

Sachfragen der Regierungserklärung des Bundeskanzlers zu Beginn der Legislaturperiode vorweg.²⁸ Infolgedessen lautet die dritte Hypothese:

Hypothese 3: Regierungserklärungen entsprechen den programmatischen Positionen der Koalitionsvereinbarung.

Die ersten drei Hypothesen spezifizieren die regierungsinternen Kanäle des Mandatsmodells, die einen unmittelbaren Einfluß auf die Formulierung von Regierungserklärungen haben können. Demgegenüber können mittelbare regierungsexterne Faktoren insbesondere aufgrund der Gesetzgebungsvorgaben wirksam werden: zum einen kann ohne die mehrheitliche Unterstützung des Bundestags keine Regierungsvorlage verabschiedet werden, zum anderen hat der Bundestag die Möglichkeit, den Inhalt von Initiativen zu verändern. Dieses Verabschiedungs- und Änderungsrecht des Bundestags relativiert das Agenda Setzer-Privileg der Regierung und führt in der Gesetzgebung zu einer gegenseitigen Abhängigkeit von Bundestag und Regierung beziehungsweise Bundestags- und Regierungsmehrheit²⁹. In der Regel stimmt zwar die Regierungsmehrheit des Bundestags für die Vorlagen der Regierung, doch müssen die Mehrheitspositionen im Bundestag nicht mit denjenigen der Bundesregierung vollkommen übereinstimmen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob abweichende Mehrheitspositionen bei der Formulierung von Regierungserklärungen antizipiert werden. Die erste regierungsexterne Hypothese lautet daher:

Hypothese 4: Regierungserklärungen entsprechen den programmatischen Positionen der Mehrheitspartei im Bundestag.

Die Einspruchs- und vor allem die Zustimmungsgesetzgebung sehen allerdings auch eine Beteiligung des Bundesrats vor. In der Zustimmungsgesetzgebung ist die mehrheitliche Befürwortung einer Initiative seitens des Bundesrats nötig. Demgegenüber kann ein mehrheitlicher Einspruch des Bundesrats von einer entsprechenden Bundestagsmehrheit aufgehoben werden, so daß dem Bundesrat in der Einspruchsgesetzgebung nur ein bedingtes Verabschiedungsrecht zukommt. Im Vergleich zum Bundestag hat der Bundesrat auch kein Änderungsrecht. Eine Berücksichtigung seiner Änderungswünsche kann letzterer nur über ein Vermittlungsverfahren erreichen, da dem Vermittlungsausschuß eine konditionale Agenda Setzer-Rolle zukommt³⁰. Diese Stellung des Bundesrats hat immer wieder zu Konflikten in der Gesetzgebung geführt, wenn sich die inhaltlichen Positionen von einer Agenda setzenden Regierung und der Bundesratsmehrheit unterscheiden. In diesen Fällen muß die Regierung oftmals Kompromisse anbieten, wenn sie den gesetzlichen Status quo verändern möchte³¹. Auch hier stellt sich die Frage, ob diese Kompromißerfordernisse

Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: ZParl, 25. Jg. (1994), H. 3, S. 329 – 346 (hier S. 329 – 330).

28 Ders., Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Oligarchie der Spitzenpolitiker der Parteien, in: *Karl Dietrich Bracher/Paul Mikat/Konrad Repgen/Martin Schumacher/Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.), *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, Berlin 1992, S. 133 – 157 (hier S. 145).

29 Vgl. *Thomas König*, *Regieren im deutschen Föderalismus*, in: APuZ, 1999, B 13, S. 24 – 36.

30 Ebenda.

31 Vgl. *Thomas König/Thomas Bräuninger*, *Wie wichtig sind die Länder für die Politik der*

von der Regierung im Vorfeld antizipiert und in ihren Erklärungen berücksichtigt werden³². Die fünfte Hypothese lautet daher:

Hypothese 5: Regierungserklärungen entsprechen den programmatischen Positionen der Mehrheitspartei(en) im Bundesrat.

Schließlich kann auch die Ministerialbürokratie auf Regierungserklärungen Einfluß nehmen, indem sie ihre fachliche Kompetenz ins Spiel bringt und die „faktische Formulierungsherrschaft“³³ übernimmt. Die These, daß die Ministerialbürokratie Regierungsprogramme entscheidend prägt, soll die Tatsache widerspiegeln, daß „wir es mit einer formulierenden, gestaltenden, vorbereitenden Verwaltung zu tun (haben), die Rechtsnormen entwirft, Budgets vorschlägt, Programme konzipiert usw.“³⁴. Eine ministerialbürokratische Einflußnahme auf Regierungserklärungen kann aber auch deswegen erwartet werden, weil umgekehrt die Regierungspraxis in die Formulierung der Wahlprogramme eingeht³⁵. So werden einzelne Mitarbeiter der Programmplanungsreferate der Ministerialbürokratie herangezogen, „wenn es darum geht, am Ende der Regierungszeit die Neuformulierung der Parteiprogrammatik als Wahlprogramm zu leisten“³⁶. Welche Bedeutung der Beteiligung der Ministerialbürokratie für die Formulierung von Politikinhalt beigemessen wird, drückt folgendes Zitat sehr drastisch aus: „Lassen Sie sich bloß nicht von diesen Ministerialräten unterkriegen“, warnte *Helmut Kohl* in einem anderthalbstündigen Gespräch den künftigen Regierungschef, „wenn die sagen: das haben wir immer schon so gemacht, rufen Sie mich einfach an.“³⁷ Um diese Bedeutung einer ministerialbürokratischen Status quo-Beharrlichkeit für Regierungserklärungen zu überprüfen, lautet die sechste Hypothese:

Hypothese 6: Regierungserklärungen entsprechen dem Status quo.

Das Mandatsmodell offeriert somit sowohl regierungsinterne wie -externe Kanäle zur Umsetzung programmatischer Parteipositionen. Dabei können Übereinstimmungen auftreten, wenn dieselbe Partei mehrere Kanäle kontrolliert, indem sie zum Beispiel nicht nur den Kanzler oder Minister stellt, sondern auf einer Politikdimension auch die entscheidenden Mehrheitspositionen im Bundestag oder Bundesrat inne hat. Solche Übereinstimmungen

Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen?, in: ZParl, 28. Jg. (1997), H. 4, S. 605 – 628.

32 Vgl. *Carl Böhret*, a.a.O., Politik und Verwaltung, S. 53.

33 *Ortlieb Fliedner*, Ministerialbürokratie und Gesetzgebung, in: *Axel Görlitz/Rüdiger Voigt*, Jahresschrift für Rechtspolitik, Rechtspolitologie und Rechtspolitik, Paffenweiler 1989, S. 169.

34 *Klaus König*, Parteienstaat, Parteifunktionen, Parteipolitik und Regierung, in: *Hans-Hermann Hartwich/Götrik Wewer* (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“. Theoretische Konzepte und empirische Befunde, Opladen 1991, S. 83 – 96 (hier S. 90).

35 Vgl. *Nils Diederich*, Aufgabenplanung – interne Arbeitsprogramme der Regierung – Regierungserklärungen, in: *Klaus König* (Hrsg.), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, Berlin 1976, S. 65 – 98 (hier S. 66).

36 *Karl Martin Graß*, Partei – Fraktion – Regierung. Bemerkungen zu einem schwierigen Verhältnis, in: *Peter Haungs/Karl Martin Graß/Hans Maier/Hans-Joachim Veen* (Hrsg.), Civitas. Widmungen für Bernhard Vogel zum 60. Geburtstag, Paderborn 1992, S. 549 – 561, hier S. 560.

