

Geschichte der Sozialpolitik
in Deutschland seit 1945

Band 6

1974-1982

*Bundesrepublik
Deutschland*

Neue Herausforderungen,
wachsende Unsicherheiten

Bandherausgeber:

Prof. Dr. Martin H. Geyer

Martin H. Geyer: Rahmenbedingungen:
Unsicherheit als Normalität, in:
Geschichte der Sozialpolitik in
Deutschland seit 1945, Bd. 6: Die
Bundesrepublik 1974 bis 1982: Der
Sozialstaat im Zeichen wirtschaftlicher
Rezession, hg. v. Martin H. Geyer,
Baden-Baden: Nomos 2008, S. 1-109.

Der Wissenschaftliche Beirat:

Das Projekt „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“ wird durch einen Beirat wissenschaftlich verantwortet. Dem Beirat gehören an:

Prof. Dr. **Hans Günter Hockerts**,
Historisches Seminar der Ludwig-Maximilians-Universität München.
Prof. em. Dr. DDr. h.c. **Franz-Xaver Kaufmann**,
Soziologische Fakultät der Universität Bielefeld.
Prof. em. Dr. Drs. h.c. **Gerhard A. Ritter**,
Historisches Seminar der Ludwig-Maximilians-Universität München.
Dr. Peter Rosenberg,
Ministerialdirektor a. D. im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
Prof. Dr. **Hartmut Weber**, Präsident des Bundesarchivs.
Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. **Hans F. Zacher**,
Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München,
em. Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und
internationales Sozialrecht, München.

Dem Beirat haben zeitweise angehört:

Prof. Dr. **Friedrich P. Kahlenberg**, 1995 - Dez. 1999,
Präsident des Bundesarchivs bis Dez. 1999.
Prof. Dr. Drs. h.c. **Jürgen Kocka**, 1995-1998,
Fachbereich Geschichts- und Kulturwissenschaften der Freien Universität Berlin, Präsident des
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Die Deutsche Bibliothek - CIP Einheitsaufnahme

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin/Bonn, Bundesarchiv, Koblenz, Hrsg.
Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945;
11 Bände.
Die Bände 2-11 sind jeweils durch eine CD-ROM ergänzt, die die Dokumentation enthält.

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://www.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7890-7323-6

Band 6: Bundesrepublik Deutschland 1974-1982
Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit
Bandherausgeber:
Prof. Dr. Martin H. Geyer

© Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen und elektronischen Wiedergabe
und der Übersetzung, vorbehalten.

Lektorat: Günter H. Ast, Meckenheim.
Umschlag und Titelgestaltung: Gratzfeld Werbeagentur, Köln.
Satz: Cicero Computer GmbH, Bonn.

Druck: Nomos Verlag, Baden-Baden 2008. Printed in Germany 2008.

Zitierweise: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und
Soziales und Bundesarchiv. Band 6: Bundesrepublik Deutschland 1974-1982. Neue Herausforderungen, wachsende
Unsicherheit. Bandherausgeber: Prof. Dr. Martin H. Geyer, Baden-Baden 2008.

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Kapitel:</i>	Rahmenbedingungen: Unsicherheit als Normalität	1
	Martin H. Geyer	
<i>II. Kapitel:</i>	Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit	111
	Martin H. Geyer	
<i>III. Kapitel:</i>	Sozialpolitische Entwicklungen	233
<i>Nummer:</i>		
1.	<i>Arbeitsverfassung und Arbeitsrecht</i>	235
	Reinhard Richardi	
2.	<i>Arbeitsschutz</i>	267
	Dietrich Bethge	
3.	<i>Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung</i>	311
	Günther Schmid, Frank Oschmiansky	
4.	<i>Gemeinsame Fragen der Organisation und des Rechts der sozialen Leistungen</i>	365
	Peter Krause	
5.	<i>Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene</i>	393
	Winfried Schmähl	
6.	<i>Gesundheitswesen und Sicherung bei Krankheit und im Pflegefall</i>	515
	Aurelio Vincenti, Gerhard Igl	
7.	<i>Unfallversicherung</i>	565
	Otto Ernst Krasney	
8.	<i>Rehabilitation und Hilfen für Behinderte</i>	583
	Wilfried Rudloff, Ferdinand Schliehe	
9.	<i>Sozialhilfe</i>	605
	Peter Trenk-Hinterberger	
10.	<i>Familien-, Jugend- und Altenpolitik</i>	637
	Ursula Münch, Walter Hornstein	
11.	<i>Bildungspolitik</i>	693
	Oskar Anweiler	
12.	<i>Ausgleich von Kriegs- und Diktaturfolgen, soziales Entschädigungsrecht</i>	733
	Wolfgang Rübner, Constantin Goschler	
13.	<i>Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern</i>	751
	Ulrich Herbert, Karin Hunn	

