

# Wechsel statt Wende. Der Koalitionswechsel der FDP von 1982 aus dem Blickwinkel der realpolitischen Zwänge

In dem folgenden Beitrag soll es darum gehen, die realpolitischen Zwänge aufzuzeigen, die der sogenannten Wende von 1982, dem Koalitionswechsel der FDP von der SPD zur CDU/CSU, zu Grunde lagen. Der Aufsatz folgt der Annahme, dass es sich bei der „Wende“ von 1982 um keinen entscheidenden Einschnitt in der Geschichte der Bundesrepublik handelte, sondern dass der eigentliche Politikwechsel dem Koalitionswechsel bereits vorausging. Dieser Politikwechsel war die Aufgabe der keynesianischen Konjunkturpolitik und der Übergang zu einer Politik der Haushaltssanierung. Im Bereich der Außenpolitik markierte der NATO-Doppelbeschluss eine veränderte politische Lage. Aus der Perspektive der FDP war der Wechsel eine Fortsetzung ihrer bisherigen Politik mit einem anderen Koalitionspartner.

Am Anfang der Darstellung werden Kriterien vorgeschlagen, die als Indikator für das Vorhandensein realpolitischer Zwänge dienen können. Dann wird das Ende der sozial-liberalen Koalition unter dem Blickwinkel beschrieben, dass die alte Koalition die realpolitisch notwendigen Entscheidungen aus parteipolitischen Gründen nicht mehr zu treffen in der Lage war. Im letzten Teil wird aufgezeigt, dass die politischen Rahmenbedingungen sich in einem längeren Prozess verändert hatten, aber gleichzeitig, etwa im Bereich der Steuerpolitik der FDP, eine Kontinuität zu beobachten ist. Die Darstellung folgt der Grundthese, dass die „Wende“ von 1982 in ihrer Bedeutung zu relativieren ist und keineswegs einen „Verrat“ der bisherigen Politik und des Koalitionspartners SPD darstellt.

Verwendet wird für die Darstellung die allgemein zugängliche Sekundärliteratur. Der Autor greift insbesondere auf die Darstellungen in seinem eigenen Buch „Das Ende des Wirtschaftswunders“ zurück<sup>1</sup> und bezieht die Berichterstattung der Wirtschaftsteile in der Presse als zentrale Quelle ein. Diese ist zwar durch den Zeitgeist politisch gefärbt, erlaubt aber eine Rekonstruktion der Ereignisse. Die Wirtschaftsberichterstattung von „Spiegel“, „Zeit“ und „Wirtschaftswoche“ bietet eine gute Grundlage, da dort Woche

1 Gérard Bökenkamp: Das Ende des Wirtschaftswunders. Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969-1998, Stuttgart 2010.

für Woche die Ereignisse beschrieben und kommentiert wurden. Die genauen Abläufe der wirtschaftspolitischen Debatte lassen sich durch die Wirtschaftspresse daher gut rekonstruieren. Auf diese muss zurückgegriffen werden, weil die Handbücher und Überblicksdarstellungen in diesen Fragen kaum ins Detail gehen. Die Wirtschaftspolitik der USA und Großbritanniens wird an einigen Stellen zum Vergleich herangezogen. Dafür wird auch auf englischsprachige Literatur zu diesem Thema zurückgegriffen.

## Realpolitische Zwänge oder idealistische Motivation?

Wie lässt sich empirisch überhaupt feststellen, ob eine Politik realpolitischen Zwängen oder idealistischer Motivation folgt? Dafür lassen sich einige Kriterien nennen. Wenn eine bestimmte Politik in verschiedenen Ländern und innerhalb eines Landes von verschiedenen Regierungen mit sehr unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung und Begründung betrieben wird, dann ist das ein Hinweis darauf, dass diese Politik weniger durch die Ideologie oder die politischen Ideale der Akteure motiviert ist als durch die allgemeinen Umstände und politischen Zwänge. Für eine idealistische Motivation spräche hingegen der Sachverhalt, dass eine Regierung mit einem bestimmten politischen Ideal eine deutlich andere Politik betriebe, als eine andere Regierung mit anderer politischer Agenda. Für das Vorhandensein realpolitischer Zwänge spricht auch, wenn das Handeln einer Regierung deutlich von ihren eigenen ideellen Grundsätzen abweicht oder wenn nachgewiesen werden kann, dass eine Richtungsänderung der Politik aufgrund bestimmter Erfahrungen erfolgt, etwa wenn sich Erwartungen an eine bestimmte Politik in der Realität nicht erfüllt haben oder aufgrund der bisherigen Entscheidungen politische Rückschläge hingenommen werden mussten.

Dass die Politik der sozialliberalen Koalition realpolitischen Zwängen folgte, lässt sich anhand dieser Kriterien feststellen. In der ersten Phase der sozial-liberalen Koalition trifft für die Wirtschafts- und Sozialpolitik beides zu. Einmal wich sie stark von den keynesianischen Vorstellungen ab, die Finanzminister Karl Schiller für die SPD formuliert hatte.<sup>2</sup> Nach keynesianischen Vorstellungen hätte die Regierung im Boom Steuern erhöhen, Ausgaben begrenzen und Schulden zurückführen müssen, um konjunkturell gegensteuern zu können, wenn die Wirtschaft nach dem Konjunkturaufschwung in die Phase des Konjunkturabschwungs gerät. Tatsächlich hatte Karl Schiller

2 Unter Schiller wurde die Mittelfristige Finanzplanung eingeführt und der Keynesianismus sogar im Grundgesetz verankert. Dazu: Alexander Nützenadel: Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949-1974. Göttingen 2005, S. 308-316.

auch versucht, diese Politik der Globalsteuerung durchzusetzen, scheiterte aber daran, dass die Erwartungshaltung von zusätzlichen Steuereinnahmen für soziale Wohltaten zu groß war.<sup>3</sup> Auch das zweite Kriterium trifft zu, dass sich andere Regierungen mit anderer ideologischer Grundhaltung trotzdem sehr ähnlich verhielten wie die sozial-liberale Koalition. In Deutschland beteiligten sich CDU-geführte Landesregierungen am Ausbau der Staatstätigkeit und der Erhöhung der Ausgaben.<sup>4</sup> Bei der Auseinandersetzung um die Rentenreform von 1972 kritisierte die Union die Regierung nicht wegen der Ausweitung der Leistungen, sondern beteiligte sich daran, die Kosten für die Rentenreform immer weiter in die Höhe zu treiben.<sup>5</sup>

Auch in den Vereinigten Staaten unter der Regierung von Richard Nixon und in Großbritannien unter Premierminister Edward Heath wurden der Sozialstaat und die Rolle des Staates weiter ausgebaut. Nixon stärkte die Rolle des Staates in vielen Bereichen wie der Umwelt- und Energiepolitik.<sup>6</sup> Der britische Premierminister Edward Heath musste sogar seinen berühmten „U-turn“ in der Wirtschafts- und Sozialpolitik vollziehen.<sup>7</sup> Das entspricht dem anderen Kriterium, des Politikwechsels nach konkreten Widerständen. Es spricht also vieles dafür, dass es Anfang der siebziger Jahre starke realpolitische Zwänge gab, die auf einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates und eine Stärkung der Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft hinwirkten.

In der Zeit der „Wende“, die hier näher behandelt werden soll, zeigen sich erneut starke realpolitische Zwänge, die dieses Mal allerdings in die entgegengesetzte Richtung wirkten. Auch hier werden die genannten Kriterien zur Überprüfung realpolitischer Zwänge wieder erfüllt. Die Konjunkturpolitik der sozial-liberalen Koalition erfüllte nicht die Erwartungen. Zwar stieg die Staatsverschuldung rasant, aber die erhoffte Rückkehr zur Vollbeschäftigung stellte sich nicht ein. Die Vorstellung, dass durch die Inkaufnahme höherer Inflation die Vollbeschäftigung gesichert werden könnte, wurde durch das gemeinsame Auftreten von hoher Arbeitslosigkeit und hoher Inflation, die sogenannte „Stagflation“ als nicht tragfähiger Ansatz erwiesen. Daraufhin kam es zu einem Politikwechsel, Schritte in Richtung Haushaltssanierung und Einschnitte in den Sozialstaat, die wenigstens bei der SPD deutlich ge-

3 Alex Möller scheiterte mit dem Versuch, die Ausgabenwünsche seiner Kollegen abzuwehren. Dazu: Alex Möller: *Genosse Generaldirektor*. München 1980, S. 482 ff.; Torben Lüdjen: Karl Schiller. „Superminister“ Willy Brandts. Bonn 2007, S. 299-311.

4 Die Ausgaben im von der CDU regierten Rheinland-Pfalz stiegen im Jahr 1970 um 14 Prozent, in Schleswig-Holstein um 12,9 Prozent und in Bayern um 13,7 Prozent, dazu: Bökenkamp, *Das Ende* (wie Anm. 1), S. 14.

