

Die neuere Entwicklung der FDP – ein politikwissenschaftlicher Überblick

Die FDP hat in der Publizistik, zum Teil auch in der Politikwissenschaft, eine Fülle kräftiger Etiketten und Problemformeln auf sich gezogen, z. B. »Prototyp einer Koalitions- und Regierungspartei«, »immerwährende Regierungspartei«, oder Partei mit Scharnierfunktion, aber auch »Partei der zweiten Wahl«, »Partei der wechselnden Wechselwähler«, und man hat ihr eine Lage der »Identitätskrise«, »zwischen Erfolg und Existenzgefährdung« oder auch von »Richtungsstreit und Zukunftszweifel« zugeschrieben. Eine Betrachtung über Jahrzehnte hinweg wird solche Merkmale sicher bestätigen, doch gelten sie auch für die neuere Entwicklung und die jetzige Situation?

Der Fülle an publizistischen Deutungen und politischem Alltagswissen steht leider ein Defizit an größeren politikwissenschaftlichen Analysen mit systematischem Anspruch gegenüber. Die wenigen Arbeiten dieser Art über die FDP liegen inzwischen fast zwei Jahrzehnte oder länger zurück und stammen von Heino Kaack (1976)¹, Jürgen Dittberner (1984 und 1987)² und Hans Vorländer (1990/1992)³. Die zentralen Fragestellungen der Arbeiten von Dittberner und Vorländer umfassen (mit leichten Modifikationen) die Parteigeschichte, Ideologie und Programmatik, Organisation und Finanzen, Mitgliedschaft und innerparteiliche Willensbildung sowie Wahlen und Wählerstruktur.⁴ Vorländer charakterisiert die FDP übergreifend als »Prototyp einer Koalitions- und Regierungspartei«, während Dittberner die koalitionspoliti-

1 Heino Kaack: Zur Geschichte und Programmatik der Freien Demokratischen Partei. Grundriss und Materialien, Meisenheim a. Gl. 1976. Zur Übersicht vgl. auch Theo Schiller: Stand, Defizite und Perspektiven der FDP-Forschung, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Parteienforschung, Opladen 1993, S. 119-146.

2 Jürgen Dittberner: Freie Demokratische Partei, in: Richard Stöss (Hrsg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Bd. 2: FDP – WAV, Opladen 1984, S. 1311-1381; ders.: F. D. P. – Partei der zweiten Wahl. Ein Beitrag zur Geschichte der liberalen Partei und ihrer Funktionen im Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987.

3 Hans Vorländer: Die Freie Demokratische Partei, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn ²1992, S. 266-318 (1. Aufl. 1990); zu neueren Arbeiten von Vorländer vgl. unten.

4 Diese Strukturierung entspricht den Vorgaben der jeweiligen Sammelwerke. Bei Dittberner (1984, wie Anm. 2) findet sich abschließend eine »gesamtgesellschaftliche Charakterisierung«.

sche Abhängigkeit der FDP als »Partei der zweiten Wahl« zuspitzt.⁵ Die Grundelemente dieser Analysen treffen sich mit den allgemeinen systematischen Konzepten der politikwissenschaftlichen Parteienforschung, für die zum Beispiel Klaus von Beymes vergleichende Studie »Parteien in westlichen Demokratie«⁶ als repräsentativ gelten kann. Die dort getroffene Hauptunterscheidung zwischen »Binnenstruktur« und »Aussenwirkung der Parteien« erlaubt es, die wesentlichen Elemente in einfacher Weise nach Wirkungszusammenhängen zu ordnen.⁷ Ähnlich dieser Grundstruktur gliedert sich auch die folgende Untersuchung der FDP in zwei Hauptabschnitte:

(I) Zur Binnenstruktur der FDP gehören Ideologie/Programmatik, Führungsgruppe, Mitgliedschaft und Ressourcen wie Finanzen und das Kommunikationspotential.

(II) Die FDP im Parteiensystem und im parlamentarischen Regierungssystem umfasst die Wettbewerbsposition, Ziele und Strategie, Wahlen und parlamentarische Repräsentanz, Parlaments- und Regierungspraxis, Erfolgsbedingungen sowie die gesellschaftliche Funktion.

Es liegt auf der Hand, dass diese Grundelemente ineinander greifen und auch Entwicklungen durchlaufen. Auf die Darstellung einer historischen Entwicklungsabfolge wird allerdings hier verzichtet, da die Flügelkämpfe der Anfangszeit, insbesondere der frühen 1950er Jahre, ja ausführlich analysiert worden sind.⁸ Auch die Koalitionswechsel 1969 und 1982 haben bereits beachtliche Aufmerksamkeit erfahren.⁹ Ich werde mich deshalb weitgehend auf die Zeit seit Mitte der 1980er Jahre, insbesondere seit der deutschen Einheit konzentrieren.

I. *Parteistruktur der FDP*

Zur »Binnenstruktur« einer Partei gehören sicher die ideologisch-programmatische Ausrichtung, die Mitgliedschaft, die Organisationsstruktur von Füh-

5 Dittberner (1987, wie Anm. 1). Dittberner: Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung, Wiesbaden 2005 bietet zwar umfangreichere, z. T. sehr farbige, Materialien zur neueren Entwicklung, vor allem zur Berliner FDP, löst aber den systematischen Analyseanspruch nicht stärker ein.

6 Klaus von Beyme: Parteien in westlichen Demokratien, München 1982. Der Binnenstruktur ordnet von Beyme die drei Ebenen der Ideologie, der Mitgliedschaft und der Parteiorganisation zu, der Aussenwirkung die Ebenen des Parteiensystems, der Wählerschaft und des politischen Machtsystems. Vgl. auch Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, 2. Aufl. 2001.

7 Ulrich von Alemann: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 3. Aufl. 2003 verankert die Binnenstrukturen der Parteien stärker im Gesellschaftsbezug, behandelt die konkurrierende Mitwirkung an der politischen Willensbildung und betont die Rückwirkung der Aussenaktivität der Parteien auf die Gesellschaft.

8 Übersicht bei Dittberner 1984 (wie Anm. 2).

9 Übersicht bei Vorländer 1992 (wie Anm. 3).

rungsgruppen, die weiteren Ressourcen wie Parteiapparat, Finanzen und Kommunikationsmittel sowie die in die Partei eingelagerten Interessen. Auf diese Elemente soll wenigstens kurz und primär deskriptiv eingegangen werden.

Die *ideologisch-programmatischen Ausrichtung* der FDP, das erste partei-strukturelle Merkmal, kreist um die Kernpunkte persönliche Freiheit, eine auf Eigentum, Markt und Wettbewerb gegründete Wirtschaftsordnung, die rechtsstaatliche Begrenzung der Staatsmacht und eine demokratische Verfassung. Das Liberalismusverständnis war freilich seit Jahrzehnten heftig umstritten, auch strategischen Wandlungen unterworfen, oft dem Pluralismus, den Kompromissen und Konflikten innerparteilicher Richtungen ausgesetzt, manchmal etwas theoretisch vertieft, aber doch oft nur schlagwortartig präsent. Grundsatzprogramme wie das Berliner Programm von 1957 und das Freiburger Programm von 1971 wurden seit den 1980er Jahren von einer größeren Zahl von Programmdokumenten mit wechselnden Schwerpunkten abgelöst.¹⁰ Dabei traten die Programmelemente stärker hervor, die man der übergreifenden »neoliberalen« Agenda zurechnet. Dies wird noch deutlicher, wenn man nicht nur förmliche Programmdokumente heranzieht, sondern auch die öffentlich kommunizierten inhaltlichen Positionen berücksichtigt, aus denen sich insgesamt das ideologisch-programmatische Profil einer Partei zusammensetzt.