37 *Der Spiegel*, 1998, H. 44, S. 22.

resultieren unmittelbar aus den Vorgaben des parlamentarischen Systems, das eine Kopplung von Regierungs- und Parlamentsmehrheit vorsieht. Auf der einen Seite ist deshalb zu erwarten, daß beispielsweise die Kanzlerpartei in vielen Fällen dem Mehrheitsakteur im Bundestag entspricht. Auf der anderen Seite wirft eine Übereinstimmung mehrerer Faktoren statistische Probleme auf, da die ausgewiesenen Effekte der rivalisierenden Hypothesen nicht eindeutig zugeordnet werden können. Bevor jedoch dieser Hypothesentest vorgenommen wird, soll die inhaltsanalytische Meßmethode und ihre Anwendung auf die Erfassung der inhaltlichen Positionen von Regierungserklärungen und Wahlprogrammatiken vorgestellt werden.

2. Dokumente und Methoden: Inhaltliche Positionen auf vier Politikdimensionen

Empirische Basis der folgenden Analysen sind die Großen Regierungserklärungen und die Programme der Parteien zu den Bundestagswahlen im gesamten Nachkriegszeitraum. Zwischen 1949 und 1998 wurden vierzehn Große Regierungserklärungen unmittelbar nach Wahlen formuliert. Zusätzlich wurden vier Große Regierungserklärungen während laufender Legislaturperioden anlässlich von Kanzlerwechseln abgegeben³⁸. Mit Ausnahme der Regierung von *Helmut Kohl* 1982, die nur für eine kurze Übergangszeit bis zu vorgezogenen Neuwahlen gedacht war, verstanden sich alle Regierungen als normale Regierungen mit der Fähigkeit zum Entwurf eines ausdifferenzierten Programms für den Rest der Legislaturperiode³⁹. Ebenso wie die Regierungen nach den Wahlen haben alle im Bundestag vertretenen Parteien vor den Bundestagswahlen entweder spezielle Programme entworfen, welche die Arbeitsschwerpunkte und den Handlungsbedarf für die kommende Legislaturperiode wiedergeben, oder aber, wie die meisten kleineren Parteien, die in den ersten drei Legislaturperioden im Bundestag vertreten waren, kurze Wahlauftrufe formuliert⁴⁰. Die Bestimmung der inhaltlichen Positionen der Regierungserklärungen und Wahlprogramme wirft konzeptionelle und meßtheoretische Fragen auf. Konzeptionell wurden die insgesamt achtzehn Regierungserklärungen und 61 Parteiprogramme in einem ersten Schritt auf ihre Thematisierung von Problemen, welche als Defizite oder Handlungsbedarf definiert werden können, untersucht⁴¹. Die auf diese Probleme bezogenen Textstellen

38 *Konrad Adenauer* (CDU) 1949, 1953, 1957, 1961; *Ludwig Erhard* (CDU) 1963, 1965; *Kurt Georg Kiesinger* (CDU) 1966; *Willy Brandt* (SPD) 1969, 1972; *Helmut Schmidt* (SPD) 1974, 1976, 1980; *Helmut Kohl* (CDU) 1982, 1983, 1987, 1990, 1994; *Gerhard Schröder* (SPD) 1998.

39 Vgl. *Klaus von Beyme*, a.a.O., S. 14.

40 Nur die FDP konnte sich zur Bundestagswahl 1965 nicht auf ein Programm einigen. Sie verabschiedete aber zwei Jahre später ein Aktionsprogramm mit 107 Thesen, die „Ziele des Fortschritts“, das im Datensatz das fehlende Wahlprogramm von 1965 ersetzt. CDU und CSU legten zu Bundestagswahlen oft getrennte Wahlprogramme vor. Diese stimmen jedoch seit 1976 im Wortlaut überein oder weichen nur in wenigen Formulierungen voneinander ab, so daß für den Zeitraum zwischen 1976 und 1998 die Wahlprogramme der CDU für beide Parteien stehen können. Da für die vorhergehenden Bundestagswahlen die Programme der CSU nur vereinzelt aufgefunden werden konnten, kann die CSU jedoch nicht systematisch in die folgenden Analysen einbezogen werden.

41 Vgl. *Andrea Völkens*, Handbuch zur Inhaltsanalyse programmatischer Dokumente von Par-

wurden in einem zweiten Schritt anhand eines 56 Kategorien umfassenden Klassifikationschemas inhaltsanalytisch erschlossen⁴². Für die folgenden Analysen wurden 42 Kategorien ausgewählt, die durchschnittlich 70 Prozent aller in den Regierungserklärungen und Wahlprogrammen benannten Probleme abdecken. Diese 42 Kategorien wurden in einem dritten Schritt zu „linken“ und „rechten“ Positionen auf vier inhaltlichen Dimensionen zusammengefaßt, die für den Parteienwettbewerb in der Bundesrepublik relevant sind⁴³:

Tabella 1: Indikatoren für vier spezifische Links-Rechts-Dimensionen

1. Sozio-ökonomische Dimension

rechte Position: kapitalistische Ökonomie, Begrenzung des Wohlfahrtsstaates
linke Position: sozialistische Ökonomie, Ausbau des Wohlfahrtsstaates

2. Gesellschaftspolitische Dimension

rechte Position: sozialer Konservatismus
linke Position: Multikulturalismus

3. Außenpolitische Dimension

rechte Position: Militärische Stärke, Nationale Souveränität
linke Position: Frieden und Abrüstung, Internationale Kooperation

4. Umweltpolitische Dimension

rechte Position: Wachstum, Technologie und Infrastrukturausbau
linke Position: Umweltschutz, Nachhaltiges Wirtschaften

Die sozio-ökonomische und die gesellschaftspolitische Dimension spiegeln die beiden Hauptspannungslinien des deutschen Parteiensystems wider⁴⁴. Auf der ersten stellen die Betonung der freien Marktwirtschaft, des Unternehmertums und der Begrenzung des Sozialstaates den rechten, Eingriffe in das Wirtschaftssystem, soziale Komponenten der Wirtschaftspolitik und Ausbau des Sozialstaates den linken Pol dar. Die gesellschaftspolitische Dimension umfaßt mit der rechten Position „Sozialer Konservatismus“ traditionale gesellschaftliche Werte und Zielvorstellungen wie Familie, Religiosität und „Recht und Ordnung“ und mit der linken Position „Multikulturalismus“ die Betonung der Rechte gesellschaftlicher Minderheiten und laizistische Zielvorstellungen wie die Abschaffung des Paragraphen 218 des Strafgesetzbuches. Neben diesen beiden Hauptspannungslinien lassen sich außen- und umweltpolitische Links-Rechts-Werte von Regierungen und Parteien erfassen. Die Aufrechterhaltung der äußeren Sicherheit kann als grundlegende Funktion aller politischen Systeme beschrieben werden⁴⁵. Diese Dimension umfaßt sowohl außen-

teien und Regierungen in der Bundesrepublik, Abteilungsinterne Reihe Technische Berichte FS III/2 T 92-2-1, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1992.

42 Vgl. *Ian Budge* u.a., a.a.O.

43 Zur Zuordnung der einzelnen Kategorien vgl. *Andrea Volkens*, Parteiprogramme und Polarisierung, in: *Oskar Niedermayer* (Hrsg.), *Intermediäre Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen 1996, S. 215 – 236.

44 Vgl. *Franz Urban Pappi*, Parteiensystem und Sozialstruktur in der Bundesrepublik, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 1973, S. 191 – 213.

45 Vgl. *Gabriel A. Almond/Bingham Powell*, *Comparative Politics Today. A World View*, Glenview, Ill. 1978 (hier S. 85 ff.).

als auch verteidigungspolitische Probleme und variiert zwischen der Betonung nationaler Souveränität einerseits und internationaler Kooperation andererseits. Umweltpolitische Konflikte entstehen hingegen entlang einer relativ neuen Spannungslinie zwischen Materialisten und Postmaterialisten⁴⁶. Die umweltpolitische Dimension wird auf dem rechten Pol bestimmt durch wachstumsorientierte Vorstellungen im Hinblick auf Technikentwicklung und Infrastrukturausbau und auf dem linken Pol durch den Ausbau des Umweltschutzes und nachhaltiges Wirtschaften.

