

Volkens, Andrea

**Book Part — Digitized Version**

## Partieprogrammatik und Einstellungen politischer Eliten: Konsens- und Konfliktstrukturen in Wahlprogrammen

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Volkens, Andrea (1989) : Partieprogrammatik und Einstellungen politischer Eliten: Konsens- und Konfliktstrukturen in Wahlprogrammen, In: Dietrich Herzog, Bernhard Weßels (Ed.): Konfliktpotentiale und Konsensstrategien: Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, ISBN 3-531-12033-6, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 116-144

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122532>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

## **Parteiogrammatik und Einstellungen politischer Eliten: Konsens- und Konfliktstrukturen in Wahlprogrammen**

1. Theoretischer Teil
  - 1.1. Parteiogrammatik und Demokratie
  - 1.2. Konvergenzen und Divergenzen von Parteiogrammen
  - 1.3. Einflußfaktoren des Entstehungsprozesses von Wahlprogrammen
2. Empirischer Teil
  - 2.1. Anlage der Untersuchung, Datenbasis und Analysetechnik
  - 2.2. Zwischenparteiliche Konvergenzen und Divergenzen
  - 2.3. Innerparteiliche Konvergenzen und Divergenzen
3. Zusammenfassung

### **1. Theoretischer Teil**

#### *1.1. Parteiogrammatik und Demokratie*

Die programmatische Konkurrenz der Parteien stellt eine der zentralen Voraussetzungen demokratischer Wahlen dar. Gerade in dieser Hinsicht wird eine "allseits konstatierte Themenarmut für den Schlagwortkampf und für die weithin auf Leerformeln reduzierte politische Rhetorik vor allem in Wahlkämpfen"<sup>1</sup> kritisiert. Das Modell der Konkurrenzdemokratie unterstellt jedoch nicht nur Rationalität auf Seiten der Bürger, d.h. die Annahme, daß der Wähler für die Partei votiert, die ihm seiner Überzeugung nach die meisten Vorteile bringt; es beinhaltet auch den Anspruch an die Parteien, unterschiedliche, politisch bedeutsame Alternativen zur Wahl stellen. Die zentrale Fragestellung dieses Beitrags lautet deswegen, inwieweit Parteien dieser Forderung in ihren Wahlprogrammen nachkommen.

Eine Übertragung des Modells der Konkurrenzdemokratie auf die Programmatik der Parteien leistet Heiner Flohr mit einem "Modell der programmkonformen Politik". Danach sollte es "Aufgabe der Parteien sein, deutlich zu machen, welche Politik von ihnen im Falle des Wahlsieges betrieben wird. Sie haben dem Bürger die von ihnen verfolgten Ziele kundzutun und ihm auf diese Weise die Informationen anzubieten, die er braucht, um sich rational für eine der angebotenen Richtungen entscheiden zu können."<sup>2</sup> Diesem normativen Modell wird entgegengehalten, daß Parteiogramme weitaus stärker der Werbung um Wählerstimmen dienen als der Festlegung auf bestimmte

---

1 Ulrich Sarcinelli, *Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1987, S.62.

2 Heiner Flohr, *Parteiogramme in der Demokratie. Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik*, Göttingen: Verlag Otto Schwarz 1968, S.41.

Politikziele<sup>3</sup>. Zudem seien insbesondere große Parteien zu einem internen Interessenausgleich gezwungen. In der Folge dieses Kompromißcharakters unterschieden sich Parteiprogramme "höchstens noch in Nuancen"<sup>4</sup>. Diese kritischen Äußerungen weisen auf Aspekte der Multifunktionalität von Parteiprogrammen hin<sup>5</sup>. Danach stehe von den Funktionen der Außenwirkung die Werbefunktion zu sehr im Vordergrund, während Planungs- und Profildfunktion vernachlässigt würden. Von den binnenparteilichen Funktionen steht insbesondere die Integrationsfunktion im Zentrum der Kritik, da der Zwang zum innerparteilichen Interessenausgleich zu programmatischer Unterschiedslosigkeit führe.

Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Beitrag nach dem Stellenwert und dem Charakter von Wahlprogrammen. Es sollen vor allem zwei Fragenkomplexe beantwortet werden: Inwieweit können erstens Wahlprogramme als Indikatoren programmatischer Ansichten der Parteien angesehen werden, und inwieweit unterscheiden sich zweitens Wahlprogramme in ihren thematischen Prioritäten einerseits und in den politischen Positionen, die die Parteien zu den einzelnen Themen beziehen, andererseits?

Im ersten Fragenkomplex wird untersucht, ob und inwieweit die Inhalte von Wahlprogrammen, die Wichtigkeit der darin angesprochenen Themenkreise und Politikpositionen mit den Themenprioritäten und Politikpositionen der jeweiligen Parteipolitiker übereinstimmen. Das geschieht vor dem Hintergrund einer Beschreibung der Ähnlichkeiten und Abweichungen zwischen den Wahlprogrammen der Parteien und den Politikprioritäten von Politikern. Dieser Aspekt ist demokratietheoretisch von besonderer Bedeutung. Ein derartiger Vergleich gibt Aufschluß darüber, ob die Wähler die wahlprogrammatischen Aussagen von Parteien ernst nehmen und zur Grundlage ihrer Wahlentscheidung machen können. Ergeben sich keine Übereinstimmungen in den Zielprioritäten von Programmen und Politikern, gilt es zu fragen, warum und in welchen Politikbereichen Diskongruenzen auftreten. Die Vermutung liegt nahe, daß es sich in diesen Fällen um innerparteilich umstrittene und deshalb programmatisch noch nicht fixierte Zielvorstellungen handelt. Diese These soll hier geprüft werden.

Von ebensolcher Bedeutung ist der zweite, hier zu behandelnde Untersuchungskomplex, der nach den Konsens- und Konfliktbereichen zwischen den Parteien fragt. Ob der These zuzustimmen ist, daß Parteien sich zunehmend als "Allerweltparteien" bezeichnen lassen müssen, weil sie den Wählern keine inhaltlichen Alternativen unterbreiten, oder ob doch von einem auch über inhaltliche Profile ausgetragenen Konkurrenzkampf zwischen Parteien auszugehen ist, gilt es hier zu klären. Ein derartiger Parteienvergleich gibt nicht nur über die Konkurrenzsituation der Parteien zueinander, sondern auch über politisch-inhaltliche Koalitionspotentiale Auskunft. Dieser Frage wird in der abschließenden Betrachtung anläßlich der Bundestagswahl 1980 nachgegangen.

3 Vgl. Rudolf Wallraf, *Parteien, Wahlen und Programme*, Köln: Deutsche Industrieverlags-GmbH 1965, S. 88.

4 Ossip K. Flechtheim, Parteiprogramme, in: Kurt Lenk/Franz Neumann (Hrsg.), *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*, Neuwied/Berlin: Luchterhand Verlag 1968, S.415-432, hier S.431.

5 Vgl. Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1971, S.401 ff.

In einem ersten Schritt werden im folgenden Thesen zu den Gründen von Kongruenz und Divergenz sowie zu den Entstehungsprozessen von Wahlprogrammen entwickelt. Im empirischen Teil werden mit Hilfe einer quantifizierenden Inhaltsanalyse der Wahlprogramme der zum Zeitpunkt 1980 im Bundestag vertretenen Parteien und mit Hilfe von Umfragedaten über Zielprioritäten von Parteipolitikern zwischenparteiliche und innerparteiliche Konvergenzen und Divergenzen untersucht.

## 1.2. Konvergenz und Divergenz von Parteiprogrammen

Die These einer zunehmenden Konvergenz von Parteiprogrammen wird auf zwei Ursachenkomplexe zurückgeführt:

Erstens zeichne auf der Ebene der Entwicklung des Parteiensystems für die Annäherung der Parteien vor allem die Entwicklung zu Volksparteien verantwortlich<sup>6</sup>. In diesem Zusammenhang kennzeichne einerseits der Prozeß der Entideologisierung den Rückgang der Bedeutung ideell-politischer Grundfragen; auf der anderen Seite bewirke die Ausrichtung der Parteien auf Stimmengewinne eine Angleichung politisch-programmatischer Positionen der Parteien. Der Trend zur sozialen und politischen Mitte durch wohlfahrtsstaatliche Politik und die Konkurrenz um den Wähler der Mitte führen zu Nivellierungstendenzen zwischen den sozialen Wählerbasen der Parteien<sup>7</sup>.

Gegen eine derartige These von der politischen Konvergenz spricht indes die Gebundenheit der Parteien an ihre Traditionen<sup>8</sup>. Danach dürften sich Divergenzen in der Parteiprogrammatik vor allem in den Bereichen finden, die die traditionellen Spannungslinien zwischen den Parteien betreffen. In die gleiche Richtung weist die nach wie vor starke Bindung von Interessenverbänden, insbesondere der Gewerkschaften, und von konfessionellen Gruppen an die beiden großen Parteien.

Neuere Forschungsarbeiten modifizieren die These von der Parteienkonkurrenz als Offerten unterschiedlicher Politikziele zu denselben Problemen<sup>9</sup>. Danach konkurrieren die Parteien in erheblichem Umfang durch die Betonung unterschiedlicher Probleme, indem sie "selektive Akzente" in solchen Politikbereichen setzen, in denen ihnen eine besondere Lösungskompetenz zuerkannt wird.

6 Vgl. Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Gilbert Ziebur (Hrsg.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre. Zur Theorie, Typologie und Vergleichung politischer Parteien*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1969, S. 341 - 374, hier S.353.

7 Vgl. Ursula Feist/Manfred Güllner/Klaus Liepelt, Die Mitgliedschaft von SPD und CDU/CSU zwischen den sechziger und siebziger Jahren, in: Max Kaase (Hrsg.), *Wahlsoziologie heute. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1977, S.257-278.

8 Vgl. Werner Weeck, *Funktionen und funktionelle Merkmale der politischen Parteien in der modernen Demokratie. Prolegomena zu einer Theorie des innerparteilichen Willensbildungsprozesses*, Freiburg: Hochschulverlag 1982, S.176 ff.

9 Vgl. hierzu Ian Budge/Dennis Farlie, Party Competition - Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data, in: Hans Daalder/Peter Mair (Hrsg.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, London: Sage Publications 1983, S. 267-306.

Zweitens gibt es auch binnenparteiliche Gründe für die Konvergenz von Parteien<sup>10</sup>. Mit der zunehmenden Angleichung der Wählerstrukturen tritt auch eine Angleichung der Mitgliederstrukturen ein. Gleichen sich aber die Stammwähler und Aktivisten der verschiedenen Parteien sozial an, dann folgt daraus auch eine programmatische Angleichung. Diese These kann jedoch nur modifiziert gelten. Gerade die großen Parteien sind in zunehmendem Maße gezwungen, den Anforderungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte gerecht zu werden, und sie sind den verschiedenen Anforderungen in unterschiedlichem Maße ausgesetzt. Dies manifestiert sich in der Institutionalisierung der innerparteilichen Strömungen und Richtungen in Gruppierungen und Flügeln. In der CDU/CSU sind vor allem sozio-ökonomische Gruppen stark institutionalisiert<sup>11</sup>. Hier stehen sich insbesondere die Mittelstandsvereinigung und der Wirtschaftsrat auf der einen und die Arbeitnehmergruppe mit dem Kern der Sozialausschüsse auf der anderen Seite gegenüber. Innerhalb der SPD existieren dauerhafte Konfliktpotentiale vor allem zwischen dem richtungspolitisch linken Flügel, gewerkschaftlich orientierten Gruppen und "Kanalarbeitern". In der FDP drifteten rechte, nationalliberale und der linke, demokratische Flügel des Liberalismus auseinander<sup>12</sup>.