5 Zur Debatte über die Rentenreform zwischen Regierung und Opposition: ebd., S. 50-58.

6 Gesamtdarstellung der Wirtschaftspolitik von Richard Nixon: Allen J. Matusow: *Nixon Economy. Booms, Busts, Dollars and Votes*. Lawrence/Kansas 1998.

7 Daniel Stedman Jones: *Masters of the Universe. Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*. Princeton, NJ 2012, S. 230-241.

gen deren „idealistic“ Vorstellungen verstießen. Ebenso trifft das Kriterium zu, dass auch andere Regierungen unabhängig von ihrer ideologischen Ausrichtung einen ähnlichen Weg beschritten. James Callaghan in Großbritannien verabschiedete sich öffentlich von der keynesianischen Wirtschaftspolitik, und sein Schatzkanzler Denis Healey steuerte um in Richtung Sanierung der Haushalte und stabile Währung, obwohl das der traditionellen Labour-Position widersprach.<sup>8</sup> In den USA folgte der Demokrat Jimmy Carter einem fiskalkonservativen Kurs und ernannte Paul Volcker zum Notenbankpräsidenten, um die Inflation einzudämmen<sup>9</sup>. Nach den Regierungswechseln in den USA, Großbritannien und Deutschland setzten die neuen konservativ und christdemokratisch geführten Regierungen diese Politik fort. Es spricht also vieles dafür, dass es auch damals sehr starke realpolitische Zwänge in Richtung Haushaltssanierung, größerer Geldstabilität und der Zurücknahme staatlicher Leistungen gab.

Ähnliches lässt sich auch für die Außenpolitik begründen. Adenauers „Politik der Stärke“ hatte nicht zu der gewünschten Wiedervereinigung geführt. Der Mauerbau zementierte die Teilung und eine auf die Wiedervereinigung ausgerichtete Außenpolitik widersprach auch zunehmend den Prioritäten der US-Regierung. Am 14. Oktober 1966 hatte Staatssekretär Karl Carstens in einem Vortrag vor dem Bundeskabinett aufgezeigt, wie sehr die bisherige Deutschlandpolitik in eine Sackgasse geraten war. Durch den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik sei sie durch kleinere Staaten erpressbar geworden und sie drohte sich innerhalb des Westens zu isolieren.<sup>10</sup> Die notwendige Neuorientierung der Deutschlandpolitik konnte aber in der Großen Koalition nur halbherzig verfolgt werden.<sup>11</sup> Es erwies sich, dass es zu einer Entspannung der innerdeutschen Beziehungen und zu einer Verbesserung des Status von West-Berlin nur direkt durch Verhandlungen über Moskau kommen konnte. Dass die Entspannungspolitik keine rein deutsche Angelegenheit war, sondern die Regierung Nixon/Kissinger zur selben Zeit und parallel darauf ausgerichtet war, sowohl das Verhältnis zur Sowjetunion als auch zu China zu verbessern, bestätigt wieder das oben genannte Kriterium, dass eine ähnliche Politik, die von Regierungen mit unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung betrieben wird, darauf hindeutet, dass hinter dieser Politik starke realpolitische Zwänge stehen. Das schließt natürlich nicht aus, dass für die Akteure selbst auch idealistische Motive eine Rolle spielen.

Auch die Wende von der Entspannung zum von einigen Historikern so bezeichneten „zweiten Kalten Krieg“ wird von Zwängen bestimmt. Alle

8 Zur politischen Wende unter Labour: ebd., S. 241-247.

9 Zur Ernennung von Paul Volcker: W. Carl Biven: Jimmy Carter's Economy. Policy in an Age of Limits. Chapel Hill, NC 2002, S. 237-251.

10 Klaus Hildebrand: Von Erhard zur Großen Koalition 1963-1969. Stuttgart 1984, S. 199 f.

11 Ebd. S. 323-339.

oben genannten Kriterien für das wahrscheinliche Vorhandensein starker realpolitischer Zwänge sind erfüllt. Bundeskanzler Helmut Schmidt und Außenminister Hans-Dietrich Genscher betrieben mit dem NATO-Doppelbeschluss einen Politikwechsel gegenüber der Sowjetunion, obwohl zuvor noch die Annäherung und die Entspannung das wichtigste Ziel ihrer Politik gewesen war. Dieser Wechsel vollzog sich als Folge konkreter Erfahrungen, der Aufstellung von SS-20-Raketen, dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan und ihrer verstärkten Aktivitäten in anderen Teilen der Dritten Welt. Die Wende in der Haltung gegenüber der Entspannungspolitik begann in den USA auch bereits unter der Carter-Administration und setzte mit Ronald Reagan auch bei den Republikanern fort, die unter Nixon diese noch vorangetrieben hatten. Sowohl der Eintritt der FDP in die Koalition mit der SPD als auch die „Wende“ zur CDU kann so interpretiert werden, dass sie sich jeweils dem Koalitionspartner zuwandte, mit dem eine realpolitische Weichenstellung möglich war und sich von dem abwandte, der in diesen Fragen ideologisch blockiert war. Aus der Perspektive der FDP-Führung ging es nicht um einen radikalen Bruch mit der bisherigen sozial-liberalen Politik, sondern um eine Fortsetzung der zwei politischen Projekte, der Haushaltssanierung und dem NATO-Doppelbeschluss, die bereits begonnen wurden, aber aufgrund der inneren Gemengelange innerhalb der SPD nicht weitergeführt werden konnten.

Während die CDU/CSU im Jahr 1969 aus ideologischen Gründen zu einer Annäherung an Moskau nicht bereit war und gesellschaftspolitischen Reformen ablehnend gegenüberstand, zeigte sich im Verlauf des Jahres 1982, dass die SPD aus ideologischen Gründen weder die realpolitische Neuorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik mitzutragen bereit war noch dem NATO-Doppelbeschluss den notwendigen Rückhalt geben würde. Hier von einem „Verrat“ zu sprechen, geht an der historischen Realität vorbei und verkennt auch, dass in modernen Demokratien Koalitionen zum Erreichen bestimmter Ziele geschlossen werden und keinen Selbstzweck darstellen. Die „Verratsthese“ war Teil der Inszenierung von Helmut Schmidt, sein Gesicht zu wahren. Der SPD-Finanz- und Verteidigungsminister Hans Apel hat später selbst eingeräumt, dass es darum ging, eine „Kulisse“ zu schaffen, um die Gräben innerhalb der SPD nicht allzu sichtbar werden zu lassen.<sup>12</sup> Die Geschichte der „Wende“ von 1982 ist vor allem als ein Wechselspiel zwischen den neuen realpolitischen Zwängen und der ideologischen Blockade der SPD zu verstehen.

12 Zit. nach Hans-Dieter Heumann: Hans Dietrich Genscher. Die Biographie. Paderborn 2012, S. 124.

## Die Haushaltsskrise und der Koalitionswechsel 1980-1982

Dass die sozial-liberale Koalition unter realpolitischen Zwängen agierte, zeigt der Umstand, dass die Politik der Haushaltssanierung, die später zum zentralen Projekt der christlich-liberalen Koalition werden sollte, bereits von der sozial-liberalen Koalition eingeleitet wurde, obwohl das wenigstens den politischen Idealen der SPD widersprach. Die „Wende“ in der Finanz- und Wirtschaftspolitik wurde bereits nach der Bundestagswahl vom 5. Oktober 1980 begonnen. Während des Bundestagswahlkampfes hatte die CDU/CSU versucht, das Thema Staatsverschuldung auf die Agenda zu bringen und die sozial-liberale Koalition damit zu stellen. Der sozialdemokratische Finanzminister Hans Matthöfer hatte im Wahljahr Optimismus verbreitet. Im Februar 1980 hatte Matthöfer erklärt, die Regierung habe nicht mehr Kredit aufgenommen, als zur Sicherung der Beschäftigung in Deutschland unabwesbar erforderlich sei. Die wirtschaftliche Lage beschrieb er trotz der zweiten Ölkrise als die beste seit Jahren.<sup>13</sup> Im April 1980 rechtfertigte Matthöfer die Kreditaufnahme im Ausland in einem Interview mit dem „Spiegel“ damit, dass sie dem internationalen Wirtschaftsausgleich diene.<sup>14</sup> Im Sommer 1980 beschwerte sich der Finanzminister über die öffentliche Kritik an der Haushaltspolitik der sozial-liberalen Koalition. Es seien im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung „tiefsitzende Ängste und Vorurteile“ geweckt worden.<sup>15</sup> Die Beschwichtigungspolitik hatte durchaus Erfolg. Der Opposition gelang es nicht, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass sich tatsächlich eine ernsthafte Krise der öffentlichen Finanzen anbahnte. In Umfragen erklärten 57 Prozent der Befragten, dass sie die Höhe der Staatsverschuldung für vertretbar hielten, wenn damit Investitionen getätigt und Arbeitsplätze gesichert würden.<sup>16</sup>

Nach der Wahl ließen sich die Probleme der Staatsfinanzen mit Zweckoptimismus, wie ihn der Bundesfinanzminister verbreitet hatte, nicht länger überspielen. Die Haushaltsdaten verschlechterten sich rapide, und es zeigte sich bald, dass die Konjunktur durch die zweite Ölkrise nicht nur gebremst worden war, sondern sich die Bundesrepublik auf eine Rezession zubewegte.<sup>17</sup> Zu Beginn der Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und FDP sagten die fünf führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute voraus, dass die Wirtschaft stagnieren und die Arbeitslosigkeit auf 1,1 Millionen an-

13 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Band 113, S. 15193 ff.

