

Der Machtwechsel und die Strategie des konservativ-liberalen Bündnisses

Von Josef Schmid

1. Einleitung und Problemstellung

Die 80er Jahre gelten als eine der drei politischen Wasserscheiden in der Geschichte der Bundesrepublik: Neben den Wahlen von Konrad Adenauer und Willy Brandt zu Bundeskanzlern steht die von Helmut Kohl und leitet eine neue politische Phase ein. Daß die hier genannten Zeitpunkte nicht trennscharf sind und mehr gemeint ist als die Besetzung einer Führungsrolle innerhalb des politischen Systems, versteht sich von selbst. Jenseits dieses common sense beginnt jedoch eine politisch-praktische wie politiktheoretische Unsicherheitszone, in der je nach Definition des Phänomens und des konzeptionellen Zugriffs das Ergebnis variiert.

Geht man, wie der Titel dieses Beitrages signalisiert, von einem Machtwechsel aus, so impliziert dies mehr als einen bloßen Regierungswechsel oder gar nur Veränderungen in der Zusammensetzung des politischen Führungspersonals. Zugleich beinhaltet es weniger als die These vom "Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts" (Dahrendorf) oder ähnliche Theoreme, die von einem fundamentalen Wandel der sozialen, ökonomischen und politischen Strukturen ausgehen. Als Folge dieser kategorialen Vorentscheidung konzentriert sich die weitere Analyse auf politische Bündnisse und Institutionen sowie auf deren gewählte Strategien. Beide Aspekte stehen in einem engen Verhältnis zueinander und kennzeichnen die politische Strategie der konservativ-liberalen Koalition, die sich in ihren Grundlinien auf die Formel "Mehrheit und Machbarkeit" zuspitzen läßt.

Die zugrundeliegenden politiktheoretischen Annahmen lassen sich thesenhaft wie folgt formulieren. Ich gehe erstens von der Überlegung aus, daß ein Machtwechsel mit veränderten ökonomischen, sozialen und politischen Problemlagen zusammenhängt, die objektive Aufgaben darstellen,

die eine Regierung zu lösen hat. Die damit verbundenen Veränderungen von gesellschaftlichen Kosten und Nutzen beeinflussen zweitens die Bildung neuer Mehrheiten; sie stellen die soziale "Architektur der Regierungskoalition" (Weidenfeld 1986) dar. Damit nimmt drittens ein Machtwechsel auch auf Bedürfnisse der Klientele Bezug und korrespondiert mit qualitativen und quantitativen Präferenzverschiebungen und Kompetenzzuweisungen, die sich nicht zuletzt in Wahlergebnissen niederschlagen. Die in den Parteien entwickelten Ansätze zur Lösung der anstehenden Probleme ermöglichen viertens die Bildung neuer politischer Bündnisse, die in ihrer Binnendynamik durch das Funktionieren von bündnisinternen Konfliktregulierungsmechanismen und dem kooperativen Verhalten von Einzelpersonlichkeiten stabilisiert und dynamisiert werden können. Fünftens sind diese Faktoren und Einflüsse ebenso wie deren taktische Antizipation in hohem Maße institutionell vermittelt; das Gefüge des politisch-administrativen Systems funktioniert als Selektionsmechanismus, der je nach konkreter Ausprägung Wanderungsprozesse der Wählerschaft und Relevanzen von Problemen filtert.¹ Sechstens ist die Strategie des konservativ-liberalen Bündnisses in doppelter Weise kontingent.² Sie bedarf der Mehrheit auf der Ebene des Wahlvolkes wie auf der der politischen Eliten; sie bezieht sich sowohl auf die objektiven Aufgaben als auch auf die institutionellen Bedingungen, an denen inadäquate Strategien auflaufen. Das Ergebnis einer solchen nicht immer kohärenten Strategie sind siebtens Politiken, die sich nach ihrer Fähigkeit, gesellschaftliche Problemlagen zu beheben, und nach ihrer Verteilungswirkung im Hinblick auf parteispezifische Klientele bewerten lassen. Sie lassen sich schließlich achtens unter dem Gesichtspunkt des Vergleichs mit Politikergebnissen anderer Regierungen beurteilen.

Die folgenden Ausführungen versuchen, diese Prämissen ein Stück weit einzulösen und das analytische Skelett zum Teil mit empirisch-historischem Fleisch zu versehen.³ Sie beginnen mit einigen kurzen Hinweisen über den Wechsel von der sozialliberalen zur liberal-konservativen Koalition. Daran schließt sich die Darstellung der Strategie der Wende, ihrer Umsetzung und der damit verbundenen politischen Konflikte und Widersprüche sowie der personellen Veränderungen an. Ferner werden die programmatischen Entwicklungen der Koalitionsparteien CDU und FDP

¹ Die Wirkung der 5%-Klausel oder die institutionelle Privilegierung der Geldwertstabilität ("Bundesbank-Republik", so R.D. Schwanz in der Fankfurter Rundschau vom 17.5.1990) sind Beispiele für eine solche Selektivität.

Der hier verwendete Kontingenzbegriff basiert nicht auf der Systemtheorie Luhmanns, sondern auf organisationssoziologischen Überlegungen, wonach Strategien auf spezifische Umweltsituationen bezogen und durch sie erheblich determiniert sind.

³ Dabei dominiert im folgenden die Darstellung der subjektiven und parteiischen Seite; objektive Aufgaben und strukturelle Mehrheiten werden aus Raumgründen kaum analysiert.

während der 80er Jahre nachgezeichnet. Mit den Stichworten "Zukunft" und "Europa '92" wird dabei eine wichtige Akzentverlagerung in der zweiten Regierungsperiode analysiert bzw. ein Ausblick auf Entwicklungen am Beginn der 90er Jahre gegeben. Abschließend wird der Versuch unternommen, die Aussichten des Bündnisses einzuschätzen und die Politik der CDU/CSU/FDP-Regierung insgesamt zu bewerten.