Meßtheoretische Grundlage für die Bestimmung der inhaltlichen Positionen bezüglich einer Politikdimension sind die Prozentwerte der Nennungen der einzelnen Kategorien, die zunächst für die dem linken und rechten Pol zugeordneten Kategorien addiert werden. Je häufiger folglich eine Regierung oder Partei eine bestimmte Position bezieht, um so zentraler ist diese Position für die Regierung beziehungsweise Partei⁴⁷. Zur Spezifizierung einer inhaltlichen Position werden anschließend die addierten Prozentwerte der linken Position von den addierten Prozentwerten der rechten Position abgezogen. Die Links-Rechts-Werte reflektieren damit die relative Bedeutung politischer Positionen für die Parteien und Regierungen. Auf diese Weise lassen sich ihre inhaltlichen Positionen auf den jeweiligen Politikdimensionen räumlich abbilden. Bei dieser Darstellung können Positionen mit Werten zwischen -100 (extrem links) und +100 (extrem rechts) eingenommen werden, wenn Regierungen beziehungsweise Parteien in ihren Programmen ausschließlich linke oder rechte Positionen einer Politikdimension favorisieren.

2.1. Die programmatischen Positionen der Regierungen von 1949 bis 1998

Politische Positionen werden oft auf einer globalen Links-Rechts-Dimension beschrieben. Vergleicht man jedoch die Links-Rechts-Werte von 1949 bis 1998 auf der sozio-ökonomischen, der gesellschafts-, der außen- und der umweltpolitischen Dimension, so zeigt sich, daß die Regierungen auf den verschiedenen Dimensionen durchaus unterschiedliche inhaltliche Positionen einnehmen. Von zwei Ausnahmen abgesehen beziehen nach Schaubild 1 alle Regierungen in der Wirtschafts- und in der Außenpolitik Positionen links des Nullpunkts, in der Gesellschafts- und in der Umweltpolitik dagegen rechts des Nullpunkts. Die Regierungen nehmen also in der Gesellschafts- und in der Umweltpolitik konservativere Haltungen als auf der sozio-ökonomischen und außenpolitischen Dimension ein.

Darüber hinaus unterscheidet sich aber auch das Ausmaß an Veränderungen, welche die Regierungen auf den einzelnen Politikdimensionen über die Zeit hinweg vollzogen haben. Die Wechsel zwischen CDU- und SPD-geführten Regierungen sind am deutlichsten an der sozio-ökonomischen Regierungsprogrammatur abzulesen. In der Regel liegen die Positionen der CDU-geführten Regierungen rechts der SPD-geführten Regierungen, da erstere die freie Marktwirtschaft stärker betonen und den Ausbau des Sozialstaats seltener

⁴⁶ Vgl. *Ronald Inglehart*, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton 1977; *ders.*, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton 1990.

⁴⁷ Vgl. *Siegfried Krakauer*, *The Challenge of Quantitative Content Analysis*, in: *Public Opinion Quarterly*, 1952/53, H. 4, S. 631 – 642.

als auch verteidigungspolitische Probleme und variiert zwischen der Betonung nationaler Souveränität einerseits und internationaler Kooperation andererseits. Umweltpolitische Konflikte entstehen hingegen entlang einer relativ neuen Spannungslinie zwischen Materialisten und Postmaterialisten⁴⁶. Die umweltpolitische Dimension wird auf dem rechten Pol bestimmt durch wachstumsorientierte Vorstellungen im Hinblick auf Technikentwicklung und Infrastrukturausbau und auf dem linken Pol durch den Ausbau des Umweltschutzes und nachhaltiges Wirtschaften.

Meßtheoretische Grundlage für die Bestimmung der inhaltlichen Positionen bezüglich einer Politikdimension sind die Prozentwerte der Nennungen der einzelnen Kategorien, die zunächst für die dem linken und rechten Pol zugeordneten Kategorien addiert werden. Je häufiger folglich eine Regierung oder Partei eine bestimmte Position bezieht, um so zentraler ist diese Position für die Regierung beziehungsweise Partei⁴⁷. Zur Spezifizierung einer inhaltlichen Position werden anschließend die addierten Prozentwerte der linken Position von den addierten Prozentwerten der rechten Position abgezogen. Die Links-Rechts-Werte reflektieren damit die relative Bedeutung politischer Positionen für die Parteien und Regierungen. Auf diese Weise lassen sich ihre inhaltlichen Positionen auf den jeweiligen Politikdimensionen räumlich abbilden. Bei dieser Darstellung können Positionen mit Werten zwischen -100 (extrem links) und +100 (extrem rechts) eingenommen werden, wenn Regierungen beziehungsweise Parteien in ihren Programmen ausschließlich linke oder rechte Positionen einer Politikdimension favorisieren.

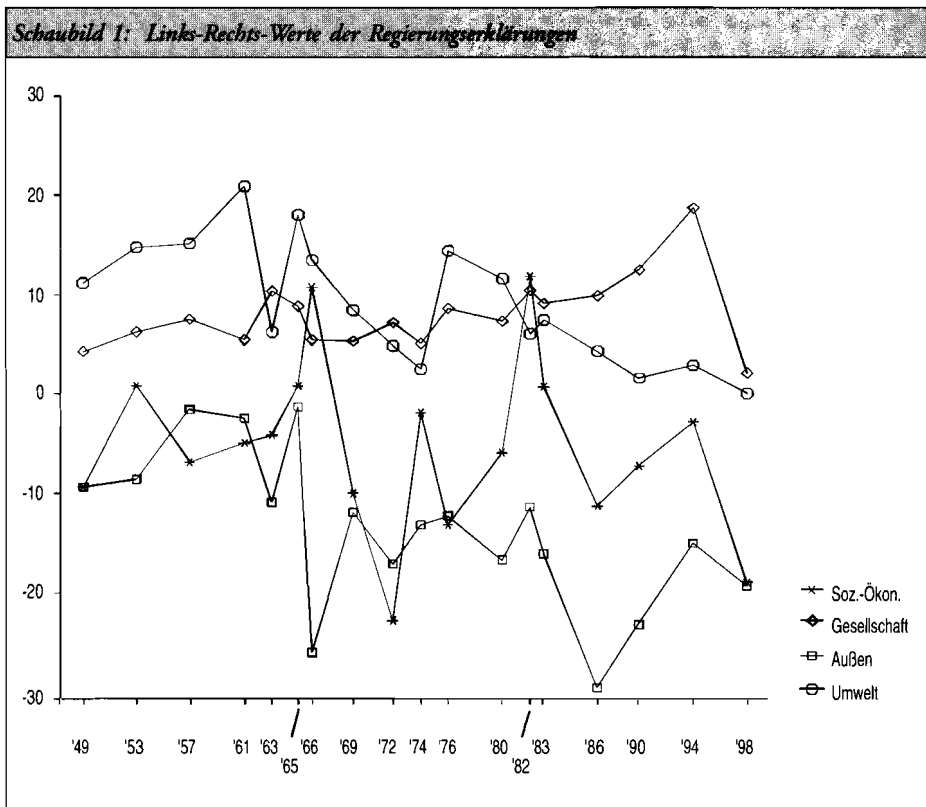
2.1. Die programmatischen Positionen der Regierungen von 1949 bis 1998

Politische Positionen werden oft auf einer globalen Links-Rechts-Dimension beschrieben. Vergleicht man jedoch die Links-Rechts-Werte von 1949 bis 1998 auf der sozio-ökonomischen, der gesellschafts-, der außen- und der umweltpolitischen Dimension, so zeigt sich, daß die Regierungen auf den verschiedenen Dimensionen durchaus unterschiedliche inhaltliche Positionen einnehmen. Von zwei Ausnahmen abgesehen beziehen nach Schaubild 1 alle Regierungen in der Wirtschafts- und in der Außenpolitik Positionen links des Nullpunkts, in der Gesellschafts- und in der Umweltpolitik dagegen rechts des Nullpunkts. Die Regierungen nehmen also in der Gesellschafts- und in der Umweltpolitik konservativere Haltungen als auf der sozio-ökonomischen und außenpolitischen Dimension ein.