Gerade im Hinblick auf diese innerparteilichen Differenzierungen sind Partei- und Wahlprogramme relevant. Sie geben in diesem Sinne wieder, "welche Position im innerparteilichen Spektrum tragbar ist"<sup>13</sup>. Insofern haben sie als innerparteiliches Druckmittel Verbindlichkeitscharakter und bieten die Möglichkeit, das Handeln von Parteimitgliedern zu beurteilen. Sie sind in diesem Sinne Maßstab der Bewertung politischen Handelns.

Wie bestimmte Politikziele festgeschrieben werden, ist demnach bei divergierenden Meinungsrichtungen innerhalb einer Partei von zentraler Bedeutung. Damit ist der Entstehungsprozeß von Parteiprogrammen angesprochen.

### 1.3. Einflußfaktoren des Entstehungsprozesses von Wahlprogrammen

Die Ausarbeitung eines Programms erfolgt durch ein Gremium, das vom Parteitag oder vom Parteivorstand damit beauftragt wird, einen Entwurf zu erarbeiten. In das Gremium werden wichtige Funktionsträger, Fraktionsmitglieder und Vertreter der bedeutenden innerparteilichen Gruppierungen berufen. Eine Integration innerparteilicher

10 Vgl. Feist/Güllner/Liepelt, Mitgliedschaft (Anm. 7).

11 Vgl. Heribert Knorr, *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969*, Verlag Anton Hain: Meisenheim am Glan 1975, hier S. 33 ff.

12 Jürgen Dittberner, Die Freie Demokratische Partei, in: Richard Stöss (Hrsg.), *Parteiendhandbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945 - 1980*, S. 1311-1381, s. hier S. 1311.

13 Hans Kremendahl, Parteiprogramme in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, in: Siegfried Hergt (Hrsg.), *Grundsatzprogrammatik und aktuelle politische Ziele von SPD, CDU, CSU, FDP, DKP, NPD*, Opladen: Heggen-Verlag 1975, S. 13.

Faktionen ist durch die Zusammensetzung der Programmkommissionen gewährleistet, indem die wichtigsten innerparteilichen Flügel im Gremium repräsentiert sind<sup>14</sup>.

Während Grundsatzprogramme eher auf Konfliktlagen mit großer Reichweite in Richtung auf Grundauffassungen über Gesellschaften und politische Ordnung aufbauen, dürfte die Reichweite der Zielkonflikte in Wahlprogrammen geringer sein. Hier stehen politische Einzelfragen, sogenannte Issuekonflikte im Mittelpunkt. Die Konfliktträchtigkeit im Hinblick auf einzelne politische Ziele ist trotzdem groß, weil vermutet werden kann, daß in Wahlprogrammen nicht nur Inhalte, sondern auch Ressourcenausstattungen umstritten sind. Derartige Konflikte in der Prioritätensetzung dürften, was die Finanzierung und die Implementation politischer Ziele angeht, vor allem bei Regierungsparteien eine besondere Rolle spielen. Insofern sind Valenzissues, bei denen die Zielsetzung unumstritten ist, nicht *nur* im Hinblick auf unterschiedliche Lösungswege konfliktbeladen. Demgegenüber bezeichnen Positionsissues politische Zielsetzungen, die entweder innerparteilich oder zusätzlich zwischenparteilich umstritten sind. Eine sachpolitisch-programmatische Einigung kann dabei durch vier Konfliktregelungsstrategien erreicht werden<sup>15</sup>:

1. Mehrheitsprinzip: Nach dem Konkurrenzmodell behauptet sich die Mehrheitsmeinung gegenüber den Zielsetzungen der Minderheit. Eine derartige Lösung kann vermutlich nur dann durchgesetzt werden, wenn die zu überstimmende Minderheit über kein entsprechendes Oppositionspotential verfügt.
2. Minimalkonsens: Stehen sich zwei gleichgewichtige Faktionen in einer Streitfrage gegenüber, dann kann versucht werden, nach dem Proporzmodell eine gegenseitige Anpassung der Standpunkte herbeizuführen. Die verschiedenartigen sozialen und wirtschaftlichen Interessen sowie die unterschiedlichen Strömungen miteinander zu versöhnen, besteht hier darin, sich auf einen Minimalkonsens zu einigen, damit das Programm von der Mehrheit des Parteitag gebilligt werden kann.
3. Bargaining: Nach der "Kuhhandelstrategie" kann ein Ausgleich zwischen konkurrierenden Gruppen durch eine Verständigung darüber erfolgen, welche Richtung sich in welcher Frage durchsetzt. Eine derartige Strategie bietet sich vor allem bei Auseinandersetzungen um Ressourcenausstattungen an.
4. Nicht-Thematisierung: Strittige Fragen können vollständig aus dem Programm ausgeklammert werden. Diese Strategie wird vermutlich immer dann verfolgt, wenn es für ein politisches Problem zwar unterschiedliche Positionen gibt, dem Problemkomplex aber innerhalb der Partei keine große Bedeutung beigemessen wird.

In den Wahlprogrammen der Parteien dürften Konsensmechanismen überwiegen, da insbesondere in der Wahlsituation die Forderung nach Geschlossenheit und damit der Zwang zum Kompromiß stark ausgeprägt ist, weil der Wahlparteitag, an dem über das Wahlprogramm abgestimmt wird, als Medienereignis starke öffentliche Beachtung findet. Je stärker der innerparteiliche Zielkonflikt ausgeprägt ist, um so größer dürfte die

<sup>14</sup> Vgl. Günter Mohrmann, Der Prozeß der Programmkonstruktion in der Bremer SPD, CDU und FDP, in: Reinhold Roth/Peter Seibt (Hrsg.), *Etablierte Parteien im Wahlkampf*, Meisenheim am Glan: Verlag Anton Hain 1979, S. 173-304, hier S. 183.

<sup>15</sup> Vgl. ähnliche Ansätze in: Mohrmann, Programmkonstruktion (Anm. 14), S. 186 ff.

Wahrscheinlichkeit sein, daß Themen entweder nur sehr vage abgehandelt oder aber überhaupt nicht angesprochen werden.

## 2. Empirischer Teil

### 2.1. Anlage der Untersuchung, Datenbasis und Analysetechnik

Im Mittelpunkt des empirischen Teils dieser Arbeit steht ein Vergleich der Inhalte von Wahlprogrammen mit den Einstellungen von Politikern, die auf diese Inhalte gerichtet sind. Der empirische Befund soll dazu beitragen, den theoretischen und praktischen Stellenwert von Wahlprogrammen zu bestimmen.

Die Wahlprogramme der im Bundestag vertretenen Parteien wurden mit Hilfe der quantitativen Inhaltsanalyse aufgeschlossen<sup>16</sup>. Eine derartige Quantifizierung von Informationen kann die vielfältigen Vergleiche, die zwischen Politikprioritäten in Parteiprogrammen und den entsprechenden Einstellungen von Politikern möglich sind, erleichtern. Durch die Inhaltsanalyse wurde ermittelt, welche politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme in den Programmen behandelt und welche Positionen bezogen wurden. Probleme wurden dabei definiert als von den Parteien herausgestellte Defizite, z.B. zu hohe Arbeitslosigkeit oder zu wenige Kindergärten. Anhand eines Klassifikationsschemas wurden die in den Programmen benannten einzelnen Probleme dann zu Themen zusammengefaßt.

Die Positionen, die in den Wahlprogrammen zu einem bestimmten Problem eingenommen wurden, sind mit Hilfe eines 54 Kategorien umfassenden Schemas beschrieben worden. Dieses Klassifikationsschema wurde an anderer Stelle ausführlich dargestellt<sup>17</sup> (vgl. Tabelle 7). Beispiele für Politikpositionen sind u. a. "pro freies Unternehmertum", "pro soziale Marktwirtschaft".

Den Daten zu den Einstellungen der Politiker liegen, soweit es diese Untersuchung betrifft, zwei Umfragen zugrunde: die Mannheimer Umfrage der "Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981"<sup>18</sup> und die Untersuchung "Mittlere Führungsschichten der politischen Parteien"<sup>19</sup>.

16 Die Inhaltsanalyse ist einem breit angelegten Forschungsprojekt zur Analyse von Wahlprogrammen und Regierungserklärungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1987 entnommen, vgl. dazu den Artikel von Hans-Dieter Klingemann in diesem Band.

17 Vgl. Ian Budge/David Robertson/Derek Hearl (Hrsg.), *Ideology, Strategy and Party Change*, Cambridge: Cambridge University Press 1987.

18 Rudolf Wildenmann/Max Kaase/Urula Hoffmann-Lange/Albrecht Kutteroff/Gunter Wolf, *Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981*, Universität Mannheim, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft und International Vergleichende Sozialforschung, August 1982.

19 *European Political Parties Middle Level Elites Project*, Leiter Karlheinz Reif. Die diesem Beitrag zugrundegelegten Daten des deutschen Teilprojekts wurden entnommen: Oskar Niedermayer, *Zur parteiinternen Verankerung der bestehenden Koalitionsstruktur im Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, IVS-Papers Nr. 2, September 1981 und Hendrik van Schuur, *Structure in Political Beliefs*, Amsterdam: CT Press 1984.

In der Mannheimer Elitenstudie wurden - neben anderen Führungsgruppen - Spitzenpolitiker von SPD, FDP und CDU/CSU befragt. Sie sollten u.a. anhand einer Liste von 63 politischen Themen angeben, mit welchen Bereichen sie sich zum Zeitpunkt 1981 am intensivsten beschäftigten. Es konnten mehrere Aufgabenfelder genannt werden. Die vorgelegte Liste kann zu acht großen Politikfeldern zusammengefaßt werden:

1. Außenpolitik;
2. Verteidigungspolitik;
3. Infrastrukturpolitik;
4. Bildungs- und Kulturpolitik;
5. Rechts- und Innenpolitik;
6. Sozialpolitik;
7. Wirtschaftspolitik;
8. Finanzpolitik.

Aus der relativen Häufigkeit der Nennung eines politischen Themas wird auf deren Wichtigkeit für die Parteipolitiker geschlossen. Dabei muß jedoch beachtet werden, daß die Durchschnittswerte, die sich für die Gruppe der Politiker ergeben, nicht das Resultat von Meinungsbildungsprozessen zwischen den Politikern darstellen, sondern im statistischen Sinne zentrale Tendenzen von Handlungsbereichen. Die Mannheimer Elitenstudie bietet jedoch den Vorteil, den Gesamtumfang der Wahlprogramme 1980 mit der Bedeutung politischer Themen für Spitzenpolitiker vergleichen zu können.

Um das Ausmaß der Übereinstimmung von Politikpositionen, die in den Wahlprogrammen beschrieben werden, und den Positionen, die Parteipolitiker beziehen, zu bestimmen, wurde auf eine Befragung von Parteitagdelegierten der SPD, FDP, CDU und CSU aus den Jahren 1978 - 1979 zurückgegriffen<sup>20</sup>. Hier wurden die Politiker gefragt, welche Bedeutung sie einer Reihe ausgewählter politischer Probleme zumessen und wie stark sie diese Ziele befürworten oder ablehnen. Eine derartige Fragestellung ermöglicht eine Positionsanalyse. Sie soll in explorativer Weise für die Themenkreise "Kernenergie" und "Abtreibung" durchgeführt werden.