Die *politische Führung* als zweites Element der Parteistruktur nenne ich noch vor der Mitgliedschaft, da sie stets nach außen dominant auftritt, aber analytisch nur selten Erwähnung findet. Die Führungsgruppe der FDP lässt sich am besten durch die Parteiorgane als Präsidium, Bundesvorstand und Bundestagsfraktion zusammenfassen. Über den Bundesvorstand sind die wichtigsten Akteure der Landesführungen mit eingeschlossen, nämlich Landesvorsitzende, Minister oder Fraktionsvorsitzende. Im Wesentlichen bestehen diese beiden Gremien, Bundesvorstand und Fraktion, aus hauptamtlichen Politikern, so dass damit die *professionelle Führungsschicht* definiert ist (nicht hauptamtliche Vertreter bilden eine seltene Ausnahme). Je nach Fraktionsgröße geht es um insgesamt ca. 50-70 Personen, selbstverständlich mit einer internen Einflusshierarchie. Die Führungsspitze von ca. 10-20 Personen umfasst diejenigen, die Richtungs- und Strategieentscheidungen wesentlich beeinflussen können, nämlich im Kern das Präsidium und die Fraktionsspitze.

10 Vgl. Das Programm der Liberalen. Zehn Jahre Programmarbeit der F.D.P. 1980 bis 1990, hrsg. von der Friedrich-Naumann-Stiftung, Baden-Baden 1990, ein Kompendium von ca. 1.000 Seiten; dort vor allem: Liberales Manifest für eine Gesellschaft im Umbruch (Bundesparteitag Saarbrücken 1985, S. 291-306); Wiesbadener Erklärung, Diskussionsentwurf (Bundesparteitag Wiesbaden 1988, S. 718-736). In den 1990er Jahren: Wiesbadener Grundsätze. Für die liberale Bürgergesellschaft (Bundesparteitag Wiesbaden 1997). Vgl. auch die Wahlprogramme zu den jeweiligen Bundestagswahlen, zuletzt das Programm »Arbeit hat Vorfahrt« zur Bundestagswahl 2005 (vgl. www.fdp.de).

Die darunter liegende »mittlere Führungsschicht«, grob abgesteckt mit den Delegierten des Bundesparteitags, die ja die Landesführungen, den Bundeshauptausschuss und wichtige Kreisvorsitzende einschließen, sei hier nur als Stichwort erwähnt.

Unter den Eigenschaften der Führungsgruppe, insbesondere der Führungsspitze, ist Bekanntheit besonders dringlich, die derzeit jedoch kaum andere als der Parteivorsitzende Westerwelle und der Generalsekretär Niebel vorweisen können. Externe Autorität, Durchsetzungsfähigkeit und Verlässlichkeit zeigten nach 1993/94 starke Schwankungen, zumal in den Turbulenzen der Jahre 2000 bis 2002. Interne Autorität und Integrationsfähigkeit hängen ohnehin stark am äußeren Erfolg und müssten sich bei großen Strategieänderungen zusätzlich bewähren. In der regionalen Zusammensetzung der Führungsgruppe sind starke Landesverbände erkennbar im Vorteil, während vor allem Ostdeutschland eher schwach vertreten ist. Frauen sind in der Führung, wie üblich, gegenüber der Mitgliedschaft und der Wählerschaft unterrepräsentiert, die Altersstruktur hat sich immerhin etwas verjüngt.

Die *Mitgliedschaft* der FDP, das dritte Element der Binnenstruktur, war in der Regel nicht stark. Sie reagierte deutlich auf politische Verschiebungen, scheint aber derzeit einigermaßen stabilisiert. Die Größenordnung von 60-70.000 wurde nur zweimal übertroffen: 1981 gab es 87.000 Mitglieder, die nach der »Wende« von 1982 auf 64.000 (1986) abschmolzen. Die deutsche Einheit brachte mit der Übernahme von LDPD und NDPD eine Scheinblüte von 178.000 Mitgliedern (1990) mit sich, die aber 1996 bereits auf 81.200 reduziert war. 2006 lag die Mitgliedszahl bei 64.880, das ist für Gesamtdeutschland ziemlich exakt das Niveau von 1986 in Westdeutschland. Der Frauenanteil bleibt seit 2002 mit ca. 23 Prozent knapp unterhalb der CDU (seit 1991 bei ca. 25 Prozent) und deutlich unter den Grünen (ca. 37 Prozent). Die Altersstruktur erscheint mit 11,5 Prozent der bis 29-jährigen günstiger als bei den Volksparteien, die nur noch ca. 5,5 Prozent dieser Nachwuchsgruppe aufweisen.

Tab 1: FDP-Mitgliedschaft

1981	87.000	1997	69.621
1986	63.946	2000	62.721
1990	178.625	2006	64.880

Quelle: Bundesgeschäftsstelle der FDP

Die regionale Verteilung zeigt 2006 eine starke Konzentration auf wenige Landesverbände, wobei Nordrhein-Westfalen mit 16.133 von 64.880 Mitglie-

dern (= 25 Prozent) an der Spitze liegt. Fünf Landesverbände haben ca. 5.000 oder etwas mehr Mitglieder, nämlich Baden-Württemberg 7.332, Niedersachsen 6.720, Hessen 6.524, Rheinland-Pfalz 5.146 und Bayern 4.769. Die ost-deutschen Landesverbände kommen zusammen auf nur 9.170 Mitglieder (das entspricht 14 Prozent). Ganz Westdeutschland (ohne Berlin) umfasst 52.483 Mitglieder oder 81 Prozent, zusammen mit 3.227 Mitgliedern in Berlin 55.710 (oder 86 Prozent). Diese Mitgliedsstrukturen bilden ein wichtiges Kriterium für den Delegiertenschlüssel zum Bundesparteitag. Als zweites Element wirken die Wähleranteile bei den letzten Wahlen verstärkend in dieselbe Richtung (zu Wahlergebnissen vgl. unten II, 3)¹¹

Die *Finanzen* der FDP warfen in der Vergangenheit oft große Probleme, auch Skandale auf, besonders in den 1980er Jahren. Seit den 1990er Jahren scheint sich die Lage beruhigt zu haben. Die Größenordnungen des Finanzvolumens sind nicht exorbitant, allerdings fällt die Ausgabensteigerung von € 20,1 Mio. (2000) auf € 31,2 Mio. (2004) ins Auge.

Tab. 2: FDP-Finanzen (Gesamtpartei)

Mio. €	1995	2000	2004	2005
Einnahmen	22,9	22,4	29,3	32,4
Ausgaben	23	20,1	31,2	32,8
Reinvermögen	14,75	6,45	- 2,1	- 2,4
Struktur der Einnahmen (%)				
Beiträge	24,6	24,6	25,3	25
Spenden natürl. Personen	18,3	30,4	23,9	24,1
Spenden jur. Personen	5,5	6,5	5,8	12,1
Staatliche Mittel	29,2	32,4	30,7	29,5

Quelle: Deutscher Bundestag, Rechenschaftsberichte der Parteien

Der Anteil der Beiträge bewegt sich um 25 Prozent, die staatlichen Mittel um 30 Prozent, die Spenden natürlicher und juristischer Personen zusammen um 25-35 Prozent. Hingewiesen sei freilich auf das Abschmelzen des Reinvermögens: 1994 besaß die FDP (in €) 14,8 Mio., 2001 noch (€) 4,9 Mio, aber 2004 bereits eine negative Vermögensposition von 2,1 Mio €. Das überraschend

11 Zur Westlastigkeit der FDP-Bundestagsfraktion (mit mehr als 85 Prozent der Abgeordneten aus Westdeutschland) seit 1994 vgl. Dittberner 2005 (wie Anm. 2), S. 261.

gute Wahlergebnis von 2005 dürfte diese Probleme etwas mildern. Dass sich auf dieser Basis nur ein schmaler hauptamtlicher Apparat trägt, liegt auf der Hand.

