

3. Suche nach neuen Wegen 1967-1973

Die Jahre 1967 bis 1969 bedeuteten für die deutschen Liberalen eine der schwierigsten Epochen in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, deren Erfahrungen sich tief in das Gedächtnis aller Beteiligten einprägten. Zu diesen leidvollen Erfahrungen trug nicht allein der Tatbestand bei, dass sich die FDP in Opposition zur Bundesregierung befand. Das hatte sie auch schon zwischen 1956 und 1961 getan. Viel schlimmer wirkten sich aber die Rahmenbedingungen für die Oppositionsrolle aus: Im Bundestag stand nämlich den 50 oppositionellen liberalen MdBs ein Block von über 450 Abgeordneten der CDU/CSU und SPD gegenüber. Der parlamentarische Handlungsspielraum der FDP-Fraktion war völlig eingeschränkt. Sie verfügte über keine Sperrminorität und war zudem vom Informationsfluss weitgehend abgeschnitten. Schließlich drohte - wie schon einmal - eine Wahlrechtsänderung. Die Große Koalition war mit dem Ziel angetreten, durch die Einführung eines Mehrheitswahlrechts nach englischem Muster den kleinen Parteien, das heißt natürlich in erster Linie der FDP, endgültig den Garaus zu machen. Obwohl die Große Koalition die wirtschaftlichen Probleme erstaunlich schnell in den Griff bekam, fand sie in der Bevölkerung keinen ungeteilten Beifall. Eine zweifache Protestbewegung kam auf. Der eine Ausgangspunkt waren die Universitäten, wo eine breite, stark marxistisch beeinflusste Studentenbewegung entstand, die sich selbst als "Außerparlamentarische Opposition" bezeichnete. Höhepunkt dieser Bewegung waren die großen Demonstrationen nach dem Anschlag auf den Studentenführer Rudi Dutschke Ostern 1968. Auch auf der rechten Seite des politischen Spektrums machte sich Unmut über die schwarz-rote Koalition breit. Anders als der studentische Protest von links fand dieser Protest von rechts auch Einzug in die Parlamente: Zwischen 1966 und 1969 übersprang die neu gegründete, rechts gerichtete National-Demokratische Partei (NPD) bei sieben Landtagswahlen die Fünf-Prozent-Hürde, in Baden-Württemberg erreichte sie dabei fast zehn Prozent. Damit hatte erstmals eine neue Partei den Einzug in die Landesparlamente geschafft. Das seit den fünfziger Jahren bestehende Drei-Parteien-System, in dem die FDP die einzige Alternative zu den beiden Volksparteien darstellte, schien in Frage gestellt.

Vor diesem Hintergrund vollzog sich in der FDP selbst eine tief greifende Wandlung auf dem Gebiet der Parteiprogrammatik. Als Absage an den mit der NPD aufkommenden neuen Nationalismus und mit deutlicher Kritik zu der zaghaften Ostpolitik der Regierung Kiesinger-Brandt suchten große Teile der Partei nach neuen Ansatzpunkten in der Ost- und Deutschlandpolitik, wobei man an Überlegungen der fünfziger Jahre (Deutschlandplan) anknüpfen konnte. Der wichtigste Anstoß kam im März 1967 von Hans Wolfgang Rubin, Schatzmeister der Bundespartei, durch seinen Aufsatz "Die Stunde der Wahrheit": "Wahr ist, dass die Bundesrepublik ein Produkt des Kalten Krieges ist und im Zeichen weltpolitischer Entspannung noch keinen rechten Platz und noch viel weniger ein rechtes Selbstverständnis gefunden hat." In der Konsequenz forderte Rubin eine den Realitäten angepasste Deutschland- und Ostpolitik, die "zum Ausgleich nationaler Gegensätze und zur Überwindung der die europäischen Länder trennenden Grenzen" beitragen sollte. In dieser viel beachteten Stellungnahme klang auch an, dass die FDP auch in der Innen- und Gesellschaftspolitik eine neue Linie suchen sollte: "Wahr ist, dass die gesellschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik keineswegs eindeutig positiv verlaufen ist. Starke konservative, häufig reaktionäre Kräfte haben die Schaffung einer informierten, einer wahrhaft offenen Gesellschaft anhaltend behindert und behindern sie noch. Sie gilt es, endgültig zu stoppen und den im Grundgesetz konzipierten liberalen Staat zu schaffen".