14 Der Spiegel, Nr. 15./34, 7. April 1980, S. 37 ff.

15 Zit. nach Der Spiegel, Nr. 32/34, 4. August 1980, S. 22 f.

16 Ebd.

17 Wirtschaftswoche, Nr. 5/35, 23. Januar 1981, S. 12 f.

steigen würde.<sup>18</sup> Heute mögen wir solche Zahlen für niedrig halten, aber damals waren sie für die Öffentlichkeit ein Schock. Mehr als ein Jahrzehnt war es nun her, dass die sozial-liberale Koalition mit großer Reformeuphorie gestartet war. Diese Euphorie war möglich gewesen, weil Vollbeschäftigung und wachsende Steuereinnahmen Verteilungsspielräume geboten hatten. Der „Machtwechsel“ (Baring) war also von einer günstigen wirtschaftlichen Lage begleitet gewesen, die zu sozialen Reformen und gesellschaftspolitischen Visionen geradezu eingeladen hatte. Doch diese Zeit war spätestens mit der ersten Ölkrise von 1973 und dem Ende von Bretton Woods, also der stabilen Wechselkurse, vorbei.

Die Vorstellungen einer „Idealpolitik“ sozialer Reformen wichen einer „Realpolitik“, die sich vor allem mit der Bewältigung der Folgen wachsender Schulden und Arbeitslosigkeit beschäftigen musste. Personell kam das durch den Wechsel von Willy Brandt, der von seinen Anhängern stark mit der idealistischen Seite der Politik identifiziert wurde, zu Helmut Schmidt, der das Image als „Krisenmanager“ pflegte, zum Ausdruck. Mit Helmut Schmidt setzte eine Phase ein, in der die Regierung versuchte, die steigenden Arbeitslosenzahlen mit Hilfe von keynesianischen Konjunkturprogrammen zu bekämpfen. Das zeigte keine nachhaltige Wirkung auf dem Arbeitsmarkt, dafür stieg aber die Staatsverschuldung rasant. Die keynesianischen Rezepte erwiesen sich als wirkungslos. Damit war der Keynesianismus, der mit Karl Schiller der SPD ein neues, moderneres Image gegeben und in Form der Globalsteuerung sogar in Teilen Einzug ins Grundgesetz erhalten hatte<sup>19</sup>, praktisch gescheitert. Werner Abelshauser schreibt in seiner „Wirtschaftsgeschichte“ es sei fraglich, ob die hohe Arbeitslosigkeit der siebziger Jahre mit konjunkturellen Faktoren erklärt werden könne. Wichtiger seien „strukturelle Anpassungsprozesse“, die mit Konjunkturprogrammen gerade nicht behoben werden konnten.<sup>20</sup>

Das Wirkungslosigkeit von Konjunkturprogrammen, steigende Arbeitslosigkeit und wachsende Verschuldung sind klar als realpolitischer Zwang zu definieren, der eine Politik zur Folge hatte, die wenigstens nicht den Wünschen der SPD entsprach. Spätestens nach der Bundestagswahl 1980 stellte die wirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundene Notwendigkeit der finanzpolitischen Konsolidierung die Koalition damit vor eine neue Herausforderung, die insbesondere für den linken Flügel der SPD nur schwer zu verkraften war. Der „Krisenmanager“ Helmut Schmidt scheiterte schließlich, weil ihm das Krisenmanagement angesichts des fehlenden Rückhalts in den eigenen Reihen nicht mehr gelang.

18 Wolfgang Jäger/Werner Link: Republik im Wandel 1974-1982. Die Ära Schmidt. Stuttgart 1987, S. 188.

19 Nützenadel: Stunde der Ökonomen (wie Anm. 2), S. 308-316.

20 Werner Abelshauser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München 2004, S. 422.

Nach der Wahl 1980 forderte Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff als erstes die Sanierung des Bundeshaushalts.<sup>21</sup> Das Ergebnis der Koalitionsgespräche waren moderate Einsparungen etwa bei Subventionen und die Erhöhung der Mineralölsteuer. Die Neuverschuldung sollte auf 27 Milliarden D-Mark begrenzt werden. Bei den Koalitionsverhandlungen war es vor allem darum gegangen, das Klientel von SPD und FDP gleichermaßen stark zu belasten. Der Kompromiss war aber noch keine grundsätzliche Neuaufstellung der sozial-liberalen Finanzpolitik, sondern eine Haushaltplanung nach dem Prinzip Hoffnung. Die Hoffnung beruhte auf der Erwartung, dass sich die Konjunkturentwicklung im Laufe des Jahres verbessern würde.<sup>22</sup> Diese Erwartung erfüllte sich jedoch nicht, vielmehr verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage noch. „Eine kräftige Abwertung der D-Mark, ein hohes Zinsniveau, der fortschreitende Geldschwund, ein gewaltiges Leistungsbilanzdefizit und eine erneut sprunghaft steigende Arbeitslosigkeit kennzeichneten die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik im Jahr 1981.“<sup>23</sup> Die Arbeitslosigkeit stieg 1981 auf 1,37 Millionen Menschen und lag damit 400.000 Personen höher als im Jahr davor.<sup>24</sup>

Unter dem Eindruck dieser Entwicklung veränderten sich auch die öffentliche Wahrnehmung und die allgemeine Stimmung. Theo Sommer schrieb in der „Zeit“: „Wir leben am Ende der Sorglosigkeit, in der es als unumstößliche Wahrheit galt, dass es immer nur vorwärts gehen werde, niemals wieder rückwärts oder einfach nur weiter auf der Stelle.“<sup>25</sup> Sogar vom „Staatsbankrott“ war in der Presse die Rede.<sup>26</sup> Dieser massive Druck durch die sich verschlechternden wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen führte auch zu einer Neuorientierung der sozial-liberalen Finanzpolitik. Die Koalitionäre rauften sich tatsächlich noch einmal zu einem gemeinsamen Kraftakt zusammen. Allen Beteiligten war klar, dass die Zukunft der Koalition auf Messers Schneide stand und von einem Erfolg der Konsolidierungsoperation abhing. Helmut Schmidt hatte schon im Juni 1981 festgestellt, dass nicht der NATO-Doppelbeschluss, sondern die Haushaltspolitik der Prüfstein für die Haltbarkeit der Koalition sei.<sup>27</sup> Er legte sich darauf fest, dass die Neuverschuldung nicht über 26,5 Milliarden D-Mark steigen solle. Im Juli 1981 bestimmte er zusammen mit Bundesfinanzminister Matthöfer im Kanzleramt die Leitlinien für die Konsolidierung. Schmidt und Matthöfer waren sich darin einig, man müsse „den Leuten deutlich vor Augen“ führen, dass „die gegenwärtige

21 Der Spiegel, Nr. 42/34, 13. Oktober 1980, S. 26 ff.

22 Jäger/Link: Republik im Wandel (wie Anm. 18), S. 188 f.

23 Ebd., S. 194.

24 Ebd.

25 Die Zeit, Nr. 24/36, 5. Juni 1981, S. 1.

26 Die Zeit, Nr. 22/36, 22. Mai 1981, S. 1.

27 Der Spiegel, Nr. 27/35, 29. Juni 1982, S. 25.

ökonomische Lage keinen weiteren Spielraum für mehr sozialpolitischen Raum zulässt.“<sup>28</sup> Der Gegensatz verlief dabei nicht zwischen dem Bundeskanzler, dem Bundesfinanzminister und der FDP, sondern zwischen ersteren und ihrer eigenen Fraktion. Unter den Sozialdemokraten bildete sich die Haltung aus, ein Ende der Koalition gegenüber weiteren Sparanstrengungen als das kleinere Übel zu sehen. Solche Positionen wurden in der Bundestagsfraktion im Laufe des Sommers offen artikuliert, und Herbert Wehner als Chef der Bundestagsfraktion tat wenig, um dieser Stimmung entgegenzutreten. Ihm ging es noch im Wesentlichen darum zu verhindern, dass der SPD die Schuld am Scheitern der Regierung zugeschrieben werden konnte.<sup>29</sup> Bundesfinanzminister Matthöfer fand den „Verlust an Realitäts- bzw. Verantwortungsbewusstsein und an Gestaltungswillen in der Partei fast zum Verzweifeln.“<sup>30</sup> Partei und Fraktion der SPD waren nicht bereit, sich den Folgen zu stellen, die die wirtschaftliche Lage und die steigende Neuverschuldung geschaffen hatten. Aufgrund dieser Gemengelage wollte Helmut Schmidt eine offene Diskussion über die konkreten Schritte zur Haushaltssanierung vorerst vermeiden.<sup>31</sup>