Die *Kommunikationsmittel*, ein viertes Element der Binnenstruktur, stellen eine besonders wichtige Ressource einer Partei dar, nämlich ihre Fähigkeit, mit den Bürgern und insgesamt mit der politischen Öffentlichkeit kommunizieren zu können. Da die FDP schon lange nicht mehr über eigene Kommunikationsmittel, etwa Parteizeitungen, verfügt, ist sie entscheidend darauf angewiesen, von den öffentlichen und privaten Medien transportiert zu werden. Zwar sind hier Pressestellen, Sprecher usw. wichtig, aber von weit größerer Bedeutung erweist sich die Kommunikationsfähigkeit des Vorsitzenden bzw. der engsten Führungsspitze. Personalfaktoren werden hier also zur wesentlichen Ressource, wie der Vergleich der letzten drei Vorsitzenden illustriert. Rhetorik, Medienkommunikation und Inszenierung können sich allerdings auch kontraproduktiv überschlagen. Seit ca. 2000/01 hat die FDP auch versucht, das Internet als Medium der inneren und äußeren Kommunikation und auch zur Symbolisierung von Modernität zu nutzen.

Nicht übersehen werden sollte auch, dass öffentliche Medienkommunikation auch einen wichtigen Mechanismus innerparteilicher Führung darstellt, die ja nur teilweise über die Parteiorgane, stärker jedoch über Festlegungen per öffentlicher Kommunikation verläuft.

Die Gesamtentwicklung der Binnenstruktur und der Ressourcen im Zeitverlauf zeigt Zuwächse an Mitgliedern und Finanzen sowie einen Höhepunkt der öffentlichen Präsenz der Parteispitze, besonders des Außenministers Genscher in den Jahren des deutschen Einigungsprozesses. Noch stärker als die raschen Mitgliederverluste kosteten die Rücktritte Genschers 1992 und des Vorsitzenden Lambsdorff 1993 die Partei öffentliche Kommunikations- und Handlungsfähigkeit. Erst im Umfeld der Wahl 2002 konnte die FDP wieder eine freilich ambivalente Medienwirksamkeit erzielen. Insgesamt wird sich ergeben, dass die internen Ressourcen für die Aussenwirkung der Partei nur einen begrenzten Einflussfaktor darstellen.

II. *Die FDP im Parteiensystem*

Nach diesem kurzen Blick auf die Binnenstrukturen und damit die Handlungsressourcen der FDP soll es nun ausführlicher um die Partei im politisch-parlamentarischen Handlungsraum, also im Feld der Aussenwirkung gehen. Hier treffen die Parteien als Konkurrenten im Parteiensystem aufeinander und kämpfen um Machtanteile in den Parlamenten und in Regierungsämtern. Die FDP hat in diesem Parteienwettbewerb eine äußerst wechselvolle Entwicklung durchlaufen.

1. Politische Ziele, Programmatik

Auch in der Perspektive des Parteienwettbewerbs bilden die politischen Ziele und die programmatische Grundorientierung den Ausgangspunkt, wobei die Programmatik oft strategisch ausgerichtet oder doch akzentuiert wird. Die FDP orientiert sich an dem liberalen Anspruch, persönliche Freiheit, eine auf Eigentum, Markt und Wettbewerb gegründete Wirtschaftsordnung, rechtsstaatliche Begrenzung der Staatsmacht und eine demokratische Verfassung zu vertreten, doch kann man auf dem Hintergrund ihrer wechselvollen Geschichte wohl sagen, dass ihr gleichrangiges Ziel auf ihr politisches Überleben und die Sicherung der Koalitionsfähigkeit ausgerichtet ist. Während die programmatischen Grundsatzdokumente seit den 1980er Jahren die individuellen Freiheiten im Allgemeinen und gegenüber dem Staat herausstellten¹², betonten die Programme zu den Bundestagswahlen stärker die Grundsätze und Einzelforderungen des Wirtschaftsliberalismus in einer seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend »marktradikalen« Ausprägung von Entstaatlichung, Deregulierung, restriktiver Sozialpolitik und Steuersenkung.¹³ Andere Themenbereiche wie Bürgerrechte oder Bildungspolitik traten zumal in der öffentlichen Programmrhetorik lange in den Hintergrund.

2. Wettbewerbsposition und Strategie im Parteiensystem

Das Parteiensystem steckt den Handlungsraum als Wettbewerbssystem ab, in dem Parteien ihre Ziele durchsetzen und ihre Wettbewerbsposition mittels Strategien verbessern wollen. Für die FDP war stets die Koalitionsfrage von großer strategischer Bedeutung. Insgesamt bilden Struktur und Position der anderen Parteien den Wettbewerbsraum des Parteiensystems, den eine kleinere Partei wie die FDP nur begrenzt beeinflussen kann. Zuletzt hat sie 1982 durch den Koalitionswechsel die CDU/CSU in die Regierungsposition gebracht und sich selbst in dieser Koalition platziert, während sich zeitgleich das Parteiensystem um die Grünen erweiterte. 1989/90 verschoben sich die

12 Vgl. Liberales Manifest für eine Gesellschaft im Umbruch (Bundesparteitag Saarbrücken 1985); Wiesbadener Erklärung, Diskussionsentwurf (Bundesparteitag Wiesbaden 1988); Wiesbadener Grundsätze. Für die liberale Bürgergesellschaft (Bundesparteitag Wiesbaden 1997), (wie Anm. 10). Zur Analyse Theo Schiller: F.D.P. – die vermarktete Zukunft, in: Josef Schmid/Heinrich Tiemann (Hrsg.): Aufbrüche: Die Zukunftsdiskussionen in Parteien, Verbänden und Kirchen, Marburg 1990, S. 168-180.

13 Vgl. Hans Vorländer: Die FDP nach der Bundestagswahl 1998: Koalitionspartei im Wartestand? In: Oskar Niedermayer (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998, Opladen 1999, S. 103-118; ders.: Partei der Paradoxien. Die FDP nach der Bundestagswahl 2005, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2008, S. 135-150.

Der Bogen spannt sich vom Programm für die Bundestagswahl 1987 »Zukunft durch Leistung. Die Wahlplattform der FDP zur Bundestagswahl 1987«; bis zum »FDP-Bürgerprogramm 2002« und das »Deutschlandprogramm 2005 – Vorfahrt für Arbeit«.

strukturellen Bedingungen für das Parteiensystem insgesamt durch die deutsche Vereinigung und das Auftreten der PDS, zunächst als einer neuen Regionalpartei. Inzwischen ist mit der Westausdehnung der PDS zur Linkspartei tendenziell von einem Fünf-Parteien-System auszugehen. Das bringt zwar für die FDP keine direkte Konkurrenzsituation, wohl aber modifiziert sie die Position der SPD und z.T. auch der Grünen. Indirekt wurde die Lage der FDP dadurch günstig beeinflusst, dass die deutsche Einheit eine tendenzielle Schwächung der SPD und der Grünen mit sich brachte, da beide Parteien in Ostdeutschland nur schwer Fuß fassen konnten.

Generell hat die FDP 1982 ihre strategische Grundentscheidung für lange Zeit, bis heute, getroffen, nämlich sich im Koalitionslager mit der CDU/CSU zu verorten. Sie wollte sich in dieser Koalition stabilisieren, gleichzeitig möglichst viele Ziele realisieren, innerhalb des Koalitionslagers wahlpolitische Zugewinne erreichen und zugleich das Koalitionslager insgesamt stärken. Wieweit das erreicht wurde und welche Anpassungserfordernisse eventuell als Preis zu bezahlen war, wird noch anzusprechen sein, ebenso wie dabei aufkommende Probleme und Strategiekonflikten, z. B. um die »Strategie 18«.