Darüber hinaus unterscheidet sich aber auch das Ausmaß an Veränderungen, welche die Regierungen auf den einzelnen Politikdimensionen über die Zeit hinweg vollzogen haben. Die Wechsel zwischen CDU- und SPD-geführten Regierungen sind am deutlichsten an der sozio-ökonomischen Regierungsprogrammatur abzulesen. In der Regel liegen die Positionen der CDU-geführten Regierungen rechts der SPD-geführten Regierungen, da erstere die freie Marktwirtschaft stärker betonen und den Ausbau des Sozialstaats seltener

46 Vgl. *Ronald Inglehart*, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton 1977; *ders.*, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton 1990.

47 Vgl. *Siegfried Krakauer*, *The Challenge of Quantitative Content Analysis*, in: *Public Opinion Quarterly*, 1952/53, H. 4, S. 631 – 642.



proklamieren. Im Vergleich dazu fällt die Kontinuität der gesellschaftspolitischen Regierungspositionen auf. Lediglich die letzte Regierungserklärung von *Helmut Kohl* 1994, in der mit Positionen wie „Recht und Ordnung“ die Kompetenz zur Kriminalitätsbekämpfung beansprucht werden sollte, unterscheidet sich deutlich von den Werten der Regierung *Gerhard Schröder*. Ansonsten finden sich nur geringfügige Unterschiede zwischen der zwischen 1949 und 1998 formulierten gesellschaftspolitischen Programmatik von CDU- und SPD-geführten Regierungen. Alle Regierungen vertreten erheblich häufiger traditionelle gesellschaftspolitische, insbesondere konservative familienpolitische Ziele, als multikulturelle und liberale Positionen.

Die Umweltpolitik zeichnet sich dagegen durch eine nahezu kontinuierliche Links-Bewegung aus. Während die Regierungserklärungen von *Konrad Adenauer* und *Ludwig Erhard* noch vor allem Wachstum, Infrastrukturausbau und Technikentwicklung thematisierten, gewann der Umweltschutz in der folgenden Zeit sowohl unter CDU- wie unter SPD-geführten Regierungen an Bedeutung in der Formulierung des Regierungsprogrammes. Entsprechendes gilt für Erklärungen zur Außenpolitik, da sich die Regierungserklärungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch auf innenpolitische Probleme konzentrierten. Marksteine im kontinuierlichen Trend zu internationaler Kooperation, Abrüstung und Frieden bildeten die Regierungserklärungen von 1966, 1987 und 1990. In der Regierungserklärung der Großen Koalition nahm die Ostpolitik erstmals breiten Raum ein,

während 1987 und 1990 der Europäischen Integration ein besonderen Stellenwert beigemessen wurde.

Auf der sozio-ökonomischen Dimension zeigt sich der Wandel der Regierungen von 1966, 1974 und 1982 in Richtung wirtschaftsliberaler Positionen. Diese drei außerordentlichen Regierungserklärungen, die anlässlich von Kanzler- und Regierungswechseln während laufender Wahlperioden abgegeben wurden, thematisierten die jeweils aktuellen wirtschafts- und haushaltspolitischen Probleme und nahmen Abstand von kostenintensiven Sozialprojekten. Dies verdeutlicht, daß die Große Koalition eine „Krisenregierung auf Zeit“ war, die sich in erster Linie der „Finanzmisere des Krisenjahres 1966“⁴⁸ stellen mußte. Auch die erste Regierungserklärung von *Helmut Schmidt* 1974 wurde unter den Vorzeichen von Rezession und erheblichen finanziellen Restriktionen gehalten. Im Vergleich zum Wahljahr 1972 hatte sich die wirtschaftspolitische Situation im Verlauf der 7. Wahlperiode grundlegend verändert, und die Leitworte der Regierungserklärung 1974 waren daher nicht nur „Kontinuität“, sondern auch „Konzentration“ auf das unter den neuen Verhältnissen finanziell Machbare⁴⁹. Die Regierungserklärungen *Helmut Schmidts* spiegelten die „Sozialpolitik der mageren Jahre“⁵⁰ wider, die von *Helmut Kohl* nach dem Regierungswechsel 1982 mit der Ankündigung eines sozialpolitischen Sparkurses noch übertroffen wurde. Die unterschiedlich starken und oft gegenläufigen programmatischen Veränderungen der Regierungserklärungen auf den vier Dimensionen machen deutlich, warum eine Einordnung in eine globale Links-Rechts-Dimension ein sehr ungenaues Bild der Regierungsprogrammatiken liefern würde. Bestes Beispiel hierfür ist die Große Koalition, die ihre Linkswende in der Außenpolitik mit einer marktwirtschaftlichen Akzentuierung der Wirtschaftspolitik verband. Die Gegenläufigkeit dieser Veränderungen würde bei einer eindimensionalen Betrachtung verborgen bleiben. Aus diesem Grund werden im folgenden die Inhalte von Regierungserklärungen im Hinblick auf die Wirtschafts-, Gesellschafts-, Umwelt- und Außenpolitik unterschieden.

2.2. Regierungsinterne und -externe Variablen auf vier Dimensionen

Zur Erklärung der auf vier Politikdimensionen reduzierten inhaltlichen Ausrichtung von Regierungserklärungen sollen sechs rivalisierende Hypothesen überprüft werden, die sich entweder regierungsinternen oder -externen Faktoren zuordnen lassen. Ausgangspunkt ihrer Operationalisierung sind die programmatischen Positionen, welche die Parteien vor den Bundestagswahlen in ihren Wahlprogrammen festgelegt haben. Zur Spezifizierung der unterschiedlichen Hypothesen werden die inhaltlichen Positionen der einzelnen regierungsinternen und -externen Faktoren aus den Wahlprogrammatiken der Parteien konstruiert. Bei der Kanzlerhypothese wird die Position des Kanzlers (KA) mit der Position der Kanzlerpartei gleichgesetzt. Die Ressorthypothese wird über eine Kombination der parteilichen Positionen der Minister (MI), die an der Formulierung des jeweiligen Politikbereichs be-

48 *Klaus von Beyme*, a.a.O., S. 22.

49 Vgl. *Arnulf Baring*, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982, S. 19.

50 *Manfred G. Schmidt*, *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1992, S. 114.

teiligt sind, operationalisiert⁵¹. Da umfassende Koalitionsvereinbarungen erst seit 1969 schriftlich fixiert werden⁵², wird ihre inhaltliche Ausgestaltung durch die gemittelten Positionen der Koalitionsparteien (KO) bestimmt⁵³.

Für die Festlegung der regierungsexternen Faktoren wird auf das Medianwählertheorem zurückgegriffen, demzufolge auf einer einzelnen Politikdimension keine Entscheidung ohne die Zustimmung des Medianakteurs getroffen werden kann. Der Medianakteur im Bundestag (BT) ist diejenige Partei beziehungsweise Fraktion, welche mit ihrer Stimme auf der jeweiligen Politikdimension sowohl dem linken als auch dem rechten Lager zur absoluten Mehrheit verhelfen kann. Im Bundesrat liegt der Median bei der Landesregierung (BR), die die entscheidende Stimme zur absoluten Mehrheitsbildung auf der jeweiligen Politikdimension besitzt. Im Fall einer Koalitionsregierung folgt ihre Position aus den gemittelten Positionen der Koalitionsparteien auf Länderebene. Schließlich soll die Status quo-Beharrlichkeit von Regierungsprogrammen überprüft werden, die auf den Einfluß der Bürokratie zurückgeführt wird. Hierzu wird als Status quo (SQ) die Position verwendet, die in der Erklärung der vorherigen Regierung formuliert wurde.