Grundsätzlich waren sich Helmut Schmidt, Hans Matthöfer und die FDP-Führung über die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung einig. Uneinigkeit bestand jedoch über den Fahrplan und die Vermittlung des neuen Kurses in der Öffentlichkeit. Die Erwartungshaltung und auch die Krisenstimmung dort waren zu groß, um die Debatte auf das kommende Jahr oder gar auf die Zeit nach dem nächsten SPD-Parteitag im Frühjahr 1982 verschieben zu können. Es bestand für die FDP die Gefahr, in den Abwärtsstrudel der Koalition hineingezogen zu werden, wenn diese nicht handlungsfähig war und die Liberalen kein klares Profil zeigten. Der FDP-Bundesvorsitzende Hans-Dietrich Genscher setzte deshalb im August 1981 mit dem so genannten „Wende-Brief“ ein deutliches Signal. Genscher hatte zuvor mit seinem Amtsvorgänger Walter Scheel gesprochen, der die Ansicht teilte, dass es in „Phasen der Veränderung“ die Aufgabe der Liberalen sei, die „geistige Führung zu übernehmen.“<sup>32</sup> Hans-Dietrich Genscher erklärte in dem Brief an die Mitglieder der FDP, dass eine „Wende [...] im Denken und Handeln notwendig sei.“ Die „Anspruchsmentalität“ müsse gebrochen werden. Er forderte mehr Selbstverantwortung und Freiheit, das Land stehe an einem „Scheideweg.“ In der Presse wurde der Brief als Ultimatum der FDP an die

28 Werner Abelshauser: Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschafter, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer. Bonn 2009, S. 480.

29 Ebd., S. 480 f.

30 Ebd., S. 483.

31 Ebd., S. 480 f.

32 Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen. Berlin 1995, S. 448. Der „Wendebrief“ ist abgedruckt in Wolfgang Mischnick (Hrsg.): Verantwortung für die Freiheit. 40 Jahre F.D.P. Stuttgart 1989, S. 623-630.

SPD gewertet, was Bundeskanzler Helmut Schmidt als übertrieben ansah, aber doch als eine verschärfte Gangart der FDP im Umgang mit dem Koalitionspartner werten musste.<sup>33</sup>

Am Ende der Verhandlungen stand ein Haushaltsentwurf, der Einsparungen in der Größenordnung von fast 16 Milliarden D-Mark vorsah. Sieben Milliarden D-Mark sollten durch Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit erreicht werden. Daneben trugen Kürzungen beim Kindergeld, aber auch die Erhöhung von Verbrauchssteuern zu der

Summe bei.<sup>34</sup> Das Resultat beruhte auf der Einigung des sozialdemokratischen Finanzministers mit der FDP. Mit der „Operation 1982“ hatte die Koalition trotz aller Misshelligkeiten gezeigt, dass sie noch in der Lage war, notwendige, aber unpopuläre Entscheidungen durchzusetzen. Beide Seiten hatten Zugeständnisse gemacht, die Kürzungen trafen Sozialleistungen für Arbeitnehmer ebenso wie für Beamte und Bauern, die zum Wählerpotential der FDP zählten.<sup>35</sup>

Die traditionelle sozialdemokratische Verteilungspolitik und die Ausweitung sozialer Leistungen, die in den ersten Jahren der sozial-liberalen Koalition eine große Rolle gespielt hatten, waren durch das Ziel der Haushaltstonsolidierung und der teilweisen Rückführung eben dieser Leistungen ersetzt worden. Sparpolitik in einer Rezession war ein klarer Bruch mit dem bisherigen „Mantra“ des Bundeskanzlers, dass im Abschwung nicht gespart werden dürfe. Die „Operation 1982“ war damit tatsächlich eine „Wende“ in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, aber eine Wende, die innerhalb der Koalition auf ein geteiltes Echo stieß. Helmut Schmidt erklärte, er sei mit dem Ergebnis der Sparbeschlüsse „sehr zufrieden“ und Bundeswirtschaftsminister Lambsdorff meinte etwas kritischer, man habe den Haushalt in Ordnung gebracht, aber noch nicht „das Haus.“<sup>36</sup> Es bleibt festzuhalten, dass Bundeskanzler, Bundesfinanzminister und FDP nach wie vor zu Kompromissen fähig und zu Zugeständnissen bereit waren. Was jedoch die Lebensfähigkeit der Koalition mittelfristig in Frage stellte, war die nicht von der Hand zuweisende Unzufriedenheit in Fraktion und Partei der SPD.

Da sich die konjunkturelle Lage nicht verbesserte, schien die von Schmidt gesetzte Grenze für die Neuverschuldung von 26,5 Milliarden D-Mark kaum haltbar. Es zeichnete sich für das Jahr 1982 ein Defizit von 30 Milliarden D-Mark ab. Der größte Kostentreiber waren die Ausgaben für die steigende Arbeitslosigkeit, die im Frühjahr bei 1,8 Millionen lag. Nach den Erfahrungen mit der eigenen Fraktion im Sommer 1981 war der SPD-Führung klar, dass die notwendigen Konsolidierungsschritte gegen die eigene Partei kaum noch

33 Hartmut Soell: Helmut Schmidt. 1969 bis heute. München 2008, S. 859.

34 Abelshauser: Nach dem Wirtschaftswunder (wie Anm. 28), S. 484.

35 Bökenkamp: Das Ende (wie Anm. 1), S. 201.

36 Zit. nach Die Zeit, Nr. 33/36, 7. August 1981, S. 1.

durchsetzbar waren. Matthöfer erklärte eine Sparanstrengung wie im vorangehenden Jahr sei „weder möglich, noch nötig.“<sup>37</sup> Da weitere Einsparungen auf den Widerstand der SPD stießen und Steuererhöhungen auf denjenigen der FDP, wurde der Raum für einen Kompromiss immer enger. Die SPD trat darüber hinaus für ein Beschäftigungsprogramm ein, das den Bundeshaushalt zusätzlich belastet hätte. Der Ton wurde deutlich rauer. Der Bundesgeschäftsführer der SPD Peter Glotz warnte im Mai 1982 davor: „Die alten Geldeliten und Neokonservativen sind darauf aus, die wirtschaftliche Krise zur Umverteilung und dem Abbau von Arbeitnehmerrechten zu nutzen.“<sup>38</sup> Solche klassenkämpferischen Äußerungen waren nicht unbedingt dazu angetan, das Verhältnis zum liberalen Koalitionspartner zu festigen.

Eine Regierungskoalition, die nicht mehr in der Lage ist, einen gemeinsamen Haushalt zu verabschieden, ist am Ende. Für Helmut Schmidt zeichnete sich ab, dass er die Gewerkschaften als Verbündete zu verlieren drohte. Schmidt hatte sich vor allem auf den Gewerkschaftsflügel seiner Partei stützen können, wenn es um die Auseinandersetzung mit der Neuen Linken in der SPD ging.<sup>39</sup> Doch schon die Ergebnisse der „Operation 1982“ waren im Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) ungünstig aufgenommen worden. Der gewerkschaftliche Vorschlag einer Ergänzungsabgabe konnte gegen den Widerstand der FDP nicht durchgesetzt werden. Die Einschnitte im sozialen Bereich und beim Kindergeld empfand wiederum die Gewerkschaftsführung als Zumutung.<sup>40</sup> Im Sommer 1982 spitzte sich der Konflikt zu, und ein möglicher „Bruch“ zwischen Gewerkschaften und SPD schien in den Bereich des Möglichen zu rücken. Im Juli und August kam es zu einer „regelrechten Kampagne der Gewerkschaften gegen die Regierungspolitik, und dabei wurde nun die SPD nicht mehr – wie sonst üblich – verschont.“<sup>41</sup> Helmut Schmidt sah sich der Gefahr ausgesetzt, sich politisch zu isolieren. Ohne die Unterstützung seiner Partei und der Gewerkschaften wurde seine Stellung unhaltbar. In dieser Lage entschloss er sich, wieder den Schulterschluss mit der SPD und den Gewerkschaften zu suchen, auch wenn dies das Aus für die sozial-liberale Koalition bedeuten konnte.<sup>42</sup>

Das Schicksal der sozial-liberalen Koalition wurde letztendlich durch die Konjunkturschwäche besiegt. Der Widerstand gegen weitere Einsparungen würde auf größeren Widerstand der SPD-Fraktion stoßen. Bei einer Verschlechterung der Konjunktur und der Haushaltsplanung zu Grunde lie-