3. *Wahlentwicklung und Parlamentszugehörigkeit*

Politische Strategie muss sich zunächst einmal in Wahlen als demokratische Legitimation bewähren, für die FDP hieß das oft genug: zu überleben. Die Wahlentwicklung seit den frühen 1980er Jahren verlief durchaus turbulent. Zwar konnte sie im Ergebnis durchgängig ihre Vertretung im Bundestag sichern und bis 1998 auch an der Regierungsmacht teilhaben. Aber bei Landtagswahlen war die Existenz mehrfach stark gefährdet, was ja auch durchaus die Bundespartei hätte bedrohen können.

Anfang 1987 war die FDP in fünf von 11 Landtagen nicht vertreten, erst dann konnte sie überall bis auf Bayern in die Landesparlamente zurückkehren. Die Wahlen nach der deutschen Einheit 1990 brachten der FDP zunächst einen großen Aufschwung. Sie erreichte bei der Bundestagswahl 11 Prozent und zog in alle Landesparlamente ein, sowohl in sämtliche Landtage der neuen Bundesländer als auch in die westdeutschen Parlamente einschließlich Bayerns. Danach folgte im Jahr 1994 allerdings der Absturz; die FDP fiel 1993 - 1995 aus zwölf Landtagen: 1993 Hamburg, 1994 in allen ostdeutschen Länder (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) sowie Bayern, Niedersachsen, Saarland und 1995 Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen.

Nach 1990 war die FDP nur in *vier Ländern durchgängig* vertreten, nämlich in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Nach 1994 gehörte sie in elf Ländern acht oder mehr Jahre lang nicht den Landtagen an (in NRW nur fünf Jahre). Erst ab 2000 gelang der Wiedereinzug

Tab. 3: Bundestags-, Landtags- und Europawahlergebnisse der FDP 1983 bis 2008 (in Prozent)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bund	7				9,1			11				6,9				6,2				7,4				9,8		
BaWü		7,2				5,9				5,9				9,6					8,1		2,6			10,7		
Bayern				3,8				5,2				2,8				1,7	2,2			9,9						
Berlin			8,5				3,9	7,1					2,5			1,9	2,5				3,3			7,6		
						Brandenbg	6,6					2,2														
Bremen	4,6				10				9,5				3,4								4,2	2,8				6
Hamburg				4,8	6,6				5,4	4,2					3,5				5,1							4,8
Hessen	7,6				7,8				7,4				7,4				5,1				7,9					9,4
						Meckl.-Vp	5,5					3,8				1,6				4,7				9,6		
Niedersa.				6				6				4,4				4,9			9,8		8,1					8,2
NRW			6					5,8					4										6,2			
Rheinl.-Pf	3,5				7,3				6,9					8,9						7,8				8		
Saarland			10					5,6				2,1					2,6					5,2				
						Sachsen	5,3					1,7					1,1					5,9				
						Sachs-An	13,5					3,6				4,2				13,1						
Schl.-Holst	2,2				5,2	4,4			5,6					5,7					7,6					6,6		
						Thüringen	9,3					3,2					1,1					3,6				
Europa		4,8					5,6					4,1					3					6,1				

Erläuterung: Hellgrau: Regierungsbeteiligung; weiss: im Parlament vertreten; mittelgrau: nicht im Parlament vertreten

in die Landtage von Nordrhein-Westfalen (2000), Hamburg (2001-2004); Berlin und Sachsen-Anhalt (2002), Niedersachsen (2003) sowie Saarland und Sachsen (2004).

Die CDU-Koalition auf Bundesebene bot demnach seit Mitte der 90er Jahre keine zureichenden Stabilisierungsmöglichkeiten für die Landesparteien mehr. Als Ursache für die Rückkehr in die Landtage war eine Strukturveränderung im Parteiensystem entscheidend, nämlich der Wechsel zur rot-grünen Regierungsmehrheit auf Bundesebene 1998, wobei dieser Effekt erst verlangsamt eingetreten ist. Wir sehen also das Paradox, dass der Verlust der Regierungsmehrheit des christlich-liberalen Koalitionslagers auf Bundesebene strukturell die Erholung der FDP auf Länderebene begünstigt hat.

An Regierungen auf Landesebene war die FDP seit 1990 durchgängig bis 2006 nur in Rheinland-Pfalz (nach dem Umstieg zur SPD-Koalition 1991) beteiligt. In allen ostdeutschen Ländern war sie 1990-94 Koalitionspartner der CDU, in Baden-Württemberg seit 1996, kürzere Regierungsbeteiligungen gab es in Hessen (1999-2003), Hamburg (2001-2003), Sachsen-Anhalt (2002-2006), schließlich Niedersachsen seit 2003 und Nordrhein-Westfalen (seit 2005).

In der Gesamtentwicklung der Wahlen erweisen sich die Jahre 1987 bis 1994 als besonders erfolgreich, wobei ab 1990 die deutsche Vereinigung zunächst besondere Erfolgsfaktoren mit sich brachte. Festzuhalten ist aber der dramatische Einbruch 1994/95, der nur die Vertretung in vier Landtagen übrigließ. Darauf ist unten bei dem Versuch einer Erklärung der Wahlentwicklungen und der Position der FDP im Parteiensystem zurückzukommen.

4. *Politische Entscheidungspraxis*

Wie eingangs erwähnt, sollte zu einer Parteienanalyse nicht nur die interne Struktur, die Parteistrategie und die Wahlentwicklung gehören, sondern auch die parlamentarische Praxis und besonders die Entscheidungspraxis als Regierungspartei. Angesichts des defizitären Forschungsstandes muss es hierzu leider bei fragmentarischen Überlegungen bleiben. Die meisten Arbeiten zur FDP (oft auch für die anderen Parteien) sind Input-lastig: Programme, Strategien, »Images«, Personal usw. stehen ganz im Vordergrund, während die Output-Seite, die politische Entscheidungspraxis allenfalls illustrierend herangezogen wird. Sie wird viel zu wenig erforscht (mit Ausnahme der Außenpolitik).¹⁴ Bei solchen Praxisuntersuchungen muss man natürlich zwischen Regierungspraxis und Oppositionshandeln unterscheiden.

Die Regierungspraxis bildet angesichts der begrenzten Zahl der Regierungen, an denen die FDP seit 1983, insbesondere seit 1990 beteiligt war, einen recht

14 Zum Beispiel Edgar Moring: Die Europapolitik der FDP, Berlin 2004.

überschaubaren Bereich. Freilich ist eine Analyse im Detail recht aufwendig, da die Ressorts genau untersucht und die Anteile der Partner in einer Regierung auseinander dividiert werden müssten. Mehrere Analysen wären dringlich: die FDP-Praxis in den Kohl-Regierungen von 1983 bis 1990, in den Kohl-Regierungen nach der Einheit 1990-1998, sowie die Regierungsarbeit der FDP in den ostdeutschen Landesregierungen 1990-1994¹⁵ (die ja ähnliche Probleme zu bearbeiten hatten). Studien zu der FDP-Beteiligung an der SPD-Koalition in Rheinland-Pfalz 1991 bis 2006, in der baden-württembergischen CDU-Koalition 1996 bis heute oder in Hessen (1981-91, 1999-2003) würden vor allem Schwerpunkte bei der Justizpolitik, der wirtschaftlichen Infrastrukturpolitik und Mittelstandsförderung sowie der Wissenschaftsförderung finden. Als Selbstkritik an unserer politikwissenschaftlichen Zunft sei gesagt: es ist dringend geboten, viel stärker als bisher die von Parteien produzierten Politikergebnisse, Leistungen oder Versäumnisse zu analysieren, und sie damit überhaupt einer Evaluation und auch einer demokratischen Kontrolle zugänglich zu machen.

5. Erfolgsbedingungen der FDP im Parteiensystem

Die starken Schwankungen der FDP in der Wahlentwicklung seit den frühen 1980er Jahren werfen die Frage auf, welche Faktoren für Erfolg und Misserfolg der FDP im Parteienwettbewerb verantwortlich sind.