Diese Bemühungen um eine Neuorientierung des Liberalismus, die letztlich auf eine Öffnung nach links zielte, stießen aber auf innerparteiliche Widerstände. Insbesondere der Parteivorsitzende Erich Mende widersetzte sich heftig einem deutschlandpolitischen Kurswechsel. Auf dem Hannoveraner Parteitag 1967 konnten die Konflikte zwischen den verschiedenen innerparteilichen Richtungen noch einmal notdürftig überdeckt werden; ein Jahr später in Freiburg gab Mende dann sein Amt an Walter Scheel, einen Exponenten der neuen Linie, ab. Mit diesem Wechsel war zumindest in der Parteiführung der Weg für eine generelle Neubestimmung des liberalen Standortes im deutschen Parteiensystem frei. Wie Walter Scheel sich die künftige Rolle der FDP dachte, wurde bei der Wahl eines neuen Bundespräsidenten im März 1969 deutlich: Mit den Stimmen der FDP wurde der Sozialdemokrat Gustav Heinemann zum Nachfolger des CDU-Politikers Heinrich Lübke gewählt. Diese überraschende Annäherung an die

Sozialdemokratie, die sich in der programmatischen Entwicklung der FDP bereits angedeutet hatte, war schließlich dadurch erleichtert worden, dass erstens die SPD im Gegensatz zur CDU sich nun gegen ein neues Wahlrecht stellte und dass es zweitens in Nordrhein Westfalen seit Ende 1966 eine funktionierende Landesregierung von SPD und FDP gab. Allseits wurde die Wahl Heinemanns - wie der neue Bundespräsident selbst sagte - als ein "Stück Machtwechsel" interpretiert.

Um ein Haar aber wäre dieser "Machtwechsel" nicht über den Auftakt hinausgekommen. Zwar hatte die FDP mit ihrem Wahlprogramm deutlich Akzente für eine künftige, reformorientierte Zusammenarbeit mit der SPD gesetzt - "Das Angebot der FDP an ihre Wähler ist deshalb eine Innenpolitik vernünftiger Reformen, eine Wirtschaftspolitik des Fortschritts und eine selbstbewusste Außenpolitik" - und Walter Scheel wenige Tage vor der Bundestagswahl 1969 öffentlich für ein Zusammengehen mit der SPD ausgesprochen. Aber die Partei drohte im Wahlkampf zwischen den beiden Volksparteien zerrieben zu werden. Denn das beherrschende Thema waren die scharfen Auseinandersetzungen zwischen CDU/CSU und SPD - die immer noch zusammen in der Regierung saßen - um die künftige Wirtschaftspolitik. Dagegen konnte die FDP weder mit ihrer programmatischen Erneuerung noch mit ihrem neuen Image ("F.D.P.") viel Profil gewinnen. Die Konsequenz war, dass die Partei nur um Haaresbreite den Wiedereinzug in den Bundestag schaffte. 5,8 Prozent waren bis dahin - und bis heute - das schlechteste Wahlergebnis auf Bundesebene. Einem Verlust von 3,7 Prozent bei den Liberalen standen ein Gewinn von 3,4 Prozent bei der SPD und nur geringe Einbußen (minus 1,5 Prozent) bei der CDU/CSU gegenüber. Doch der Rückschlag wurde nach der Wahl in einen Triumph umgemünzt, was die FDP auch zwei Umständen verdankte: zum einen dem Scheitern der NPD an der Fünf-Prozent-Hürde, wodurch das Quorum für die absolute Mehrheit im Parlament entsprechend gesenkt wurde, und zum anderen dem entschiedenen Zugriff Walter Scheels, der die im Wahlergebnis liegende Chance erkannte. Denn, obwohl sie nicht über eine absolute Mehrheit der Stimmen verfügten (zusammen 48,8 Prozent), erhielten SPD und FDP doch die Mehrheit der Mandate (254 von 496). Walter Scheel und Willy Brandt gelang es, die wegen der knappen Mehrheit (zwölf Mandate) starken Bedenken in ihren eigenen Parteien gegen eine solche Koalition zu zerstreuen. Am 21.10.1969 wurde