2. Die Änderung der Koalitionskonstellation

Mit dem Beginn der ökonomischen Krise seit spätestens Mitte der 70er Jahre hatten sich innerhalb der Regierungskoalition aus SPD und FDP zusehends Spannungen entwickelt. Die Vorstellungen der beiden Parteien, wie denn die wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern und die Arbeitslosigkeit abzubauen sei, gingen erheblich auseinander: dominierte bei Sozialdemokraten das Ziel der Vollbeschäftigung und als Mittel die keynesianische Globalsteuerung, so präferierten die Liberalen die Geldwertstabilität und angebotsorientierte Instrumente. Vor allem die sogenannten Haushaltsoperationen, die mit Einschnitten in soziale Leistungsgesetze zur Konsolidierung der Staatsfinanzen beitragen sollten, belasteten das Koalitionsklima sowie zusehends das Verhältnis zwischen Bundeskanzler Schmidt und seiner Partei wie auch den Gewerkschaften. Die Erosion der politischen Basis der Regierung und der Koalitionsstreit wurden durch die Debatte um die Nachrüstung verschärft. Hinzu kam, daß sich die politische Landschaft der Bundesrepublik mit dem Aufkommen der Grünen und ihrem Einzug in die Parlamente grundlegend veränderte. Sie artikulierten neue Themen wie Umwelt, Basisdemokratie usw., hinter denen gewandelte Wertorientierungen standen.

Zum Wechsel des Jahrzehnts wurde immer deutlicher, daß das Maß an Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Regierungsparteien aufgebraucht war und die Koalition an Unterstützung in der Öffentlichkeit und bei Wahlen verloren hatte. Der sozialliberale Konsens hatte vorwiegend in der Ostpolitik und der Gesellschaftspolitik (hier besonders in den Bereichen Bildung und Recht) bestanden und war zum Teil im Rahmen der "Politik der Inneren Reformen" (Schmidt 1978) realisiert worden, zum anderen war er durch eine veränderte politische Tagesordnung hinfällig geworden.

Im Februar 1982 stellte Bundeskanzler Schmidt die Vertrauensabstimmung nach Artikel 68 GG, um das gegen Widerstände eines Teils der FDP beschlossene "Beschäftigungspaket" durch den Bundestag zu bringen. Alle Abgeordneten von SPD und FDP stimmten dafür, doch im Juni brachen erneut heftige Kontroversen über die Eckdaten des Bundeshaushalts 1983 auf. Zwar wurde wieder ein Kompromiß erzielt, doch für

die FDP hatte die "Fahrt mit der politischen Geisterbahn" (Schiller 1989) begonnen. Sie fand ihren Kulminationspunkt in dem Memorandum von Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff, das vielfach als "Scheidungsbrief" aufgefaßt wurde. Am 17. September 1982 kündigte daraufhin Bundeskanzler Schmidt in einer Erklärung vor dem Bundestag die Koalition auf und gab den Rücktritt der vier FDP-Minister bekannt (vgl. ausführliche Insider-Berichte bei Schell 1986, Verheugen 1984, Bölling 1982).

Das Zerbrechen von Koalitionen ist eine Sache, das Bilden neuer politischer Bündnisse eine andere. Zwar werden im politischen System der BRD Regierungen überwiegend durch Koalitionen gebildet, doch bedarf es vorangehender strategischer Konvergenzen und Verhandlungen zwischen den Parteien. Die CDU hatte sich durch eine grundlegende organisatorische und programmatische Modernisierung auf die Regierungsübernahme vorbereitet (Schmid 1990; Schmid/Tiemann 1990b), und besonders Helmut Kohl verfolgte über Jahre hinweg die Strategie, die FDP zu einem neuen Bündnis zu bewegen. In politisch-programmatischer Hinsicht sind die Beschlüsse des Mannheimer Parteitags von 1975 ("Mannheimer Erklärung", "Frau und Gesellschaft") und vor allem das CDU-Grundsatzprogramm, das 1978 nach über sechsjähriger Diskussion verabschiedet wurde, hervorzuheben.

"Als Folge der während ihrer Oppositionszeit verabschiedeten Programme und Konzepte ist es der CDU damals zu einem erheblichen Teil gelungen, die Inhalte der öffentlichen Diskussion mitzuprägen. Neue Soziale Frage, Familienpolitik, Mitbestimmung, Entbürokratisierung, Abbau der Staatsverschuldung, weniger Staat und mehr individuelle Freiheit - dies sind nur einige der Themen, die die CDU ... erfolgreich besetzen konnte" (Schönbohm 1990:84).

Auf der anderen Seite begann die FDP seit der Unterstützung von Ernst Albrecht in Niedersachsen (1976) auf Landesebene eine "Auflockerungsstrategie" (Genscher), und der Kieler Parteitag (1977) signalisierte bereits grundlegende Veränderungen. Nur mit knapper Mehrheit wurde nämlich der Antrag, das Prädikat 'sozial' vor Liberalismus zu streichen, abgewiesen (Schröder 1980:153). Spätestens mit dem Mitgliederbrief vom Sommer 1981, verschärften Konfrontationen in der Regierung und der Koalitionsaussage in Hessen zugunsten der CDU im Juni 1982 wurde der Wechsel "systematisch vorbereitet" (Schiller 1989:249). In diesem Schreiben zog Hans Dietrich Genscher den Schluß, daß "eine Wende ... notwendig" wäre. Hinzu kam, daß seit einigen Jahren die Mitglieder- und Wählerstruktur der FDP stärker konservative, bürgerliche Züge aufwies⁴

4

In den Worten des Spiegels (Nr. 51/1981) wird dieser Wandel wie folgt beschrieben: "Mittelständler konservativer Prägung, Taxifahrer, Makler und Handwerksmeister treten schwarmweise in die Partei ein und verändern gemeinsam mit Überwinterern aus der Ära Erich Mende die Mehrheiten in linksliberal orientierten FDP-Gliederungen", s.a. Dittberner 1987.

und die innerparteilichen Machtverhältnisse in dieser "Ministerpartei" es ermöglichten, daß "die Strategie der 'Wende' praktisch ausschließlich von zwei Personen (Genscher als Außenminister und Parteivorsitzender und Graf Lambsdorff als Wirtschaftsminister) an der Partei vorbei, wenn auch unter Tolerierung durch die Fraktion, durchgezogen werden konnte" (Schiller 1989:252).