Bei langfristiger Betrachtung zeigt sich die offenkundige Relevanz von Kontinuität oder Richtungswechsel: beide Koalitionswechsel, 1969 und 1982, brachten die Partei in schweres Fahrwasser, wobei 1982/83 die Umstände des Wechsels noch größere innerparteiliche Konflikte und Glaubwürdigkeitsprobleme bei Wählern und Mitgliedern auslösten. Seit Mitte der 1980er Jahre müssen aber angesichts der Lagerkontinuität auch andere Faktoren wirksam geworden sein. In Frage kommen grundsätzlich langfristige und kurzfristige Faktoren, solche, die eher mit der Partei selbst, und andere, die mit dem Kontext des Parteiensystems zu tun haben. Langfristig ist etwa an sozialstrukturelle Wandlungen in der Wählerstruktur zu denken. Auch Verschiebungen im politischen Problemhaushalt entwickeln sich normaler Weise langfristig, etwa wirtschaftliche, soziale oder demographische Strukturprobleme. Allerdings hat die deutsche Einheit 1989/90 die politische Tagesordnung kurzfristig dramatisch verschoben. Parteieigene Faktoren wären die ideologisch-programmatische Ausrichtung, die Interessenvertretung und das Kompetenzprofil sowie Spitzenpersonal und kurzfristige Taktiken. Als Kontextfaktoren im Par-

15 Die Arbeit von Sebastian Putz: *Macht und Ohnmacht kleiner Koalitionspartner. Rolle und Einfluss der FDP als kleine Regierungspartei in vier ostdeutschen Landesregierungen (1990-1994)*, Baden-Baden, ist erst Mitte 2008 erschienen.

teiensystem können neue Konkurrenten auftreten, die Volksparteien im eigenen oder im gegnerischen Lager auf- oder absteigen, oder auch die Regierungskonstellation sich umkehren.

Betrachtet man in den 1980er Jahren die Zeit nach den Koalitionswirren, so wirkten für die Konsolidierung der FDP 1985-87 wohl mehrere Faktoren zusammen:

- die Schwäche der SPD und die unübersichtlichen Kooperationssignale zwischen SPD und Grünen;
- die wirtschaftliche Erholung nach der Krise von 1982; wovon die FDP zum Teil auch mit ihrem Anspruch wirtschaftspolitischer Kompetenz, ihrer »Wirtschaftsfreundlichkeit« profitieren konnte;
- bei Rechtsstaatsthemen fand die FDP, nachdem sie zunächst dem Koalitionspartner weitgehend nachgegeben hatte, in Ansätzen wieder zur Betonung von Bürgerrechten zurück.
- In der Außenpolitik war die kontroverse Entscheidung über die Raketenstationierung abgeschlossen, Außenminister Genscher konnte ostpolitische Kontinuität repräsentieren, und mit Gorbatschow wurden erste Anzeichen von Entspannung sichtbar.

Die deutsche Einheit 1990 markiert ein historisches Sonderereignis, das den primären Akteuren, vor allem dem Kanzler und seiner Partei, aber auch dem kleineren Koalitionspartner FDP und ihrer Leitfigur, Außenminister Genscher, einen Sondererfolg gewährte. Dieser Erfolg bei der Bundestagswahl und bei den Landtagswahlen war in Teilen Ostdeutschlands (Landtagswahlen Sachsen-Anhalt 13,5 %, Thüringen 9,3 %) noch deutlicher ausgeprägt als in der alten Bundesrepublik. Zentrale Motive waren sicher ebenso der internationale Erfolg, Einheit und Freiheit gewonnen zu haben, wie auch die wirtschaftlichen Hoffnungen auf das Wohlstandsversprechen eines erfolgreichen Wirtschaftssystems.

Weniger eindeutig lässt sich der tiefe Fall ab 1994 erklären. Zwar konnte die FDP mit 6,9 Prozent (vorher 11 Prozent) wieder in den Bundestag einziehen und die Regierungskoalition fortsetzen, doch fiel die Partei 1994/95 aus fast allen Landtagen bis auf vier in Westdeutschland und geriet damit in eine existenzielle Krise.

Generell ist unverkennbar, dass die Folgeprobleme der deutschen Einheit die Regierungskoalition überforderten und damit auch die FDP trafen. In den neuen Bundesländern dominierten sicher die enttäuschten Erwartungen an den Wohlstandskapitalismus, der zunächst einmal Abwicklungen und Arbeitsplatzverluste gebracht hatte. In Westdeutschland wurden zunehmend die Kosten der Einheit kritischer gesehen. Für die FDP bedeutete das, dass ausgerechnet in dieser Bewährungsprobe des Wirtschaftssystems und der

Neuordnung im Osten ihr Anspruch auf Wirtschaftskompetenz nicht eingelöst werden konnte. Angesichts der Dominanz dieser Dimension standen zu wenige Kompensationsmöglichkeiten in anderen Kompetenzfeldern zur Verfügung, zumal in der Bildungspolitik kein interessantes Profil angeboten und Positionen der Rechtsstaatspolitik geräumt wurden, wie die Zustimmung zum »großen Lauschangriff« und der deshalb konsequente Rücktritt der Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger 1995 zeigte. Vor allem aber war das Kompetenzfeld Außenpolitik der Erosion ausgesetzt, da zeitgleich mit der deutschen Einheit auch der Ost-West-Konflikt insgesamt beendet war und damit die traditionelle Entspannungspolitik ihren Ort verloren hatte. Der Rücktritt Genschers 1992 hatte das auch symbolisch dokumentiert. Damit hatte die FDP eine wichtige Grundlage ihrer früheren Attraktivität eingebüßt. Aus der Tatsache, dass die Grünen in Ostdeutschland keinen ernsthaften Konkurrenzfaktor darstellten, da sie dort selbst schwach blieben, konnten offenbar keine Vorteile gezogen werden.

Diese strukturellen Faktoren wirkten nachhaltig genug, um die FDP bis Ende der 1990er Jahre auf ihrer minimalen Landtagsvertretung in vier Ländern festzuschreiben. Erst 2000 gelang die Rückkehr in Nordrhein-Westfalen¹⁶, 2001 in Hamburg (für drei Jahre), 2002 als ostdeutsche Ausnahme in Sachsen-Anhalt. Mit Verzögerungseffekt half offenbar nach 1998 die Regierungskonstellation im Bund, nachdem die rot-grüne Regierung sich als Widerpart mit vielen Fehlleistungen anbot. Der sich abzeichnende und dann 2005 definitive Machtverlust der Regierung Schröder begünstigte 2004 bis 2006 den Wiedereinzug in weitere Landtage, und ein Spitzenergebnis der FDP von 9,8 % bei der Bundestagswahl 2005, das freilich zum Teil auf Kosten der Unionsparteien erzielt worden ist.

Zusammenfassend kann man festhalten: Die 1994 offenkundig gewordenen Schwachfaktoren sind strukturell nicht überholt. Das außenpolitische Profil ist in der heutigen Struktur der Weltpolitik nicht wieder zu beleben. Die wirtschaftspolitische Kompetenzschwäche mag gegenüber dem Transformationschock der 90er Jahren etwas abgemildert sein. Sie ist aber nicht beseitigt, zumal der FDP ohnehin im Vergleich zu den großen Parteien nie die Stärke und Durchsetzungsfähigkeit für ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen zugeschrieben wurde. Andere Felder wurden auch in der Regierungszeit bis 1998 zweitrangig behandelt: Bürgerrechte wurden in den 1990er Jahren gegenüber Tendenzen zum Überwachungsstaat nicht markant vertreten. In der Bildungspolitik konnte, wollte vielleicht die FDP gegenüber dem konservativen Lagerpartner kein eigenes Profil aufbauen, was immerhin Möllemann

16 Den moralischen Einbruch der CDU wegen des vom früheren Bundeskanzler Kohl und der CDU Hessen ausgelösten Parteispendenskandals konnte der FDP-Landesvorsitzende Möllemann mit einer fulminanten Wahlkampagne nutzen.