Willy Brandt zum Bundeskanzler gewählt, fast 40 Jahre nach dem Rücktritt des letzten sozialdemokratischen Kanzlers. Walter Scheel wurde Außenminister und Vizekanzler, daneben saßen mit Hans-Dietrich Genscher (Innenminister) und Josef Ertl (Landwirtschaftsminister) noch zwei weitere Liberale im Kabinett, wo die FDP nun erstmals über zwei klassische und zentrale Ressorts verfügte.

Mit der Einsetzung der Regierung Brandt-Scheel war, wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung damals zutreffend schrieb, "die Nachkriegszeit (...) hierzulande zu Ende", in der der Wiederaufbau und die Integration Westdeutschlands in das westliche Bündnis im Vordergrund gestanden hatten. Die innen- und außenpolitischen Ziele der sozial-liberalen Koalition waren anders gelagert. Zum einen ging es darum, zu einem besseren Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten zu kommen. Damit wollte man sowohl den Frieden in Europa auf eine sicherere Basis stellen als auch die Situation der Deutschen jenseits von Elbe und Werra verbessern. Bei den Verhandlungen mit der Sowjetunion und mit Polen konnten rasche Fortschritte erzielt werden. Noch im Laufe des Jahres 1970 wurden ein deutsch-sowjetischer (Moskauer Vertrag) und ein deutsch-polnischer Vertrag (Warschauer Vertrag) abgeschlossen, an deren Zustandekommen Außenminister Scheel entscheidenden Anteil hatte. Mit diesen Verträgen sprachen sich sowohl die UdSSR und Polen als auch die Bundesrepublik Deutschland für einen Gewaltverzicht aus. Außerdem wurden die "bestehenden Grenzen Europas", also auch die seit 1945 existierende Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Polens, anerkannt. Die Bundesregierung verzichtete aber nicht auf das Ziel einer friedlichen Wiedervereinigung beider Teile Deutschlands, wie in einem von Walter Scheel vorgelegten "Brief zur Deutschen Einheit" ausdrücklich betont wurde.

Wesentlich schwieriger gestalteten sich die Gespräche mit der DDR-Führung, weil es hier grundsätzlich unvereinbare Standpunkte – Forderung nach staatlicher Anerkennung der DDR einerseits und Bekenntnis zur Einheit der deutschen Nation andererseits - gab. Erst Ende 1972 kam auch hier ein Kompromiss zustande. Durch den Grundlagenvertrag wurde das Verhältnis zwischen beiden deutschen Staaten geregelt, ohne dass die Bundesrepublik die DDR staatsrechtlich anerkannte. Das wichtigste Ergebnis dieses Vertrages aus der Sicht der Bundesregierung war, dass im

Vorfeld auch Regelungen für West-Berlin und seine Anbindung an die Bundesrepublik (Vier-Mächte-Abkommen) und für den Reiseverkehr in die DDR (Verkehrsvertrag) gefunden wurden.