Die grundlegenden, stärker macht- als sachpolitischen Kalküle der Akteure lassen sich einfach zusammenfassen: Für die gesamte Union bestand die Gefahr, bei den nächsten Wahlen die absolute Mehrheit wieder knapp zu verfehlen; der CDU drohte, bei einem Wahlsieg auf Gedeih und Verderb der CSU ausgeliefert zu sein. In einer Koalition aus drei Parteien würde der CDU und ihrem Vorsitzenden eine günstige Ausgleichsposition zufallen. Für die FDP ging es ums Überleben; nach drastischen Stimmenverlusten und mehrfachem Verfehlen der 5%-Hürde bei Landtagswahlen der letzten Jahre signalisierten die Hamburger Wahlen vom Juni 1982, daß die Partei ihre Rolle als Mehrheitsbeschaffer zu verlieren drohte und keine der beiden Großparteien eine regierungsfähige Mehrheit erzielen konnte.

"Es gab also ... offene und verdeckte Motive genug, die in der FDP für einen Ausstieg aus der sozialliberalen Koalition sprachen. Alles war nur noch eine Frage des richtigen Zeitpunktes und der richtigen Begründung" (Verheugen 1984:132 mit weiteren Hintergrundinformationen; s.a. Süß 1986).

3. Die Politik des konservativ-liberalen Bündnisses

3.1. *Der Regierungswechsel im Oktober 1982*

Am 1. Oktober brachte die CDU/CSU-Fraktion erfolgreich einen konstruktiven Mißtrauensantrag gegen Bundeskanzler Helmut Schmidt ein; Helmut Kohl wurde als neuer Kanzler einer Koalitionsregierung aus CDU, CSU und FDP gewählt. Die Liberalen erhielten erneut vier Ministerposten, mußten jedoch das Innen- mit dem Justizressort tauschen. Die Koalitionsvereinbarungen und die Regierungserklärung konzentrierten sich auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik, und sie sahen eine Neuwahl des Deutschen Bundestages am 6. März 1983 vor. Dieses Verfahren war zwar verfassungsrechtlich und vor allem moralisch stark umstritten gewesen, doch zum Schutz der FDP nötig und vom Bundesverfassungsgericht als rechtens beurteilt worden (s. hierzu detailliert Süß 1986; Bundesverfassungsgericht 1983).

Die Bundestagswahl im März 1983 bestätigte die neue Koalition; für Werner Kaltefleiter (1983:7, s.a. die weiteren Beiträge in Dettling 1983)

stellte sie eine "kritische Wahl" dar; die Union erhielt über 52% der Erststimmen, und eine tiefgreifende Umschichtung in den Wählerbindungen fand statt:

"Fast 12% der SPD-Wähler von 1980, das sind etwa 5% der gesamten Wählerschaft, wechselten in der März-Wahl 1983 zur Union ...".

Die "Koalition der Mitte" versprach eine "geistig-politische Erneuerung" und eine Renaissance der "Sozialen Marktwirtschaft", die den schnellen "Aufschwung" bringen sollten. Ein Dringlichkeitsprogramm zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, Verlagerungen in den öffentlichen Haushalten von konsumtiven zu zukunftsorientierten, investiven Ausgaben, steuerliche Anreize für den privaten Wohnungsbau, Ausbau des Kabelnetzes durch die Bundespost und eine rückzahlbare Investitionshilfe wurden verkündet (vgl. Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 13.10.1982 und 4.5.1983).

3.2. Maßnahmen und Konflikte im Rahmen der "Wende" - Politik

Zu Beginn der konservativ-liberalen Koalitionsregierung dominierte vor allem der Versuch, die Wirtschaft "wieder in Gang zu bringen". Die Sanierung der Staatsfinanzen und die Reduktion überzogener Ansprüche bildeten den strategischen Angelpunkt der Wendepolitik. Flexibilisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen, die die Wirtschaft aus ihren Fesseln befreien sollten, umfaßten vor allem die Arbeitspolitik (bes. § 116 AFG), Ansätze zur Privatisierung und der Senkung der Unternehmensbesteuerung. Später folgten die sogenannten Reformen des Gesundheits- und Rentenwesens.

Im einzelnen ergab sich folgende Chronologie an wichtigen Beschlüssen der Koalition:

21.-22.11.1983: "Raketendebatte" im Bundestag, in der sich die Unionsmehrheit für die Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen aussprach.

29.3.1984: Verabschiedung des bis 1988 befristeten "Vorruhestandsgesetzes" für Arbeitnehmer, die 58 Jahre oder älter sind, im Bundestag.

18.12.1984: Beschluß der Bundesregierung zur "leistungsfördernden Steuersenkung und zur Entlastung der Familie", der in zwei Stufen (1986 und 1988) wirksam werden sollte.

21.6.1985: Anerkennung der Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung.

20.3.1986: Verabschiedung des "Streikparagrafen" 116 AFG im Bundestag.

3.4.1987: Unterzeichnung des Medienstaatsvertrages zur Neuordnung des Rundfunkwesens durch die Ministerpräsidenten.

11.5.1988: Beschluß des Bundeskabinetts zur Reform der Bundespost.

25.11.1988: Verabschiedung des Gesetzes zur Gesundheitsreform.

10.3.1989: Erste Lesung des Gesetzentwurfs zur Reform der Rentenversicherung im Bundestag.

