschiedenen Gründen wurde die Notwendigkeit einer Verkleinerung des Bundestages über die Fraktionen hinweg anerkannt (Müller 2021). Zur Vorbereitung einer Reform wurde eine Kommission eingesetzt (zum Folgenden Wahlrechtskommission 2022). Allerdings kam diese zu keinem Konsens. Nach den Reformempfehlungen der Kommissionmehrheit sollen zukünftig Überhangmandate vermieden werden, indem nicht mehr notwendigerweise alle Kandidaten, die in einem Wahlkreis erfolgreich sind, auch ein Bundestagsmandat erhalten. Stattdessen wird die Zahl der Direktmandate einer Partei in einem Land auf die Zahl der Mandate beschränkt, die der Landesliste dieser Partei nach Zweitstimmen zustehen. Die übrigen Direktmandate, die bislang zu Überhangmandaten geworden wären, „verfallen“. Auf diese Weise wird die Regelgröße des Bundestages sicher eingehalten.

Dieser Vorschlag wurde in seinen Grundzügen ins Bundeswahlgesetz übernommen, wenngleich die Regelgröße des Parlaments von 598 auf 630 erhöht wurde. Besonders pikant war diese Reform allerdings, weil während der Ausschussberatungen noch eine weitere Änderung eingefügt wurde, nämlich die Abschaffung der sogenannten Grundmandatsklausel, nach der Parteien, die weniger als 5% der Zweitstimmen erhalten, dennoch an der proportionalen Mandatsverteilung teilnehmen, wenn sie mindestens drei Direktmandate gewinnen. Diese Neuerung hat potentiell ganz erhebliche Auswirkungen auf die parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages: Schon bei der Bundestagswahl 2021 sicherte nur die Grundmandatsklausel das parlamentarische Überleben der Linken; und auch die CSU, die 2021 mit 5,2% der Zweitstimmen die Sperrklausel nur knapp übersprungen hatte (gut 82.000 Stimmen), wäre bei einem leicht schwächeren Wahlergebnis als 2021 nicht mehr im Bundestag vertreten. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass diese Akteure das Bundesverfassungsgericht angerufen haben, dessen Entscheidung in dieser Sache aber zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags noch aussteht.

3. Fazit und Ausblick

Wie sieht nun die Halbzeitbilanz der ersten Ampel-Koalition aus? Während Vehrkamp und Matthieß (2023: 6) auf der Basis einer rein quantitativen Auswertung des Stands der Umsetzung von Versprechen aus dem Koalitionsvertrag von einer „sehr vielversprechenden Halbzeitbilanz“ sprechen, zeigen sich bei einer detaillierteren inhaltlichen Analyse Licht und Schatten.

Zweifellos auf der Habenseite der Regierung Scholz steht der Umgang mit dem russischen Angriffskrieg und dessen Folgen. Sowohl die – wenn auch manchmal zögerliche – militärische Unterstützung der Ukraine als auch die (zumindest kurzfristige) Bewältigung der Energiekrise dürfen als Erfolge gelten. Zumindest ihren Anhängern dürften auch die anstehenden, wenn auch noch nicht verabschiedeten gesellschaftspolitischen Reformen der Ampel-Koalition als Erfolge gelten sowie auch einige sozialpolitisch expansive Reformen, nicht zuletzt die Erhöhung des Mindestlohns oder die Erweiterung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes.

In anderen Bereichen fielen Reformen weniger weitreichend aus, als es sich zumindest einzelne Koalitionspartner gewünscht hätten. Das hatte gelegentlich, wie beim Bürgergeld und absehbar dem Wachstumschancengesetz, mit dem Bundesrat zu tun, häufiger aber mit der Uneinigkeit innerhalb der Koalition, die nicht selten auf offener Bühne dargeboten wurde, wie insbesondere bei der Reform des Gebäudeenergiegesetzes oder der Kindergrundsicherung.