Die oppositionelle CDU/CSU leistete mit allen Mitteln Widerstand gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt-Scheel. Angesichts der knappen SPD/FDP-Mehrheit im Bundestag suchte sie systematisch Abgeordnete aus den Koalitionsfraktionen abzuwerben. Aus Ablehnung gegen die Ostpolitik wechselten auch mehrere Bundestagsabgeordnete der FDP, darunter der ehemalige Parteivorsitzende Erich Mende und der frühere Minister Heinz Starke, zur CDU. Im April 1972 glaubte sich die CDU unter Führung Rainer Barzels stark genug, um die Regierung Brandt-Scheel abzulösen. Sie brachte ein konstruktives Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Brandt in den Bundestag ein. Obwohl völlig legal, stieß ein solches Vorgehen in der Bevölkerung keineswegs auf Zustimmung. Es kam zu spontanen Sympathiekundgebungen für die sozial-liberale Koalition. In der Debatte über den Misstrauensantrag drückte Walter Scheel das verbreitete Unbehagen gegen den Versuch der CDU, mit Hilfe von Überläufern eine andere Mehrheit im Parlament zustande zu bringen, aus. "Diese Regierung hat sich geschichtlich allein dadurch gerechtfertigt, dass sie mit ihrer knappen Mehrheit das geschaffen, was andere mit ihrer großen Mehrheit nicht erreichen wollten oder konnten: Unser Volk über seine Tabu-Schwelle hinwegzuführen, es von Illusionen wegzubringen, ihm auch harte Wahrheiten über seine Lage zu sagen und auf diese Weise die ihm nach zwei verlorenen Weltkriegen verbliebene, nationale Restsubstanz dauerhaft zu sichern. (...) Lassen Sie diesem Volk noch ein Jahr lang seinen inneren Frieden, stellen wir uns dann gemeinsam dem Urteil der Wähler!"

Nicht zuletzt der eindrucksvollen Rede des Außenministers war es zu verdanken, dass der CDU der Erfolg versagt blieb. Für das Misstrauensvotum fand sich keine Mehrheit im Bundestag. Aber auch die sozial-liberale Koalition hatte ihre parlamentarische Mehrheit verloren, so dass vorzeitige Neuwahlen eine Auflösung des parlamentarischen Patts erbringen musste. Der Wahlkampf drehte sich völlig um die Ost- und Deutschlandpolitik. Die Wahl belegte, wie sehr die Wähler hinter der

Entspannungspolitik der Regierung standen: Die SPD überflügelte erstmals die CDU (44,3 Prozent) und wurde mit 45,8 Prozent stärkste Partei, auch die FDP (8,5 Prozent) konnte kräftig zulegen. Ihre Neuorientierung hatte nun auch bei den Wählern Zustimmung gefunden.

Hinter diesem Plebiszit für die ost- und entspannungspolitischen Erfolge der Regierung Brandt-Scheel trat deren Innenpolitik im Bewusstsein der Öffentlichkeit zurück. Aber auch hier konnte sich die Bilanz der Regierung sehen lassen. Zahlreiche Reformen waren seit 1969 in Gang gekommen: beim § 218, in der Bildungspolitik, bei der Wehrdienstverweigerung, bei der Renten- und Krankenversicherung sowie bei der betrieblichen Mitbestimmung. Wert gelegt hatte die sozial-liberale Koalition dabei vor allem auf mehr "Chancengleichheit", weshalb sich die Reformen einerseits vor allem für eine Besserstellung der wirtschaftlich Schwächeren und sozial Benachteiligten und andererseits für mehr Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern einsetzten.

Dieser reformerische Aufbruch fand seine Entsprechung in der FDP-Programmatik. In Freiburg, wo 1968 bei den Führungspersonen der Wechsel vollzogen worden war, gab sich die Partei 1971 auf einem Parteitag ein neues Grundsatzprogramm. Das unter maßgeblicher Beteiligung von Werner Maihofer formulierte Programm verzichtete von vorneherein darauf, sich umfassend mit allen Politik-Feldern zu befassen. Statt dessen wurden Thesen zu vier gesellschaftspolitischen Bereichen - der Eigentumsordnung, der Vermögensbeteiligung, der betrieblichen Mitbestimmung und der Umweltpolitik - aufgestellt. Wichtig für das Selbstverständnis und das Erscheinungsbild der Partei wurde die Präambel, die die Stoßrichtung des neuen Programms deutlich bezeichnete: "Demokratisierung der Gesellschaft". Zum Teil im Rückgriff auf Friedrich Naumann und andere sozialliberale Denker vergangener Zeiten versuchten die Freiburger Thesen den klassischen Liberalismus in sozialer Hinsicht zu erweitern: "Freiheit im Glück des Menschen sind für einen solchen sozialen Liberalismus danach nicht nur eine Sache gesetzlich gesicherter Freiheits- und Menschenrechte, sondern gesellschaftlich erfüllter Freiheiten und Rechte. Nicht nur auf Freiheiten und Rechte als bloß formaler Garantien des Bürgers gegenüber dem Staat, sondern als soziale Chancen in der alltäglichen Möglichkeit der Gesellschaft kommt es ihm an."