Innerhalb der Regierungskoalition brachen über die meisten Maßnahmen heftige Konflikte auf - "Krach als Leitmotiv" (so C. C. Kaiser in der Zeit vom 26.2.1988). Für diese Querelen sind die jährlich wiederkehrenden "Sommertheater" beredte Beispiele. Dabei ergab sich in der Wirtschafts- und Sozialpolitik typischerweise folgende Konstellation: Die Sozialausschüsse standen gegen den Wirtschaftsflügel in der CDU und die FDP, die CSU verhielt sich bei mehreren Gelegenheiten populistisch. Es scheint, als ob über die Sanierung der Staatsfinanzen und einer allgemeinen Beschwörung der Kräfte der Marktwirtschaft hinaus kein wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Konzept im Regierungsbündnis konsensfähig gewesen wäre. Ralf Dahrendorf (1983:35) hat die Wende von 1982 von Beginn an kritisch gekennzeichnet als "ein Machtwechsel der Ratlosigkeit. Er markiert den Anfang einer Periode des Suchens. Auf der anderen Seite ging jedoch auch der Druck der ökonomischen Krise zurück; Wachstum, Export und Beschäftigung stiegen dauerhaft an und verliefen weitgehend selbsttragend.

In der - hier nur am Rande gestreiften - Außenpolitik reduzierte die einsetzende Enstspannungspolitik der Großmächte koalitionsinterne Differenzen; in vielen Fragen allerdings standen sich FDP sowie "Genscheristen" (Teile der CDU-Fraktion um Volker Rühle) und CSU und "Stahlhelmer" (um den Fraktionsvorsitzenden Alfred Dregger) gegenüber. Die fortgesetzte programmatische Profilierung und Modernisierung der CDU warf ferner sowohl im Verhältnis von Partei und Regierung als auch in den Beziehungen zur CSU Probleme auf.

Assoziation und Dissoziation in Koalitionen unterliegen allerdings komplexeren und tieferliegenden Bedingungen als hier skizziert. Die Machtverteilung und Programmentwicklung in den Parteien und besonders die Autonomie von Flügeln und Gliederungen spielen eine wichtige Rolle, die in der CDU eine straffe Führung durch den Parteichef einschränken (Schmid 1990). Auch innerhalb des Kabinetts dominiert trotz Richtlinienkompetenz des Kanzlers das Moderationsverfahren. Wichtige Entscheidungen fallen zudem in Koalitionsorgane wie der "Elefantenrunde" der Parteivorsitzenden; hier sind die Friktionen im Bündnis bisher erfolgreich gelöst worden. Integration hängt ferner ab von homogenisierenden Themen und Konzepten, die eine "koalitionspolitische Tiefenwirkung" erzielen (Weidenfeld 1986) und - last but not least - dem Druck von anstehenden Wahlen bzw. der öffentlichen Meinung.

3.3. Personalwechsel und Affären im Regierungsbündnis

In den bisher acht Jahren konservativ-liberaler Regierung sind 32 Ministerwechsel im Kabinett zu verzeichnen gewesen (Staatsminister nicht berücksichtigt). Die Gründe dafür waren unterschiedlicher Natur: Teilweise schiedenen Personen in den Ruhestand aus, teilweise wechselten sie auf einen anderen Ministerposten oder sie erhielten ein anderes attraktives Amt außerhalb der Bundesregierung - in einigen Fällen nicht ganz freiwillig. Politische Richtungsänderungen sind daran nur schwer festzumachen, sie dienen primär der Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes der Regierung und unterliegen zudem der Restriktion einer "Koordinationsdemokratie" (Jäger 1988; Haungs 1989; zum innerparteilichen Proporz Schmid 1990:162f).

Zwei personenbezogene Ereignisse waren außerhalb der Regierung angesiedelt und von gewisser politischer Bedeutung. Zum einen hat der Tod von Franz Josef Strauß (im Oktober 1988) das Koalitionsklima beruhigt;⁵ sein Nachfolger, Theo Waigel, ist als Finanzminister in die Koalitionsdisziplin stärker eingebunden. Zum anderen hat die Ablösung von Heiner Geißler durch Volker Rühle als CDU-Generalsekretär (1989) die Parteizentrale wieder stärker an den Partei- und Regierungschef angebunden und die virulente Diskussion über einen politischen Richtungswechsel der CDU beendet. Zugleich ist mit Rühle ein Außenpolitiker auf einen Gesellschaftspolitiker gefolgt, was mit entsprechenden thematischen Verschiebungen einhergeht. Auf dem Bremer Parteitag im Herbst 1989 wurde mit Lothar Späth der zweite wichtige Protagonist einer Modernisierungspolitik, der zudem vielfach als personelle Alternative zu Kohl gehandelt wurde, nicht mehr ins Präsidium gewählt. In den Augen mancher Beobachter war somit die alte "Kanzlerpartei" ein Stück weit wieder hergestellt worden.⁶

Das Bündnis aus CDU, CSU und FDP blieb auch nicht ohne Affären; von größerer Bedeutung waren besonders die mit den Stichworten "Kießling", "Parteispenden" bzw. "Flick" und "Barschel" verbundenen Skandale. Abgesehen vom Rücktritt des Wirtschaftsministers Graf Lambsdorff im Juni 1984 sind allerdings keine direkten personellen oder politischen Konsequenzen sichtbar geworden.

Siehe aber A. Mintzel in der Frankfurter Rundschau vom 19.10.1988: "Keine falschen Hoffnungen. Die CSU verkommt nicht zur Provinzpartei".

Vgl. G. Hoffmann in der Zeit vom 15.9.89: "Kanzlerstark, aber kopflös", W. Birkenmaier in der Stuttgarter Zeitung vom 23.8.1989: "Die Kanzlerpartei" und J. Bischof in der Stuttgarter Zeitung vom 23.8.1989: "Der Name Rühle soll in der Union für Ruhe sorgen".

