

Am 23. Mai 1979 wählte die Bundesversammlung in der Bonner Beethovenhalle den Christdemokraten Karl Carstens als Nachfolger von Walter Scheel zum fünften Bundespräsidenten. Als Präsident des Bundestages hatte Carstens das Wahldatum, den dreißigsten Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat, selbst bestimmt und damit ein bewusstes Bekenntnis zur Bundesrepublik abgelegt. Im Deutschland- und Identitätsdiskurs seiner Zeit behielt er die deutsche Nation allerdings stets im Auge. Die Aussage von Scheel am 17. Juni 1978 im Bundestag anlässlich des fünfundzwanzigsten Jahrestages des Volksaufstands in der DDR, dass ein „Anfang mit der Einheit Deutschlands“ bereits gemacht worden sei, dieser Anfang „hier bei uns“, im freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat zu finden sei, hätte auch von Carstens stammen können. Beide sahen die Stärkung der Bundesrepublik als beste Deutschlandpolitik an.

Die Inhalte der Reden und Interviews des alten und neuen Bundespräsidenten waren überhaupt in vielen Punkten deckungsgleich, natürlich nicht in allen und wenn doch, dann durchaus mit verschiedenen Akzenten. Aber eine Kontinuität war unverkennbar. Beide Präsidenten wiesen auf die Gefährdung der Freiheit des Individuums infolge des technischen Fortschritts hin, beide stellten immer wieder die normativen und institutionellen Grundlagen des Staates in den Vordergrund, und in außenpoliti-

scher Hinsicht vertraten sie mit der Westbindung und ihrem Engagement für die europäische Integration gleiche Vorstellungen. Scheel, neben Willy Brandt einer der beiden Gründerväter der sozial-liberalen Koalition, war mit Carstens jedenfalls durch mehr Gemeinsamkeiten verbunden als mit seinem unmittelbaren Amtsvorgänger Gustav Heinemann.

Arnulf Baring hat 1982 ausgeführt, eines Tages werde man in einer historischen Rückschau vielleicht die Regierungen Kohl/Genscher und Schmidt/Genscher als benachbart, gleichgerichtet empfinden und in eine Rubrik einordnen, nämlich als Phasen des Bemühens um Stabilität und Solidität. Als Zäsur wählte Baring also das Jahr 1974, nicht etwa die Jahre 1969 und 1982, den Beginn und das Ende der sozial-liberalen Koalition. An diese Einschätzung anknüpfend, könnten auch die jeweils fünfjährigen Präsidentschaften von Scheel und Carstens als eine Einheit verstanden werden. Ende der 1970er-Jahre war ein solches Urteil allerdings nicht zu vernehmen.

Umstrittene Wahl

Die Wahl des Staatsoberhauptes 1979 war umstritten wie keine Wahl davor und danach. Das hatte mehrere Ursachen: In erster Linie war es Karl Carstens, auf den sich die Diskussionen fokussierten. Drei gewichtige Gründe schienen gegen ihn zu sprechen. Erstens war Carstens Mitglied der NSDAP gewesen. Zweitens wurde der Vorwurf erhoben, er habe vor dem parlamentarischen Untersuchungs-

ausschuss in der Spionageaffäre Günter Guillaume im Oktober 1974 – genauer: bei der Frage nach Waffengeschäften des Bundesnachrichtendienstes – bewusst falsch ausgesagt. Drittens verkörperte der Präsidentschaftskandidat der CDU/CSU für viele Bürger den Typus eines rechtskonservativen Politikers, ganz im Gegensatz zu Scheel, der hohes Ansehen genoss und als Idealbesetzung galt. Die Tatsache der (im Übrigen rein formalen) NSDAP-Mitgliedschaft Carstens' erfuhr eine Relativierung, als in der Öffentlichkeit bekannt wurde, dass auch Scheel dieser Partei angehört hatte. Der Vorwurf, in gewerbsmäßigen Waffenhandel des BND verstrickt gewesen zu sein, entbehrte jeder Grundlage. Und von seiner Herkunft, seiner Ausbildung sowie seinem beruflichen und politischen Lebensweg her war Carstens ein Mann, dessen Denken und Handeln sowohl durch liberale als auch konservative Elemente bestimmt waren.