Aus Gründen der Verfügbarkeit von Daten über die Einstellungen der Politiker wird die folgende Untersuchung auf den Zeitraum vom Dezember 1978 (Befragung der SPD-Parteitagdelegierten) bis Juli 1981 (Ende der Befragung der Spitzenpolitiker im Rahmen der Mannheimer Elitenstudie) beschränkt. Eine derartige Einschränkung bietet den Vorteil, daß sich die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen kaum verändern. Darüber hinaus kann man fragen, ob sich der Bruch der nach der Bundestagswahl etablierten Koalitionsregierung aus SPD und FDP und ihre Ablösung durch eine CDU/CSU-FDP Koalition aus den Wahlprogrammen der Parteien von 1980 und aus den Einstellungen der Politiker bereits hätte vorhersagen lassen.

Im Wahlprogramm der SPD wurden insgesamt 285 Probleme, im Programm der FDP 645 und in dem der CDU/CSU 264 Probleme genannt. Für ihre thematische Klassifikation diente das Kategorienschema der Mannheimer Elitenstudie als kleinster gemeinsamer Nenner. Die Häufigkeit der Nennung einzelner Themen wurde auf die Gesamtzahl

---

<sup>20</sup> Vgl. ebd.

der in einem Wahlprogramm genannten Probleme standardisiert. Aus der relativen Häufigkeit der Nennung politischer Themen soll auf deren Wichtigkeit geschlossen werden. Diese Überlegung geht davon aus, daß die Politiker einer Partei um den im Wahlprogramm verfügbaren Platz konkurrieren. Die in den einzelnen Politikbereichen engagierten Politiker wollen ihre Ziele darstellen und dafür werben. Es wird also im Verlauf eines empirisch bisher wenig untersuchten Prozesses abgewogen, welches Gewicht ein Politikbereich in der öffentlichen Auseinandersetzung besitzt und welche Bedeutung er innerhalb der Partei selbst hat. Dabei gilt die Annahme, daß einem Themenbereich mit hohem Gewicht in der öffentlichen Debatte und einer großen innerparteilichen Bedeutung mehr Platz im Wahlprogramm eingeräumt wird als solchen Politikbereichen mit weniger Gewicht in der öffentlichen Debatte und geringerer innerparteilicher Bedeutung.

Insgesamt sollen also die folgenden Sachverhalte behandelt werden:

- A. Kongruenzen und Diskongruenzen zwischen den Parteien
  - bezüglich der Wichtigkeit von Themen in den Wahlprogrammen
  - und bezüglich der Positionen in den Wahlprogrammen
- B. Kongruenzen und Diskongruenzen auf der innerparteilichen Ebene
  - ein Vergleich der Wichtigkeit von Themen in Wahlprogrammen mit der Wichtigkeit der Themen bei Spitzenpolitikern der jeweiligen Partei;
  - ein Vergleich der Positionen in Wahlprogrammen mit den Positionen mittlerer Führungsschichten der jeweiligen Partei am Beispiel der Themen "Kernenergie" und "Abtreibung".

Das Ausmaß der Übereinstimmung ergibt sich anhand eines Vergleichs der Prozentzahlen für die Themen in Wahlprogrammen und bei den Spitzenpolitikern von SPD, CDU/CSU und FDP (s. Tabelle 1).

Die Übersicht zeigt für die acht großen Politikfelder die Prozentanteile der Themen bei Spitzenpolitikern und in den Wahlprogrammen von SPD, CDU/CSU und FDP. Da die Politiker mehrere Problemfelder nennen konnten, ist ein direkter Vergleich der Prozentzahlen nur eingeschränkt möglich. Für die Wahlprogramme der Parteien wurden für jedes Politikfeld die prozentualen Anteile an unterschiedlichen Positionen ermittelt. (vgl. Tabelle 7). Auf der Basis der Prozentanteile der jeweiligen Themen und Positionen wurden dann für jeden der Politikbereiche Pearsonsche Korrelationen berechnet. Die Koeffizienten können als Indikatoren für den Grad der Übereinstimmung zwischen den Programmen der Parteien und zwischen Programmen und Politikern der jeweiligen Parteien angesehen werden. Dabei gilt, daß ein Korrelationskoeffizient von + 1.0 den höchsten Grad an Konvergenz, ein Korrelationskoeffizient von - 1.0 den höchsten Grad an Divergenz und ein Koeffizient von 0.0 Indifferenz kennzeichnet. Aufgrund der geringen Fallzahlen sind die Korrelationskoeffizienten jedoch nur als Tendenz in Richtung auf mehr oder weniger Übereinstimmung zu interpretieren. Koeffizienten unter .5 sind in den meisten Politikbereichen im statistischen Sinne nicht mehr signifikant.

Tabelle 1: Agenda der Wahlprogramme 1980 und Handlungsbereiche politischer Eliten 1981

Politikfeld:	Handlungsbereiche:			Wahlprogramme:		
	SPD	CDU/CSU	FDP	SPD	CDU/CSU	FDP
<i>Außenpolitik</i>						
EG-Politik	16.4	17.7	28.0	3.9	2.7	2.9
EG-Agrarmarkt	12.9	9.6	20.0	.4	.0	.8
Westliche Industriestaaten	8.1	8.0	12.0	.0	.0	.0
Sozialistische Staaten (Ost-West)	17.7	10.4	20.0	1.1	1.1	.8
Deutschlandpolitik, Berlin	16.9	17.6	20.0	3.2	4.5	1.6
Naher Osten	9.7	4.8	8.0	.0	.0	.0
Mittlerer Osten	4.8	6.4	4.0	.4	.0	.2
Dritte Welt	8.1	14.4	16.0	2.8	2.3	1.9
Entwicklungshilfe	13.7	13.6	16.0	1.1	1.1	3.7
Internationale Zusammenarbeit	8.1	10.4	12.0	1.8	2.7	.8
EG-Mitgliedschaften	6.5	7.2	20.0	.4	.0	.2
Anteil Bereich Außenpolitik	15.1	14.4	12.9			
<i>Sicherheitspolitik und Bundeswehr</i>						
Bündnispolitik	16.1	20.0	16.0	1.1	.8	.3
Sicherheitspolitik allgemein	19.4	28.0	4.0	1.1	2.7	.6
Bundeswehr	8.9	8.8	.0	1.8	.8	2.5
Rüstungskontrolle (SALT, MBFR)	18.5	7.2	20.0	1.8	.0	.6
Friedenspolitik, Abrüstung	25.8	15.2	20.0	3.5	4.2	2.3
Anteil Bereich Verteidigungspolitik	9.3	8.5	6.3			
<i>Infrastrukturpolitik</i>						
Post-/Fernmeldewesen	8.9	9.6	8.0	.0	.4	.0
Verkehrspolitik	27.4	25.6	28.0	1.4	.0	2.0
Energiepolitik	44.4	40.8	52.0	4.2	4.5	9.0
Umweltpolitik	37.9	30.4	56.0	1.4	3.4	6.5
Städtebau, Raumordnung	27.4	20.0	24.0	2.8	.0	.6
Wohnungswesen	33.9	24.0	40.0	3.5	.4	1.9
Anteil Bereich Infrastruktur	13.3	8.7	20.0			

Fortsetzung Tabelle 1

Politikfeld:	Handlungsbereiche:			Wahlprogramme:		
	SPD	CDU/CSU	FDP	SPD	CDU/CSU	FDP
<i>Bildungs- und Kulturpolitik</i>						
Bildungspolitik allgemein	-	-	-	1.1	.0	1.2
Schul-/Hochschulpolitik	34.7	30.4	36.0	3.5	3.4	5.6
Berufliche Bildung	26.6	26.4	36.0	1.8	1.1	2.2
Forschungspolitik	16.9	18.4	20.0	.4	.0	1.2
Neue Technologien	17.7	22.4	24.0	1.1	.8	2.6
Kulturpolitik	20.2	19.2	28.0	.0	.0	.0
Medienpolitik	33.1	28.8	32.0	2.1	1.9	1.6
Religion, Kirchen	18.5	21.6	20.0	.4	.0	.2
Sportpolitik	16.9	17.6	12.0	3.5	.0	.9
Anteil Bereich Bildungspolitik	13.9 (12.8)	7.2 (7.2)	15.5 (14.3)			
<i>Rechts- und Innenpolitik</i>						
Verwaltung	-	-	-	1.1	3.4	2.3
Gesellschaftsordnung	-	-	-	1.4	6.4	.6
Politische Ordnung	-	-	-	1.8	6.1	1.2
Föderalismus, Rechtsordnung	34.7	39.2	48.0	.4	.4	1.7
Parteien, Wahlen	21.0	27.2	36.0	.7	.4	1.1
Wirtschaftsorganisationen	22.6	16.8	20.0	2.1	1.1	.6
Innere Sicherheit	26.6	33.6	28.0	1.4	1.5	2.6
Strafrecht, -vollzug, §218	21.8	20.8	24.0	1.4	.4	1.4
Familienrecht	18.5	26.4	24.0	2.8	3.4	2.0
Datenschutz	22.6	20.8	28.0	.7	.4	1.2
Ausländerpolitik	47.6	36.0	72.0	1.8	.4	1.1
Verbraucherschutz	14.5	14.4	12.0	2.1	.0	.5
Arbeitsrecht	8.1	5.6	28.0	1.4	.0	.3
Bürgeraktivitäten	35.5	26.4	56.0	.0	.4	1.7
Rechtsprechung	12.9	19.2	20.0	.4	1.1	1.7
Anteil Bereich Innenpolitik	19.5 (15.2)	25.4 (9.5)	20.0 (15.9)			
<i>Sozialpolitik</i>						
Sozialpolitik allgemein	-	-	-	1.1	1.9	.5
Gesundheitspolitik	21.8	20.8	28.0	3.5	1.5	4.0
Sozialversicherungen	21.8	18.4	28.0	4.2	1.5	.8
Familien-/Jugendpolitik	31.5	40.0	32.0	4.9	8.0	5.6
Soziale Hilfe für Randgruppen	32.3	29.6	44.0	2.8	.8	1.4
Anteil Bereich Sozialpolitik	16.5 (15.4)	13.7 (11.8)	12.3 (11.8)			

Fortsetzung Tabelle 1

Politikfeld:	Handlungsbereiche:			Wahlprogramme:		
	SPD	CDU/CSU	FDP	SPD	CDU/CSU	FDP
<i>Wirtschaftspolitik</i>						
Außenhandel	14.5	12.0	20.0	1.1	.8	.6
Wirtschaftsrecht	7.3	6.4	12.0	.0	.0	.3
Arbeitsmarktpolitik	45.2	30.4	52.0	3.2	4.5	2.5
Mitbestimmung	26.6	13.6	28.0	.7	.4	.2
Agrarpolitik	14.5	14.4	24.0	.4	2.3	.8
Mittelstandspolitik	21.0	31.2	56.0	.7	.8	1.7
Wirtschaftsförderung	33.9	35.2	36.0	1.1	3.0	.6
Tarifpolitik	12.9	8.0	28.0	2.1	.0	1.1
Preispolitik	12.9	8.0	24.0	.7	.4	.0
Wirtschaftsordnung	22.6	36.0	48.0	1.4	3.8	1.2
Anteil Bereich Wirtschaftspolitik	11.4	16.0	9.0			
<i>Finanzpolitik</i>						
Steuerpolitik	25.0	44.8	56.0	1.1	3.4	3.4
Finanzausgleich,EG-Finzen	33.1	31.2	36.0	.4	.0	.0
Geldpolitik	14.5	20.0	24.0	.0	.0	.0
Währungspolitik	10.5	16.0	16.0	.0	.0	.0
Vermögen der öffentlichen Hände	15.3	15.2	8.0	.0	.0	.0
Haushaltspolitik	37.9	44.0	56.0	1.1	3.0	.6
Anteil Bereich Finanzpolitik	2.6	6.4	4.2			
Basis der Prozentuierung	124	125	25	285	284	645

Angaben in Prozent der Nennungen. In Klammern: Prozent der Nennungen exclusive nicht übereinstimmender Kategorien; bei Handlungsbereichen Mehrfachnennungen

## 2.2. Zwischenparteiliche Konvergenzen und Divergenzen: Eine Analyse der Wahlprogramme von 1980 im Hinblick auf politische Themen und Positionen

In der Literatur wie in der Öffentlichkeit wird überwiegend die Meinung vertreten, daß Parteiprogramme lediglich wahlstrategisch formuliert sind, um als Instrument zur Stimmenmaximierung eingesetzt zu werden. Dem Einwand, sie würden sich kaum voneinander unterscheiden, kann entgegengehalten werden, daß sie als durch die innerparteiliche Willensbildung legitimierte Dokumente auch der Festlegung künftigen politischen Handelns der Partei dienen und als Indikatoren politischer Zielvorstellungen und Positionen von Parteien aussagekräftig sind.