14.	<i>Soziale Infrastruktur und Soziale Dienste</i>	779
	Dieter Grunow	
15.	<i>Wohnungspolitik</i>	823
	Tilman Harlander	
16.	<i>Vermögenspolitik</i>	851
	Yorck Dietrich	
17.	<i>Internationale Sozialpolitik</i>	859
	Eberhard Eichenhofer	
<i>IV. Kapitel:</i>	Gesamtbetrachtung: Die Logik sozialpolitischer Reformen	885
	Martin H. Geyer	
<i>Anhänge</i>	917
	Verzeichnis der Dokumente	919
	Abkürzungen	939
	Quellen und Literatur	957
	Personen	1049
	Sach- und Geographischer Index	1057
	Autoren	1079

Erstes Kapitel
Rahmenbedingungen

*I. Rahmen-
bedingungen:
Unsicherheit als
Normalität*

Martin H. Geyer

Inhaltsverzeichnis

I. RAHMENBEDINGUNGEN: UNSICHERHEIT ALS NORMALITÄT	4
Martin H. Geyer	
1. Köpfe, Programme und politische Kontroversen 1974 bis 1977	6
1.1 Der Finanzminister wird Bundeskanzler: Umriss eines konservativen Programms	6
1.2 Koalitionsfragen	12
1.2.1 Das neue Kabinett	12
1.2.2 Sicherheit, Wechselwähler und innerparteiliche Kämpfe der SPD	15
1.2.3 Das Zünglein an der Waage: Die FDP und die Frage der Bundesratsmehrheiten	19
1.2.4 Gemeinsamkeiten und Bruchlinien der sozialliberalen Koalition	20
1.3 Begriffskämpfe und „Grundwerte“	23
1.3.1 Die Offensive der CDU: Reorganisation und Suche nach einer neuen Sprache	23
1.3.2 Der Mannheimer Parteitag der SPD 1975: Der Orientierungsrahmen '85 und die Stillstellung sozialpolitischer Reformen	27
1.3.3 Der Mannheimer Parteitag der CDU 1975 und die Neue Soziale Frage	31
1.3.4 „Grundwerte“ und das Grundsatzprogramm der CDU 1977	34
1.3.5 Die Kieler Thesen der FDP	38
1.4 Die Bundestagswahl 1976	39
1.4.1 Franz Josef Strauß und der Slogan „Freiheit oder Sozialismus“	39
1.4.2 Helmut Schmidt und das „Modell Deutschland“	42
2. Nationale Politik und „Sicherheit“ im Zeitalter der Globalisierung	47
2.1 Rezessionen, Strukturwandel und wirtschaftliche Unsicherheit	49
2.1.1 Die Ölpreiskrise als Zäsur	49
2.1.2 Internationale Stabilisierungs- und keynesianische Arbeitsmarkt- und Konjunkturpolitik	53
2.1.3 Strukturwandel der Wirtschaft und der Beschäftigung	58
2.1.4 „Modernisierung der Volkswirtschaft“	64
2.2 Sicherheit in der (post-)industriellen Gesellschaft	68
2.2.1 Auf dem Weg in eine „postmaterielle“ Gesellschaft?	68
2.2.2 Die Krise der Arbeitsgesellschaft	71
2.2.3 Neue Soziale Bewegungen und Innere Sicherheit	73

2.2.4	Atomenergie, wirtschaftliches Wachstum und Wohlfahrtsstaat	77
2.2.5	Risiken der Industriegesellschaft und alternative „Selbsthilfe“	83
2.3	Das Ende des sozialliberalen Konsenses	87
2.3.1	Neue globale Risiken und internationale Konflikte	87
2.3.1.1	Der zweite Ölpreisschock 1979/80	88
2.3.1.2	Der NATO-Doppelbeschluss	90
2.3.1.3	Der sowjetische Einmarsch in Afghanistan	92
2.3.1.4	Schicksal der ökonomischen Entspannungspolitik	93
2.3.2	Innenpolitische Polarisierungen	95
2.3.2.1	Politik unter dem Vorzeichen der Rezession	95
2.3.2.2	Anti-Atombewegung, Friedensbewegung und die Frage der politischen Mehrheiten	98
2.3.2.3	Das Ende der sozialliberalen Koalition	102