Die Kandidatur und schließlich die Wahl von Carstens waren aber auch deshalb besonders umstritten, weil sie mit einem „Machtwechsel“ in Bonn in Verbindung gebracht wurden. Unabhängig von der Frage, ob die Wahl eines Bundespräsidenten überhaupt eine politische Wende fördern kann, war dies damals eine gängige Sicht, in zustimmender wie in ablehnender Weise. Was die einen stark befürchteten, das erhofften die anderen: einen politischen Wechsel, die Ablösung der sozial-liberalen Koalition durch eine von der Union dominierte Bundesregierung, aber auch eine geistig-moralische Wende. Die Mehrheitsverhältnisse in der Bundesversammlung legten eine solche Auffassung durchaus nahe: Sie umfasste 1036 Mitglieder, 531 der CDU/CSU, 438 der SPD, 66 FDP-Mitglieder und einen fraktionslosen Abgeordneten des Bundestags. Die Ergebnisse, welche die Unionsparteien seit den Wahlen zum Bundestag im Oktober 1976 dort

und auf Landesebene eingefahren hatten, wirkten sich nunmehr zu ihren Gunsten aus. In der Bundesversammlung genügte im Mai 1979 theoretisch ein Wahlgang, um den Bewerber der CDU zum Amtsinhaber zu bestimmen, und so kam es am Ende auch: Auf Carstens entfielen im ersten und einzigen Wahlgang 528 Stimmen, auf die Kandidatin der SPD, die Vizepräsidentin des Bundestags, Annemarie Renger, 431. Es gab außerdem 72 Enthaltungen und eine ungültige Stimme.

Auffällige Enthaltung

Die Wahl von Carstens war keine Überraschung mehr. Gerüchte, dass sich einige Mitglieder der CDU/CSU nicht für ihn, sondern für Scheel entscheiden könnten, waren völlig abwegig. Es war von vornherein klar, dass die Unionsparteien ihre Mehrheit in der Bundesversammlung im Sinne ihres eigenen Kandidaten nutzen würden. Für einen Paukenschlag sorgten allerdings die Freien Demokraten. Es ist anzunehmen, dass sie sich ohne Ausnahme der Stimme enthielten. Das war höchst auffällig, denn eigentlich hätte erwartet werden können, dass die FDP – als einer der Bündnispartner der sozial-liberalen Koalition – für die Bewerberin der SPD, für Renger, votieren würde.

So war es kein Zufall, dass im unmittelbaren Vorfeld der Bundesversammlung und kurz nach dem 23. Mai 1979 nicht primär der neue Bundespräsident im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stand, sondern die Medien ausführlich über den Zustand der Bonner Regierungskoalition berichteten – und das in einer zum Teil vernichtenden Form. Das Verhalten der Liberalen wurde nicht selten als Zeichen für einen politischen Machtwechsel gedeutet, für ihre Absicht, bald den Partner zu tauschen, das heißt, ein Regierungsbündnis mit der CDU/CSU einzugehen.

Die Führungsspitzen von SPD und FDP hatten sich zunächst darüber ge-

einigt, für den ersten Wahlgang in der Bundesversammlung keinen Kandidaten aufzustellen. Für den Fall, dass Karl Carstens dort keine Mehrheit finden sollte – was, nüchtern betrachtet, ziemlich unwahrscheinlich war –, hofften sie, Walter Scheel in einem zweiten Wahlgang ins Rennen schicken zu können. Der Amtsinhaber erklärte aber in ganz realistischer Einschätzung der Situation schon am 6. März 1979, auf eine Bewerbung verzichten zu wollen. Am 5. März 1979 hatten sich nämlich 529 der 531 Delegierten der CDU/CSU in der Bundesversammlung für die Nominierung von Carstens als Präsidentschaftskandidaten ausgesprochen.