Gemeinsamkeiten in den Programmaussagen von Parteien geben Auskunft über Konsensbereiche und Koalitionsmöglichkeiten. Divergenzen zwischen Parteiprogrammen treten vermutlich in den Bereichen zutage, in denen die Parteien versuchen, programmatische Unterschiede zu betonen und in denen sie in der Bevölkerung für besonders kompetent gehalten werden. Danach dürften sich Programme in solchen Politikbereichen unterscheiden, die die traditionellen Spannungslinien, die Stammwähler der Parteien und die mit den Parteien verbundenen Interessengruppen berühren.

Vergleicht man zunächst die Wahlprogramme im Hinblick auf die prozentuale Häufigkeit der Problemnennungen in den acht großen Politikbereichen, so werden schon auf dieser Ebene unterschiedliche parteipolitische Profile sichtbar. Die CDU/CSU betonte den Bereich der Wirtschaftspolitik, die SPD den Bereich der Sozialpolitik und die FDP den Bereich der Infrastruktur. Darüber hinaus nannten SPD und FDP in ihren Wahlprogrammen doppelt so häufig bildungs- und kulturpolitische Probleme wie die CDU/CSU. Alle drei Parteien setzten den großen Bereich der Rechts- und Innenpolitik programmatisch an die erste Stelle und räumten der Außenpolitik eine hohe Priorität ein, während verteidigungs- und finanzpolitische Fragen in den Wahlprogrammen aller drei Parteien in den Hintergrund traten. Auf der Ebene der acht großen Politikfelder werden also sowohl Divergenzen als auch Konvergenzen sichtbar.

Positionen und Themen geben den Politikfeldern ihren spezifischen Inhalt. In den Tabellen 2 und 3 werden die Übereinstimmungen der Bedeutung von Themen und Positionen zwischen den Wahlprogrammen der Parteien quantitativ dargestellt. Ein mittlerer Korrelationskoeffizient zwischen Themen und Positionen der Wahlprogramme von .60 weist auf einen insgesamt hohen Grad an Übereinstimmung hin.

Tabelle 2: Korrelation der Agenda der Wahlprogramme

	SPD/CDU	SPD/FDP	CDU/FDP
Außenpolitik	.90	.65	.51
Verteidigungspolitik	.62	.70	.39
Infrastrukturpolitik	.38	.49	.97
Bildungs-/Kulturpolitik	.61	.62	.90
Rechts-/Innenpolitik	.50	-.20	.57
Sozialpolitik	.82	.54	.80
Wirtschaftspolitik	.56	.75	.61
Finanzpolitik	.96	.73	.81
Gesamt	.60	.57	.63

Korrelationskoeffizient Pearsons  $r$ , korreliert wurden die Prozentanteile in den jeweiligen Kategorien.

Tabelle 3: Korrelation der Positionen in den Wahlprogramme

	SPD/CDU	SPD/FDP	CDU/FDP	
Außenpolitik	.87	.88	.74	n=20
Sicherheitspolitik	.29	.58	.75	n=11
Infrastrukturpolitik	.73	.82	.96	n=19
Bildungs-/Kulturpolitik	.68	.71	.88	n=16
Rechts-/Innenpolitik	.35	.48	.23	n=23
Sozialpolitik	.84	.92	.74	n=17
Wirtschaftspolitik	.26	.35	.54	n=18
Finanzpolitik	.18	.18	.96	n=10
Gesamt	.58	.72	.60	n=134

Korrelationskoeffizient Pearsons r, korreliert wurden die Prozentanteile in den jeweiligen Kategorien.

In einzelnen Politikfeldern, insbesondere im Bereich der Rechts- und Innenpolitik, wichen Themen und Positionen aller drei Wahlprogramme jedoch erheblich voneinander ab. Thematische Divergenzen zwischen dem Wahlprogramm der SPD auf der einen und den Programmen von CDU/CSU und FDP auf der anderen Seite zeigten sich vor allem im Bereich Infrastruktur. Das CDU/CSU- und das FDP-Programm divergierten in ihrer Themenstellung vor allem auch auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik.

*Wenn Parteien einem Thema einen gleichen Rang zumessen, dann kann daraus jedoch nicht in jedem Falle geschlossen werden, daß auch die von den Parteien zu diesem Thema eingenommenen Positionen einander ähnlich sind. Im Bereich der Sicherheitspolitik wie auch in der Wirtschafts- und Finanzpolitik standen politische Positionen der SPD den einander ähnlichen Positionen von CDU/CSU und FDP entgegen.*

Im folgenden sollen die prozentualen Verteilungen von Themen (vgl. Tabelle 1) und Positionen (vgl. Tabelle 7 im Anhang) innerhalb der Politikfelder erörtert werden.

### *Außenpolitik*

In der Betonung außenpolitischer Themen ähnelten sich die Programme von SPD und CDU/CSU stark. Beide Parteien befaßten sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Deutschland- und Berlinpolitik. Alle drei Parteien hingegen thematisierten die EG-Politik und Probleme der Dritten Welt. Das wichtigste außenpolitische Thema der FDP war der engere Bereich der Entwicklungshilfe.

Auch die in den Wahlprogrammen bezogenen Positionen verweisen auf einen ausgeprägten außenpolitischen Konsens in diesem Politikbereich. Die Parteien formulierten

hier Positionen einer Weiterentwicklung der internationalen Beziehungen und einer Ausweitung der EG-Integration. Die CDU/CSU grenzte sich von den beiden anderen Parteien leicht ab. Sie übte häufiger Kritik an der UDSSR und machte auf Einschränkungen der Freiheitsrechte in anderen Ländern aufmerksam.

### *Sicherheitspolitik und Bundeswehr*

Das Thema Friedenspolitik stand in den Programmen von SPD und CDU im Vordergrund. Neben Fragen der Bundeswehr nahm es auch im FDP-Programm eine zentrale Stelle ein. Die CDU/CSU nahm sich vor allem der allgemeinen Sicherheitspolitik an. Die SPD beschäftigte sich gleichgewichtig mit allen verteidigungspolitischen Problemen.

Wesentlich ausgeprägter waren die parteipolitischen Unterschiede bei verteidigungspolitischen Positionen. Alle drei Parteien befürworteten die Entspannungspolitik als Mittel zur Bewältigung internationaler Krisen, doch sprach sich nur die SPD deutlich für eine verstärkte Abrüstung aus, während die FDP und - besonders vehement - die CDU/CSU die Notwendigkeit der Verteidigungsfähigkeit betonten. Zusätzlich machte die CDU/CSU auch hier ihre Kritik an den verteidigungspolitischen Maßnahmen der Ostblockstaaten deutlich.

### *Infrastrukturpolitik*

Die Infrastrukturpolitik, insbesondere die Umweltschutz- und Energiepolitik, war mit einem Fünftel aller benannten Probleme das Profilierungsgebiet der FDP. Energiepolitische Probleme spielten bei SPD und CDU/CSU ebenfalls eine große Rolle. Der Umweltschutz besaß auch im Programm der CDU/CSU einen relativ hohen Stellenwert. Demgegenüber überrascht es, daß dieses wichtige Thema im SPD-Wahlprogramm vernachlässigt wurde. Die SPD legte statt dessen mehr Wert auf den Städtebau, die Raumordnung und das Wohnungswesen.

Die Positionen der Parteien in diesem Bereich waren bei CDU/CSU und FDP nahezu identisch. Beide Parteien wollten den Umweltschutz ausbauen. Die SPD stellte dagegen wesentlich stärker die Bedeutung von Modernisierung und wissenschaftlicher und technischer Entwicklung heraus.

### *Bildungs- und Kulturpolitik*

Obwohl sich SPD und FDP in ihren Wahlprogrammen mit dem Politikbereich der Bildungs- und Kulturpolitik wesentlich mehr beschäftigten als die CDU/CSU, erfolgte bei den einzelnen Themen innerhalb dieses Politikbereichs eine stärkere Annäherung zwischen CDU/CSU und FDP. Alle drei Parteien nannten oft schul- und hochschulpoliti-

sche Themen. Die FDP befaßte hier sich vor allem mit neuen Technologien, die SPD bevorzugte das Gebiet des Sports.

Auch in den Politikpositionen lagen die Parteien in diesem Bereich nahe beieinander. So sprachen sie sich einheitlich für den Ausbau des Bildungssystems und der Forschung und für eine verstärkte Beachtung von Kunst, Medien, Freizeit und Sport aus. Die SPD forderte darüber hinaus die verstärkte Beachtung von Ausbildungsproblemen bestimmter Bevölkerungsgruppen, z.B. der Behinderten und der Jugendlichen.

### *Rechts- und Innenpolitik*

In der Rechts- und Innenpolitik stellten die drei Parteien unterschiedliche Themen heraus.

Schwerpunkt der CDU/CSU war das Familienrecht. Für die SPD kann das im Vergleich überproportionale Interesse für Probleme der Wirtschaftsorganisationen (Gewerkschaften) und des Verbraucherschutzes als Bestätigung dafür angesehen werden, daß sie die Belange ihrer Stammwähler vertritt. Die FDP nahm besonders häufig Stellung zu Fragen des Strafrechts und des Strafvollzugs.

Die Positionen dieses Politikfeldes belegen Thesen von der Bedeutung der Traditionen der Parteien: Die FDP vertrat vor allem die Position von Freiheitsrechten und Demokratie. SPD und CDU/CSU verwiesen auf die Bedeutung sozialer Gerechtigkeit. Hier kann auf einen Einfluß der Sozialausschüsse auf die Programmatik der CDU/CSU geschlossen werden. Während die CDU/CSU Positionen der traditionellen Moral (Familienpolitik) und der sozialen Harmonie hervorhob, vertrat die SPD vorwiegend die Interessen der Arbeitnehmer.