1987-1990 als Bundesbildungsminister noch versucht hatte.¹⁷ Das Steuersenkungsprogramm, wie es seit Mitte der 90er Jahre forciert vertreten wurde¹⁸, erschien angesichts der Haushaltsdefizite, der exorbitanten Gesamtverschuldung des Staates und angesichts der früheren Mitverantwortung für die Regierungspolitik bis 1998 weithin wenig glaubwürdig. Jedenfalls hat das Kompetenzprofil der FDP insgesamt durch die Leistungsschwäche gegenüber den Problemen der deutschen Einheit stark gelitten. Nachdem Graf Lambsdorff 1993 vom Bundesvorsitz zurückgetreten war, konnten seine Nachfolger Klaus Kinkel (1993-1995) und Wolfgang Gerhardt (1995-2001) diese Defizite nicht hinreichend ausgleichen. Dass in der Existenzkrise der Partei gegen Ende der bürgerlichen Regierungskoalition unter Kanzler Kohl rechtspopulistische Versuchungen auf kleine Gruppen in Berlin und Hessen begrenzt blieben, sei ausdrücklich hervorgehoben.¹⁹

6. Lagerbindung

Die politisch-strategische Ausrichtung der FDP ist stark durch ihre Lagerbindung mit den Unionsparteien gekennzeichnet, wie sie seit 1982/83 besteht. Das ergibt sich einmal aus den langjährigen Koalitionsaussagen und Koalitionsentscheidungen der FDP zugunsten der Union auf Bundes- und Landesebene (mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz). Zum zweiten entspricht dem auch die inhaltlich-programmatische Profilierung stark neoliberaler Art, wie sie zuletzt in den Wahlkämpfen 2002 und 2005 vertreten wurde. Drittens lässt sich die Lagerbindung auch am Wählerverhalten ablesen, nämlich am Stimmensplitting zwischen Zweit- und Erststimmen, mit dem in der Regel das Ziel verfolgt wird, die FDP über die 5-Prozent-Hürde zu bringen und damit den Wahlsieg des gemeinsamen Koalitionslager zu sichern. Wenn Wähler mit primärer Bindung an den größeren Partner die kleinere Partei mit Zweitstimme wählen, folgt daraus freilich eine erhebliche Abhängigkeit und damit strategische Unbeweglichkeit, in diesem Fall für die FDP.

Während der sozial-liberalen Koalition hatten Zweitstimmenwähler der FDP im Jahr 1976 zu 29,9 Prozent mit der Erststimme SPD gewählt, in der Wahl 1980 sogar 35,5 Prozent (als höchster Wert während der SPD-Koalition). Bei der Wahl 1983 gaben 58,3 Prozent im Wahlkreis ihre Erststimme den Unionskandidaten, nur 29,1 Prozent der FDP-Zweitstimmen-Wähler votierten auch mit ihrer Erststimme für die FDP. 1987 wurden immerhin noch 32,2 Prozent

17 Siehe auch das Bildungs- und Hochschulpolitische Programm des Wiesbadener Bundesparteitags 1988, in: Das Programm der Liberalen 1980-1990 (wie Anm. 10), S. 736-756.

18 Hans Vorländer: Die FDP nach der Bundestagswahl 1998 (wie Anm. 13), bes. S. 105/06.

19 Eine unruhlmilche, jedoch wirkungslose Empfehlung für einen undefinierbaren »liberalen Rechtspopulismus«, also eine »Haiderisierung«, haben ausgerechnet Sozialwissenschaftler abgegeben: Peter Lösche und Franz Walter: Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel, Darmstadt 1996, bes. S. 209 ff.

Tab: Stimmensplitting bei Bundestagswahlen

Zweitstimme FDP				
Erststimme für	FDP	Union	SPD	(Rest)
1976	60,7	8,0	29,9	
1980	48,5	13,3	35,5	
1983	29,1	58,3	10,1	
1987	38,7	32,2	13,1	
1990	50,6	29,4	14,0	
1994	31,9	54,6	9,9	
1998	26	61	11	
2002	47	36,1	15	
2005	29	60,2	7,1	

Quelle: Repräsentative Wahlstatistik, z. T. FG Wahlen; zusammengefasst bei Vorländer, FDP nach der Wahl 2005 (wie Anm. 13), S. 145/46.

CDU-Erststimmen abgegeben. Kaum geringer war der Anteil 1990. Bei den Wahlen 1994 und 1998 sprangen die CDU-Erststimmen wieder auf über die Hälfte (54,6 bzw. 61 Prozent). In der Bundestagswahl 2005 sehen wir erneut ähnliche Größenordnungen wie 1983, 1994 und 1998: FDP-Zweitstimmenwähler wählten nur zu 29 Prozent den Wahlkreiskandidaten der FDP, aber zu 60,2 Prozent die Kandidaten der Union. Dies dürfte die Unabhängigkeit der FDP für 2009 erheblich einschränken.

7. *Oppositionsphase seit 1998*

Seit 1998 findet sich die FDP im Bund zum ersten Mal seit den Jahren 1966 bis 1969 in der ungewohnten Oppositionsrolle²⁰, bis 2005 gegenüber der rot-grünen Regierung Schröder, seitdem gegenüber der großen Koalition. Das brachte Anpassungsprobleme mit sich, auch Verluste an medialer Aufmerksamkeit. Die Wahlentwicklung seither erscheint dennoch positiv, nachdem das Bundesergebnis von 6,2 (1998) auf 7,4 Prozent (2002) und sogar 9,8 Prozent (2005) gesteigert und die Vertretung in 12 Landtagen erreicht werden konnte.²¹ In diese Zeit, besonders vor der Wahl 2002, fallen heftige Strategie- und Personalkonflikte, die Ablösung Gerhardts als Parteivorsitzender durch

20 Hans Vorländer: Die FDP nach der Bundestagswahl 1998 (wie Anm. 13). Vgl. auch Stefan Kubat: Die (Neu-)Positionierung der FDP in der Opposition 1998-2005: wie die Liberalen auf den Verlust ihrer Regierungsposition reagierten, Stuttgart 2007.

21 Im März 2008 fehlen nach wie vor Bayern, Brandenburg, Hamburg und Thüringen.

seinen bisherigen Generalsekretär Westerwelle 2001 und vor allem die Durchsetzung der »Strategie 18« mit eigenem Kanzlerkandidaten, die freilich durch die Turbulenzen um Möllemanns rechtspopulistischen Ausreißer konterkariert wurde. Die Strategie 18 stellte den Versuch dar, die Partei, ihr Erscheinungsbild, ihre Inhalte, ihre Funktion und ihr Personal medial umfassend neu zu inszenieren.²² Nach Vorländer²³ geriet der Ansatz freilich mehrfach widersprüchlich, denn das inszenierte Bild der »Spaßpartei« habe zu krass vom traditionell behäbigen Wohlstandsimage der Partei, ihrer Mitglieder und Wähler abgestochen. Und der Versuch, aus dem Stand den etwas formelhaften Anspruch einer Partei »für das ganze Volk« zu erheben und gleichzeitig erkennbar enge Wirtschaftsinteressen und Steuersenkungswünsche zu forcieren, erschien ebenfalls nicht recht glaubwürdig. Auch wenn die FDP-Neuinszenierung in der Mediendemokratie nach 2002 keine Neuauflage erlebte, bleibt dieses Spannungsverhältnis einer widersprüchlichen Programmstrategie vor und nach 2005 bestehen. 2005 profitierte die FDP allerdings davon, dass die Regierung Schröder angesichts ungelöster Wirtschafts- und Arbeitsmarktp Probleme kapitulierte und ein Regierungswechsel realistisch erschien. Mit einem Programm restriktiver Arbeitsmarktreformen und mit verschärften Forderungen für Steuersenkungen, Haushaltseinsparungen bis hin zu einem verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbot, die Einführung eines dreistufigen Einkommensteuersystems und für die Ablehnung einer Erhöhung der Mehrwertsteuer konnte die Partei das klarere wirtschaftsliberale Profil innerhalb des bürgerlichen Koalitionslagers vorweisen.²⁴ Mit einer weiteren Verengung ihres programmatischen Gesamtprofils bezahlt sie dafür freilich einen hohen Preis. Nachdem auch in dieser Konstellation eine Regierungsmehrheit von FDP und CDU nicht zustande kam, haben sich mit der Etablierung der Linkspartei und der Herausbildung eines Fünf-Parteien-Systems die Bedingungen hierfür nicht verbessert.