Dass SPD und FDP anfänglich von der Aufstellung eines Koalitionskandidaten Abstand nahmen, war nur konsequent. Die Sozialdemokraten wollten es unbedingt vermeiden, die Geschlossenheit der Koalition aufs Spiel zu setzen. Einen Bewerber zu küren, der nicht die volle Unterstützung der Freien Demokraten finden würde, konnte nicht in ihrem Interesse liegen. Der FDP war hauptsächlich daran gelegen, keinen Sozialdemokraten wählen zu müssen: nicht nur wegen latenter Spannungen im Regierungsbündnis, sondern auch um ihr von der Union gefördertes Image von der untrennbar mit der SPD verbundenen „Blockpartei“ abzustreifen und sich andere Koalitionsoptionen zu erhalten.

Diese Rechnung ging jedoch nicht auf. Vor allem an der Basis der SPD wurde der Unmut darüber immer vernehmlicher, dass sie als eine der großen Volksparteien auf die Nominierung eines eigenen Präsidentschaftskandidaten verzichtete. Ihre Führung unter Willy Brandt sah sich deshalb gezwungen, die Absprachen mit der FDP aufzugeben. Die Parteiführungen tagten erneut, mit dem Ergebnis, dass nun ein parteiloser Bewerber präsentiert werden sollte. Ein solcher Kandidat bot einige Vorteile: Mit ihm ließ sich im Sinne

der SPD die Geschlossenheit der Koalition beweisen, und die Liberalen hätten keinen Sozialdemokraten wählen müssen. Zwei prominente Namen wurden damals gehandelt: Carl Friedrich von Weizsäcker und Marion Gräfin Dönhoff. Die Krux war aber die, dass beide ablehnten. Offenbar hatten sie an einer aussichtslosen Zählkandidatur kein Interesse. Ganz zum Schluss nominierte die SPD dann Annemarie Renger, während die FDP beschloss, in der Bundesversammlung am 23. Mai 1979 Stimmenthaltung zu üben.

Zunehmende Distanz

Die ursprüngliche Entscheidung, keinen Kandidaten der beiden Koalitionsparteien aufzustellen, wurde in den Medien überwiegend negativ beurteilt. Der revidierte Beschluss, es mit einem Bewerber ohne Parteizugehörigkeit zu versuchen, fand – obwohl Weizsäcker und Dönhoff selbst positiv aufgenommen wurden – ebenfalls meistens keine gute Bewertung. Diese Lösung besaß zu sehr den Charakter eines Minimalkompromisses. Als schließlich Annemarie Renger von den Liberalen keine Stimmen erhielt, war für viele Kommentatoren klar, dass die Vertrauensgrundlage zwischen SPD und FDP stark beschädigt, wenn nicht zerstört war. Das Verhalten der Freien Demokraten wurde als symbolischer Akt verstanden, der nach Lage der Dinge das mögliche Ende der Koalition anzeigte. Die Äußerung von Genscher, dass die Gemeinsamkeit in der Ablehnung von Carstens bestehe, entbehrte sogar bei denen, die dem sozial-liberalen Bündnis wohlgesonnen gegenüberstanden, der Glaubwürdigkeit.