I. RAHMENBEDINGUNGEN: UNSICHERHEIT ALS NORMALITÄT

Martin H. Geyer

Zeitgenossen ebenso wie Wissenschaftler haben auf die historischen Zäsuren hingewiesen, die in einem direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem Ereignis der Ölpreiskrise 1973/74 stehen. Aus einer wirtschafts- und politikgeschichtlichen Perspektive markierte diese das Ende des „großen Booms“ nach dem Zweiten Weltkrieg, der mit dem englischen Historiker *Eric Hobsbawm* vielfach als ein „goldenes Zeitalter“ beschrieben wird.¹ Rückblickend kann man erkennen, dass eine lange Phase starken wirtschaftlichen Wachstums, das in Deutschland mit dem gesellschaftlichen und staatlichen Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg zusammengefallen war, zu Ende ging. Der wirtschaftliche Erfolg hatte in der Bundesrepublik wie in anderen Industrienationen für breite Schichten der Bevölkerung ungeahnten Wohlstand und trotz des andauernden Kalten Krieges ein Gefühl von ökonomischer und sozialer Sicherheit gebracht, und beides wirkte wie Balsam auf die durch die NS-Zeit und die Erfahrung der „Zusammenbruchsgesellschaft“ (*Martin Broszat*) verursachten Wunden.

Nach der Ölpreiskrise und der von ihr ausgelösten scharfen weltweiten Rezession des Jahres 1975 erschien nun vielen die Welt wie verwandelt. Die Wirtschaft zeigte Stagnationserscheinungen in einer bis dahin wenig bekannten Verknüpfung mit inflationären Tendenzen. Eine Phase der Voll- und Überbeschäftigung, in der Arbeitslosigkeit primär ein Phänomen von geografischen Randgebieten und einzelnen Sektoren wie dem Bergbau gewesen war, verkehrte sich in hartnäckige Arbeitslosigkeit. Der Zukunftsoptimismus, der sich 1972, dem Jahr der Olympischen Spiele in München und des Wahlerfolgs der sozialliberalen Koalition, auf einem noch nie dagewesenen Niveau bewegt hatte, trübte sich ein. Die „Grenzen des Wachstums“, das die im „Club of Rome“ zusammengeschlossenen Wissenschaftler zu dieser Zeit vorhergesagt hatten,² entwickelten sich zum allgegenwärtigen Schlagwort: Die prognostizierten „Energiefücken“ fanden ihre Entsprechung in „Haushalts-“ aber auch in „Vertrauenslücken“. An

An dieser Stelle möchte ich mich bei denjenigen bedanken, die dazu beigetragen haben, dass dieser Band fertiggestellt werden konnte. Dazu zählen Katharina Huber, Ariane Leendertz, Daniela Steffgen und Franziska Torma, die mich bei den Literaturrecherchen, der Redaktion des Textes in seinen unterschiedlichen Entstehungsphasen und bei der Erstellung der CD-ROM-Dokumentation unterstützten. Die Kollegen Franz-Xaver Kaufmann, Gerhard A. Ritter und Dirk Schumann sowie Günter H. Ast haben mir viele wichtige Ratschläge gegeben. Dr. Christoph Stamm im Archiv der Sozialen Demokratie Bonn und Dr. Elke Hauschildt im Bundesarchiv Koblenz sei für ihre Unterstützung bei den Quellenrecherchen gedankt.

- 1 Kaelble, Hartmut: Der Boom 1948-1973. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik und in Europa. Opladen 1992; Rouso, Henry: „La fin de l'âge d'or“. In: La planification en crises (1965-1985). Hrsg. v. ders. Paris 1987, S. 9-15; Hobsbawm, Eric: Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. München, Wien 1995, Kap. 14. Die beste Problematisierung der wirtschaftlichen Zäsuren findet sich bei Borchardt, Knut: Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik nach dem „Wirtschaftswunder“. In: Der Weg der Bundesrepublik. Von 1945 bis zur Gegenwart. Hrsg. v. Schneider, Franz. München 1985, S. 193-216; Borchardt, Knut: Zäsuren in der wirtschaftlichen Entwicklung. In: Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte. Hrsg. v. Broszat, Martin. München 1990, S. 21-33.
- 2 Meadows, Dennis/Meadows, Donatella/Zahn, Erich u.a.: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart 1972.

die Stelle eines „Reformklimas“ trat ein „Problemklima“.³ Die Rede ist denn auch vom Ende der „Reformeuphorie“.⁴ Im Vergleich zu den meisten anderen Ländern mochte die Bundesrepublik nach wie vor als ein Ort der Seligen erscheinen, und das sollte während der 1970er-Jahre auch so bleiben. Dennoch vermerkten Beobachter auf breiter Front ein neues Gefühl von Verunsicherung, ein Thema, das sich auch politisch bearbeiten und instrumentalisieren ließ, schien doch die sozialliberale Regierung unter *Willy Brandt* wie keine frühere Regierung getragen von einem ausgeprägten Fortschrittsoptimismus und dem Willen, die Zukunft der Bundesrepublik neu zu gestalten, sei es durch sozial- und gesellschaftspolitische Reformen, sei es durch die Ost- und Entspannungspolitik.⁵