### *Sozialpolitik*

Die Familien- und Jugendpolitik war für die CDU/CSU das überragende Thema im sozialpolitischen Bereich; alle anderen Aufgabenstellungen schienen demgegenüber von untergeordneter Bedeutung zu sein. Dagegen richtete sich das programmatische Interesse der FDP neben der Familienpolitik vor allem auf gesundheitspolitische Probleme. Die SPD dagegen befaßte sich als einzige Partei stark mit allen sozialpolitischen Themen. Insgesamt hatte dieses Politikfeld für sie programmatische Priorität.

Alle Parteien strebten eine Ausweitung verschiedener wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen an. Das zentrale Thema der Familienpolitik schlug sich für die CDU/CSU in der Position der Förderung traditionaler Moral nieder, während die SPD und die FDP Gruppen wie die Behinderten, die Jugendlichen und die Vertriebenen unterstützen wollten.

### *Wirtschaftspolitik*

Von den acht großen Politikbereichen stand bei der CDU/CSU die Wirtschaftspolitik an erster Stelle. Innerhalb dieses Politikfeldes befaßte sie sich, stärker noch als die SPD, mit Problemen des Arbeitsmarktes. Der Arbeitnehmerflügel der CDU/CSU fand hier offenbar seinen programmatischen Niederschlag. Relativ stark waren in ihrem Wahlprogramm auch Themen der Wirtschaftsordnung, der Wirtschaftsförderung und der Agrarpolitik vertreten. Die FDP stellte in ihrem Wahlprogramm die Mittelstandspolitik, die SPD tarifpolitische Fragen heraus.

Die Positionen in diesem Politikbereich belegen eindeutig die weiterwirkende Bedeutung der traditionellen Spannungslinien. Nur die SPD setzte sich auf diesem Politikfeld dafür ein, die soziale Sicherung auszubauen und thematisierte allgemeine Probleme der Arbeitnehmer. Die FDP hob dagegen die Bedeutung der sozialen Marktwirtschaft und der Wirtschaftsförderung hervor, während die CDU/CSU auf das freie Unternehmertum setzte und daneben die Landwirtschaft fördern wollte. Allen drei Parteien gemeinsam war die Zielvorstellung, die Produktivität zu steigern und die Wirtschaft zu modernisieren.

### *Finanzpolitik*

Bemerkenswert ist vor allem der geringe Anteil finanzpolitischer Themen im Wahlprogramm der SPD. Das Thema ist fast völlig ausgeblendet. CDU/CSU und FDP befaßten sich 1980 dagegen häufiger mit steuerpolitischen Fragen. Die CDU/CSU nahm mit der Haushaltspolitik (Verminderung der Staatsverschuldung) eines ihrer zentralen Wahlkampfthemen auf.

So verteidigten FDP und CDU/CSU auf dem Gebiet der Finanzpolitik hauptsächlich Positionen wie die Ausgeglichenheit des Staatshaushalts und einen niedrigen Grad der Besteuerung.

Zusammenfassend betrachtet, können deutliche parteipolitische Profile ausgemacht werden. So stellte sich die CDU in ihrem Wahlprogramm als Partei der Wirtschafts- und Familienpolitik dar. Profilierungsgebiete der SPD waren die Sozialpolitik und alle die Arbeitnehmerinteressen betreffenden Fragen, während die FDP ihr programmatisches Profil vorwiegend auf den Gebieten der Energiepolitik, des Umweltschutzes und der Bildungspolitik gewann.

### 2.3. Innerparteiliche Konvergenzen und Divergenzen:

#### 2.3.1. Ein Vergleich der Wahlprogramme 1980 mit den Themenprioritäten von Spitzenpolitikern

Der Vergleich von Themenprioritäten in den Wahlprogrammen der Parteien zeigte in vielen Politikbereichen eine starke Übereinstimmung, aber es gab auch deutliche programmatische Unterschiede, insbesondere in der Rechts-, Innen- und Verteidigungspolitik, in Positionen zur Wirtschafts- und Finanzpolitik und in den Themenstellungen der Infrastrukturpolitik. Eine gemeinsame Hervorhebung von Themen in den Wahlprogrammen aller Parteien kann darauf zurückgeführt werden, daß sich Parteien gezwungen sehen, politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme zu berücksichtigen, die in der Zeit vor der Wahl von der Öffentlichkeit diskutiert werden.

Unterschiedliche Hervorhebungen von Themen verweisen auf eine voneinander abweichende Bewertung politischer Themen. Dabei liegt die Vermutung nahe, daß die Politiker aller Parteien versuchen, mit Hilfe der Festschreibung und Herausstellung von Zielprioritäten die Tagesordnung der Politik festzulegen. Um diese These zu überprüfen werden im folgenden zunächst die Themenprioritäten der jeweiligen Wahlprogramme mit den Themenprioritäten von Spitzenpolitikern verglichen. Die relative Häufigkeit der Nennung spezieller Politikbereiche in den Wahlprogrammen und unter den Spitzenpolitikern soll zwei Aspekte der innerparteilichen Wichtigkeit eines Themas kennzeichnen.

*Tabelle 4: Korrelation der Agenda der Eliten*

	SPD/CDU	SPD/FDP	CDU/FDP
Außenpolitik	.65	.70	.69
Verteidigungspolitik	.31	.68	-.22
Infrastrukturpolitik	.95	.94	.89
Bildungs-/Kulturpolitik	.94	.83	.85
Rechts-/Innenpolitik	.81	.88	.65
Sozialpolitik	.87	.80	.40
Wirtschaftspolitik	.72	.68	.86
Finanzpolitik	.83	.80	.99
Gesamt	.81	.81	.77

Korrelationskoeffizient Pearsons r, korreliert wurden die Prozentanteile in den jeweiligen Kategorien.

Vergleicht man zunächst die Interessengebiete der Spitzenpolitiker untereinander, dann ist eine hohe Übereinstimmung zwischen den Spitzenpolitikern aller Parteien festzustellen. Insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, Bildungs-, Kultur- und Finanzpolitik ergaben sich im Durchschnitt ähnliche Proportionen der Interessen- und Engagementbekundungen (s. Tabelle 4).

Auch die Betonung der Wichtigkeit der Themenfelder Wirtschaftspolitik, Rechts- und Innenpolitik sowie Außenpolitik unterschieden sich nur geringfügig. Dagegen trennte der Bereich der Verteidigungspolitik die CDU/CSU von den SPD- und FDP-Politikern. Während sich die CDU/CSU-Politiker deutlich häufiger mit der Bündnis- und Sicherheitspolitik beschäftigten, legten SPD- und FDP-Politiker ihren Aktionsschwerpunkt auf Fragen der Rüstungskontrolle und der Friedenspolitik.

In sozialpolitischen Fragen differierten hauptsächlich CDU- und FDP-Politiker voneinander. Das überragende Interessengebiet der CDU/CSU war hier das der Familie und Jugend, das der FDP dagegen die Unterstützung von sozialen Randgruppen. Eine Erklärung für die - insgesamt betrachtet - große Konvergenz der Wichtigkeit von Politikbereichen der Spitzenpolitikern zwischen den Parteien kann darin gesehen werden, daß sich alle Politiker mit einer ähnlichen politischen Tagesordnung konfrontiert sehen. Damit kann zunächst festgehalten werden, daß sich die Themenprofile der Spitzenpolitiker weniger voneinander unterscheiden als die der Wahlprogramme der Parteien.

Vergleicht man die Themenprioritäten der Spitzenpolitiker mit denen der Wahlprogramme in quantitativer Weise, so zeigt sich eine relativ geringe Übereinstimmung. Vor allem SPD- und FDP-Politiker scheinen danach ihre Themenprioritäten nur sehr bedingt in den Wahlprogrammen festzuschreiben (s. Tabelle 5).

*Tabelle 5: Korrelation der Agenda von Wahlprogrammen und Eliten*

	SPD	CDU	FDP
Außenpolitik	.50	.85	.52
Verteidigungspolitik	.57	.48	-.26
Infrastrukturpolitik	.78	.80	.87
Bildungs-/Kulturpolitik	.51	.92	.58
Rechts-/Innenpolitik	-.19	.21	.14
Sozialpolitik	-.05	.82	-.28
Wirtschaftspolitik	.67	.79	.80
Finanzpolitik	.78	.91	.68
Gesamt	.39	.52	.41

Korrelationskoeffizient Pearsons r, korreliert wurden die Prozentanteile in den jeweiligen Kategorien.

Die Abweichungen zwischen den Wahlprogrammen und den Beurteilungen der Spitzenpolitiker waren jedoch innerhalb der acht Politikfelder sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Spitzenpolitiker unterschieden sich von ihren jeweiligen Programmen hauptsächlich in den Bereichen Rechts- und Innenpolitik, Sozialpolitik und Verteidigungspolitik. Alle anderen Politikfelder deuten dagegen auf einen starken Zusammenhang der Themenprioritäten von Spitzenpolitikern und den jeweiligen Wahlprogrammen hin.

### *Rechts- und Innenpolitik*

Die starken Abweichungen in diesem Bereich beruhen hauptsächlich darauf, daß sich die Spitzenpolitiker erheblich mehr mit Föderalismus-, Rechtsordnungs- und Ausländerfragen befaßten als diese in den Wahlprogrammen erwähnt wurden. Es kann vermutet werden, daß die Parteien derartige Themen als nicht wählerwirksam erachten.

### *Sozialpolitik*

Hier handelt es sich um den Bereich distributiver Politik. Die Spitzenpolitiker interessierten sich für diese Probleme wesentlich seltener als sie in den Programmen hervorgehoben wurden. Der starke Zusammenhang der Prioritäten von Programm und Politikern im Falle der CDU/CSU beruht auf der herausragenden Stellung, die die Familienpolitik sowohl in Programmen als auch nach der Einschätzung der Spitzenpolitiker einnahm. Familienpolitische Probleme wurden allerdings auch im Wahlprogramm der CDU/CSU sehr viel häufiger erwähnt als sich Politiker der CDU/CSU mit diesen Fragen beschäftigten.

Die Thematik der Familienpolitik war in den Wahlprogrammen aller Parteien, verglichen mit den Themenprioritäten der Spitzenpolitiker, überrepräsentiert.

Das Programm der SPD war, im Vergleich zu ihren Spitzenpolitikern, vor allem durch eine verstärkte Berücksichtigung von Problemen der Sozialversicherungen und der Gesundheitspolitik gekennzeichnet. Ebenso trat im Programm der FDP, verglichen mit den Interessen ihrer Spitzenpolitiker, die Gesundheitspolitik noch stärker in den Vordergrund.

### *Sicherheitspolitik und Bundeswehr*

Auf dem Gebiet Verteidigungspolitik spezialisierten sich die Parteien in ihren Programmen auf die Friedenspolitik. Spitzenpolitiker beschäftigten sich dagegen mit allen Themen der Sicherheitspolitik relativ selten. Dieser Bereich scheint stärker als andere Politikfelder einer kleinen Anzahl von Experten überlassen zu sein. Der negative Zusammenhang der Einstellungen von Spitzenpolitikern und verteidigungspolitischen Pro-

gramm der FDP beruht hauptsächlich auf der Tatsache, daß sich unter den 25 befragten FDP-Politikern kein einziger Bundeswehrexperte befand, während diese Probleme im Wahlprogramm in den Vordergrund traten.