Aber weshalb distanzierte sich die FDP in einer derart spektakulären Weise von ihrem langjährigen Regierungspartner, der SPD? Die Geschichte der Partei in der sozial-liberalen Koalition gibt darauf eine Antwort. Die Aufbruchstim-

mung, die der Bildung des sozial-liberalen Bündnisses im Oktober 1969 folgte, war bereits Mitte der Siebzigerjahre verfliegen. Arnulf Baring hat einmal behauptet, die Koalition aus SPD und FDP sei schon 1973 „innerlich am Ende“ gewesen. Das mag übertrieben sein, richtig ist aber, dass das Regierungsbündnis einen anderen Charakter annahm. Dessen stärkste Klammer, das Ziel einer neuen Deutschland- und Ostpolitik, war mittlerweile entfallen, alle grundlegenden Vertragswerke mit Ausnahme des Prager Vertrags hatten ihren Abschluss gefunden. Die erste Ölkrise 1973/74 ließ Fragen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik naturgemäß in den Mittelpunkt der Regierungstätigkeit treten. Dabei zeigten sich, auch in der Folgezeit, immer häufiger unterschiedliche Meinungen zwischen den Bündnispartnern, nicht zuletzt weil der wirtschaftsliberale Flügel der FDP erstarkte, während das sozial-liberale Element in der Partei mehr und mehr einen Bedeutungsverlust erlitt.

Symptomatisch war das personelle Revirement des Jahres 1974: Scheel, einer der Protagonisten der Koalition und sozial-liberalen Ausrichtung der Partei, gab seine Funktionen als Vizekanzler, Außenminister und Parteivorsitzender auf, um für das Amt des Bundespräsidenten zu kandidieren. Willy Brandt, der andere Protagonist des sozial-liberalen Bündnisses, trat unter dem Eindruck der Affäre Guillaume von seinem Amt als Bundeskanzler zurück, die freilich nur den äußeren Anlass für seine Demission darstellte. Die Regierung Schmidt/Genscher, die auf Brandt und Scheel folgte, hatte, auch angesichts der äußeren Umstände, nämlich der zunehmenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, ein anderes, rationaleres Gesicht. Das musste nichts Schlechtes bedeuten, doch die Ansicht, dass es sich hier eher um ein Zweckbündnis als einen politischen Aufbruch zu

neuen Ufern handelte, war rasch vernehmbar.

Koalitionspolitische Auflockerung

Die FDP unter der Führung von Hans-Dietrich Genscher reagierte auf diese veränderte Situation mit einer Annäherung an CDU und CSU. Im Bereich der Außenpolitik konnte die Opposition so einen beachtlichen Erfolg erzielen. Der Ansatzpunkt waren dabei die deutsch-polnischen Vereinbarungen vom 9. Oktober 1975. Zu ihnen gehörten ein Abkommen über Renten- und Unfallversicherung, eine Vereinbarung über die „pauschale Abgeltung von Rentenansprüchen“, ein Abkommen über die Gewährung eines Finanzkredits an Polen und ein Protokoll betreffend Ausreisegenehmigungen für 120 000 bis 125 000 Deutschstämmige, die in Polen lebten. In den Unionsparteien stießen die Abmachungen auf scharfe Kritik. Sie wurden als „Wiedergutmachungsleistungen“ qualifiziert und abgelehnt.

Doch es gab auch eine Reihe von Unionsangehörigen, welche die Vereinbarungen nicht primär unter politischen, sondern humanitären Aspekten betrachteten, unter ihnen beispielsweise Richard von Weizsäcker und Rainer Barzel. Sie wollten die Möglichkeit der Ausreise für eine ganz beträchtliche Zahl von Menschen sichern. Nicht zuletzt ließen die Ministerpräsidenten Ernst Albrecht (Niedersachsen) und Franz Josef Röder (Saarland) ihre Bereitschaft zur Zustimmung erkennen. Beide steuerten in ihrem jeweiligen Bundesland auf eine Koalition mit der FDP zu, um eine tragfähige Regierungsmehrheit zustande zu bringen. Mag ihre Zustimmung auch rein taktisch bedingt gewesen sein, so war sie doch von großer Bedeutung, denn einige Teile der bilateralen Vereinbarungen vom Oktober 1975 waren im Bundesrat zustimmungspflichtig, und dort besaßen CDU und CSU mittlerweile die Mehrheit.