Die Darstellung des vorliegenden Bandes beginnt an dieser Schnittstelle der Ereignisse nach der Ölpreiskrise und dem Regierungsantritt des Bundeskanzlers *Helmut Schmidt*, der vielen als der Mann galt, der in der Lage sein würde, die neuen ökonomischen Anforderungen zu bewältigen. Im ersten und zweiten Kapitel wird in immer neuen Anläufen auf diese Konstellation der Jahre 1973/74 zurückzukommen sein. Der Rekurs auf vielfältige Anfänge ist nicht zuletzt im Zusammenhang mit Überlegungen zu sehen, dass sich seit den 1970er- bis in 1980er-Jahre hinein (und über den Regierungswechsel von 1982 hinaus) eine formative Phase des Übergangs in eine „zweite Moderne“, die auch als „nach-industrielle“ oder „post-moderne Moderne“ bezeichnet wird,⁶ ausmachen lässt, in der sich in Grundzügen all jene politischen, sozialen und wirtschaftlichen Diskurse und Konstellationen herausbildeten, die fortan die „alte“ wie dann auch die „neue“ Bundesrepublik prägen sollten. Es entstanden neue politische Programme, so genannte Neue Soziale Bewegungen, neue Erklärungen des „Wertewandels“. Die Studentenbewegung und die Renaissance linker Theorien hatten vieles in Bewegung gebracht. Vielen erschienen sie als Ursache einer „Umgründung der Republik“.⁷ Die großen Erklärungen in der ökonomischen Theorie, den Sozialwissenschaften wie der Geschichte gerieten unter Beschuss. Diese Entwicklung war nicht auf Deutschland beschränkt; die Besonderheit bestand allenfalls darin, dass sich viele dieser Ansätze erst in dieser Zeit in Deutschland voll etablierten. Auf Schritt und Tritt stößt der Beobachter auf Begriffskämpfe: Deutsch war die gemeinsame Sprache, und doch lassen sich überall Versuche der Neupositionierung und der Neuorientierung erkennen, die einhergingen mit der Suche nach einer neuen Sprache. Wenn mit diesen Überlegungen das Netz weit ausgeworfen wird, erfolgt, dem Thema der Reihe entsprechend, dennoch eine Konzentration auf den Bereich der Sozialpolitik, die im Berichts-

3 Zapf, Wolfgang/Breuer, Sigrid/Hampel, Jürgen u.a.: Individualisierung und Sicherheit. Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. München 1987, S. 49.

4 Ruck, Michael: Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre. In: Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften. Hrsg. v. Schildt, Axel/Siegfried, Detlef/Lammers, Karl Christian. Hamburg 2000, S. 362–401; Schmidt-Gernig, Alexander: Das Jahrzehnt der Zukunft. Leitbilder und Visionen der Zukunftsforschung in den 60er Jahren in Westeuropa und den USA. In: Zeitperspektiven. Studien zu Kultur und Gesellschaft. Beiträge aus der Geschichte, Soziologie, Philosophie und Literaturwissenschaft. Hrsg. v. Gerhardt, Uta. Stuttgart 2003, S. 305–345; Metzler, Gabriele: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn u.a. 2005.

5 Vgl. Faulenbach, Bernd: Die Siebzigerjahre – ein sozialdemokratisches Jahrzehnt? In: AfS 44 (2004), S. 1–37.

6 Bell, Daniel: Die nachindustrielle Gesellschaft (engl. The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting, 1973). Frankfurt a.M., New York 1975; Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M. 1986; Welsch, Wolfgang: Unsere postmoderne Moderne. Weinheim 1987; Anderson Perry: The Origins of Postmodernity, London 1998.

7 Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart. München 1999, S. 475–596.

zeitraum ganz im Vordergrund auch des politischen Interesses stand. Verortet wird die Sozialpolitik in einem breiten Umfeld von Diskursen über Sicherheit und Unsicherheit. Behandelt werden dabei die politischen und kulturellen Kämpfe der Zeit – und dies nicht, weil jeder Rahmen breiter ist als das Bild, sondern weil sich auch in dieser Zeit Sozialpolitik und soziale Sicherheit in einem weiten, historisch variablen Feld von Sicherheitsdiskursen entwickelten.⁸