### *Außenpolitik*

Ebenso wie sicherheitspolitische Themen wurden Themen dieses Politikbereichs von den Parteien in ihren Programmen sehr viel häufiger angesprochen als sich die Spitzenpolitiker damit beschäftigten. Außenpolitische Themen standen auch im Wahlkampf aller Parteien, insbesondere aber bei der Regierungspartei SPD, im Vordergrund<sup>21</sup>.

### *Infrastrukturpolitik*

Das augenfälligste Ergebnis im Vergleich der Themen von Programmen und Politikern in der Infrastrukturpolitik ist die relativ geringe Bedeutung, die die SPD dem Umweltschutz in ihrem Wahlprogramm einräumte, obwohl sich die SPD-Spitzenpolitiker häufig damit befaßten. Die SPD stellte in ihrem Programm in erster Linie ihre Leistungen als Regierungspartei dar und verwies hinsichtlich ihrer künftigen Umweltschutzpolitik auf das vom Berliner Parteitag 1979 beschlossene ökonomisch-ökologische Gesamtkonzept, in dem einem vorbeugenden Umweltschutz Vorrang gegeben wird. Sowohl bei der CDU/CSU als auch bei der FDP spiegelten in diesem Politikbereich die Themenprioritäten der Wahlprogramme weitgehend die Themenprofile der Spitzenpolitiker wider.

### *Bildungs- und Kulturpolitik*

In der Bildungs- und Kulturpolitik ist die Übereinstimmung des relativen Anteils von Problemnennungen im Wahlprogramm der CDU/CSU mit dem der Handlungsfelder ihrer Spitzenpolitiker sehr hoch. Die FDP setzte hier mit schul- und hochschulpolitischen Fragen, abweichend von der Priorität ihrer Spitzenpolitiker, einen Schwerpunkt ihres Programms.

Die SPD wick in ihrem Programm von den Handlungsbereichen der Spitzenpolitiker vor allem durch eine hervorgehobene Stellung sportpolitischer Fragen ab.

### *Wirtschaftspolitik*

Entgegen den Erwartungen befaßten sich FDP-Politiker seltener mit Fragen der Mittelstandspolitik und die SPD-Politiker weniger mit Problemen der Wirtschaftsförderung als

---

21 Sarcinelli, *Symbolische Politik* (Anm. 1), S. 118.

sie diese Themen in ihren Programmen darstellten. CDU-Politiker agierten seltener auf dem Feld Arbeitsmarktpolitik. Mit Ausnahme dieser drei Bereiche schrieben die Spitzenpolitiker überwiegend ihre wirtschaftspolitischen Prioritäten fest.

### *Finanzpolitik*

Trotz der geringen Nennung finanzpolitischer Themen in den Wahlprogrammen war die Übereinstimmung von Programmprioritäten und Interessengebieten der Spitzenpolitiker, insbesondere der CDU/CSU-Politiker, nach der Rangordnung relativ hoch. Wenn sich Politiker und Programme mit Finanzpolitik auseinandersetzten, dann befaßten sie sich überwiegend mit der Steuer- und Haushaltspolitik. Fragen wie Geld- und Währungspolitik, des Finanzausgleichs oder der EG-Finzen fanden dagegen weder in den Wahlprogrammen noch bei den Spitzenpolitikern besondere Beachtung.

Nach diesen Ergebnissen muß die These, daß eine Übereinstimmung der Themenprioritäten erwartet werden kann - einerseits aufgrund des Bestrebens von Parteipolitikern, ihre Themenprioritäten auch programmatisch festzuschreiben, und andererseits, weil, normativ betrachtet, das Programm Handlungsanleitungen für die politische Praxis bildet - modifiziert werden.

Betrachtet man zusammenfassend die Themen, in denen sich starke Abweichungen zwischen den Themenprioritäten der Programme und der Politiker finden, dann drängt sich die Vermutung auf, daß die Parteien solche Themen programmatisch in den Vordergrund stellen, die sie für sich als besonders werbewirksam erachten. Dies ist besonders in den Bereichen Innen- und Rechtspolitik sowie in sozialpolitischen Fragen der Fall. Dagegen sprechen die Zusammenhänge von Prioritäten in anderen Politikfeldern durchaus für die These, daß Wahlprogramme als Indikatoren politischer Einstellungen der Politiker angesehen werden können und als Verhandlungsergebnisse politischer Problem- und Zielvorstellungen der Parteipolitiker auch eine Verbindlichkeits- und Verpflichtungswirkung haben.

### 2.3.2. Qualitative Analyse des Einflusses innerparteilicher Konflikte auf die Ausgestaltung von Wahlprogrammen

Sind Themenbereiche in den Wahlprogrammen im Vergleich zu den Einstellungen der jeweiligen Parteipolitiker überrepräsentiert, so läßt das auf eine wahlstrategische Ausgestaltung der Programme schließen. Ein Grund für die Unterrepräsentanz von Themen in Wahlprogrammen kann auch darin gesehen werden, daß politische Ziele innerparteilich umstritten sind. Hier wird vermutet, daß Themen auch bei hoher öffentlicher und innerparteilicher Bedeutung in den Wahlprogrammen dann knapp und vage behandelt werden, wenn sie innerparteilich so stark umstritten sind, daß sich über konkrete Ziele und Mittel keine Einigung herstellen läßt.

Um dem Einfluß innerparteilicher Konflikte auf die Ausgestaltung von Wahlprogrammen nachzugehen, wird im folgenden auf eine Umfrage unter Politikern der mittleren Parteiebene zurückgegriffen<sup>22</sup>, denen eine Auswahl politischer Zielvorstellungen vorgelegt wurde. Für 15 politische Ziele aus unterschiedlichen Politikfeldern konnten Aussagen darüber getroffen werden, welche Bedeutung die Ziele im parteipolitischen Spektrum besaßen. Einerseits sollten die Politiker die drei für sie wichtigsten Probleme benennen, andererseits wurden sie gebeten anzugeben, wie stark sie sich für oder gegen diese politischen Ziele aussprachen. Diese Art der Fragestellung ermöglicht nicht nur die Feststellung von Unterschieden zwischen den Einstellungen der Politiker, sondern auch Aussagen darüber, ob und in welchem Maße sich Meinungsunterschiede zwischen den Politikern derselben Partei ergeben (s. Tabelle 6).

Die hier betrachteten politischen Zielvorstellungen stimmen nur sehr begrenzt mit den im vorhergehenden Abschnitt zugrundegelegten Politikfeldern überein. Zählt man in den Wahlprogrammen alle Probleme aus, die sich direkt auf die eingegrenzten Fragestellungen nach politischen Zielvorstellungen beziehen, so wird deutlich, daß politische Probleme, denen die Politiker eine große Bedeutung zumaßen, auch in den Wahlprogrammen häufiger thematisiert wurden.

Das Thema "Kampf gegen Inflation" bildete die Ausnahme von dieser Tendenz.

Auf der anderen Seite fanden die von den Parteipolitikern für weniger bedeutungsvoll erachteten politischen Ziele in den Programmen auch geringere Beachtung. Eine Ausnahme ist das Thema der Chancengleichheit von Mann und Frau, das in den Wahlprogrammen stärkere Beachtung fand als nach der Rangordnung unter den Politikern zu erwarten war.

Dem vorliegenden Beitrag liegt die These zugrunde, daß sich diejenigen Politikbereiche in den Wahlprogrammen niederschlagen, denen die Parteipolitiker eine besondere Bedeutung zumessen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, für eine Analyse der Auswirkung innerparteilicher Konflikte nur diejenigen politischen Ziele zu betrachten, denen die Parteipolitiker besondere Priorität einräumen. Ein erster Blick auf die Tabelle 6 macht deutlich, daß viele der für die Politiker zentralen politischen Zielvorstellungen wie Arbeitslosigkeit, Inflation, Umweltschutz und EG-Integration weder inner- noch zwischenparteilich umstritten waren.

Zu den politischen Zielen, die sowohl für besonders bedeutsam erachtet wurden als auch innerhalb der Parteien umstritten waren, zählten die Frage des Ausbaus der Kernenergie für SPD und FDP und innerhalb der CDU die Abtreibungsproblematik. Die Auswirkungen innerparteilicher Konflikte auf die Ausgestaltung der Wahlprogramme sollen im folgenden in qualitativer Weise anhand dieser beiden Themenstellungen untersucht werden.

---

22 Vgl. Anm. 19.

Tabelle 6: Prioritäten von SPD, CDU, CSU und FDP für politische Issues

Issues <sup>1</sup>	Rangordnung <sup>2</sup>				Befürwortung/Ablehnung <sup>3</sup>			
	SPD	FDP	CDU	CSU	SPD	FDP	CDU	CSU
<i>1. Valenzissues</i>								
1.1 Arbeitslosigkeit	83	51	16	44	+1.9	+1.5	+1.7	+1.7 <sup>4</sup>
1.2 Inflation	33	53	63	68	+1.5	+1.5	+1.8	+1.8
1.3 Umweltschutz	48	53	21	12	+1.7	+1.5	+1.3	+1.1
1.4 EG-Integration	28	22	42	39	+1.6	+1.3	+1.7	+1.5
1.5 Chancengleichheit	19	15	7	4	+1.6	+1.4	+1.1	+0.9
1.6 EG contra Supermächte	4	6	9	12	+1.3	+1.1	+1.4	+1.5
1.7 Regionale Unterschiede	15	7	7	7	+1.5	+1.1	+1.2	+1.3
<i>2. Positionissues</i>								
	Rangordnung <sup>2</sup>				Konfliktpotential <sup>5</sup>			
2.1 Ausbau Kernenergie	16	53	42	60	+ .61	+ .56	+	+
2.2 Einkommensdifferenzen	13	5	5	2	+	+ .65	+ .60	+ .53
2.3 Kontrolle Multis	22	10	2	2	+	+	+ .41	+ .28
2.4 Abtreibung	2	4	54	8	+	+	- .38	- .32
2.5 Kampf Terrorismus	2	5	10	21	- .69	- .51	+	+
2.6 Eigene Bedürfnisse/Entwicklungshilfe	7	7	2	3	- .37	- .40	+ .52	+ .52
2.7 Militärhaushalt	2	2	12	13	- .20	- .32	+ .29	+ .27
2.8 Öffentliche Kontrolle	3	5	6	4	-	+ .64	+ .28	+ .31

## 1 Originaltexte der Kategorien:

- 1.1 Kampf gegen Arbeitslosigkeit
- 1.2 Kampf gegen Inflation
- 1.3 Größere Anstrengungen zum Schutz der Umwelt
- 1.4 Die europäische Einigung vorantreiben
- 1.5 Verwirklichung des Prinzips der Chancengleichheit von Mann und Frau
- 1.6 Die Interessen Europas gegenüber den Supermächten verteidigen
- 1.7 Entwicklungen von Maßnahmen zum Abbau regionaler wirtschaftlicher Unterschiede
  - 2.1 Die Kernenergie weiterentwickeln, um unsere zukünftigen Energieprobleme lösen zu können
  - 2.2 Verringerung der Einkommensunterschiede
  - 2.3 Bedeutend schärfere Kontrollen der Aktivitäten von multinationalen Konzernen
  - 2.4 Frauen sollten über Schwangerschaftsunterbrechung selbst entscheiden
  - 2.5 Die strengsten Strafen im Kampf gegen Terrorismus einführen
  - 2.6 Entwicklungshilfe sollte stärker unseren eigenen Bedürfnissen angepaßt werden
  - 2.7 Erhöhung des Verteidigungshaushalts
  - 2.8 Das Ausmaß öffentlicher Kontrolle über private Unternehmen verringern

2 Prozentanteile derjenigen, die das jeweilige Problem als eines der drei wichtigsten einstufen

3 Mittelwerte auf einer 5-Punkte-Skala

4 + = positive inhaltliche Bewertung/ - = negative inhaltliche Bewertung

5 Konfliktindex von Niedermayer: Konfliktpotential der innerparteilichen Konfliktissues, + = Mehrheitsmeinung pro Issue, - = Mehrheitsmeinung contra Issue, 1.0 = größtmöglicher Konfliktgrad

## Quellen:

Europawahlstudie.