3.4. *Programmatische Akzentverlagerungen in den Regierungsparteien*

In der CDU lassen sich drei Stufen der Programmatik unterscheiden, in denen auf die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen der Zeit - nämlich Arbeitslosigkeit, Wachstumsschwäche und Festigung der sozialen Sicherungssysteme - mit unterschiedlichen Argumentationsmustern geantwortet wurde. Zwischen Regierungsübernahme und Bundestagswahl 1983 stellten sich in den Augen der CDU die drängendsten Probleme vorwiegend als politisch induzierte Krisenphänomene - kurz das Versagen der SPD - dar. Der propagierte Lösungsvorschlag umfaßte vor allem die Rückkehr zur 'Sozialen Marktwirtschaft'.

Anschließend (1983-1986) konzentrierte sich die Ursachenforschung verstärkt auf den wirtschaftlich-technischen Wandel und die Anforderungen des Weltmarktes. Dementsprechend verschoben sich die Gewichte in den Stuttgarter Leitsätzen noch einseitiger auf den wirtschaftspolitischen Bereich; Sozialpolitik spielte sich allenfalls noch als Familienpolitik ab. Als Zielvorstellung diente eine "informierte Gesellschaft" mit einer stark entwickelten Dienstleistungsökonomie und einer ausgeprägten Exportorientierung, deren Herstellung jedoch im Rahmen neoliberaler Flexibilisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen ihre Opfer fordern würde und zu deren Realisierung ferner eine aktive, high-tech orientierte staatliche Industriepolitik nötig wäre.

In den Jahren nach 1986/1987 lag ebenfalls die Perception eines tiefgreifenden technischen und ökonomischen Wandels zugrunde, wengleich hier stark um soziale und kulturelle Aspekte sowie einen optimistischen Grundtenor ergänzt. Politische Leitlinie war nun die Ausschöpfung und Steigerung vorhandener gesellschaftlicher Potentiale, und ein Stück weit wurden die Grenzen des Wachstums akzeptiert. Besonders das Wiesbadener Programm folgte wirtschaftspolitisch eher einem Mittelweg aus industriellem Substanzerhalt und aktivem Strukturwandel, zumal es in Not- und Härtefällen wieder staatliche Arbeitsmarktmaßnahmen anerkannte. Und es fand für christdemokratische Verhältnisse - zumindest auf dem Papier - in einem enormen Umfang Sozial- und Gesellschaftspolitik statt, die die sozialstaatliche Peripherie und die entsprechenden Klientele (Frauen, Kinder, Alte) ins Zentrum der Überlegungen rückten.⁷

Bei der FDP lassen sich zwei Phasen ausmachen.

"Der Koalitionswechsel von 1982", so Vorländer zur ersten Etappe, "ließ zunächst programmatische Anstrengungen hinter der Existenzsicherung der Partei zurücktreten" (Vorländer 1990:263).

Im Unterschied dazu sieht Haungs (1990:175) in den programmatischen Aktivitäten der Partei nur "undeutliche Begleitmusik zu den mühsamen Kompromissen einer Koalitionsregierung".

Die FDP zeichnete sich durch eine Praxis der marktorientierten Wirtschaftspolitik und als Garant politischer Stabilität und Kontinuität aus und konzentrierte sich auf eine Zweitstimmenkampagne bei der Bundestagswahl 1983. Erst ab 1984/1985 zeigte sie wieder ansatzweise programmatisches Profil durch das "Liberales Manifest für eine Gesellschaft im Umbruch". Inhaltlich blieb dieses Programm jedoch in weiten Teilen oberflächlich ("Gegen alle Katastrophenfurcht und Zukunftsängste") und ohne substantielle Weiterentwicklung (Schiller 1990).

Mit den Vorbereitungen zur Bundestagswahl 1987 rückte vor allem die CDU das Stichwort "Zukunft" gegenüber dem alten Topos der "Wende" in den Vordergrund (s. dazu Schmid/Tiemann 1990 und Dettling 1988). Auf dem 34. Parteitag im Oktober 1986 wurde das Zukunftsmanifest beschlossen, das die "Diskussion über politische Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts" aufnehmen sollte. Die Begründung lieferte Helmut Kohl: "Wir haben den Auftrag angenommen, die Zukunft des Landes zu sichern. Im einzelnen nannte er fünf zentrale Bereiche gesellschaftspolitischer Aktivitäten, die der neuen "Tagesordnung der Zukunft" entsprechen:

- die Herausforderungen, die mit den "gewaltige(n) demographische(n) Umbrüche(n)" verbunden sind,
- die Bewahrung der "humane(n) Qualität unseres modernen Industriestaates",
- die Gestaltung der "Industriation als Kulturgesellschaft", "Fortschritt in Wissenschaft und Technik" im "Dienst des Menschen" (Kohl 1986:229ff.; s.a. Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 19.3.1987).

Die Einführung eines europäischen Binnenmarktes 1992 und die ost- und deutschlandpolitischen Aktivitäten, die nicht zuletzt durch die von den Supermächten betriebene Entspannungspolitik ermöglicht wurden, bildeten die Pfeiler einer revitalisierten Außenpolitik.

3.5. Aussichten des konservativ-liberalen Bündnisses

Die Bundestagswahl 1987 galt in den Augen der meisten Beobachter noch als "eine Bestätigung des Wandels" (Schulze 1987); die Union erhielt 223, die FDP 46 Sitze, während SPD und Grüne auf 186 bzw. 42 Mandate kamen. Doch spätestens seit dem Verlust der Regierungsmacht in Berlin und der Europawahl vom Juni 1989 sowie den folgenden Landtagswahlen verfestigte sich das schlechte Abschneiden der Regierungsparteien. Zwei Umstände sind dafür hauptsächlich verantwortlich. Aus dem rechten politischen Spektrum war schon länger deutliche Kritik am konservativ-liberalen Bündnis geübt worden. So hatte etwa Günter Rohrmoser (1984:261;

s.a. Hornung 1985) kommentiert, daß die "Koalition in Bonn ihre historische Chance verspielt" habe:

"Sie hat ihr Versprechen einer geistigen Wende in der Bundesrepublik Deutschland nicht erfüllt, sie hat es nicht gekonnt und sie hat es wohl auch nicht gewollt".