37 Der Spiegel, Nr. 15/36, 12. April 1982, S. 17.

38 Die Zeit, Nr. 35/37, 27. August 1982, S. 18.

39 Klaus Kemper: Eugen Loderer und die IG Metall. Biographie eines Gewerkschafters. Filderstadt 2003, S. 477.

40 Ebd., S. 461 f.

41 Ebd., S. 475.

42 Bökenkamp: Das Ende (wie Anm. 1), S. 208 f.

genden Fundamentaldaten waren weitere Einschnitte jedoch kaum zu vermeiden. Eine einvernehmliche Lösung von Kanzler, Fraktion und FDP war in diesem Fall nicht mehr zu erwarten.<sup>43</sup> Am Ende des Sommers zeigte sich, dass weitere Einsparungen dringend notwendig waren, um den Bundeshaushalt zu sanieren. Vier bis fünf Milliarden D-Mark mussten aufgebracht werden, um die Lücken zu schließen. Für eine weitere gemeinsame Kraftanstrengung fehlte jedoch die politische Grundlage. Die FDP konnte sich auf eine Politik höherer Neuverschuldung und Besteuerung nicht einlassen, der Bundeskanzler seiner Partei und den Gewerkschaften keine weiteren Einschnitte mehr zumuten. Es ging deshalb seit dem 25. August 1982, als es im Kabinett, anders als angekündigt, nicht zu einer Aussprache über den Bundeshaushalt kam, im Grunde nur noch darum, wann und wie die Koalition beendet werden würde, aber nicht mehr darum, ob sie noch weiter bestehen könnte.<sup>44</sup>

Die Koalition aus SPD und FDP war den realpolitischen Anforderungen, die die wirtschaftliche Lage an sie stellte, nicht mehr gewachsen. Diese Anforderungen resultierten aus den Zwängen, die sich durch die veränderten Rahmenbedingungen ergaben. Die hohe Arbeitslosigkeit führte zu höheren Ausgaben und geringeren Einnahmen. Der Versuch, mit Konjunkturprogrammen gegenzusteuern, war in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre gescheitert. Was blieb, waren Einschnitte im Haushalt und im sozialen Netz, um die Verschuldung zu senken und das Vertrauen wiederherzustellen. Dass es sich um einen Zwang handelt, lässt sich daran erkennen, dass dieser Politikwechsel zur selben Zeit auch in anderen Ländern eingeleitet wurde, in Großbritannien, in den USA, und später als in der Bundesrepublik auch in Frankreich.<sup>45</sup>

Was folgte war ein politisches Katz- und Maus-Spiel, bei dem es darum ging, nicht selbst die Verantwortung für das Ende der Koalition übernehmen zu müssen, sondern dem Koalitionspartner den Schwarzen Peter zuzuschreiben. Der damalige Verteidigungsminister Hans Apel beschrieb Schmidts Inszenierung des „Verrats“ der FDP später zutreffend als „Kulisse“.<sup>46</sup> Beide Seiten begannen Positionen aufzubauen, die eine Fortsetzung der Koalition unmöglich machten. Der SPD-Fraktionschef Herbert Wehner äußerte am 2. September gegenüber dem DGB-Bundesvorstand, dass Korrekturen in seinem Sinne noch möglich seien. Helmut Schmidt war entschlossen, die „Ergänzungsabgabe“ zu fordern. In einer Rede vor der SPD-Bundestagsfraktion hob er die Bedeutung des Bündnisses der SPD mit den Gewerkschaften

43 Jäger/Link: Republik im Wandel (wie Anm. 18), S. 241.

44 Bökenkamp: Das Ende (wie Anm. 1), S. 209.

45 Zum französischen Fall: Daniel Yergin/Joseph Stanislaw: Staat und Markt. Die Schlüsselfrage unseres Jahrhunderts. Frankfurt/M. 1999, S. 464-473.

46 Zitiert nach Heumann: Genscher (wie Anm. 12), S. 124.

hervor und distanzierte sich von den Liberalen. In der Regierungserklärung am 9. September 1982 forderte er den Oppositionsführer Helmut Kohl zum konstruktiven Misstrauensvotum auf und betonte seine Richtlinienkompetenz als Bundeskanzler, was klar als Mahnung an den liberalen Koalitionspartner gerichtet war.<sup>47</sup>

In dieser Situation entstand das „Lambsdorff-Papier“. Es war damit der Anlass, aber nicht die Ursache des Endes der Koalition. Lambsdorff hatte das Papier mit dem Titel „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ am 9. September dem Kanzler zugestellt, der diese Expertise bei ihm am 30. August angefordert hatte.<sup>48</sup> Zuvor, am 7. September 1982, hatte der Bundeswirtschaftsminister das Konzept der FDP-Bundestagsfraktion vorgestellt. Lambsdorff kritisierte darin den Anstieg der Staatsquote auf fünfzig Prozent, den Rückgang der Investitionsquote, den Anstieg der Abgabenquote und der Neuverschuldung, die Zunahme der Anspruchshaltung an den Staat. Damit einhergehend konstatierte er eine Vertrauenskrise unter den Unternehmern. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, braucht es ein Gesamtkonzept mit den Schwerpunkten der Haushaltskonsolidierung, Steuerentlastung, mehr Eigenverantwortung und Selbstbeteiligung in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Stärkung des Wettbewerbs und der Förderung der Selbstständigkeit. In der folgenden Diskussion in der liberalen Fraktion wurden die Vorschläge grundsätzlich unterstützt. Allerdings gab es auch Kritik, die vor allem die mangelnde soziale Komponente und die mögliche Konflikträchtigkeit mit dem Koalitionspartner betraf.<sup>49</sup> Genau diese Punkte waren es auch, die Helmut Schmidt nutzte, um das Papier als möglichen „Scheidungsbrief“ und Affront gegen den Kanzler und die SPD zu interpretieren.

Der Bundeskanzler warf Lambsdorff vor, im Konjunkturabschwung „Deflationspolitik“ zu betreiben, die internationalen Einflüsse nicht zu berücksichtigen und den „sozialen Konsens“ zu verlassen. Deshalb sah er in dem Papier „keine Grundlage für Verhandlungen.“ Schmidt war ein Virtuose, wenn es darum ging, mit ökonomischen Begrifflichkeiten zu hantieren, um genau die Politik zu rechtfertigen, die er aus politischen Gründen gerade benötigte. Der Verweis auf die Deflationspolitik und auf die internationalen Einflüsse gehörte seit zehn Jahren zu seinem Standardrepertoire, um höhere Verschuldung zu rechtfertigen und die ökonomischen Probleme im Land auf

47 Jäger/Link, Republik im Wandel (wie Anm. 18), S. 246 f.

48 Gérard Bökenkamp u. a. (Hrsg.): 30 Jahre „Lambsdorff-Papier“. Texte und Dokumente zum „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ (9. September 1982), Berlin 2012.

49 Gérard Bökenkamp/Jürgen Fröhlich: Das „Lambsdorff-Papier“ – entscheidende Wendemarkte in der bundesdeutschen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. In: ebd. S. 7-13, hier S. 10.

die Weltwirtschaft zu schieben. In diesem Zusammenhang ist auch Schmidts berühmter Ausspruch, fünf Prozent Inflation sei immer noch besser als fünf Prozent Arbeitslosigkeit, zu sehen. Schmidt hatte zwischen 1975 und 1980 mit einer Reihe groß angelegter Konjunkturprogramme versucht, zur Vollbeschäftigung zurückzukehren – allerdings ohne Erfolg.<sup>50</sup> Die „Operation 1982“ war auch das Eingeständnis des Scheiterns der bisherigen Politikansätze. Dass Schmidt in dieser Situation auf seine keynesianische Argumentation aus den siebziger Jahren zurückgriff, zeigt nicht die Souveränität des „Weltökonomen“, sondern vielmehr die Hilflosigkeit eines Politikers angesichts seines sicheren Scheiterns. Schmidt befand sich in einem Dilemma, denn es musste auch ihm klar sein, dass an der Sanierung des Haushalts und verbesserter Rahmenbedingungen für die Wirtschaft kein Weg vorbei führte. Ebenso durfte ihm aber auch bewusst sein, dass diese Maßnahmen mit seiner Partei und seinen wichtigsten Verbündeten, den Gewerkschaften, nicht umsetzbar waren.