Hendrik van Schuur, *Structure in Political Beliefs*, Amsterdam: CT Press 1984, S.272/273Oskar Niedermayer, *Zur parteiinternen Verankerung der bestehenden Koalitionsstruktur im Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, IVS-Papers Nr. 2, September 1980, S.21/22

### Kernenergie

Die Programmaussagen der SPD können als eindeutiger Beleg für die These gelten, daß bei innerparteilich umstrittenen Fragen keine Festlegung auf eine der konkurrierenden Zielvorstellungen erfolgt. In ihrem Wahlprogramm des Jahres 1980 sprach sich die SPD jedenfalls für ein deutliches "sowohl als auch" aus: "Die Option für Kernenergie soll offengehalten, die Option, künftig auf Kernenergie verzichten zu können, soll geöffnet werden. Für die SPD gilt: Im Hinblick auf die Versorgungslage ist gegenwärtig ein Verzicht auf die Verwendung von Kernenergie ebensowenig vertretbar wie im Hinblick auf die noch offenen Sicherheits- und Entsorgungsprobleme ein forciertes Neubau von Kernkraftwerken."<sup>23</sup> Ebenso vage äußerte sich die Partei zur Lösung der Entsorgungsprobleme: Darüber könne erst "nach Prüfung der Alternativen ... entschieden werden"<sup>24</sup>. Die Strategie der Konfliktlösung liegt hier eindeutig in der Vertagung der Entscheidungsfindung.

Ebenso heftig umstritten wie in der SPD war die Frage des Ausbaus der Kernenergie innerhalb der FDP. Entgegen der knapp gehaltenen Darstellung dieses Problems muß die umfangreiche und detaillierte Thematisierung im FDP-Wahlprogramm zunächst überraschen. Die FDP hielt hier einen kurzfristigen Verzicht auf die Nutzung von Kernenergie für unmöglich<sup>25</sup>, wollte jedoch versuchen, den Einsatz insbesondere durch Energiesparmaßnahmen soweit wie möglich zu beschränken. "Für den Zeitraum und das Ausmaß der Anwendung der Kernenergie verweist die FDP auf ihre Beschlüsse von Kiel 1977, Mainz 1978 und Bremen 1979"<sup>26</sup>, so daß der Leser des Wahlprogramms kaum in der Lage ist, sich unmittelbar eine konkrete Vorstellung über die Ziele der Partei zu machen. Eine Entscheidung über Neubaugenehmigungen von Kernkraftwerken machte die Partei abhängig von sicheren End- und Zwischenlagerungsmöglichkeiten und positiven geologischen Gutachten. Insgesamt betrachtet wird hier eine Strategie der Konsensfindung erreicht, in deren Mittelpunkt nicht mehr die umstrittene Frage des Ausbaus der Kernenergie steht, sondern die Sicherheit und das Entsorgungsproblem. Die Partei war in der Lage, dem Wähler hierzu eine Vielzahl von kurz- und mittelfristig angelegten konkreten Lösungsvorschlägen anzubieten.

Die CDU/CSU sprach sich als einzige Partei eindeutig für den Ausbau der Kernenergie aus. Unter den Politikern von CDU und CSU entsprach diese Position auch der Mehrheitsmeinung, so daß bei der hohen Priorität, die dieses Ziel in beiden Parteien besitzt, eine Mehrheitsentscheidung durchgesetzt werden konnte.

23 *SPD-Bundestagswahlprogramm: Sicherheit für Deutschland. Wahlprogramm 1980*, beschlossen von der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands auf dem Wahlparteitag in Essen 9./10. Juni 1980, Herausgeber: Vorstand der SPD, Abteilung Presse und Information, Druck: Druckhaus Deutz GmbH, Köln, S. 1-47, hier S. 18.

24 Ebd.

25 Vgl. *FDP-Bundestagswahlprogramm: F.D.P. Die Liberalen, Unser Land soll auch morgen liberal sein. Wahlprogramm 1980*, beschlossen vom Parteitag in Freiburg, am 7. Juni 1980, S. 1-98, hier S. 63.

26 Ebd., S.59.

Tabelle 7: Wahlprogramme 1980: Prozentuale Verteilung politischer Positionen in Politikfeldern<sup>1</sup>

	Außenpolitik			Verteidigung			Infrastruktur			Bildung		
	SPD	FDP	CDU	SPD	FDP	CDU	SPD	FDP	CDU	SPD	FDP	CDU
101	4.6	1.9	3.5	-	0.8	0.4	-	-	-	-	-	-
102	0.7	-	1.5	-	-	1.5	-	-	0.8	-	-	-
103	-	0.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
104	-	-	0.8	1.1	1.9	3.5	-	-	-	-	-	-
105	-	-	-	4.2	1.0	0.8	-	-	-	-	-	-
106	-	0.2	0.4	2.1	1.6	1.9	-	-	-	-	-	-
107	3.9	4.4	2.3	-	0.2	-	-	0.2	-	-	-	-
108	4.2	3.1	2.7	-	-	-	-	0.2	-	-	0.2	-
109	-	-	0.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
110	-	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
201	0.4	1.1	2.3	-	-	-	-	0.2	-	-	1.1	0.4
202	-	0.5	-	-	0.2	-	0.4	0.2	0.8	-	0.7	1.3
203	-	-	-	0.4	-	-	-	0.2	-	-	0.4	0.7
204	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
301	-	-	-	-	-	-	-	0.3	-	-	-	-
302	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
303	-	-	-	-	-	-	-	0.2	-	-	0.2	-
304	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
305	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
401	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
402	-	-	-	-	-	-	-	0.2	-	-	-	-
403	-	0.2	-	-	-	-	0.4	0.5	-	-	-	-
404	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
405	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
406	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
407	0.4	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
408	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	-	-	-
409	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
410	-	0.2	-	-	-	-	-	0.2	-	-	0.2	-
411	-	0.3	0.4	-	-	-	10.3	10.0	3.5	-	1.1	2.6
412	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.8	-
413	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
414	-	-	-	-	-	-	0.4	-	-	-	-	-
501	-	0.5	-	-	-	-	1.1	8.1	0.8	-	-	-
502	-	0.2	-	-	-	-	-	-	2.7	-	3.9	2.9
503	0.4	-	-	-	-	0.4	0.4	-	-	-	1.1	0.8
504	-	-	-	-	0.2	-	-	0.3	-	-	0.4	0.8
505	-	-	-	-	-	-	-	0.2	-	-	-	-
506	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.8	4.5
507	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.5
601	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
602	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
603	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	-
604	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.8
605	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
606	-	-	0.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
607	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.3	-
608	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
701	-	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	-
702	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
703	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
704	-	-	-	-	-	-	0.7	-	-	-	-	-
705	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.7	-
706	-	-	-	1.1	0.8	-	-	-	-	-	2.1	-

1 Basis der Prozentuierung: SPD:283, FDP:619, CDU/CSU:260; Probleme ohne identifizierbare Position: SPD:2, FDP:26, CDU/CSU:4

2 Klassifikationsschema für die vergleichende Analyse von Wahlplattformen (nach Budge, Robertson, Hearl, s. Anm. 17)

101 Spezielle auswärtige Beziehungen -positiv-	108 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft/Europa -positiv-	301 Dezentralisation -positiv-
102 Spezielle auswärtige Beziehungen -negativ-	109 Internationalismus -negativ-	302 Dezentralisation -negativ-
103 Dekolonisation	110 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft/Europa -negativ-	303 Leistungsfähigkeit der Regierung
104 Militär -positiv-	201 Freiheit/Menschenrechte	304 Korruption
105 Militär -negativ	202 Demokratie	305 Autorität der Regierung
106 Frieden	203 Konstitutionalismus -positiv-	401 Unternehmertum
107 Internationalismus -positiv-	204 Konstitutionalismus -negativ-	402 Anreize für unternehmerische Tätigkeit
		403 Geregelter Kapitalismus

	Recht Innen			Sozialpolitik			Wirtschaft			Finanzpolitik		
	SPD	FDP	CDU	SPD	FDP	CDU	SPD	FDP	CDU	SPD	FDP	CDU
101	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
102	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
103	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
104	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
105	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
106	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
107	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	-	-	-
108	-	-	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-
109	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
110	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
201	1,4	4,5	2,3	-	1,0	0,8	-	0,2	0,8	-	0,2	-
202	1,4	3,6	0,8	0,7	0,7	0,4	-	-	-	-	-	-
203	2,1	2,4	0,8	-	0,2	-	-	-	-	0,4	0,5	-
204	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
301	-	0,2	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
302	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
303	1,8	2,1	2,3	-	0,2	-	-	-	-	-	-	-
304	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
305	0,4	0,7	3,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
401	-	0,2	-	-	0,2	-	-	-	-	-	-	-
402	-	-	-	-	-	-	0,4	0,5	2,7	-	-	-
403	1,1	0,7	-	-	-	-	1,1	1,0	1,5	-	-	0,4
404	-	-	-	-	-	-	0,4	1,9	1,2	0,4	-	-
405	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
406	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
407	-	-	-	-	-	-	0,4	0,3	-	-	-	-
408	-	-	-	-	-	-	0,7	0,3	0,8	-	-	-
409	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	0,2	-
410	-	0,2	-	-	-	-	2,1	1,0	3,1	-	-	-
411	0,4	-	0,4	0,7	0,2	0,4	1,1	0,8	2,3	-	-	-
412	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
413	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
414	-	-	1,5	-	-	-	0,7	0,5	0,4	0,4	2,6	5,4
501	-	0,2	-	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-
502	-	0,2	-	-	0,3	-	-	-	-	-	-	-
503	2,8	0,5	3,1	-	-	0,4	-	-	0,4	0,7	-	0,4
504	1,1	1,5	1,5	8,5	4,2	5,8	1,8	0,2	-	0,4	-	-
505	-	-	-	0,7	0,2	-	-	-	-	-	-	-
506	0,4	0,2	-	-	0,3	0,4	-	-	-	-	0,2	-
507	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
601	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
602	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
603	-	-	2,7	1,1	0,5	3,9	-	-	-	-	-	0,4
604	-	-	-	-	0,7	-	-	-	-	-	-	-
605	0,7	0,8	1,9	0,4	0,3	-	-	-	0,2	-	-	-
606	1,1	0,2	2,7	1,4	0,2	0,8	-	-	-	-	-	-
607	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
608	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
701	2,1	0,2	0,4	-	-	-	2,5	0,7	0,4	-	-	-
702	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
703	-	-	-	-	-	-	-	0,7	2,3	-	-	-
704	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
705	1,4	1,1	0,4	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-
706	0,7	1,3	0,8	2,8	2,6	0,8	0,4	0,2	-	-	-	-