Insbesondere die Republikaner profitierten bei Landtags- und Europawahlen von den Integrationsdefiziten der Union, die in einem engen Zusammenhang mit der Parteistrategie Heiner Geißlers gesehen worden sind. Kombiniert mit einer Fülle weiterer Faktoren wie negative Effekte des sozialen und ökonomischen Wandels, erfolgreiche populistische Mobilisierung und Normalisierung der deutschen Geschichte hat die Unzufriedenheit mit der unionsgeführten Regierung neuen Rechtsparteien Auftrieb gegeben (vgl. Leggewie 1987 und Stöß 1990). Allerdings scheint es, als ob zum Wechsel des Jahrzehnts und den inzwischen eingetretenen politischen Veränderungen diese Frage keine zentrale Rolle mehr spielen wird.

Mit den Landtagswahlen im Saarland, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (1990)⁸ hat sich allerdings der Trend gegenüber der Regierungskoalition zugunsten der SPD verschärft. Waren bis dahin die schlechten Ergebnisse durch die aus der Wahlforschung bekannte negative Dialektik der Wahlergebnisse und das Aufkommen der Republikaner zu erklären und ohne größere machtpolitische Konsequenzen geblieben, so hat der Wechsel in Hannover die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat gekippt. Der generelle Abwärtstrend der Regierungskoalition im Jahre 1989 wird erst durch den Prozeß der deutschen Vereinigung gestoppt. Überraschend wird in dem Gebiet der ehemaligen DDR der politische Konservatismus zur stärksten Kraft. Die Sozialdemokratie und die Grünen können auf die neue geschichtliche Situation nur defensiv reagieren, so daß sie insgesamt gegenüber der Regierungskoalition ins Hintertreffen geraten (s. Kaase/Gluchowski 1990).

4. Charakteristika und Beurteilung der Regierungspolitik

4.1. *Grenzen einer 'Wende'-Strategie im politisch-administrativen System und in den Parteien an der Regierung*

Strategie und Praxis der konservativ-liberalen Regierung sind vielfach als Wende im Sinne einer grundlegenden neokonservativen Neuorientierung interpretiert worden. Allerdings sind die Begriffe "neokonservativ" und "Wende" zu vage, zu sehr auf den Bereich der gesellschaftlichen Ideologie

⁸Zu den Wahlbewegungen in Niedersachsen und NRW vgl. D. Oberndörfer/G. Mielke in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21.5.1990: "Spiegelbild langjähriger Wählerbewegungen".

bezogen und als politische Kampfbegriffe vorbelastet, als daß sie von analytischem Nutzen wären. Sie vernachlässigen ob ihres voluntaristischen Politikverständnisses zudem die institutionellen Bedingungen, die einer solchen Politik in der BRD enge Grenzen setzen. Die gegenwärtige Regierungspraxis in der Bundesrepublik weicht ferner erheblich vom neokonservativen "Wendemodell" Großbritanniens ab.

Klaus von Beyme (1982:21) faßt die wesentlichen Restriktionen im politisch-administrativen System so zusammen:

"Fragmentation in a federal System, the existence of independent agencies, and judicial review by a constitutional court are important restrictions on innovative politics". Und er folgert daraus, daß "alternation leads to small policy change".

Auch Manfred Schmidt (1990:31) kommt zum Schluß, daß es um 'die kurz- und mittelfristige 'Wendefähigkeit' der Bundesrepublik ... nicht gut bestellt' wäre. Das institutionelle Gefüge der Bundesrepublik präjudiziert nämlich in hohem Maße die Politikergebnisse - weitgehend unabhängig von politischen Strategien und Machtverhältnissen. Sie bevorzugen die Bekämpfung der Inflation gegenüber der Arbeitslosigkeit und fördern den Strukturwandel der Volkswirtschaft, stabilisieren aber zugleich einen "sozialstaatlichen Mittelweg" (Schmidt 1990). Daß dabei immer noch Handlungsspielräume für Regierungen bestehen, ist selbstverständlich, und innerhalb dieses Rahmens sind durchaus Defizite feststellbar wie etwa in der Umweltpolitik oder der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Doch nicht nur die externen Restriktionen des bundesdeutschen Regierungssystems bremsen eine neokonservative Politik, sondern auch innerhalb der Parteien und der Regierungskoalition sind die Verhältnisse zu sperrig, als daß sie sich unter dieser Etikette zutreffend beschreiben ließen. Die FDP versteht sich als Korrektiv der Koalition; sowohl was die Innen- und Rechtspolitik als auch die Außenpolitik angeht, verkörpert sie ein Ubrerales Gegengewicht zur CSU und dem rechten Flügel der CDU. In der Wirtschafts- und Sozialpolitik profiliert sie sich dagegen als "marktwirtschaftliches Gewissen" gegenüber den "Ideen der katholischen Soziallehre, sozialpopulistischen Forderungen und ... (dem) Einfluß der Sozialausschüsse" (Kaltefleiter 1983:21).