Welche Perspektiven ergeben sich für die FDP-Opposition gegenüber der großen Koalition? Die Verbesserung der Wirtschaftslage und des Arbeitsmarkts wird sich auf ihre Chancen eher negativ auswirken. Im Übrigen scheint eine große Koalition mit ihren Kompromisszwängen und diffusen Parteiprofilen nur vordergründig ein günstiger Gegner (wie schon bei der Wahl 1969). In der

- 22 Einen Insider-Bericht zur Entwicklung bietet Fritz Goergen: Skandal FDP. Selbstdarsteller und Geschäftemacher zerstören eine politische Idee, Köln 2004, bes. S. 50-99.
- 23 Hans Vorländer: Aufstieg und Niedergang einer Spaßpartei: Die FDP nach der Bundestagswahl 2002, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.). Die Parteien nach der Bundestagswahl 2002, Opladen 2002, S. 109-123.
- 24 Vorländer: FDP nach der Bundestagswahl 2005 (wie Anm. 13), S. 142-144; Uwe Jun: Parteiensystem und Koalitionskonstellation vor und nach der Bundestagswahl 2005, in: Frank Brettschneider/Oskar Niedermayer/Bernhard Wessels (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse, Wiesbaden 2007, S. 491-515, bes. 499-507.

Wahl 2009 stehen die großen Parteien wieder gegeneinander, und die FDP wird erneut dem Zwang zu einer Koalitionsaussage unterliegen. Unabhängigkeit oder Eigenständigkeit mögen wünschbar erscheinen, aber die meisten strukturellen Indizien weisen auf eine erneute Option für die Unionsparteien.²⁵ Es sieht so aus, als sei die Mehrheitsbeschaffungsfunktion nicht erledigt, allerdings eingeschränkt auf ein Lager, so dass man nicht mehr von einer »Scharnierfunktion« sprechen kann.

8. Soziale Verankerung und gesellschaftliche Herausforderungen

Den gesellschaftlichen Bezügen der FDP seien abschließend einige thesenartige Überlegungen gewidmet, einerseits zu sozialstrukturellen Tendenzen in der Wählerschaft, andererseits zur Entwicklung gesellschaftlicher Strukturprobleme, die die politische Handlungsfähigkeit einer liberalen Partei herausfordern.

Im Rahmen dieses Überblicks habe ich die *soziale Verortung* der FDP kaum gestreift, weil die sozialen Merkmale von Mitgliedern, Wählern und Funktionsträgern allgemein bekannt sind: höhere Bildungsgrade, mittlere und höhere Einkommensschichten, deutlich höhere Anteile bei den Selbständigen als bei anderen Berufsgruppen (kleinere Verschiebungen dahingestellt). Dass bei den letzten Wahlen jüngere Altersgruppen stärker angesprochen wurden und katholische Wähler zu den früher dominierenden protestantischen aufgeschlossen haben, sei ergänzend erwähnt. Ein Blick auf weitere sozialstrukturelle Entwicklungen zeigt, dass das Potential einer liberalen Wählerschaft langfristig eher zunimmt. Dazu gehört insgesamt der Trend zur Individualisierung und zur Steigerung des Bildungsgrades. Winkler²⁶ hat schon 1998 darauf hingewiesen, dass die FDP das soziale Spektrum ihrer potentiellen Wählerschaft aber nicht entsprechend ausgeweitet, sondern im Gegenteil seit den 1980er Jahren durch stärkere Betonung von Selbständigen, weniger von Angestellten und Beamten eher verengt hat. Ähnliches gilt dementsprechend auch für die Einkommensgruppen, wo die mittleren Einkommensgruppen durch den Fehlgriff mit den »Besserverdienenden« und eine entsprechende steuerpolitische Rhetorik vernachlässigt wurden.

Als zweiter Trend lässt sich seit langem die Erosion sozialer Milieus und die Lockerung von Parteibindungen beobachten. Das trifft einerseits auch die FDP in ihren älteren Milieus, aber durch die Aufweichungen bei den großen

25 Nachdem bei den Landtagswahlen in Hessen, Niedersachsen und Hamburg Anfang 2008 die Linkspartei in die Landtage einzog und in Hamburg eine Koalition aus CDU und Grünen möglich wurde, während in Hessen die Mehrheitsbildung blockiert war, kam es allerdings durch den Bundesvorsitzenden Westerwelle zu Signalen einer offeneren Koalitionspolitik (Mitte März 2008).

26 Jürgen R. Winkler: Strukturprobleme und Zukunftschancen der Freien Demokraten, in: Jahrbuch zur Liberalismusforschung 10 (1998), S. 131-154.

Parteien entsteht andererseits ein wachsendes Potential an Wechselwählern. Die FDP hat offenbar für längere Zeit solche Wähler nicht hinreichend ansprechen können. Bei der Bundestagswahl 2005 sowie einigen späteren Landtagswahlen, z. B. in Baden-Württemberg 2006 (mit 10,7 Prozent) oder in Hessen Anfang 2008 (mit 9,4 Prozent), scheint jedoch die Attraktivität bei den CDU-nahen Koalitionswählern gewachsen zu sein. Dies setzt sowohl eine spezifische koalitionstaktische Konstellation als auch ein hohes Kommunikationspotential voraus. In der weiteren Entwicklung stellt sich jedoch auch die Konkurrenz mit den Grünen in einem ähnlichen Wählerspektrum als besonders brisant dar, zumal dann, wenn im neuen Fünf-Parteien-System die Lagergrenzen offener zu werden beginnen.

Hinter solchen wählerstrukturellen Tendenzen sind weitere Entwicklungen gesellschaftlicher Strukturprobleme wirksam, die den Problemhaushalt der Politik verschieben und auch die FDP in ihrer Programmatik und ihrem Kompetenzanspruch herausfordern müssten.

Ein solcher Trend betrifft die allseits beschworene Bildungs-, Wissens- und Informationsgesellschaft. Hierauf müsste eine liberale Bildungspolitik mit einem viel höheren Stellenwert und klaren bildungsexpansiven Konzepten ausgerichtet sein. Bildungszugang und Chancengleichheit sind die grundsätzlichen Mechanismen für soziale Chancenverteilung und müssen damit – von Ralf Dahrendorf und Hildegard Hamm-Brücher schon vor Jahrzehnten propagiert – als »Bürgerrecht« verankert werden. Hier greifen im übrigen auch individuelle Freiheitsansprüche und die funktionalen Erfordernisse innovativer Wirtschaftsentwicklung ineinander, wie die neuere Debatte über den internationalen Bildungswettbewerb klar gemacht haben sollte.