1. Köpfe, Programme und politische Kontroversen 1974 bis 1977

1.1 Der Finanzminister wird Bundeskanzler: Umriss eines konservativen Programms

In einer Zeit, in der um politische Begriffe hart gerungen wurde, ließen die Worte des am 16. Mai 1974 vereidigten Bundeskanzlers *Helmut Schmidt* aufhorchen. In seiner Regierungserklärung am folgenden Tag machte sich der neue Regierungschef ein Repertoire von Begriffen und Zeitdiagnosen zu eigen, das den Sozialdemokraten als Konservativen seiner Partei auswies. Die Grundlagen und Leitlinien des sozialliberalen Koalitionsbündnisses gelte es fortzuführen, begann er mit einer knappen Verbeugung vor seinem Amtsvorgänger *Willy Brandt*, nur um gleich hinzuzufügen, dass sich die Welt verändert habe: „In einer Zeit weltweit wachsender Probleme konzentrieren wir uns in Realismus und Nüchternheit auf das Wesentliche, auf das, was jetzt notwendig ist, und lassen anderes beiseite. Kontinuität und Konzentration – das sind die Leitworte dieser Bundesregierung.“⁹

Kontinuität, das hieß Fortführung der Reformpolitik der Regierung *Brandt*, die „in einem knappen halben Jahrzehnt mehr an gesellschaftlichem Fortschritt gebracht [hat – MHG] als je vorher eine andere Regierung in einem gleichen Zeitraum“. Die sozialliberale Koalition war „der Motor des Fortschritts in der Bundesrepublik“.¹⁰ Die Liste der von *Schmidt* angesprochenen sozial- und gesellschaftspolitischen Vorhaben war lang: eine umfassende Steuer- und Kindergeldreform, das betriebliche Mitbestimmungsgesetz, das Bodenrecht, der Umweltschutz, die Verbesserung der beruflichen Bildung, das Ehe- und Familienrecht und das Hochschulrahmengesetz. Unter Schlagworten wie „Demokratie wagen“ und „Innere Reform[en]“ waren die meisten dieser Projekte unter *Willy Brandt*, wenn nicht schon in der Zeit der Großen Koalition, in Angriff genommen worden. Wie es in einer wohl auf *Schmidt* zurückgehenden Regieanweisung bei der Vorbereitung der Regierungserklärung hieß, konnte im Zusammenhang mit diesen Gesetzen auch das Wort „Innere Reform“ erscheinen, mit dem ansonsten aber „sehr sparsam“ umgegangen werden sollte.¹¹ Tatsächlich taucht dieser Begriff in der Regierungserklärung nur im Zusammenhang mit der Politik von *Schmidts* Amtsvorgänger auf, während sich der Kanzler Begriffe wie „Stabilität“ und

8 Vgl. auch den Problemaufriss bei Conze, Eckart: Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte“ der Bundesrepublik Deutschland. In: *VfZ* 53 (2005), S. 357-380.

9 Regierungserklärung vom 17.5.1974, *StenBerBT* 7/100 v. 17.5.1974, S. 6593-6605, Zitat S. 6593; vgl. auch Schmitt, Carsten: Helmut Schmidt: Kontinuität und Konzentration. In: „Das Wort hat der Herr Bundeskanzler“. Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder. Hrsg. v. Korte, Karl-Rudolf. Wiesbaden 2002, S. 193-216.

10 Ebd., S. 6593 f.

11 Ohne Autor, Betr.: Zur Regierungserklärung o.D., ADsD, HSAA/9759.

„Sicherheit“ sowie „Pragmatismus“ und „Funktionstüchtigkeit“ vorbehielt. Mit seiner Betonung von Nüchternheit und Sachlichkeit bremste der Kanzler hohe Erwartungshaltungen und gab deutlich zu erkennen, dass er keineswegs bereit war, den Stab seines Vorgängers nur weiterzutragen. Die Unterschiede zwischen den beiden sozialdemokratischen Kanzlern – und in diesem Zusammenhang auch die „Wende“ des Jahres 1974 – erschienen schon zeitgenössischen Beobachtern wie später den Historikern wohlge-merkt umso größer, je höher die „visionäre“ und „utopische“ Qualität der politischen Sprache wie der Politik *Brandts* seit 1969 veranschlagt wurde: *Helmut Schmidt* gilt gegenüber dem „Visionär“ bis heute als ein „pragmatischer Macher“.¹²