In der CDU als "christdemokratische Volkspartei" (Schmidt 1985) hat sich aufgrund der heterogenen Interessenbasis und der komplexen Organisationsstruktur neokonservatives Gedankengut nie zum dominanten Programm erheben können. Peter Glotz (1984:18ff; s.a. Schmid 1990:256ff)

9

Modellhaft zugespitzt umfaßt Thatcherismus die folgenden charakteristischen Komponenten: Politisch - ein von wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben entlasteter Staat; sozial - ein Angriff auf die Gewerkschaften und eine Umverteilung von unten nach oben; institutionell - eine populistische Mobilisierung durch Bezug auf Werte, Normen und Ideen sowie 'strenge leadership' (statt Interessengruppenkompromiß); ökonomisch - eine Modernisierung der Wirtschaft durch den 'freien' Markt (vgl. Schmid 1990b).

macht zum Beispiel fünf Gruppen in der CDU aus, die jeweils über ein spezifisches politisches Konzept und soziale Basis verfügen: Entsolidarisierungs-Rechte, die am ehesten neokonservative Positionen umfassen, sowie bürgerliches Zentrum, Rechtspopulisten, Sozialausschüsse und Modern-Konservative. In der Programmatik der Partei tut sich zwar viel, aber eine fundamentale Neuorientierung in eine neokonservative Richtung ist weitgehend ausgeblieben. Im Gegenteil, die "programmatischen Texte der CDU sind vielmehr Zeugnisse einer bemerkenswerten Kontinuität, was ja keinesfalls ausschließt, daß Antworten auf neue Probleme und Entwicklungen versucht werden" (Haungs 1990:170f.; s.a. Schmid 1990:271ff).

Die schrille Rhetorik der Jahre 1982/83 ist aus diesen Gründen auf Regierungsebene schnell einer pragmatischen Haltung gewichen, die sich ebenfalls in den Politikergebnissen niedergeschlagen hat. Letztendlich bedingen der begrenzte sachliche Konsens und die Koalitionsarithmetik eine mühsam ausgehandelte Kompromißpolitik, die sich auf die Sicherung der Mehrheit und die Durchsetzung des Machbaren reduziert. Die "Ratio der Wende" ist daher rasch "auf ihre Grenzen" gestoßen (Weidenfeld 1986), und die Erfahrung eines beträchtlichen politischen Immobilismus, die in der sozialliberalen Ära gemacht worden ist, gilt weitgehend auch für die gegenwärtige Regierungs- und Machtkonstellation.

4.2. Kontinuität, Selektivität und Problemlösungskapazität der Regierungspolitik

Die mittlerweile reichhaltigen Analysen einzelner Politikfelder weisen mit unterschiedlichen Gewichtungen, die nicht zuletzt vom Forschungsdesign und dem politischen Standort des Beobachters abhängen, in drei Richtungen:

- Erstens bestehen erhebliche Differenzen zur Regierungspolitik der sozialliberalen Koalition, vor allem, wenn deren Politiken aus den frühen 70er Jahren als Vergleich herangezogen werden.
- Zweitens besteht eine beachtenswerte Kontinuität in verschiedenen Politikfeldern, insbesondere wenn auf konkrete Maßnahmen der neuen und auf die letzten Jahre der alten Regierung Bezug genommen wird.
- Drittens weist die Bilanz hinsichtlich der erreichten Lösung gesellschaftlicher Probleme ein mittleres Ergebnis auf.

Gleichwohl, auch eine Strategie der Mehrheit und Machbarkeit, die nur eine 'halbe Wende' hervorbringt, hinterläßt spürbare Wirkungen. Bei der Bewertung von Verteilungswirkungen sind indes die Verschiebungen im gesellschaftlichen Machtgefüge, namentlich im Kräfteverhältnis der Tarifparteien, in Rechnung zu stellen. Als Folge von Arbeitslosigkeit und

Strukturwandel, aber auch durch eigene strategische und organisatorische Defizite sind die Gewerkschaften geschwächt worden. Dieser Umstand relativiert die Aussagekraft von Indikatoren wie den Anstieg der Gewinne von Unternehmen oder das Absinken der Lohnquote. Auch spielt die wirtschaftliche Konjunktur - sowohl als günstige Rahmenbedingungen für wie auch als Ergebnis von Regierungspolitik - eine wesentliche Rolle.

Von der direkten Regierungspolitik benachteiligt worden sind Empfänger sozialer Leistungen, während Unternehmer und Bezieher höherer Einkommen - also typische Regierungsklientele - begünstigt worden sind.¹⁰ Andererseits lassen sich in einigen sozialpolitischen Feldern auch gegenläufige Tendenzen feststellen - vor allem dann, wenn relevante Wählergruppen oder ideologische Grundsätze betroffen sind oder sich widersprüchliche Betroffenheiten organisieren lassen, beispielsweise in der Familienpolitik. Relativ stabil geblieben ist die Position von "Kernbelegschaften", dagegen haben "postmaterialistische Interessen" nur wenig Berücksichtigung erfahren.

Schließlich zeichnet sich mit dem Terrainwechsel zu der Zukunftsthematik, der Europapolitik und der - unverhofften - Wiedervereinigung eine neue Strategie ab, die die radikalere Rhetorik und pragmatischere Praxis der Wendepolitik ablöst. Sie funktioniert in ihrer Logik weniger als "Wende", sondern eher als "Halse":¹¹ Nicht mehr die grundlegende Veränderung politischer, sozialer und ökonomischer Strukturen, sondern das Ausnutzen weitgehend außerhalb der Verantwortung und Aktivitäten der Bundesregierung entstandener günstiger Rahmenbedingungen bilden nun die strategische Grundlage des konservativ-liberalen Bündnisses.¹²

Dieser Terrainwechsel in Richtung Zukunft, Europa und Wiedervereinigung versucht, die Themen der nationalen Identität und Souveränität dergestalt zu bündeln und programmatisch zu entfalten, daß sowohl auf die neue politische Lage eingegangen, eigene Klientele ideologisch befriedigt und zugleich außenpolitisch kein 'Porzellan zerschlagen' wird. Er suggeriert darüber hinaus eine Problemlösungskompetenz des Regierungsbündnisses und bietet den Ansatzpunkt für hegemoniale Strategien, die der 'Krise des Fortschritts' entgegenwirken sollen. Auf diese Weise wurde auch der Versuch unternommen, das konservativ-liberale Bündnis zu stabilisieren. Zum einen verschafft die neue Strategie der Union ein modernisiertes programmatisches Profil in der Außenpolitik; zum anderen ist diese zwischen den Partnern in ihren Grundelementen konsensfähig und wahl-

Aus kritisch-politischer Sicht vgl. Adamy/Steffen 1985 und Schröder/Verheugen 1985.