Der wichtigste Ansprechpartner für die FDP war Helmut Kohl. Der Vorsitzende der CDU hatte besonderes Interesse an einem Zugehen auf die Freien Demokraten, konnte sich daraus doch eine koalitionspolitische Auflockerung ergeben. Es gelang ihm, dem FDP-Vorsitzenden, Außenminister Genscher, eine klare Verbesserung der deutsch-polnischen Vereinbarungen abzurufen. Seine Bemühungen galten in erster Linie dem Ausreiseprotokoll, hier vor allem der „Offenhalte-Klausel“. Sie sollte gewährleisten, dass nicht nur ungefähr 120 000 Menschen ausreisen konnten, sondern über diese Zahl hinaus Ausreisegenehmigungen erteilt wurden. In einem ersten Schreiben Genschers an den polnischen Außenminister Stefan Olszowski vom 9. März 1976 hieß es dazu, dass auch in diesen Fällen die Genehmigungen „erteilt werden können“. Das war Kohl wegen der unverbindlichen Formulierung zu wenig. Nach Rücksprache mit Bundeskanzler Schmidt änderte Genscher sein Schreiben. Ausreisegenehmigungen sollten nun „erteilt werden“. Es entfiel also das Wort „können“. Das revidierte Schreiben Genschers vom 11. März wurde von der polnischen Seite bestätigt und somit völkerrechtlich verbindlich. Das war sowohl für die Regierungs- als auch die Oppositionsseite ein großer Erfolg. Im Bundesrat gaben schließlich alle Länder ihre Zustimmung zu den Vereinbarungen.

Auch auf der Ebene der Länder zeigten sich Tendenzen zu einer Auflockerung der koalitionspolitischen Fronten. Erstmals seit den Bundestagswahlen im November 1972 ging die FDP Bündnisse mit der CDU ein. Nach den Bundestagswahlen im Oktober 1976 unterbreitete der saarländische Ministerpräsident Röder der Partei wegen der seit 1975 bestehenden Patt-Situation im Landtag ein Angebot, das zu Beginn des folgenden Jahres zur Bildung einer christlich-liberalen

Koalition führte. Und auch in Niedersachsen kam um diese Zeit, Ende 1976/Anfang 1977, eine Koalition zwischen CDU und FDP zustande. SPD und FDP verfügten dort seit den Landtagswahlen 1974 über eine hauchdünne Mehrheit, Anfang 1976 war dennoch Ernst Albrecht als Nachfolger von Alfred Kubel (SPD) zum neuen Ministerpräsidenten gewählt worden. Im Saarland und in Niedersachsen setzte sich Genschers funktionales Verständnis von der FDP – als Mehrheitsbeschafferin für verschiedene Koalitionspartner, nicht als Partei mit fester programmatischer Prägung – durch. Doch der Spagat, den die Partei 1976/77 vollzog, drohte zu einer inneren Zerreißprobe zu werden: einerseits das Festhalten am Bündnis mit der SPD im Bund, andererseits die Distanzierung vom langjährigen Koalitionspartner durch Betonung einer Korrektivfunktion, etwa in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik; einerseits die Schaffung neuer (alter) Optionen in der Koalitionsarithmetik durch Bündnisse mit der CDU in mehreren Bundesländern, andererseits die Fortführung sozial-liberaler Koalitionen in anderen Ländern.

Krise und Bündnisfragen

So rutschte die FDP 1978 nicht unverschuldet in eine tiefe Krise. Bei den Wahlen zur hamburgischen Bürgerschaft und zum Niedersächsischen Landtag am 4. Juni dieses Jahres zeigte sich einmal mehr ihr traditionelles Manko: ihr geringer Anteil an Stammwählern. Wenn dann die Wechselwähler fortblieben, drohte der FDP der Verlust ihrer parlamentarischen Existenz. In der Hansestadt Hamburg setzte sie auf die Fortführung der sozial-liberalen Koalition, aber in Niedersachsen auf das seit eineinhalb Jahren bestehende Bündnis mit den Christdemokraten. Die Folge war, dass die FDP jeweils an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte, während die bisherigen Koalitions-

partner dort künftig für viele Jahre allein regieren konnten, die SPD in Hamburg und die CDU in Niedersachsen.