Nicht erst bei seinem Regierungsantritt pflegte der neue Kanzler selbst dieses Bild. *Schmidts* Bemühungen um eine auch sprachliche Distanz zu seinem Amtsvorgänger konnten Kenner der Bonner politischen Landschaft ebenso wie große Teile seiner eigenen Partei nicht überraschen. Immerhin hatten *Schmidt* und der Fraktionsvorsitzende der SPD *Herbert Wehner* zu denjenigen gehört, die nach der Bundestagswahl 1969 zunächst eine Große Koalition mit der CDU vorgezogen hätten.¹³ *Schmidts* Kritik an der Politik und der Person *Brandts* war zudem notorisch. Selbst nicht gerade zaghaft, wenn es um die Ausweitung der Ansprüche seines eigenen Ressorts, des Bundesverteidigungsministeriums, gegangen war, hatte er die Bedenken des ihm persönlich nahe stehenden Bundesfinanzministers *Alex Möller* geteilt, der sich 1971, desillusioniert über die ungezügelten haushaltspolitischen Erwartungen seiner Ministerkollegen, aus dem Kabinett verabschiedet hatte. Diese Vorbehalte waren noch größer geworden, als *Schmidt* die Nachfolge des „Superministers“ *Karl Schiller* angetreten hatte, unter dem das Finanz- und Wirtschaftsministerium zusammengelegt worden waren.¹⁴ *Brandts* politischer Führungsstil behagte *Schmidt* ebenso wenig: Dieser lasse Führungskraft vermissen und liefere die Partei an „Randgruppen“, sprich: die Linken in der Partei, aus. Indem die Partei von der Mitte abrücke, werde der große Wahlerfolg des Jahres 1972 verspielt. Die herben Wahlverluste unter anderem in seiner Heimatstadt Hamburg im März 1974, wo die SPD fast zehn Prozentpunkte und mit 45 Prozent die absolute Mehrheit verlor, bestärkten *Schmidts* kritische Einschätzung des Kanzlers, über dessen psychische Leistungsfähigkeit die unterschiedlichsten Gerüchte kursierten. Es galt den Sturzflug der Partei in den öffentlichen Umfragen zu stoppen.¹⁵

Als sich im April 1974 die ersten Informationen über den DDR-Spion im Kanzleramt *Günter Guillaume* verdichteten, sahen sich *Schmidt* und *Herbert Wehner* in ihrer Einschätzung *Brandts* bestätigt. Doch als *Brandt* in Bad Münstereifel am 5. April einer kleinen Gruppe des Parteivorstandes seinen Rücktritt eröffnete und im gleichen Atem-

12 Im Umkreis der CDU-Opposition wurde dieser Punkt sehr stark betont, vgl. z.B. Mahler, Gerhard: Die Sprache des Bundeskanzlers. In: Sonde 9 (1976), S. 72-86; Bergsdorf, Wolfgang: Herrschaft und Sprache. Studie zur politischen Terminologie der Bundesrepublik Deutschland. Pfullingen 1983, S. 220-259; Görtemaker, Geschichte, S. 578; Jäger, Wolfgang: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974-1982. In: Republik im Wandel 1974-1982: Die Ära Schmidt. Hrsg. v. Jäger, Wolfgang/Link, Werner. Stuttgart, Mannheim 1987, S. 5-272, hier S. 9. Mit anderen Akzenten Ruck, Sommer.

13 Schmidt, Helmut: Weggefährten. Erinnerungen und Reflexionen. Berlin 1996, S. 432; Baring, Arnulf/Görtemaker, Manfred: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel. Stuttgart 1982; Wörter als Waffen. Hrsg. v. Bergsdorf, S. 171-174; Schneider, Andrea H.: Die Kunst des Kompromisses. Helmut Schmidt und die Große Koalition 1966-1969. Paderborn, München u.a. 1999.

14 Schmidt, Helmut: Zwischenbilanz (Juli 1971). In: Auf dem Fundament des Godesberger Programms. Hrsg. v. Schmidt, Helmut. Bonn – Bad Godesberg 1973, S. 55-81, bes. S. 65-71. Vgl. auch die ausführliche Darstellung in Bd. 5 Erstes Kapitel I.2.1