Hatte die Ampel-Regierung in ihrer ersten Halbzeit unter dem Schock der russischen militärischen Aggression zu leiden, die es der Koalition zweifellos erschwert hat, ihre eigenen politischen Präferenzen durchzusetzen, steht ihre zweite Halbzeit unter dem Vorzeichen einer ebenfalls gravierenden Herausforderung von außen, nämlich dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtragshaushalt 2021. Die mögliche Rückkehr finanzpolitisch magerer Jahre infolge dieses Urteils engt nicht nur den Handlungsspielraum von SPD, Grünen und FDP objektiv ein, sondern er dürfte auch den innerkoalitionären Interessenausgleich, der schon in der ersten Halbzeit der Regierung nicht immer zufriedenstellend gelungen ist, in der Zukunft noch schwerer machen.

Anmerkung

- 1 Aus Platzgründen wurde auf Quellenangaben für Dokumente von öffentlichen Einrichtungen und Medien verzichtet. Eine ausführlichere Textfassung, die auch alle Quellen beinhaltet, kann per E-Mail von den Autoren angefordert werden.

Literatur

- Forschungsgruppe Wahlen (2023a): Wichtige Probleme in Deutschland – I, https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/9_Probleme_1_1.xlsx (Zugriff: 20.11.2023).
- Forschungsgruppe Wahlen (2023b): Wichtige Probleme in Deutschland – II, https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/10_Probleme_2_1.xlsx (Zugriff: 20.11.2023).
- Jankowski, Michael, Anna-Sophie Kurella, Christian Stecker, Andreas Blätte, Thomas Bräuninger, Marc Debus, Jochen Müller, und Susanne Pickel (2022): Die Positionen der Parteien zur Bundestagswahl 2021: Ergebnisse des Open Expert Surveys. *Politische Vierteljahresschrift* 63(1): 53-72. <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00378-7>.

- Müller, Leo (2021): Begrenzung der Bundestagsgröße – ein Blick in den gesetzgeberischen „Werkzeugkasten“ zur Reform des Bundeswahlgesetzes. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 52(3): 659-668. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2021-3-659>.
- Oppermann, Kai, und Klaus Brummer (2023): German Foreign Policy Under the Merkel IV Government: The Role of Party Political Contestation Within the ‘Grand Coalition’. *German Politics*, <https://doi.org/10.1080/09644008.2023.2195170>.
- Siefken, Sven (2022): Der Weg zur ersten Ampel-Koalition im Bund – rationalisierte Regierungsbildung hinter verschlossenen Türen 2021. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 53(1): 172-199. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2022-1-172>.
- Trebesch, Christoph, Arianna Antezza, Katelyn Bushnell, Andre Frank, Pascal Frank, Lukas Franz, Ivan Kharitonov, Bharath Kumar, Ekaterina Rebinskaya, Stefan Schramm, Christopher Schade, und Leon Weiser (2023): The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how? (aktualisierte Daten bis 31.07.2023), <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>.
- Vehrkamp, Robert, und Theres Matthieß (2023): Mehr Koalition wagen. Halbzeitbilanz der Ampel-Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrags 2023, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wahlrechtskommission (2022): Unterrichtung durch die Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Zwischenbericht. BT-Drs. 20/3250.
- Zohlhöfer, Reimut, und Fabian Engler (Hg.) (2022): Das Ende der Merkel-Jahre. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2018-2021, Wiesbaden: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-38002-1>.
- Zohlhöfer, Reimut, und Fabian Engler (2023): Angela Merkel’s Last Term – an Introduction. *German Politics*, <https://doi.org/10.1080/09644008.2023.2188585>.
- Zohlhöfer, Reimut (2022): Politische Parteien und öffentliche Politik. Zum Einfluss von Parteien auf die Staatstätigkeit, in: Karl-Rudolf Korte/Martin Florack (Hg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer, 405-414. https://doi.org/10.1007/978-3-658-30071-5_37.