Die Freiburger Thesen und die etwa zur gleichen Zeit veröffentlichte Streitschrift "Noch eine Chance für die Liberalen" von Karl-Hermann Flach, der in Freiburg zum Generalsekretär der FDP gewählt wurde, markierten den Höhepunkt der Erneuerung der FDP. Der deutsche Liberalismus hatte damit Anschluss an die Gegebenheiten einer hoch industrialisierten und technisierten Gesellschaft gefunden und sich neuen Wählerschichten, vor allem aus der aufsteigenden Schicht der Angestellten, geöffnet. Der Wahlerfolg von 1972 zeigte, wie richtig diese programmatische Wende war. Einen wichtigen Schritt hatten jedoch die Reformer in Regierung und Parteizentralen übersehen, allerdings auch der Opposition war er damals nicht bewusst: Reformen, vor allem solche sozialer Natur, kosten Geld. Die gesamte soziale Reform-Politik ging davon aus, dass das seit der kurzen Rezession von 1966/67 anhaltende Wirtschaftswachstum langfristig sein würde. Doch schon kurz nach der Einsetzung der zweiten Regierung Brandt-Scheel Ende 1972, in der die FDP mit dem Wirtschaftsministerium (Hans Fridrichs) einen weiteren wichtigen Kabinettsposten erhalten hatte, zeichnete sich hier ein grundlegender Wandel ab. Im Zuge der durch den Nah-Ost-Konflikt verursachten Ölkrise veränderten sich seit dem Herbst 1973 weltweit die wirtschaftlichen Bedingungen, wovon auch die Bundesrepublik nicht verschont blieb. Die Verteuerung des Öls heizte die Inflation an und beendete das Wirtschaftswachstum. Die Folge waren steigende Arbeitslosenzahlen (1974 600.000, 1975 1,1 Millionen). Diese für die Bundesrepublik völlig ungewohnten Erfahrungen, machten das Verhältnis unter den Koalitionspartnern schwieriger, da nun die unterschiedlichen Auffassungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik deutlicher zu Tage traten. Während die SPD und die ihr verbundenen Gewerkschaften vornehmlich an einem weiteren Ausbau des sozialen Netzes interessiert waren, verstand sich die FDP, auch um sich von dem Koalitionspartner abzuheben, immer stärker als Sachverwalter der wirtschaftlichen Vernunft. Der Wahlsieg von 1972 hatte viele Sozialdemokraten aus dem linken Flügel der Partei dazu verführt, die "Belastbarkeit der Wirtschaft" testen zu wollen; dagegen setzte nun die FDP auf eine Reformpolitik mit Augenmaß, die sich mit der wirtschaftlichen Situation vereinbaren ließ. "Gegen sozialistische Utopie und konservative Erstarrung" gab Generalsekretär Flach als Parole aus.

Auch in der Bevölkerung hatte sich unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise und mancher leidvoller Erfahrung mit den Reformen, vor allem in der Bildungspolitik - etwa