Zur Erläuterung der Segelterminologie: Wende bezeichnet einen Kurswechsel gegen und Halse mit dem Wind.

Vgl. hierzu ebenfalls die Überlegungen zu einem "alternativen Organisationskonzept" der CDU (Schmid 1990: 276ff.).

taktisch von Vorteil, da erfahrungsgemäß solche außenpolitischen Issues die jeweilige Regierung gegenüber der Opposition bevorzugen.

Literatur

- Adamy, W./Steffen, J. u.a.: 1985, Die Wende stoppen. Tatsachen, Argumente, Alternativen zur Politik der Rechtskoalition, Hamburg
- Beyme, von, K.: 1982, Policy-making in the Federal Republic of Germany, in: ders./Schmidt, M. G. (Hg.), Policy and politics in the Federal Republic of Germany, Aldershot
- Bölling, K.: 1982, Die letzte 30 Tage des Kanzlers Helmut Schmidt. Ein Tagebuch, Reinbek
- Bundesverfassungsgericht: 1983, Urteil, Gründe und abweichende Meinungen über die Rechtmäßigkeit der Auflösung des Deutschen Bundestages durch den Bundespräsidenten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8-9
- Dahrendorf, R.: 1983, Die Chancen der Krise, Stuttgart
- Dettling, W. (Hg.): 1983, Deutsche Parteien im Wandel, München
- Dettling, W.: 1988, Grenzen des Fortschritts, in: Evangelische Akademie Hofgeismar (Hg.), Konservative Zukunftsentwürfe, Hofgeismar
- Dittberner, J.: 1987, FDP - Partei der zweiten Wahl, Opladen
- Glutz, P.: 1984, Die Arbeit der Zuspitzung, Berlin
- Haungs, P.: 1989, Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2
- Haungs, P.: 1990, Die CDU. Prototyp einer Volkspartei, in: Mintzel, A./Oberreuter, H. (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Hornung, K (Hg.): 1985, Mut zur Wende. Grundlagen und Auftrag einer Politik der Erneuerung, Krefeld
- Jäger, W.: 1988, Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik Nr. 1
- Kaase, M./Gluchowski, W. G.: 1990, Die Ausgangslage für die Bundestagswahl am 9. Dezember 1990, in: Kaase, M./Klingemann, H.D. (Hg.), Wahlen und Wähler, Opladen
- Kaltfleiter, W.: 1983, Die Bundestagswahl vom 6. März 1983, in: Dettling, W. (Hg.)
- Kohl, H.: 1986, Die Tagesordnung der Zukunft, in: Weigelt, K. (Hg.) Die Tagesordnung der Zukunft, Bonn
- Leggewie, K.: 1987, Die Zwerge am rechten Rand, in: PVS Nr. 4
- Rohrmoser, G.: 1984, Geistige Wende?, in: Criticon 86
- Schell, M.: 1986, Die Kanzlermacher. Erstmals in eigener Sache, Mainz
- Schiller, T.: 1989, Die FDP. Partei der wechselnden Wechselwähler, in: Der Bürger im Staat Nr. 4
- Schiller, T.: 1990, F.D.P. - die vermarktete Zukunft, in: Schmid, J./Tiemann, H. (Hg.)
- Schmid, J.: 1990, Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen
- Schmid, J.: 1990b, Thatcherismus und die Conservative Party, in: Sturm, R (Hg.), Thatcherismus - eine Bilanz nach zehn Jahren, Bochum
- Schmid, J./Tiemann, H. (Hg.): 1990, Aufbrüche. Die Zukunftsdiskussion in Parteien und Verbänden, Marburg
- Schmid, J./Tiemann, H.: 1990b, Die Modernisierung der CDU, in: Schabedoth, H.J./Scherer, K.J. (Hg.), Ende der Wende?, Marburg
- Schmidt, M.G.: 1978, Die Politik der Inneren Reformen in der Bundesrepublik 1969-1976, in: PVS Nr. 2
- Schmidt, M. G.: 1985, Allerweltparteien in Westeuropa, in: Leviathan Nr. 4
- Schmidt, M.G.: 1990, Die Politik des mittleren Weges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9-10

Josef Schmid

- Schönbohm, W.:** 1990, Die Zukunftsdiskussion der CDU muß weitergehen, in: Schmid, J./Tiemann, H. (Hg.)
- Schröder, K.:** 1980, Zur Programm- und Standortdiskussion in der FDP, in: Kaack, H./Roth, R. (Hg.), Handbuch des deutschen Parteiensystems, Band 2, Opladen
- Schröder, K./Verheugen, G. (Hg.):** 1985, Halbzeit in Bonn. Die Bundesrepublik zwei Jahre nach der Wende, Köln
- Schulze, R.O.:** 1987, Die Bundestagswahl 1987 - eine Bestätigung des Wandels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12
- Süß, W.:** 1986, Wahl und Führungswechsel. Politik zwischen Legitimation und Elitenkonsens. Zum Bonner Machtwechsel 1982/83, in: Klingemann, H.D./Kaase, M. (Hg.), Wahlen und politischer Prozeß, Opladen
- Verheugen, G.:** 1984, Der Ausverkauf. Macht und Verfall der FDP, Reinbek
- Vorländer, H.:** 1990, Die FDP zwischen Erfolg und Existgefährdung, in: Mintzel, A./Oberreuter, H. (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Weidenfeld, W.:** 1986, Die Ratio der Wende stößt an ihre Grenzen, in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt vom 12. September