Das von Lambsdorff vorgelegte Papier war also der Anlass, aber nicht die Ursache des Scheiterns. Der Kanzler nutzte die Gelegenheit, um eine Koalition zu beenden, deren Gemeinsamkeiten sich erschöpft hatten und die keine Perspektive mehr besaß. Gleichzeitig hatte sich eine Annäherung zwischen der FDP und der CDU unter Helmut Kohl vollzogen. In den zwei zentralen politischen Fragen der Zeit, der Umsetzung der Konsolidierungspolitik und der Durchsetzung des NATO-Doppelbeschlusses zeichneten sich deutliche Gemeinsamkeiten zwischen der FDP und der Union ab. Schmidt beschloss deshalb, selbst die Initiative zu ergreifen und das quälend lange Ende der Koalition zu beschleunigen. Er einigte sich mit der SPD-Spitze darauf, dem Bundestag Neuwahlen vorzuschlagen.<sup>51</sup> Doch derweil war die Opposition nicht untätig geblieben, sondern hatte eine eigene Strategie für den Wechsel ausgearbeitet. Der Partei- und Fraktionsvorsitzende der CDU Helmut Kohl wollte keine sofortigen Neuwahlen, sondern zielte auf eine neue Regierung aus CDU/CSU und FDP, die ein eigenes Programm als eine „Eröffnungsbilanz“ vorstellen und erste Maßnahmen beschließen konnte, um dann zu einem späteren Zeitpunkt, wenn „die Erinnerung an das, was die anderen angestellt haben, noch nicht verblasst ist“, Bundestagswahlen anzusetzen.<sup>52</sup>

Genscher traf Schmidt am 17. September 1982 und teilte ihm mit, dass die FDP-Minister zurücktreten würden. Helmut Schmidt kommentierte die Ereignisse im Nachhinein so: „Weil ich anständig sein wollte, habe ich dem damaligen FDP-Chef Hans-Dietrich Genscher vorab erzählt, dass ich seine Minister entlassen würde. Dadurch gab ich ihm die Gelegenheit, mir eine

50 Bökenkamp: Das Ende (wie Anm. 1 ), S. 117 ff.

51 Jäger/Link: Republik im Wandel (wie Anm. 18), S. 249 f.

52 Henning Köhler: Helmut Kohl. Ein Leben für die Politik. Köln 2014, S. 447 f.

halbe Stunde zuvorzukommen und seinerseits den Rücktritt der FDP-Minister zu erklären.“<sup>53</sup> Auf der einen Seite mochte der Koalitionswechsel dadurch glaubwürdiger erscheinen, so als hätte die FDP aus freien Stücken und eigenem Antrieb die Koalition verlassen und das Bündnis mit der CDU/CSU gesucht. Auf der anderen Seite bot der Rücktritt der FDP-Minister auch die von Schmidt gewünschte Vorlage für seine Verratskampagne. Hätte Schmidt die FDP-Minister entlassen, wäre es schwieriger gewesen, ihnen den Bruch des Bündnisses und „Verrat“ vorzuwerfen. Denn die FDP hätte darauf verweisen können, dass nicht sie das Bündnis beendet habe, sondern der Bundeskanzler selbst.

Statt sofort zu Neuwahlen zu schreiten, folgten die weiteren Schritte nun dem Plan des zukünftigen Bundeskanzlers Helmut Kohl. Für die FDP waren Neuwahlen zu diesem Zeitpunkt zu riskant, außerdem mussten dringend die haushaltspolitischen Entscheidungen getroffen werden, an denen die alte Koalition gescheitert war. Während der Koalitionsverhandlungen zwischen Union und FDP einigten sich die zukünftigen Koalitionspartner auf ein „Notprogramm“, das Handlungsfähigkeit demonstrieren sollte, wo die alte Koalition nicht mehr handlungsfähig war. Zur Sanierung des Bundeshaushalts wurde auf der Einnahmeseite die Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1. Juli 1983 um einen Prozentpunkt auf 14 Prozent beschlossen und die Rentenanpassung auf den 1. Juli 1983 verschoben. Das Kindergeld wurde gekürzt, das Schüler-Bafög nur noch in besonderen Fällen gewährt, das Studenten-Bafög in ein Darlehen umgewandelt und die Eigenbeteiligung der Versicherten bei Krankenhausaufenthalten erhöht.<sup>54</sup> Angesichts des Umstandes, dass die Koalitionäre schon im Frühjahr des kommenden Jahres Neuwahlen anstrebten, war die Verabschiedung dieser unpopulären Maßnahmen ein deutliches Zeichen dafür, dass die Regierung dort handlungsfähig war, wo mit der SPD keine Einigung mehr erzielt werden konnte.

## Wende, Wechsel oder Wandel?

Der Koalitionswechsel von 1982 war keine „Wende“, sondern einfach ein Koalitionswechsel, wie er in einer Demokratie nichts Ungewöhnliches, sondern eigentlich eher etwas Selbstverständliches sein sollte. Koalitionen sind Zweckbündnisse auf Zeit. Die sozial-liberale Koalition wurde von einigen ihrer Anhänger als historisches Bündnis aus „Arbeiterklasse und Bürgertum“ überhöht.<sup>55</sup> Helmut Kohl tat im Grunde das Gleiche als er den Begriff der

53 Heumann: Genscher (wie Anm. 12), S. 134.

54 Bökenkamp: Das Ende (wie Anm. 1) S. 214.

55 Bökenkamp/Fröhlich: „Lambsdorff-Papier“ (wie Anm. 49), S. 10.

„geistig-moralischen Wende“<sup>56</sup> ins Spiel brachte und damit der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die CDU/CSU ebenfalls eine historische Bedeutung zumaß, den sie nicht hatte und nicht haben konnte.<sup>57</sup> Große Wendepunkte werden für die Anhängerschaft und die Öffentlichkeit oft inszeniert und ihre Bedeutung stilisiert, was auch dem Bedürfnis der Presse nach dramatischen Ereignissen entgegenkommt. Große Veränderungen erfolgen jedoch in der Politik in vielen Fällen eher in einem längeren Prozess als durch eine plötzliche „Wende.“ Zwei wesentliche Faktoren, die zu dem Koalitionswechsel von 1982 beigetragen haben, waren der Wandel des wirtschaftspolitischen Paradigmas und die veränderte Haltung der Opposition zur Ost- und Deutschlandpolitik.

## Kein neues wirtschaftspolitisches Paradigma

Das Jahr 1982 markiert keine Wende im wirtschaftspolitischen Paradigma. Dieser Wandel setzte bereits mit der Ölkrise von 1973 ein und vollzog sich in einem längeren Prozess bis zum Anfang der achtziger Jahre. Vor dem Deutschen Bundestag erklärte Helmut Schmidt als Bundesfinanzminister: „Dann darf ich als Sozialdemokrat dazu sagen, 7,8 Prozent Preissteigerung ist gefährlich, 5 Prozent wäre auch viel, aber auch nur zwei Prozent Arbeitslosigkeit wäre schon schlimmer als fünf Prozent Preissteigerung.“<sup>58</sup> Damit gab Schmidt das vorherrschende volkswirtschaftliche Paradigma der damaligen Zeit wieder. Demnach gebe es eine umgekehrte Beziehung zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit. Höhere Inflation gehe mit einem Sinken der Arbeitslosigkeit einher und umgekehrt. Diese Annahme, die als Phillips-Kurve in die Geschichte der Volkswirtschaftslehre einging, verlor durch den Umstand an Überzeugungskraft, dass mit der Ölkrise eine Phase der Stagflation einsetzte, das heißt hohe Inflationsraten- und steigende Arbeitslosenzahlen Hand in Hand gingen. Die Inflation war in vielen westlichen Ländern zweistellig, und die Konjunkturprogramme führten zwar zu einer rasant steigenden Neuverschuldung, aber nicht zur Rückkehr der Vollbeschäftigung, wie Helmut Schmidt versprochen hatte.<sup>59</sup>

Die Inflationsbekämpfung wurde in dieser Zeit rasanter Geldentwertung zum wichtigsten Ziel der westlichen Notenbanken. 1974 war die Deutsche Bundesbank als erste Notenbank der westlichen Welt zur monetaristischen

56 Köhler: Helmut Kohl (wie Anm. 52), S. 351 f.

57 Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990. Stuttgart 2006, S. 49 ff.

58 Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Band 83, S. 2692.

59 Über Helmut Schmidt als „Weltökonom“: Bökenkamp: Das Ende (wie Anm. 1), S. 119-130.

Geldmengensteuerung übergegangen.<sup>60</sup> 1976 übernahm der britische Schatzkanzler der Labour-Regierung Denis Healey monetaristische Konzepte.<sup>61</sup> Auch der demokratische Präsidentschaftskandidat Jimmy Carter machte mit der Ernennung von Paul Volcker den Weg frei für eine monetaristische Geldpolitik.<sup>62</sup> Ebenso verließ der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ Mitte der siebziger Jahre die Pfade keynesianischer Nachfragepolitik zugunsten der sogenannten Angebotspolitik.<sup>63</sup>

Keynesianismus und „Deficit Spending“ hatten nicht nur in der Volkswirtschaftslehre, sondern auch in Politik, Presse und Öffentlichkeit ihren Rückhalt verloren. Die „Operation 1982“ der sozial-liberalen Regierung folgte bereits dem neuen Paradigma. Die Regierung setzte im Abschwung nicht wie in dem Jahrzehnt zuvor auf Konjunkturprogramme, sondern setzte den Rotstift an, um den Haushalt zu sanieren und das Vertrauen von Bürgern und Unternehmen in die Handlungsfähigkeit des Staates wiederherzustellen. Die „neoliberalen“ Epoche begann nicht erst mit den bürgerlichen Regierungen von Thatcher, Reagan und Kohl, sondern wurde bereits von Labour, Demokraten und der sozial-liberalen Koalition eingeleitet. Die wohlfahrtsstaatliche Expansion der frühen siebziger war ebenso an ihre Grenze gestoßen wie die über Haushaltsdefizite finanzierten Konjunkturprogramme der zweiten Hälfte der siebziger Jahre.<sup>64</sup>