15 Carr, Jonathan: Helmut Schmidt. Düsseldorf, Wien 1993, S. 99-104; Baring/Görtemaker, Machtwechsel, S. 694-719.

zug *Schmidt* als seinen Nachfolger ins Spiel brachte, wehrte dieser offenbar zunächst heftig, ja wütend ab. Dem englischen Journalisten *Carr* erklärte er später, er habe *Brandt* vorgeworfen, „den Karren in den Dreck gefahren“ zu haben und dass er es jetzt anderen überlasse, ihn wieder herauszuholen.¹⁶ Ob diese Pose der Entrüstung echt war oder ob sie nicht vielmehr ex post den neuen Kurs unterstreichen sollte, werden wir nie erfahren. Es besteht aber kein Zweifel, dass sich *Schmidt* in der Partei wie in der Öffentlichkeit als die Person empfahl, die den „Karren aus dem Dreck“ zu ziehen in der Lage war. Schon drei Wochen zuvor, als die *Guillaume*-Affäre noch nicht die Gemüter bewegte, hatte er auf der Grundlage von amtlichem Material aus dem Finanzministerium eine 74 Seiten starke Ausarbeitung über die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik vorbereitet, die er mit Blick auf das schon länger geplante Treffen in Bad Münstereifel – verabredet war ursprünglich ein Treffen mit Gewerkschaftsführern – in einem ausgewählten Kreis der Parteiführung zirkulieren ließ. Diese „höchst vertrauliche Darlegung“, die der amtlichen Geheimhaltung unterlag, ging offenbar auf eine Anregung von *Herbert Wehner* im Parteivorstand zurück. Für eine allgemeine Versendung selbst an alle Mitglieder des Parteivorstandes war nach Meinung *Schmidts* „der Inhalt zu sensitiv“: Durch Streichungen müsse er erst noch „eine jugendfreie Volksausgabe daraus machen“.¹⁷ Die Regierungserklärung bot dazu offenbar eine unerwartete Gelegenheit. Denn in der langen Ausarbeitung finden sich viele in dunklen Tönen gehaltene Andeutungen und Äußerungen, die auf die veränderten Bedingungen politischen Handelns als Folge insbesondere neuer wirtschaftlicher und internationaler Rahmenbedingungen anspielten. Es handelte sich um Themen, die während der gesamten Amtszeit des Kanzlers immer wieder aus seinem Munde zu hören sein sollten.¹⁸

Die Zäsur der Ölpreiskrise war für *Schmidt* von größter Bedeutung: „Energie ist so teuer geworden, daß wir es uns bei jedem Quentchen Energie überlegen müssen, ob wir es benutzen.“¹⁹ Wenn auch verklausuliert, stellte *Schmidt* damit auch das besonders von der FDP forcierte Thema des Umweltschutzes in Frage.²⁰ Die „Explosion der Rohstoffpreise“ und die „Umkehrung der Terms of Trade“ zu Gunsten der Öl exportierenden Länder setzten die „Grenzen für das Wachstum unserer Realeinkommen, Grenzen, die nur schwer zu überwinden sind“.²¹ Unter dem Siegel der Vertraulichkeit äußerte er sich in der Ausarbeitung zu den möglichen Folgen der Ölpreiskrise noch deutlicher und pessimistischer: Der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse 1971/72 – des

16 Carr, Schmidt, S. 105; Schmidt schreibt in seinen Memoiren nur, dass er Brandt, der sich seiner Darstellung nach in einem depressiven Zustand befand, angeschrien habe, dass ein Bundeskanzler wegen einer solchen Lappalie nicht sein Amt aufgeben könne. Vgl. Schmidt, *Weggefährten*, S. 446.

17 Helmut Schmidt, Ausarbeitung (ohne Titel) vom 15.4.1974, ADsD, HSAA/10072, Zitat S. 21. Den nummerierten Exemplaren beigelegt ist ein Brief an Willy Brandt, Herbert Wehner und Heinz Kühn, o. D., ebd. In dem Anschreiben erwähnt Schmidt, dass er das Papier selbst verfasst habe, was erkläre, dass es „gut lesbar“ sei. Es ist nicht klar, wann diese Ausarbeitung verschickt wurde. Der Kreis der Adressaten war eingeschränkt: Schmidt nannte neben Brandt, Wehner und dem Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn, die sozialdemokratischen Bundesminister, den früheren Finanzminister Alex Möller, den Staatssekretär im Bundeskanzleramt Herbert Ehrenberg, das Mitglied im Fraktionsvorstand Andreas von Bülow und den Geschäftsführer der SPD, Holger Börner, ferner den Präsidenten der Bundesbank, Karl Klasen, und den Chef d. BKA, Horst Gabor. Es wurden aber über 60 Exemplare angefertigt.

18 Eine sehr neutrale Zusammenfassung der Argumente gibt Schmidt, Helmut: *Kontinuität und Konzentration*. Bonn – Bad Godesberg 1975; viele Beiträge in diesem Band, der 1976 in veränderter Auflage erschien, behandelten Themen, welche in der Ausarbeitung angerissen wurden.

19 Regierungserklärung vom 17.5.1974, StenBerBT 7/100 v. 17.5.1974, S. 6595 f.

20 „Die Energiekrise hat in den vergangenen Monaten, was die Organisation des Umweltschutzes angeht, einige Fragen neu und dringlicher aufgeworfen, als wir sie in der Vergangenheit gestellt hatten.“ Ebd., Zitat S. 6595.