Zur Darstellung der Dimensionsspezifika führt Tabelle 2 die programmatischen Links-Rechts-Rangfolgen ($<$) der einzelnen Faktoren auf, links beginnend mit dem Faktor, welcher die am weitesten links geäußerte Position vertritt. Identische Positionen sind kenntlich gemacht ($=$) wie auch die Parteien beziehungsweise Parteikombinationen, die den jeweiligen Faktor bestimmen, oberhalb indiziert sind. Würden die Rangfolgen beziehungsweise Partei(kombinationen) übereinstimmen, welche die Ausprägung des jeweiligen Faktors festlegen, dann müßte zur Erklärung der Regierungserklärungsinhalte nicht notwendigerweise eine Unterscheidung nach Dimensionen getroffen werden. Fehlt jedoch diese

51 Zuordnung der Ministerien zu den vier Politikdimensionen:

1. Sozio-ökonomische Dimension: BM Wirtschaft, BM Arbeit und Sozialordnung, BM Wohnungsbau, BM Vertriebene, BM Gesundheit, BM Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, BM Wohnungswesen;
2. Gesellschaftspolitische Dimension: BM des Inneren, BM Justiz, BM Familienfragen, BM Familie und Jugend, BM Jugend, Familie und Gesundheit, BM Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, BM Familien und Senioren, BM Familien, Senioren, Frauen, Jugend;
3. Umweltpolitische Dimension: BM für Verkehr, BM Post/Fernmeldewesen, BM für Atomfragen, BM für Atomfragen und Wasserwirtschaft, BM für wissenschaftliche Forschung, BM Verkehr und Post/Fernmeldewesen, BM Bildung und Wissenschaft, BM Forschung, Technologie, Post und Fernmeldewesen, BM Forschung und Technologie, BM Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BM Bildung, Wissenschaft, Technologie, BM Raumordnung, Bauwesen, Städtebau, BM Raumordnung, Bauwesen, Städtebau, Verkehr, BM Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie;
4. Außenpolitische Dimension: BM des Auswärtigen, BM für Verteidigung, BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit, BM für gesamtdeutsche Fragen, BM für innerdeutsche Beziehungen.

Zur Veränderung der Ressortzuschnitte vgl. *Hans-Ulrich Derlien*, Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, 1996, S. 548 – 580.

52 Vgl. *Peter Schindler*, a.a.O., S. 369 ff.

53 Selbstverständlich lassen sich die Positionen der Koalitionspartner auf unterschiedliche Weise gewichten. Beispielsweise könnte man annehmen, daß sich die großen Parteien gemäß ihres Stimmengewichts in der Formulierung der Vereinbarung durchsetzen beziehungsweise sich die vorgesehene Ressortverteilung in den Absprachen widerspiegelt.

Übereinstimmung, dann ist auch bei den Bestimmungsfaktoren eine Reduktion auf eine globale Links-Rechts-Dimension kaum vertretbar.

Die unterschiedlichen Rangfolgen geben Aufschluß über die Einteilung der Dimensionen und einen ersten Einblick in die Struktur der regierungsinternen und -externen Faktoren. Laut Tabelle 2 bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen Politikdimensionen hinsichtlich der Rangfolgen der einzelnen Faktoren. Insbesondere auf der sozio-ökonomischen, aber auch auf der umweltpolitischen Dimension liegen die Regierungserklärungen zumeist rechts von den parteipolitisch dominierten regierungsinternen und -externen Kanälen. Dieses Ergebnis findet sich auch im internationalen Vergleich auf einer globalen Links-Rechts-Dimension⁵⁴. Die Unterscheidung nach Politikdimensionen macht jedoch deutlich, daß vor allem die beiden Kanzlerparteien CDU und SPD einen Ausbau des Sozialstaats häufiger in ihren Wahlprogrammen als in den Regierungserklärungen versprechen. Ebenso spielt der Umweltschutz in den Wahlprogrammen der Parteien eine größere Rolle als in den Regierungserklärungen.

Im Gegensatz zur sozio-ökonomischen und umweltpolitischen Dimension sind Regierungserklärungen auf der außenpolitischen Dimension oft links der Wahlprogramme angesiedelt. Die außenpolitischen Schwerpunkte von Regierungserklärungen können darauf zurückgeführt werden, daß sich Regierungserklärungen nicht nur an die innenpolitische Öffentlichkeit, sondern auch an andere Staaten richten⁵⁵. Die außenpolitischen Funktionen von Regierungserklärungen scheinen im Zuge von Internationalisierung und Globalisierung zudem an Bedeutung zu gewinnen. Unter den vier Politikdimensionen ist die Außenpolitik das einzige Politikfeld, in dem Abweichungen der Regierungserklärungen von den Wahlprogrammen der Parteien im Zeitverlauf zunehmen⁵⁶.

Diese zusätzlichen Funktionen von Regierungserklärungen, die eine Positionierung außerhalb der Wahlprogrammatiken nach sich ziehen, müssen die Erklärungskraft der Untersuchung einschränken: in 35 von insgesamt 144 möglichen Fällen liegen die Positionen der Regierungserklärungen entweder auf dem äußerst rechten oder linken Pol. Unter Verwendung der Wahlprogrammatiken ist daher keine vollständige Erklärung der programmatischen Regierungspositionen möglich. Weitere Defizite ergeben sich aus der Übereinstimmung einzelner Einflußfaktoren. Obwohl die Übereinstimmungsquote mit 62 von 504 möglichen Fällen nur insgesamt 12 Prozent beträgt, wird dadurch die Überprüfung von rivalisierenden Erklärungen eingeschränkt. Aus diesen Gründen kann zwar keine vollständige Erklärung für die inhaltliche Ausrichtung der Regierungserklärungen erwartet werden, jedoch soll versucht werden, den vergleichbar besten Prädiktor für die entsprechende Regierungsposition herauszufinden.

54 Nach den Ergebnissen der Manifesto Research Group sind die Regierungserklärungen Deutschlands, Belgiens, Luxemburgs, der Niederlande, Israels und Schwedens rechts von den Wahlprogrammen der Parteien gelagert, vgl. *Michael Laver/Ian Budge*, a.a.O.

55 Vgl. *Carl Böhret*, a.a.O., Politik und Verwaltung, S. 53.

56 Im Hinblick auf den Sozialstaat kann den Parteien dagegen durchaus Lernfähigkeit bescheinigt werden, da die Distanzen zwischen Wahl- und Regierungsprogrammen auf der sozio-ökonomischen Dimension im Zeitverlauf abnehmen.

Tabelle 2: Rangfolgen der Links-Rechts-Werte auf den vier Dimensionen

1. Sozio-ökonomische Dimension

BR ^{WUH}	< KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< MI ^{3CDU-1FDP}	< RE ⁴⁹	(= SQ)	< KO ^{CDU-FDP-D}
BR ^{BAY}	< KO ^{CDU-FDP-D-G}	< MI ^{2CDU-1FDP-IG}	< BT ^{FDP}	< KA ^{CDU}	< SQ	< RE ⁵³
KO ^{CDU-D}	< RE ⁵⁷	< BR ^{BRE}	< SQ	< KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	= MI ^{1CDU}
BR ^{HH}	< KO ^{CDU-FDP}	< BT ^{SPD}	< KA ^{CDU}	= MI ^{5CDU}	< SQ	< RE ⁶¹
BR ^{HH}	< KO ^{CDU-FDP}	< BT ^{SPD}	< KA ^{CDU}	= MI ^{5CDU}	< SQ	< RE ⁶³
BR ^{SWH}	= KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{4CDU-1FDP}	< BT ^{SPD}	< KA ^{CDU}	< SQ	< RE ⁶⁵
BR ^{SWH}	< KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< KO ^{CDU-SPD}	< MI ^{2CDU-3SPD}	< SQ	< RE ⁶⁶
KA ^{SPD}	= MI ^{3SPD}	< KO ^{SPD-FDP}	< BR ^{NDS}	< BT ^{FDP}	< RE ⁶⁹	< SQ
KA ^{SPD}	< RE ⁷²	< KO ^{SPD-FDP}	= MI ^{1SPD-1FDP}	< BR ^{SWH}	= BT ^{CDU}	< SQ
KA ^{SPD}	< SQ	< KO ^{SPD-FDP}	= MI ^{1SPD-1FDP}	< BR ^{SWH}	= BT ^{CDU}	< RE ⁷⁴
KA ^{SPD}	< KO ^{SPD-FDP}	= MI ^{1SPD-1FDP}	< BT ^{FDP}	< BR ^{SWH}	< RE ⁷⁶	< SQ
KA ^{SPD}	< KO ^{SPD-FDP}	= MI ^{1SPD-1FDP}	< BT ^{FDP}	< SQ	< BR ^{SWH}	< RE ⁸⁰
BT ^{FDP}	< KO ^{CDU-FDP}	= MI ^{1CDU-1FDP}	< BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}	< SQ	< RE ⁸²
BT ^{FDP}	< RE ⁸³	< KO ^{CDU-FDP}	= MI ^{1CDU-1FDP}	< BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}	< SQ
BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< RE ⁸⁷	< KO ^{CDU-FDP}	= MI ^{1CDU-1FDP}	< SQ
BR ^{SAC}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< MI ^{2CDU-1FDP}	< KO ^{CDU-FDP}	< SQ	< RE ⁹⁰
BR ^{SAN}	< BT ^{FDP}	< SQ	< KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{2CDU-1FDP}	< RE ⁹⁴	< KA ^{CDU}
RE ⁹⁸	< KO ^{SPD-GRÜ}	= MI ^{1SPD-1GRÜ}	< BR ^{SWH}	= KA ^{SPD}	= BT ^{SPD}	< SQ