Die Freien Demokraten reagierten auf die vernichtenden Wahlniederlagen mit einer Art sozial-liberalen Renaissance. Der Wechsel an der Spitze des Innenministeriums im Juni 1978 vollzog sich nicht im Sinne einer weiteren Verstärkung des rechten Flügels wie noch im Oktober 1977, als auf Hans Friderichs als Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff folgte, der wichtigste Vertreter des Wirtschaftsliberalismus. Neuer Bundesinnenminister als Nachfolger von Werner Maihofer wurde damals Gerhart Rudolf Baum. Damit war eine linksliberale Kontinuität gewährleistet. In die Landtagswahlen in Bayern und Hessen im Oktober 1978 zog die FDP mit eindeutiger sozial-liberaler Ausrichtung. Auf dem Parteitag in Mainz im November 1978 erhielt die Parteiführung um Genscher einen Denktzettel, weil es ihr nicht gelang, die Delegierten für Lambsdorff als neues Präsidiumsmitglied zu gewinnen. Ein sozial-liberales Manifest wie die „Freiburger Thesen“ von 1971 kam allerdings nicht mehr zustande.

In den nächsten Monaten ergab sich für die FDP eine gewisse Stabilisierung. Doch die Partei hielt nicht lange konsequent an ihrem neuen Kurs fest. Am 23. Mai 1979 distanzierte sie sich in der Bundesversammlung wiederum – und dieses Mal in einer geradezu spektakulären Weise – von ihrem Koalitionspartner, der SPD. Der Phase der Offenhaltung verschiedener koalitionspolitischer Optionen 1975/76 bis Mitte 1978 folgte eine

erneute Ausrichtung auf das Bündnis mit der SPD. Knapp ein Jahr später, Mitte 1979, war bereits wieder ein Umschlag festzustellen. Zieht man aus einer solchen historischen Rückschau ein Fazit, dann bleibt festzuhalten, dass die FDP auf die Dauer nur mit einem klaren, eigenständigen Profil und einer klaren, einheitlichen Koalitionsaussage erfolgreich sein kann.

Dass Handlungsbedarf bestand, daran konnte jedoch Ende der 1970er-Jahre kein Zweifel bestehen. Der Druck verstärkte sich in den nächsten drei Jahren mehr und mehr – in dem Maße, in dem die sozial-liberale Koalition in den Strudel einer Krise geriet, der für die FDP das Ringen um ihre Existenz bedeutete. Aus der Sicht der FDP gab es zwei maßgebliche Gründe für ihre Entscheidung vom September 1982, die Koalition mit der SPD zu verlassen und ein Bündnis mit CDU und CSU zu schließen. Neben den koalitionsinternen Auseinandersetzungen – die sich von der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf Fragen der Sicherheitspolitik und der friedlichen Nutzung der Kernenergie ausweiteten – waren es die inneren Querelen in der SPD, die diesen dramatischen Schritt bestimmten. Eine Partei, welche die Stellung des Bundeskanzlers aus ihren eigenen Reihen zunehmend unterminierte, konnte kein idealer Bündnispartner mehr sein, auch nicht für ein Zweckbündnis. Befand sich die Koalition insgesamt in einer Krise, so konnte die SPD als große Volkspartei diese letztlich leichter überstehen als die FDP mit ihrer alles andere als stabilen Wählerbasis, so viel stand fest.

Mit der

Wirtschaftsordnung

wird sich die *Politische Meinung* im Juniheft befassen.

Unter anderem werden Beiträge von Ingrid Sehrbrock, Joachim Genosko, Michael Sommer, Hans Tietmeyer und Mathias Schäfer erscheinen.