404 Wirtschaftliche Planung  
 405 Korporatismus  
 406 Protektion -positiv-  
 407 Protektion -negativ-  
 408 Wirtschaftliche Ziele  
 409 Keynesianische Nachfrage-  
 regelungen  
 410 Produktivität  
 411 Technologie und Infrastruktur  
 412 Zentrale Planwirtschaft  
 413 Verstaatlichung  
 414 Ökonomischer Konservatismus  
 und Leistungsfähigkeit  
 501 Umweltschutz

502 Kunst, Sport, Freizeit und Medien  
 503 Soziale Gerechtigkeit  
 504 Soziale Dienste -pro Expansion-  
 505 Soziale Dienste -anti Expansion-  
 506 Schulsystem -pro Expansion-  
 507 Schulsystem - anti Expansion  
 601 Verteidigung der nationalen  
 Lebensweise -positiv-  
 602 Verteidigung der nationalen  
 Lebensweise -negativ-  
 603 Traditionale Moral -positiv-  
 604 Traditionale Moral -negativ-  
 605 Ruhe und Ordnung  
 606 Nationale Aktion/Soziale

Harmonie  
 607 Gemeinschaft/Pluralismus/  
 Versäulung -positiv-  
 608 Gemeinschaft/Pluralismus/  
 Versäulung -negativ-  
 701 Arbeiterschaft -positiv-  
 702 Arbeiterschaft -negativ  
 703 Landwirtschaft und Landwirte  
 704 Sonstige wirtschaftlich definierte  
 Gruppen  
 705 Unterprivilegierte Minoritäten  
 706 Nichtwirtschaftlich definierte  
 Gruppen

### *Abtreibung*

Ob Frauen über einen Schwangerschaftsabbruch selbst entscheiden sollten, war innerhalb wie auch zwischen den Parteien umstritten. Während SPD und FDP diese Einstellung mehrheitlich befürworteten, stimmten CDU und CSU dagegen.

Auffällig ist hier die Abweichung in der Einschätzung der Bedeutung dieser Frage zwischen CDU und CSU. Während das Thema für die CDU-Politiker eine außerordentlich hohe Priorität besaß, scheint es für die CSU-Politiker von eher untergeordneter Bedeutung. In ihrem gemeinsamen Wahlprogramm wird das Thema nur mit einem Satz erwähnt: "Wir werden ein umfassendes Programm zum Schutz des ungeborenen Lebens entwickeln."<sup>27</sup> Diese vage Formulierung weist auf innerparteiliche Konflikte hin. Es steht zu vermuten, daß sich in der Frage des Schwangerschaftsabbruchs eine Konfliktfront zwischen liberal orientierten Positionen und entgegengerichteten Positionen der katholischen Kirche auftut.

Das Wahlprogramm der CDU/CSU trifft keine Aussagen darüber, wie ein Programm zum Schutz des ungeborenen Lebens aussehen soll. Allerdings wird zwischen den Zeilen ein Vorrang der Interessen des Kindes vor den Interessen schwangerer Frauen deutlich.

Entgegen den starken innerparteilichen Konflikten in der CDU/CSU waren sowohl die SPD- als auch die FDP-Politiker mehrheitlich der Ansicht, daß Frauen selbst über einen Schwangerschaftsabbruch entscheiden sollten. Diese Mehrheitsmeinungen spiegeln auch ihre Wahlprogramme wider. Die SPD sprach sich in ihrem Wahlprogramm für einen Schwangerschaftsabbruch ohne Druck und Diskriminierung aus und wollte Modellprogramme zum Schutz des ungeborenen Lebens durch Beratung und Hilfe für Frauen in Konfliktsituationen entwickeln. Einen wesentlichen Schritt weiter ging die FDP. Ihrer Meinung nach war eine Fristenregelung nicht verfassungswidrig. Kurzfristig wollte auch die FDP die Arbeit der Beratungsstellen intensivieren. Dabei wäre es Aufgabe der Familienpolitik, "Schwangerschaftsabbrüche aus wirtschaftlicher Notlage überflüssig zu machen und Abbrüche aufgrund sozialer Konfliktsituationen weitgehend einzuschränken".<sup>28</sup>

Insgesamt betrachtet, können aufgrund des explorativen Charakters der Analyse nur vorsichtige Schlußfolgerungen über die Auswirkung innerparteilicher Konflikte gezogen werden. Die Tatsache, daß in den meisten Fällen hoher innerparteilicher Konflikte die Formulierungen in den Wahlprogrammen knapp, vage und kurz gehalten sind, spricht jedoch für die These, daß bei Zielkonflikten eine Strategie verfolgt wird, die die Entscheidungsfindung ausklammert oder vertagt. Eine Möglichkeit, Konflikte zu vermeiden, verdeutlicht das Beispiel der Kernenergiefrage im Wahlprogramm der FDP. Hier wird eine Konsensstrategie gefunden, die in der Umdefinition des Problems liegt.

<sup>27</sup> CDU/CSU-Bundestagswahlprogramm: Bundestagswahl 1980. Für Frieden und Freiheit in der Bundesrepublik und in der Welt. Das Wahlprogramm der CDU/CSU, S. 1-32, hier S.20.

<sup>28</sup> FDP-Bundestagswahlprogramm (Anm. 25), hier S. 35.

### 3. Zusammenfassung

Die Situation der Bundestagswahl 1980 war dadurch gekennzeichnet, daß die beiden Koalitionspartner SPD und FDP die klare Absicht geäußert hatten, im Falle eines Wahlsieges das bisherige Regierungsbündnis fortzusetzen.

Vergleicht man indes die Wahlprogramme der Parteien miteinander, dann treten weitaus mehr Übereinstimmungen zwischen CDU und FDP zutage als zwischen den Koalitionsparteien FDP und SPD. So unterschied sich das Wahlprogramm der SPD von den Wahlprogrammen der CDU und der FDP in den Themenprioritäten im Bereich der Infrastrukturpolitik und bei den Positionen der Verteidigungs-, der Wirtschafts- und der Finanzpolitik. Ein programmatisches Regierungsbündnis von SPD und FDP gegen die Oppositionspartei CDU/CSU wurde nur in der Themenstellung der Sicherheitspolitik erkenntlich. Alle drei Parteien divergierten im Bereich Rechts- und Innenpolitik sowohl in ihren programmatischen Themenprioritäten als auch in den Positionen. Alle anderen Politikfelder wiesen einen ausgeprägten Allparteienkonsens auf. Themen und Positionen der Außenpolitik, der Bildungs- und der Sozialpolitik divergierten kaum zwischen den Wahlprogrammen der drei Parteien. Auch die Themenstellungen der Wirtschafts- und der Finanzpolitik waren in den Wahlprogrammen sehr ähnlich.

Besonders hervorzuheben sind die programmatischen Unterschiede zwischen den Koalitionspartnern SPD und FDP in der Wirtschaftspolitik, die schließlich im Jahr 1982 den Bruch der Koalition herbeiführten. Grundlegende Unterschiede der Koalitionspartner über die Wege der Bekämpfung der Wirtschaftsprobleme hatten bereits im Sommer 1981 eine Koalitionskrise ausgelöst, als sich die Regierung über den Haushalt 1981 einigen mußte. Während die FDP der Wirtschaftskrise durch eine Einschränkung des staatlichen Anteils bei gleichzeitiger Stärkung des privaten Sektors in möglichst vielen Bereichen, d.h. Stärkung der Angebotsseite, begegnen wollte, sprach sich die SPD mit einer Beibehaltung des Staatsanteils bei Umstrukturierung der wirtschafts- und sozialpolitischen Bereiche für die Stärkung der Nachfrage aus. Diese grundlegenden Differenzen zwischen SPD und FDP in der Wirtschafts- und in der Finanzpolitik konnten ebenso wie die Nähe von CDU/CSU und FDP in diesen Fragen bereits aus dem Wahlprogramm 1980 abgelesen werden.

Dieses Ergebnis wird durch die Tatsache erhärtet, daß sich die Einstellungen der Spitzenpolitiker aller drei Parteien gerade in den Bereichen Wirtschafts- und Finanzpolitik, wie auch in den Bereichen Außenpolitik, Infrastrukturpolitik und Bildungspolitik in den Wahlprogrammen wiederfanden. Auf diesen Politikfeldern konnten die Wahlprogramme 1980 eindeutig als Indikatoren für die programmatischen Absichten der Parteipolitiker gelten.

Ein Auseinanderklaffen von Themenprioritäten der Politiker und Themenprioritäten in den Wahlprogrammen wurde dagegen insbesondere in den Bereichen Rechts- und Innenpolitik festgestellt. In verteidigungspolitischen Fragen wichen FDP- und CDU-Politiker, in sozialpolitischen Fragen wichen SPD und FDP-Politiker von ihren Parteiprogrammen ab. Es kann vermutet werden, daß auf der einen Seite viele der Prioritäten der

Spitzenpolitiker als nicht unmittelbar werbewirksam betrachtet werden, auf der anderen Seite die Parteien versuchen, manche Gebiete besonders hervorheben und diese programmatisch zu "besetzen". Ein weiterer divergenter Einflußfaktor kann in der Auswirkung innerparteilicher Konflikte gesucht werden. Je stärker die innerparteilichen Konflikte ausgeprägt sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß das entsprechende Thema in den Wahlprogrammen nur sehr kurz und vage behandelt wird - selbst dann, wenn dieses Thema innerparteilich einen großen Stellenwert besitzt.

Insgesamt betrachtet, erscheinen Wahlprogramme wesentlich aussagekäftiger als es das allgemeine Vorurteil wahrhaben will. Trotz weitgehender Konsensbereiche werden unterschiedliche parteipolitische Profile deutlich erkennbar. Zumindest zum Zeitpunkt 1980 bestand das Problem für den Wähler nicht etwa darin, daß die Parteien in ihren Wahlprogrammen keine unterschiedlichen Politikziele angeboten hätten; vielmehr mußte dem aufmerksamen Leser der Wahlprogramme unerfindlich bleiben, welche Politik die Koalition denn letztlich in Anbetracht der entgegengesetzten Ziele der Koalitionspartner auf vielen wichtigen Politikfeldern verfolgen würde. Dieses Ergebnis läßt darauf schließen, daß die in der Literatur vertretene Annahme, Koalitionsparteien würden in ihren Programmentwürfen abweichende Politikpositionen ihrer Koalitionspartner berücksichtigen, so nicht aufrechterhalten werden kann. Es ist vielmehr zu vermuten, daß Wahlprogramme auch als Standortbestimmungen der Parteien in Koalitionsverhandlungen eingesetzt werden und deswegen in den Politikbereichen besonders kontrastreich formuliert werden, in denen in kommenden Koalitionsverhandlungen harte Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern zu erwarten sind.

Insgesamt, so das Fazit, kann der Wähler die anlässlich von Wahlen offerierten programmatischen Angebote der Parteien durchaus ernst nehmen. Soweit es sich nicht um innerparteilich umstrittene Politikoptionen handelt, legen die Parteien in ihren Wahlprogrammen durchaus alternative Angebote vor. Auch der Vergleich von Politikprioritäten in Wahlprogrammen und von Parteipolitikern zeigt, daß die - demokratisch legitimierten und veröffentlichten - Zielsetzungen der Parteien in vielen Bereichen von den Akteuren getragen werden und damit praxisrelevant sind.