2. Gesellschaftspolitische Dimension

BR ^{WUH}	< KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< MI ^{1CDU-1FDP}	< KO ^{CDU-FDP-D}	< RE ⁴⁹	(= SQ)
MI ^{2CDU-1FDP}	< KO ^{CDU-FDP-D-G}	< KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< SQ	< BR ^{SWH}	< RE ⁵³
SQ	< RE ⁵⁷	< BR ^{BWÜ}	= KO ^{CDU-D}	< KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	= MI ^{3CDU}
KO ^{CDU-FDP}	< BR ^{BAY}	< MI ^{2CDU-1FDP}	< BT ^{SPD}	< RE ⁶¹	< KA ^{CDU}	< SQ
KO ^{CDU-FDP}	< BR ^{BAY}	< MI ^{2CDU-1FDP}	< BT ^{SPD}	< SQ	< KA ^{CDU}	< RE ⁶³
KO ^{CDU-FDP}	< BR ^{SAA}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< MI ^{3CDU}	< RE ⁶⁵	< SQ
BT ^{SPD}	< BR ^{NDS}	= KO ^{CDU-SPD}	< MI ^{2CDU-1SPD}	< KA ^{CDU}	< RE ⁶⁶	< SQ
KO ^{SPD-1FDP}	< MI ^{2SPD-1FDP}	< BR ^{HH}	= KA ^{SPD}	= BT ^{SPD}	< RE ⁶⁹	< SQ
SQ	< RE ⁷²	< BR ^{SWH}	= BT ^{CDU}	< KO ^{SPD-FDP}	< MI ^{2SPD-1FDP}	< KA ^{SPD}
RE ⁷⁴	< SQ	< BR ^{SWH}	= BT ^{CDU}	< KO ^{SPD-FDP}	< MI ^{2SPD-1FDP}	< KA ^{SPD}
KO ^{SPD-FDP}	< MI ^{2SPD-1FDP}	< KA ^{SPD}	= BT ^{SPD}	< SQ	< BR ^{SWH}	< RE ⁷⁶
KO ^{SPD-FDP}	< MI ^{2SPD-1FDP}	< KA ^{SPD}	= BT ^{SPD}	< RE ⁸⁰	< SQ	< BR ^{SWH}
BT ^{SPD}	< SQ	< KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{2CDU-1FDP}	= KA ^{CDU}	< BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}
KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{2CDU-1FDP}	< BT ^{SPD}	< BR ^{SWH}	= RE ⁸²	< RE ⁸³	< SQ
BT ^{SPD}	< KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{2CDU-1FDP}	< SQ	= RE ⁸⁷	< BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}
BT ^{SPD}	< BR ^{THÜ}	= KO ^{CDU-FDP}	< SQ	< MI ^{3CDU-1FDP}	< RE ⁹⁰	< KA ^{CDU}
BR ^{SWH}	= BT ^{SPD}	< SQ	< KO ^{CDU-FDP}	< RE ⁹⁴	< MI ^{2CDU-1FDP}	< KA ^{CDU}
RE ⁹⁸	< KO ^{SPD-GRÜ}	< BR ^{SWH}	= KA ^{SPD}	= BT ^{SPD}	= MI ^{3SPD}	< SQ

3. Umweltpolitische Dimension

RE ⁴⁹	(= SQ)	< BR ^{WUH}	< MI ^{1CDU-1D}	< BT ^{FDP}	< KO ^{CDU-FDP-D}	< KA ^{CDU}
KO ^{CDU-FDP-D-G}	< MI ^{2CDU-1DP}	< SQ	< KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< BR ^{BAY}	< RE ⁵³
KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< MI ^{2CDU-1D}	< KO ^{CDU-D}	< BR ^{NDS}	< SQ	< RE ⁵⁷
KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	= MI ^{3CDU}	< BR ^{NDS}	< KO ^{CDU-FDP}	< SQ	< RE ⁶¹
RE ⁶³	< KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< BR ^{NDS}	< MI ^{2CDU-1FDP}	< KO ^{CDU-FDP}	< SQ
SQ	< BR ^{SAA}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	= MI ^{3CDU}	< KO ^{CDU-FDP}	< RE ⁶⁵
KA ^{CDU}	< BR ^{SWH}	< BT ^{FDP}	< RE ⁶⁶	< MI ^{2CDU-1SPD}	< KO ^{CDU-SPD}	< SQ
RE ⁶⁹	< KO ^{SPD-FDP}	< SQ	< BR ^{BAY}	= KA ^{SPD}	< KA ^{SPD}	= MI ^{1SPD}
KO ^{SPD-FDP}	< BR ^{SWH}	< BT ^{CDU}	< RE ⁷²	= BT ^{SPD}	= MI ^{4SPD}	< SQ
RE ⁷⁴	< KO ^{SPD-FDP}	< BR ^{SWH}	< BT ^{CDU}	< SQ	< KA ^{SPD}	= MI ^{1SPD}
SQ	< BR ^{SWH}	< BT ^{FDP}	< KO ^{SPD-FDP}	< KA ^{SPD}	= MI ^{4SPD}	< RE ⁷⁶
KO ^{SPD-FDP}	< BR ^{SWH}	= BT ^{CDU}	< RE ⁸⁰	< KA ^{SPD}	= MI ^{5SPD}	< SQ
RE ⁸²	< KO ^{CDU-FDP}	< BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	= MI ^{5CDU}	< SQ
KO ^{CDU-FDP}	< BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	= MI ^{6CDU}	< SQ	< RE ⁸³
BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< MI ^{5CDU-1FDP}	< KO ^{CDU-FDP}	< RE ⁸⁷	< SQ
BT ^{FDP}	< BR ^{THÜ}	= KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{6CDU-2FDP}	< KA ^{CDU}	< RE ⁹⁰	< SQ
BR ^{SWH}	< BT ^{FDP}	< SQ	< KO ^{CDU-FDP}	< RE ⁹⁴	< KA ^{CDU}	< SQ
KO ^{SPD-GRÜ}	< MI ^{2SPD-1GRÜ}	< BR ^{SWH}	= KA ^{SPD}	= BT ^{SPD}	< RE ⁹⁸	< SQ