Auch in traditionellen Profilierungsfeldern gibt es dringende Aufgaben für liberale Politik. In der Wirtschaftspolitik fehlt es in vielen Wirtschaftszweigen an der Anwendung liberaler Ordnungspolitik, um gegenüber vermachteten Marktstrukturen das Wettbewerbsprinzip durchzusetzen.²⁷ So hätte man etwa im Bereich der Energieversorgung mit ihren Oligopolstrukturen und Netzmonopolen schon längst dem Wettbewerb Geltung verschaffen müssen. Weiterhin wurde z. B. der breite Schichten interessierende Verbraucherschutz viel zu wenig beachtet, also ein Feld, in dem Individualbedürfnisse im Markt dringend gegen Anbietermacht gestützt werden müssen. Gravierende neue Problemlagen brachte auch die Globalisierung hervor, die auch eine liberale Ordnungspolitik herausfordern müssten, z. B. bei der Schaffung eines Ordnungsrahmens für internationale Finanzmärkte.

27 Illustrativ der ordnungspolitische Sündenfall bei der Fusion von Daimler-Benz und MBB »zur Neuordnung der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie« im Herbst 1989, als ausgerechnet der FDP-Wirtschaftsminister Helmut Haussmann die Ablehnung des Bundeskartellamts mit einer Ministererlaubnis aufhob.

Auch in der Sozialpolitik werden die von der FDP entwickelten interessanten Ansätze (etwa das Grundeinkommensmodell des Bürgergeldes) öffentlich weitgehend überlagert von Forderungen nach Leistungseinschränkung und von Privatisierungsplänen, etwa in der Krankenversicherung, die schon für breitere Mittelschichten nicht mehr attraktiv sind. Die gesamte Gesundheitspolitik wird ohnehin von ihrer starken Lobbyfunktion für verschiedene Wirtschaftszweige und Berufsgruppen geprägt. Grundsätzlich müsste liberale Politik gerade unter Bedingungen international verschärfter Markt- und Arbeitsplatzrisiken eine Sozialpolitik der Risikominderung betreiben, um die Voraussetzungen für Eigenverantwortung, Flexibilität und Chancengerechtigkeit zu stärken.

Die umfangreiche Migration der letzten Jahrzehnte, selbst eine Folge von Wirtschaftsexpansion, europäischer Freizügigkeit, der Osterweiterung Europas und der Globalisierung, hat viele integrationspolitische Folgeprobleme aufgeworfen. Diese rechtsstaatlichen, bildungs-, sozial-, kultur- und religionspolitischen Fragen hätten einer umfassenden liberalen Bearbeitung bedurft, während die FDP in diesen Debatten keine profilierte Position einnahm.

In der Umweltpolitik, in der die FDP während der Regierung Brandt/Scheel Anfang der 1970er Jahre als Innovationsmotor gewirkt hatte, hat sie mit der weltweiten dynamischen Zunahme der Umweltbedrohungen, insbesondere der Klimakatastrophe, keineswegs Schritt gehalten. Durch Rücksichtnahmen auf die Atomwirtschaft, die Automobilindustrie und andere Wirtschaftszweige gelähmt, blieb ihr Eintreten für »marktwirtschaftliche« Lösungen in der Umweltpolitik vielmehr inkonsequent und ohne überzeugendes öffentlich sichtbares Engagement.

Die Genforschung und die Biotechnologie wurden von der FDP primär als wirtschaftlich verwertbare Innovationen behandelt und viel zu wenig als Eingriff in menschliche Integrität mit Blick auf Probleme der Menschenwürde und auf persönliche Freiheit thematisiert.

Generell hat die FDP ihr Liberalismusverständnis programmatisch und rhetorisch viel zu stark darauf verengt, dem Einzelnen Freiraum gegen die Macht des Staates zu sichern. Liberale Politik müsste jedoch individuelle Freiheits-sicherung gegen übermächtige Strukturen in allen Bereichen betreiben, auch im Bereich der Wirtschaft. Während wirtschaftliche Übermachtstrukturen in den letzten Jahrzehnten weltweit teils gigantische Ausmaße angenommen haben, ist die FDP diesen Entwicklungen gegenüber weitgehend sprachlos geblieben.

Auch im Spannungsfeld von Staat und Individuum liegen angesichts der Tendenzen zum Überwachungsstaat die Themen leider auf der Straße. Die Probleme des Datenschutzes und der Sicherung der Bürgerrechte sind ja keineswegs im Kern gelöst, sondern haben sich durch die internationale Terroris-

musbekämpfung vervielfacht, zumal im Verbund mit den Möglichkeiten der Informationstechnologie am Anfang des 21. Jahrhunderts. Auch hier gilt es, die staatlichen wie die privatwirtschaftlichen Systeme informationeller Erfassung und Überwachung gleichermaßen ins Visier zu nehmen. Hieran knüpft sich auch die Forderung nach Verwaltungstransparenz, für die voll funktionsfähige Informationszugangsgesetze für die Bürger auf allen staatlichen Ebenen in Deutschland noch ausstehen.

Diese beispielhafte und sicher nicht vollständige Liste sich entwickelnder gesellschaftlicher Strukturprobleme kann man einerseits als Defizitkatalog lesen und an der Erwartung messen, dass gerade eine Partei mit liberalem Anspruch höchst sensibel und innovativ auf aufziehende Freiheitsgefahren reagieren und entstehende Freiheitschancen erschließen müsste. Andererseits kann man sie auch als Aufgabenfelder der Erneuerung und Aktualisierung der liberalen Idee sehen, an denen sich zeigt, dass einer liberalen Partei die Arbeit nicht ausgehen müsste.

Marco Iorio

Zwischen Liberalismus und Libertarianismus: Wilhelm von Humboldts politische Philosophie

1. Einleitung

Ausgehend von seiner Frühschrift *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, 1792 abgeschlossen und auszugsweise publiziert, vollständig jedoch erst posthum 1851 veröffentlicht, möchte ich in dieser Arbeit einer Ambivalenz der politischen Philosophie Wilhelm von Humboldts nachgehen.¹ Diese Ambivalenz betrifft die Frage, ob Humboldt ein früher Vertreter des Libertarianismus oder ein Befürworter einer speziellen Variante des politischen Liberalismus war. Dem Liberalismus im Allgemeinen zufolge sind weit mehr Formen staatlichen Handelns geboten, als dem Libertarianismus legitim gelten. Legitim gilt dem Libertarianismus, so wie dieser Ausdruck hier verwendet werden soll, nur dasjenige staatliche Handeln, das unmittelbar im Dienst der Sicherheit der Bürger und Bürgerinnen steht. Weiter gehende, vor allem sozial- und wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten sind aus der Sicht dieser Position illegitim, jedenfalls weder moralisch noch politisch geboten.

Im folgenden Abschnitt möchte ich zuerst den allgemeinen Begriff des politischen Liberalismus erläutern, um eine Folie zu liefern, auf der die besagte Ambivalenz von Humboldts Theorie besser zu Tage tritt. Vor diesem Hintergrund werde ich diese Theorie in derjenigen Form vor Augen führen, in der

1 Einen allgemeinen Überblick über Leben und Werk Humboldts verschaffen Tilman Borsche: Wilhelm von Humboldt, München 1990 und Peter Berglar: Wilhelm von Humboldt, Reinbek bei Hamburg 2003. Die genannte Schrift von Humboldt wurde jüngst auch in Dietrich Spitta: Die Staatsidee Wilhelm von Humboldts, Berlin 2004; Christian Schulz: Das Minimalstaatskonzept Wilhelm von Humboldts, München/Ravensburg 2007 und Jens Petersen: Wilhelm von Humboldts Rechtsphilosophie, Berlin/New York 2007 diskutiert. Alle drei Studien tragen zum Verständnis der Arbeit von Humboldt und zur historischen Kontextualisierung Beträchtliches bei. Indes geht keine dieser Studien auf die besagte Ambivalenz mit der mir geboten erscheinenden Nachdrücklichkeit ein.