bei den "Hessischen Rahmenrichtlinien" für den Deutsch- und Sozialkundeunterricht in den Gymnasien -, die Einstellung zur Reformpolitik insgesamt geändert. Der Reform-Kanzler Brandt büßte in ganz ähnlicher Weise, wie im Jahrzehnt zuvor der Wirtschaftswunder-Kanzler Erhard, an Ansehen ein. Als dann noch ein Spion im Kanzleramt enttarnt wurde, der von der DDR ausgerechnet auf einen Kanzler angesetzt worden war, der mehr für die Verständigung nach Osten getan hatte als alle seine Vorgänger zusammen, trat Willy Brandt im Mai 1974 zurück. Zur gleichen Zeit gab auch Walter Scheel sein Amt auf und wurde als Nachfolger Heinemanns zum Bundespräsidenten gewählt. Damit waren die beiden Symbolfiguren der sozial-liberalen Reform-Politik von der politischen Bühne abgetreten. Die jeweiligen Nachfolger, Helmut Schmidt und Hans-Dietrich Genscher, galten allgemein als Pragmatiker; insofern brachte dieser Regierungswechsel, dem in der FDP dann auch ein Wechsel im Parteivorsitz folgte, mehr als einen bloßen Austausch des Führungspersonals. Er stand auch für einen generellen Kurswechsel; jetzt war das Meistens von Krisen statt des Entwerfens visionärer Reformen gefragt. Offen blieb jedoch, ob beide Regierungsparteien eine solche Politik mittragen würden.

Aus heutiger Sicht markieren die Jahre 1966 bis 1974 sowohl in der Entwicklung des Nachkriegs-Liberalismus als auch der Bundesrepublik insgesamt den wohl tiefsten Einschnitt. Mit dem Wandel der FDP zur F.D.P. hatte der deutsche Liberalismus Anschluss an die Erfordernisse der fortgeschrittenen Industriegesellschaft und der seit 1945 in Europa herrschenden politischen Konstellation gefunden, die sich aber beide weiterhin vor einer Teilung der Welt in die beiden großen Blöcke Ost und West abspielten. Während dieses Prozesses war viel "national-liberaler Ballast" über Bord geworfen worden und die soziale Dimension der individuellen Freiheit stärker in Betracht gezogen worden. Die Veränderungen im Liberalismus bewirkten direkt und indirekt auch einen Wandel in der Bundesrepublik, denn erst durch die Neuorientierung der FDP wurde es möglich, dass innen- und außenpolitisch die Reformer zum Zuge kamen. Damit war die wichtige Funktion des Liberalismus im politischen System der Bundesrepublik - sei es als Katalysator, sei es als Korrektiv - erneut deutlich geworden.

Kritisch zu fragen bleibt jedoch, ob diese Reformvorstöße nicht zu spät kamen und zu kurzfristig konzipiert waren, insofern sie ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung geplant und zum Teil auch realisiert wurden. In Teilen der FDP wurde dieser Mangel nach 1973 rasch erkannt und dann das Steuer wieder herumgeworfen. Wie schon früher gegenüber CDU versuchte sich die FDP seit 1973 gegenüber den Sozialdemokraten in der Rolle einer regierungsinternen Opposition. Dies belastete das Verhältnis unter den Koalitionspartnern ebenso wie die überzogenen Forderungen des linken Flügels der SPD. Ob die sozial-liberale Koalition auch in Krisenzeiten funktionieren würde, musste sich 1973/74 noch erweisen.

Auf eine weitere wichtige Erfahrung des organisierten Liberalismus in dieser Epoche des liberalen Aufbruchs muss noch hingewiesen werden, weil sie die Politik der FDP in entscheidender Weise geprägt hat. Gemeint ist das Gefühl der politischen Ohnmacht, des Zerdrücktwerdens während der Großen Koalition. Die Erfahrung, dass die FDP in der Opposition auf Gedeih und Verderb den Volksparteien ausgeliefert war, wenn diese sich einig waren, wurde für viele liberale Politiker zu einem regelrechten Trauma, so dass häufig ihr wichtigstes Ziel in der Verhinderung einer solchen Konstellation bestand. Am besten ließ sich diese Gefahr abwenden, indem die FDP mit der einen Volkspartei die Regierung bildete und die andere damit zwangsläufig in die Opposition verwies. Jedoch konnte in der Öffentlichkeit eine solche politische Generallinie auch leicht als "Mitregieren um jeden Preis" verstanden werden.