Fortsetzung Tabelle 2:							
4. Außenpolitische Dimension							
RE ⁴⁹	(= SQ)	< KA ^{CDU}	= MI ^{2CDU}	< BR ^{WÜH}	< BT ^{SPD}	< KO ^{CDU-FDP-D}	
SQ	< RE ³³	< BR ^{Bay}	= KO ^{CDU-FDP-D-G}	< MI ^{3CDU-1FDP}	< KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	
KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	= MI ^{3CDU}	< BR ^{BWÜ}	< SQ	< KO ^{CDU-DP}	= RE ⁵⁷	
BT ^{FDP}	< BR ^{SWH}	= KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{3CDU-1FDP}	< KA ^{CDU}	< RE ⁶¹	< SQ	
RE ⁶³	< BT ^{FDP}	< BR ^{SWH}	= KO ^{CDU-FDP}	= MI ^{2CDU-2FDP}	< KA ^{CDU}	< SQ	
KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{2CDU-2FDP}	< BR ^{SAA}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	< SQ	< RE ⁶⁵	
RE ⁶⁶	< BR ^{SAA}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	= KO ^{CDU-SPD}	< MI ^{3CDU-3SPD}	< SQ	
SQ	< KA ^{SPD}	= MI ^{3SPD-1FDP}	< KO ^{SPD-FDP}	< BT ^{FDP}	< RE ⁶⁹	< BR ^{NDS}	
RE ⁷²	< BR ^{SWH}	< SQ	< BT ^{FDP}	< KO ^{SPD-FDP}	< MI ^{3SPD-1FDP}	< KA ^{SPD}	
SQ	< BR ^{SWH}	< RE ⁷⁴	< BT ^{FDP}	< KO ^{SPD-FDP}	< MI ^{3SPD-1FDP}	< KA ^{SPD}	
KA ^{SPD}	< MI ^{3SPD-1FDP}	< KO ^{SPD-FDP}	< SQ	< RE ⁷⁶	< BT ^{FDP}	< BR ^{SWH}	
KA ^{SPD}	< RE ⁸⁰	< MI ^{3SPD-1FDP}	< KO ^{SPD-FDP}	< SQ	< BT ^{FDP}	< BR ^{SWH}	
SQ	< BT ^{FDP}	< RE ⁸²	< KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{3CDU-1FDP}	< BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}	
RE ⁸³	< BT ^{SPD}	< KO ^{CDU-FDP}	< SQ	< MI ^{3CDU-1FDP}	< BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}	
RE ⁸⁷	< SQ	< BR ^{SWH}	= KA ^{CDU}	= BT ^{CDU}	= MI ^{3CDU-1FDP}	< KO ^{CDU-FDP}	
SQ	< RE ⁹⁰	< KA ^{CDU}	< MI ^{2CDU-1FDP}	< BR ^{SWH}	= BT ^{SPD}	< KO ^{CDU-FDP}	
SQ	< RE ⁹⁴	< BR ^{SWH}	= BT ^{SPD}	< KO ^{CDU-FDP}	< MI ^{2CDU-1FDP}	< KA ^{CDU}	
RE ⁹⁸	< KO ^{SPD-GRÜ}	< SQ	< MI ^{2SPD-1GRÜ}	< BR ^{SWH}	= KA ^{SPD}	= BT ^{SPD}	

Legende:			
RE	Regierungserklärung		
KA	Kanzlerpartei	BAY	Bayern
KO	Koalitionsparteien (Mittelwert)	BRE	Bremen
SQ	Status quo (RE _{t-1})	BWÜ	Baden-Württemberg
BT	Bundestagsmedian	HH	Hansestadt Hamburg
BR	Bundesratsmedian	NDS	Niedersachsen
MI	Ministerien (MI ^{2CDU-1FDP} : zwei CDU/CSU- und ein FDP-geführtes Ministerium)	SAA	Saarland
a<b	a ist links von b	SAC	Sachsen
a=b	a und b haben identischen Wert	SAN	Sachsen-Anhalt
CDU	CDU/CSU	SWH	Schleswig-Holstein
D	DP	THÜ	Thüringen
G	GB/BHE	WÜH	Württemberg-Hohenzollern
GRÜ	Bündnis 90/Die Grünen		

2.3. Prädiktoren für die Inhalte von Regierungserklärungen im Vergleich

Zur Bestimmung des besten Prädiktors wird eine multivariate Regressionsanalyse ausgeführt, in der zum einen die einzelnen regierungsinternen und -externen Faktoren, zum anderen die Unterschiede zwischen den Politikdimensionen berücksichtigt werden. In der ersten Spalte von Tabelle 3 sind die Effektkoeffizienten (β) sowie deren Signifikanz im Gesamtmodell aller Variablen aufgeführt. Bei achtzehn Regierungserklärungen über vier Dimensionen erweist sich das Gesamtmodell als hochsignifikant und erklärt 74 Prozent der Gesamtvarianz. Im einzelnen sind die Dimensionsunterschiede (D1–D3) und die Konstante hochsignifikant, ebenso die Kanzlerpartei (KA), die Koalitionäre (KO) und, mit Abstrichen, die Ministerpartei(en) (MI). Demgegenüber haben alle regierungsexternen Faktoren – die Mediane in Bundestag (BT) und in Bundesrat (BR) sowie der Status quo (SQ) – keine Bedeutung für die Erklärung der inhaltlichen Ausrichtung von Regierungserklärungen. Die Effektkoeffizienten der meisten signifikanten Faktoren haben positive Vorzeichen, so daß ihre Berücksichtigung einen „je mehr desto besser“-Beitrag leistet.

Tabelle 3: Multivariate Regressionsanalyse

	Koeffizienten (β)				
	Gesamt	Sozio- Ökonomie	Gesellschaft	Außen	Umwelt
Konstante	-9.398**	-4.945	8.817**	-2.060	7.776**
KA (Kanzler)	0.451**	0.608	0.704**	0.115	-1
MI (Minister)	-0.733*	-	-	-	-1.245**
KO (Koalitionäre)	0.659**	0.005	-0.373	-0.049	1.184**
BT (Median im Bundestag)	-0.017	-0.655	-0.461**	0.414	-1
BR (Median im Bundesrat)	0.088	0.067	-0.053	0.308	0.873*
SQ (Status quo)	-0.017	-0.358	-0.270	0.256	-0.249
D1 (Soz.-Ökonomie)	12.603**				
D2 (Gesellschaft)	14.724**				
D3 (Umwelt)	16.100**				
R ²	0.738	0.268	0.770	0.206	0.602
F / Sign.	18.12/0.00	0.81/0.57	7.38/0.03	0.57/0.72	4.530/0.02

* signifikant auf Zehn-Prozent-Niveau
 ** signifikant auf Fünf-Prozent-Niveau
 1 Ausschluß der Variablen aufgrund Multikollinearität

Ein zweites Resultat des Gesamtmodells ist, daß die Unterscheidung zwischen den vier Dimensionen wesentlich für die Erklärung der Regierungserklärungsinhalte ist. Dies wirft die Frage auf, ob die einzelnen Faktoren auf den vier Politikdimensionen in unterschiedlicher Weise zum Tragen kommen, beispielsweise, wenn die Wirtschaftspolitik zur „Chefsache“ des Kanzlers erklärt, die Umweltpolitik hingegen dem kleineren Koalitionspartner überlassen werden würde. Obwohl eine derartige dimensionsspezifische Sichtweise den Nachteil einer Reduktion der Fallzahl auf jeweils 18 Fälle mit sich bringt, so daß eine geringere Signifikanz der Regressionskoeffizienten zu erwarten ist, führen die weiteren Spalten von Tabelle 3 die Erklärungskraft der regierungsinternen und -externen Faktoren für die einzelnen Dimensionen auf. Vorauszuschicken hierfür ist jedoch, daß die Position der Ministerparteien aufgrund ihres starken Zusammenhangs mit den anderen Faktoren aus statistischen Gründen in drei Einzelmodelle nicht einbezogen werden kann⁵⁷. Dieser Zusammenhang, der auf eine hohe Abhängigkeit der Ministerienbesetzung von den restlichen Faktoren, insbesondere von den Koalitionären hinweist, ist keineswegs überraschend. Schließlich erweisen sich die Einzelmodelle als erklärungskräftig für die Gesellschafts- und Umweltpolitik, in denen 77 beziehungsweise 60 Prozent der Gesamtvarianz der Regierungserklärungen aufgeklärt werden kann. Dagegen weist die niedrige Erklärungskraft für die sozio-ökonomischen und außenpolitischen Positionen auf die Existenz weiterer wichtiger Faktoren hin, die nicht in die Schätzungen eingehen. Betrachtet man die Effekte der regierungsinternen und -externen Faktoren im einzelnen, so erweist sich keiner bei