## Die Kontinuität liberaler Politik am Beispiel der Steuerpolitik

Die Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik stellte eine starke Kontinuität in der liberalen Regierungspolitik dar. Die Unterschiede sind hier viel geringer als es aufgrund der großen Verwerfungen innerhalb der FDP angenommen werden könnte. Nach der Bundestagswahl von 1972 übernahm die FDP das Bundeswirtschaftsministerium und behielt es bis zum Ende der Ära Kohl. Die FDP stellte sowohl innerhalb der sozial-liberalen Koalition, als auch innerhalb der christlich-liberalen Koalition ein marktwirtschaftliches Korrektiv dar. Die Konflikte zwischen der FDP als marktwirtschaftlicher Partei waren dabei innerhalb der Koalition mit der SPD nicht zwangsläufig größer als in

- 60 Hauke Janssen: Milton Friedman und die „monetaristische Revolution“ in Deutschland. Marburg 2006, S. 101 ff.
- 61 Aled Davies: The Evolution of British Monetarism: 1968-1979. In: Discussion Papers in Economic and Social History, Number 104, October 2012, S. 1-37.
- 62 Biven: Jimmy Carter’s Economy (wie Anm. 9), S. 237 ff.
- 63 Bökenkamp: Das Ende (wie Anm. 1), S. 85 ff.
- 64 Über die ökonomischen Probleme der Zeit: Herbert Giersch: Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany. Cambridge 2005.

der Koalition mit der CDU/CSU. In der Koalition mit der SPD gab es Auseinandersetzungen um den Einfluss der Arbeitnehmerseite auf die Aufsichtsräte, die Investitionslenkung, die Steuerpolitik, die Haushaltssanierung, die Ausrichtung der Konjunkturprogramme und die Ergänzungsabgabe für „Beserverdienende“. Mit der CDU/CSU stritt die FDP über die Investitionshilfeabgabe, die Ausgaben für die christdemokratische Familienpolitik, die Pflegeversicherung, die Senkung des Solidaritätsbeitrages.<sup>65</sup> In beiden Koalitionen war die Rolle als marktwirtschaftliches Korrektiv so etwas wie die „raison d'être“ der FDP.

Diese Kontinuität liberaler Wirtschafts- und Finanzpolitik zeigt sich in keinem Bereich so deutlich wie im Bereich der Steuerpolitik. Wenigstens in diesem Bereich gab es keine sozial-liberale FDP vor der „Wende“ 1982 und eine „neoliberal“ FDP nach dem Koalitionswechsel. Die Entlastung von Steuern und Abgaben war über fast drei Jahrzehnte hinweg ein zentrales Thema liberaler Finanzpolitik und zwar sowohl in den Zeiten der sozial-liberalen als auch der christlich-liberalen Koalition. Die zentralen Themen sind in dieser Zeit dieselben geblieben, besonders das Thema „Kalte Progression“ kehrte in unregelmäßigen Abständen immer wieder. Solange der Wirtschaftsboom Anfang der siebziger Jahre zu steigenden Steuereinnahmen führte und die Konjunkturprogramme ab der Mitte der siebziger Jahre eine höhere Neuverschuldung ausdrücklich mit einschlossen, waren sozialdemokratische Ausgabenpolitik und liberale Steuersenkungspolitik durchaus miteinander vereinbar, wenn auch das Verhältnis von zusätzlichen Ausgaben und Steuersenkungen immer neu verhandelt werden musste. Als die Staatsverschuldung Anfang der achtziger Jahre zum zentralen Problem wurde, passte beides nicht mehr zusammen.. Die FDP wollte Steuererhöhungen verhindern, die SPD-Fraktion sah jedoch gerade darin eine Möglichkeit, die Ausgabenkürzungen moderater ausfallen zu lassen.<sup>66</sup>

Die wachsende Steuerlast, die durch Preissteigerungen, Lohnerhöhungen in Verbindung mit der Kalten Progression bedingt war, führte dazu, dass bereits Mitte der siebziger Jahre der Ruf nach Steuerentlastungen größer wurde. Die FDP nutzte die Stimmung im Land geschickt, um ihr Profil als Steuersenkungspartei auszubauen. So setzte die sozial-liberale Regierung im Jahr 1975 eine Steuerreform mit einem Volumen von 13 Milliarden D-Mark in Kraft, was nach damaliger Kaufkraft und Umfang des Haushaltes eine nicht unbeträchtliche Entlastung war.<sup>67</sup> Im Jahr 1978 wurde ein weiteres Entlas-

65 Zur Mitbestimmung: Bökenkamp: Das Ende (wie Anm. 1), S. 155-161; zur Investitionslenkung: ebd., S. 78-80; zur Konjunkturpolitik: ebd., S. 108-117; zur Ergänzungsabgabe: ebd., S. 204; zur Familienpolitik: ebd., S. 248-259; zur Pflegeversicherung: ebd., S. 383-391; zum Solidaritätszuschlag: ebd., S. 491-501.

66 Ebd., S. 206.

67 Zur Steuerreform von 1975 und ihrer Vorgeschichte: ebd., S. 96-101.

tungspaket beschlossen, das eine Tarifanpassung und eine Erhöhung des Grundfreibetrages vorsah.<sup>68</sup> Im darauffolgenden Jahr wurde eine erneute Entlastung, diesmal in der Größenordnung von 17 Milliarden D-Mark, beschlossen.<sup>69</sup> Als sich die Haushaltskrise immer stärker zusetzte, war es die FDP, die Steuererhöhungen und eine stärkere Belastung der höheren Einkommen verhinderte. Dieser Streit setzte sich innerhalb der neuen Regierung in der Auseinandersetzung um die Investitionshilfeabgabe fast nahtlos fort.<sup>70</sup>

Nach dem Regierungswechsel 1982 stand erst einmal die Haushaltssanierung im Vordergrund. Umfassende Steuersenkungen, um die Wirtschaft anzukurbeln, lehnte der neue Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg ab. Er fühlte sich veranlasst, deutlich zu machen, man betreibe keine „Reagonomics.“<sup>71</sup> Diese Äußerung zielte auf die Forderungen der FDP. Die FDP war auch unter der christlich-liberalen Koalition die treibende Kraft hinter den Steuersenkungsbeschlüssen von 1986 und denen von 1988.<sup>72</sup> Die Einführung des Solidaritätszuschlages zur Finanzierung der deutschen Einheit gab der FDP ein neues Feld, auf dem sie ihr Profil als Steuersenkungspartei schärfen konnte. Der Streit zwischen der FDP und der CDU über die Senkung des Solidaritätszuschlages wurde zum Teil mit schrillen Tönen geführt.<sup>73</sup> Der Versuch einer großen Steuerreform, die schließlich am Veto der Sozialdemokraten im Bundesrat scheiterte, war auch ein Entgegenkommen gegenüber den Freien Demokraten, die bei Landtagswahlen starke Rückschläge zu verzeichnen hatten.<sup>74</sup> Die Rolle als marktwirtschaftliches Korrektiv und Anwalt der Steuerzahler hatte sich gerade in Krisenzeiten immer wieder als Rettung in der Not für die FDP erwiesen. Insgesamt dominiert in diesem zentralen Politikfeld eindeutig die Kontinuität über den Koalitionswechsel von 1982 hinweg.

## Die Entwicklung der CDU/CSU und die Ostpolitik

Die Ost- und Deutschlandpolitik war so etwas wie das Glanzstück der sozial-liberalen Koalition. Sie war erfolgreich, weil sie mit konkreten Verbesserungen für die Menschen in Ost und West verbunden war. Die Lage von

68 Zur Debatte über die Steuerentlastung von 1978 zwischen SPD und FDP: ebd., S. 179-182.

69 Ebd., S. 184 f.

70 Die Investitionshilfeabgabe sollte „Besserverdienende“ stärker belasten und der „sozialen Symmetrie“ im Sanierungsprogramm der neuen Regierung dienen. Zum Streit um die Investitionshilfeabgabe, vgl. ebd., S. 221 f. u. S. 230-232.

71 Ebd., S. 255.

72 Zur Steuerdiskussion innerhalb der Koalition: ebd., S. 248-256, zur Rolle der Steuerpolitik im Bundestagswahlkampf 1987: ebd., S. 263-269.

73 Zum Streit innerhalb der Koalition über den Solidaritätszuschlag: ebd., S. 491-500.

74 Zum Versuch einer „großen Steuerreform“ 1998: ebd., S. 501-510.

West-Berlin wurde stabilisiert, die Transitwege verbesserten sich, ebenso die Besuchsmöglichkeiten von West-Berlin nach Ost-Berlin und in die DDR. Die Entspannungspolitik wirkte der Entfremdung der Bevölkerung der zwei deutschen Teilstaaten entgegen und hielt die deutsche Frage damit lebendig. Die Bundestagswahl von 1972 wurde zu einem Plebisitz über die Ostpolitik, das die Politik der sozial-liberalen Koalition eindrucksvoll bestätigte.<sup>75</sup> Mit dem Erfolg der Ostpolitik fiel allerdings auch eine zentrale Legitimation des sozial-liberalen Bündnisses weg. Mit der Verabschiedung der Ostverträge galt es, das Erreichte zu bewahren und auszubauen, aber nicht mehr ein völlig neues Projekt anzustoßen.

Das größte Hindernis für die Bildung einer christlich-liberalen und damit der beste Garant für die Erhaltung der sozial-liberalen Koalition war die ablehnende Haltung der Union gegenüber der neuen Ost- und Deutschlandpolitik. Hinzu kam seit der „Spiegel“-Affäre der Graben zwischen Franz Josef Strauß und der FDP. Darum setzte Strauß auch abwechselnd auf das Verschwinden der FDP und eine absolute Mehrheit der Union oder auf die Gründung einer neuen vierten Partei rechts von der Union, die die Lücke eines fehlenden Koalitionspartners auf Bundesebene schließen sollte.<sup>76</sup> In dem Augenblick, in dem die CDU/CSU sich deutschlandpolitisch den Positionen der sozial-liberalen Koalition annäherte und Strauß‘ Einfluss auf den bundespolitischen Kurs der Union schwand, musste der Gedanke an ein Wiederaufleben der alten Koalition der Ära Adenauer und Erhard fast zwangsläufig wieder an Überzeugungskraft gewinnen.

Der Wahlerfolg der sozial-liberalen Koalition bei der Bundestagswahl von 1980 gegen Franz Josef Strauß war ein leichter Sieg, aber im Grunde auch ein Pyrrhussieg. Das hervorragende Ergebnis für die FDP war drei Umständen geschuldet: der Befürwortung der Kanzlerschaft Helmut Schmidts, der Ablehnung einer Kanzlerschaft Strauß‘ und dem Misstrauen gegenüber der SPD. Viele Anhänger und bürgerliche Unterstützer von Kanzler Schmidt sahen in der FDP offenbar einen besseren Garanten für den Erfolg der Regierungspolitik als in der SPD selbst. Mit der Niederlage von Strauß verschwand jedoch auch das entscheidende Hindernis für eine Annäherung von FDP und CDU/CSU. Der alte Gegner der Liberalen war geschwächt und musste sich vorerst nach Bayern zurückziehen, Helmut Kohl übernahm die Regie in der Union. Kohl hatte immer auf ein Bündnis mit den Liberalen gesetzt. Er hatte die Koalition mit den Liberalen in Rheinland-Pfalz selbst dann noch weiter fortsetzen wollen, als er bei den Landtagswahlen eine absolute Mehrheit erreicht hatte. Kohl hatte den späteren Bundeswirtschaftsminister,

75 Henning Köhler: Deutschland auf dem Weg zu sich selbst. Eine Jahrhundertgeschichte. Stuttgart 2002, S. 609 f.

76 Horst Möller: Franz Josef Strauß. Herrscher und Rebell. München 2015, S. 503 ff.

den FDP-Politiker Hans Friderichs, auch nach dem Ausscheiden der FDP aus der Koalition in Rheinland-Pfalz als Staatssekretär behalten.<sup>77</sup> Anders als Strauß drohte Kohl nicht, die FDP zu zerstören, sondern setzte auf ein geheimes Werben um den möglichen Koalitionspartner. Er hielt den Kontakt zu Genscher und gab diesem für den Fall des Koalitionsbruchs Garantien. Inhaltlich hatte die CDU/CSU ihre früheren Vorbehalte gegenüber den Fragen der Ost- und Deutschlandpolitik weitgehend aufgegeben und damit die entscheidende Hürde für eine Zusammenarbeit mit der FDP beiseite geräumt. Generalsekretär Heiner Geißler hatte eine ostpolitische „Öffnung“ durchgesetzt. Die von der sozial-liberalen Koalition abgeschlossenen Ostverträge seien völker- und verfassungsrechtlich korrekt anzuwenden und als „Instrumente deutscher Politik im Interesse des deutschen Volkes“ zu nutzen.<sup>78</sup>

Nach dem Regierungswechsel von 1982 änderte sich zwar der Tonfall, aber nicht die grundsätzliche Richtung. Zu keinem Zeitpunkt wurden die von der sozial-liberalen Koalition erreichten politischen Vereinbarungen in Frage gestellt. Franz Josef Strauß, der in der öffentlichen Wahrnehmung lange Zeit als größter Gegner der sozial-liberalen Ostpolitik erschien, zeigte mit der Aushandlung der Bürgschaften für die Milliardenkredite an die DDR eine beachtliche Flexibilität.<sup>79</sup> Der Besuch Erich Honeckers in Bonn, obwohl dieser für den Bundeskanzler eine „lästige Pflichtübung“ war, war ein deutliches Zeichen dafür, dass die durch die sozial-liberale Koalition eingeleitete Normalisierung in den Beziehungen zur DDR auch unter der neuen Regierung fortgesetzt wurde.<sup>80</sup> An dieser Stelle genügt aber die Feststellung, dass es einen wirklich erkennbaren Bruch der christlich-liberalen Regierung mit den Errungenschaften der Vorgängerregierung nicht gegeben hat, sondern diese auf den erreichten Vertragswerken und Beziehungen aufbauen konnte. Wie Otto Graf Lambsdorff die Kontinuität in der Wirtschaftspolitik verkörperte, verkörperte Hans-Dietrich Genscher die Kontinuität liberaler Außenpolitik.

Während die CDU/CSU sich also nach der Bundestagswahl 1980 auf die Liberalen in außenpolitischen Fragen zubewegt hatte, waren Teile der sozial-liberalen Koalition, vor allem der SPD, immer weiter nach links gerückt. Der Durchmarsch der politischen Linken kulminierte nach dem Ende der Koalition in der kompletten Desavouierung des Bundeskanzlers, als der von ihm ganz wesentlich mit initiierte Nato-Doppelbeschluss keinerlei Rückhalt mehr in den eigenen Reihen fand. Auf dem Kölner Parteitag der SPD nach der

77 Köhler: Helmut Kohl (wie Anm. 52), S. 161 f.

78 Zit. nach Jäger/Link: Republik im Wandel (wie Anm. 18), S. 226.

79 Möller: Franz Josef Strauß (wie Anm. 76), S. 592 ff.

80 Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik. Von der Gründung bis zur Gegenwart. München 1999, S. 713 ff.

Wende unterstützten nur noch vier Prozent der Delegierten die Sicherheitspolitik des Altkanzlers.<sup>81</sup> Auch die wichtigsten Verbündeten des Bundeskanzlers, die Gewerkschaften, konnten sich dieser Entwicklung nicht entziehen, wie etwa der Wechsel von Eugen Loderer zu dem radikaleren Franz Steinkühler an der Spitze der Industrie-Gewerkschaft Metall zeigte.<sup>82</sup> Die SPD verlor mit dieser Entwicklung am Beginn der achtziger Jahre den durch das Godesberger Programm und vor allem durch das Wirken von Herbert Wehner erreichten Status einer regierungsfähigen Partei. Es sollte mehr als eineinhalb Jahrzehnte dauern, bis die jungen Linken um Gerhard Schröder sich zu Realpolitikern gewandelt hatten, die bereit waren, mit den Militäreinsätzen auf dem Balkan und Afghanistan und der Agenda 2010 in den eigenen Reihen unpopuläre realpolitische Entscheidungen zu treffen. Realpolitisch war dies auch in dem Sinne, dass eine andere Politik Probleme verschärft oder die Regierungsfähigkeit der Koalition aufs Spiel gesetzt hätte.

Der Koalitionswechsel von 1982 war, so gesehen, eine Fortsetzung des bereits eingeschlagenen politischen Kurses. Die zentralen Projekte in den ersten Jahren der neuen Regierung, die Haushaltssanierung in der Innenpolitik und die Umsetzung des Nato-Doppelbeschlusses in der Sicherheitspolitik, waren von der sozial-liberalen Koalition angestoßen, aber nicht zu Ende geführt worden. Der Nato-Doppelbeschluss ging schließlich auf Helmut Schmidts Initiative zurück. SPD und FDP hatten sich in der sogenannten Operation 1982 auf weitreichende Sparmaßnahmen geeinigt. Sowohl die Sparmaßnahmen als auch der Nato-Doppelbeschluss überforderten jedoch die SPD. Aus der Perspektive von Genscher und Lambsdorff ging es bei dem Koalitionswechsel nicht zwangsläufig auch um einen Politikwechsel. Es ging darum, den eingeschlagenen Weg fortsetzen zu können, der mit der SPD nicht mehr fortgesetzt werden konnte, um diese Politik in einer Koalition mit der CDU/CSU auf eine solidere politische Basis zu stellen. Man könnte sagen: Die FDP-Führung hatte mit der sogenannten Wende „die Pferde gewechselt“, die Richtung der Politik war jedoch dieselbe geblieben.

81 Heumann: Genscher (wie Anm. 12), S. 123.

82 Kempfer: Eugen Loderer (wie Anm. 39), S. 482.