57 Zur Vermeidung von Kollinearitätsproblemen, die durch die hohe Übereinstimmung insbesondere bei den Positionen von Kanzlerpartei, Ministerien und Koalitionspartnern auftreten, müssen einzelne Faktoren aus den folgenden Analysen ausgeschlossen werden. Als Ausschlußkriterium wird das Verfahren von *D. Belsley/E. Kuh/R. Welsh*, *Regression Diagnostics, Identifying Influential Data and Sources of Collinearity*, New York 1980, Kap. 3, verwendet, das eine maximale „condition number“ von 20 vorsieht.

der Festlegung der sozio-ökonomischen und außenpolitischen Positionen als relevant. Demgegenüber folgt die Gesellschaftspolitik der Kanzler- und Bundestagsmehrheitspartei und die Umweltpolitik den gemittelten programmatischen Positionen der Koalitionspartner, der Ministerparteien sowie des mehrheitsentscheidenden Bundesratsakteurs. Daß die sozio-ökonomischen Positionen der Regierungserklärungen nur schlecht erklärt werden kann, ist auf die vier außerordentlichen Regierungserklärungen zurückzuführen. Wie bereits erwähnt wurden die wirtschafts- und sozialpolitischen Positionen dieser Regierungserklärungen maßgeblich von der krisenhaften wirtschafts- und finanzpolitischen Situation beeinflusst. Werden nur die nach Wahlen abgegebenen Regierungserklärungen berücksichtigt, dann folgen die sozio-ökonomischen wie die gesellschaftspolitischen Positionen vor allem der Kanzlerpartei und dem Mehrheitsakteur im Bundestag. Auf den beiden grundlegenden Spannungslinien der Bundesrepublik bestimmen folglich die Kanzlerpartei und der Bundestagsmehrheitsakteur den programmatischen Kurs der Regierung.

3. Zusammenfassung: Ein regierungsinternes dimensionsspezifisches Mandatsmodell

Die quantitativen Analysen bestätigen Erkenntnisse, die vereinzelt über den Prozeß der Formulierung von Großen Regierungserklärungen bereits publiziert wurden. Ein wesentlicher Beitrag dieser Untersuchung liegt daher in der Vorgehensweise, die eine vergleichende Überprüfung rivalisierender Hypothesen vorsah. Unter diesem vergleichenden Gesichtspunkt bot das Mandatsmodell einerseits alternative Kanäle für die Umsetzung der jeweiligen Parteipositionen an. Auf der anderen Seite wird die Aussagekraft der Ergebnisse aber auch dadurch eingeschränkt, daß alle unabhängigen Variablen vermittels der Wahlprogramme der Parteien konstruiert wurden. Diese Konstruktion hat sowohl modellinterne wie modellexterne Beschränkungen zur Folge. Modellintern könnten die Positionen einzelner Kanzler und einzelner Minister von den Positionen ihrer Parteien abweichen, und Koalitionspartner verständigen sich womöglich durch „Tausch“ auch auf andere als die gemessenen mittleren Positionen. Modellexterne Einflußfaktoren, insbesondere wirtschafts- und außenpolitische Entwicklungen, könnten zumindest bei den drei außerordentlichen Regierungserklärungen zum Tragen kommen.

Trotz einiger Beschränkungen erlaubt die quantitative Vorgehensweise nicht nur, alle achtzehn Großen Regierungserklärungen zwischen 1949 und 1998 zu berücksichtigen, sondern auch Entwicklungen der Inhalte über die Zeit sowie über die verschiedenen Politikdimensionen hinweg zu verfolgen. Die einzelnen Dimensionen wiesen dabei unterschiedliche Strukturmerkmale auf, die sich nicht nur in der Rangfolge der einzelnen Faktoren, sondern auch in einer unterschiedlichen Relevanz der jeweiligen Umsetzungskanäle von Parteipositionen niederschlagen. Die programmatischen Positionen von Regierungen können infolgedessen als ein Produkt verschiedener, primär regierungsinterner Faktoren eingestuft werden, die sich auf der Grundlage der Wahlprogrammatiken bestimmen lassen. Daß Regierungs- und (Mehrheits-)Parteiprogramme weitgehend übereinstimmen, hat auch die im Mandatsmodell enthaltenen normativen Implikationen: Die Wähler können im allgemeinen davon ausgehen, daß grundlegende innen- und außenpolitische Positionen der Mehrheitsparteien, die vor den Wahlen in den Wahlprogrammen publiziert werden, nach den Wahlen in Regierungsprogramme umgesetzt werden.

Konkret erwiesen sich bei den regierungsinternen Faktoren die Position der Kanzlerpartei (H1) und der Koalitionsparteien (H3) als hochsignifikante Bestimmungsfaktoren, während die regierungsexternen Faktoren – mediane Bundestagsakteure (H4), mediane Bundesratsakteure (H5) sowie der Status quo (H6) – keinen signifikanten Beitrag zur Erklärung der inhaltlichen Ausrichtung von Regierungserklärungen im Gesamtmodell lieferten. Relevantester Faktor war jedoch die Unterscheidung nach Politikdimensionen, so daß sich der Inhalt von Regierungserklärung auf keine allgemeine Links-Rechts-Dimension reduzieren läßt. In der Vergangenheit schlug vor allem auf der gesellschaftspolitischen und – abgesehen von den außerordentlichen Regierungserklärungen – der sozio-ökonomischen Dimension die Stunde der Kanzler(-partei), wenn Regierungserklärungen formuliert wurden. Auf diese beiden Dimensionen nehmen aber auch die Mehrheitsakteure des Bundestags Einfluß. In der Umweltpolitik spielten die Koalitionäre (H3), die Ministerparteien (H2) und die Bundesratsmehrheit (H5) eine entscheidende Rolle. Dagegen ist die oftmals beklagte Status quo-Beharrlichkeit (H6) auf keiner Politikdimension entscheidend. Die Analysen liefern damit drei wesentliche Erkenntnisse: erstens lassen sich die programmatischen Positionen von Regierungen auf das Mandatsmodell zurückführen. Parteipolitische Positionen setzen sich aber zweitens fast ausschließlich über regierungsinterne Kanäle durch. Und drittens leistet die Differenzierung nach Politikdimensionen einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung der inhaltlichen Ausrichtung von Regierungserklärungen.

Thomas König, Andrea Volkens und Thomas Bräuninger

Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern. Zur Rationalität von Wissenschaft und Politik¹

1. Die Notwendigkeit wissenschaftlicher Politikberatung

In den letzten Jahren hat der Bedarf an wissenschaftlicher Expertise als Grundlage oder Vorbereitung politischer Entscheidungen stetig zugenommen. Dabei ist nicht nur ein Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung zu beobachten², sondern gegenüber

1 Überarbeitete Fassung der Antrittsvorlesung am Fachbereich Sozialwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster am 15. Dezember 1998.

2 Vgl. *Heiner Flohr*, Rationalität und Politik, Neuwied 1975; *Martin Greiffenhagen/Rainer Prätorius* (Hrsg.), Ein mühsamer Dialog. Beiträge zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft, Köln/Frankfurt a.M. 1979; *Gerd Aberle*, Wissenschaftliche Beratung der sektoralen Wirtschaftspolitik – ordnungspolitische Fragen verkehrspolitischer Beratungstätigkeit, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 1984, S. 29 – 38; *Klaus von Beyme*, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997, S. 152; *Peter Krevert*, Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland, Mün-