21 Ebd., S. 6600.

Systems von Bretton Woods²² – erschien in dieser Hinsicht „nur der Prolog des Dramas“: „Die Ölkrise war Beginn des ersten Aktes; weitere Rohstoffkartelle können folgen. Der zweite Akt könnte von weitgehendem Rückfall in handelspolitischen Bilateralismus [...], von scheiternden Autarkieversuchen, von Stagnation oder gar Rückgang der Realeinkommen in den Industriestaaten und von zunehmendem Elend rohstoffarmer Entwicklungsländer gekennzeichnet sein. Bei einem solchen Verlauf würden in einem dritten Akt die demokratischen Strukturen in den Industriegesellschaften zerbrechen.“²³ Mit einem hohen Außenhandelsanteil und einer hohen Rohstoffselbstversorgung sei neben den europäischen Staaten insbesondere Japan von einer solchen Entwicklung betroffen. Dieses Szenario, das zu dieser Zeit nicht nur *Schmidt* umtrieb, war dessen Überzeugung nach keine „apokalyptische Vision“, sondern „reale Möglichkeit der Weltwirtschaft“. Überall sah er neue internationale Risiken mit weitreichenden Folgen für die Nationalstaaten. Sie zwangen die Bundesrepublik zum Handeln – nicht aus „politischem Führungsehrgeiz, sondern aus tiefgreifender Besorgnis um den Wohlstand unserer eigenen Arbeitnehmer und Konsumenten“.²⁴ Nichts weniger schrieb sich hier *Schmidt* aufs Panier als die Verteidigung und Restabilisierung einer, wie es ihm erschien, erschütterten Weltwirtschaftsordnung.

Die neue weltwirtschaftliche Konstellation verlangte somit die in der Regierungserklärung geforderte „Besinnung auf das Mögliche“²⁵ – und das nicht nur in Deutschland. Die Bundesrepublik schien im Vergleich zu anderen Ländern zwar günstig dazustehen, was die wirtschaftspolitischen Hauptziele – Beschäftigung, Preisstabilität und Wirtschaftswachstum – betraf, allemal dann, wenn man, wie *Schmidt* hinzufügte, die „soziale Sicherheit“ und die „soziale Gerechtigkeit“ mit in Betracht zog. Trotz Geldentwertung waren in den vorangegangenen Jahren die Realeinkommen und die sozialen Transfereinkommen beträchtlich gewachsen: „Weitaus dem größten Teil des Volkes geht es heute materiell und wirtschaftlich gut, d.h. besser denn je.“ Die Bilanz war dennoch ambivalent. Minutiös rechnete der neue Kanzler auch in der Regierungserklärung vor, dass die Realeinkommen der Arbeitnehmer in den letzten Jahren stärker gestiegen waren als die Einkommen aus Unternehmertätigkeit, was selbstverständlich nichts anderes bedeutete, als dass der Anteil der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und aus Vermögen zurückging. Nur zu deutlich war aus den Worten des Kanzlers zu hören, dass dies seiner Meinung nach nicht nur „ein großer Erfolg der Verteilungsgerechtigkeit“ war. Zugleich betonte er die Grenzen dieser Politik, „denn angemessene Erträge sind Voraussetzung für die notwendigen Investitionen in der Wirtschaft. Mit sinkenden Investitionen wäre weder der Volkswirtschaft insgesamt noch dem einzelnen Arbeitnehmer gedient“.²⁶

Intern wurden diese Veränderungen von *Schmidt* weitaus kritischer und zugleich differenzierter betrachtet. Die Rentenbezieher galten als die „eigentlichen Gewinner“ der Politik der letzten Jahre. Dagegen entwickle sich für die Arbeitnehmer der Anstieg der Abgaben zu einem immer größeren Ärgernis: Die rückwirkende Anpassung der Sozialversicherungsrenten an die steigenden Nominaleinkommen, die von der Bundesregierung unter maßgeblicher Führung von Bundesarbeitsminister *Walter Arendt* voran-

22 S. Bd. 5 Erstes Kapitel 2.2.3 und die Ausführungen unten in diesem Band Zweites Kapitel 1.1.

23 Schmidt, Ausarbeitung v. 15.4.1974 (wie Anm. 17), S. 31.

24 Ebd., S. 30 f.

25 Regierungserklärung vom 17.5.1974, StenBerBT 7/100 v. 17.5.1974, S. 6601.

26 Ebd., S. 6600; die Argumente sind weitgehend übernommen aus Schmidt, Ausarbeitung v. 15.4.1974 (wie Anm. 17), S. 35-42.

getrieben worden war, hatte zur Folge, dass sich dieses Problem auch in den nächsten Jahren nicht verändern würde.²⁷ In die gleiche Richtung wies der wachsende Staatsanteil an der Verwendung des Volkseinkommens. Für *Schmidt*, der wenige Jahre zuvor selbst einer „Verbreiterung des Staatskorridors“ das Wort geredet hatte – die Opposition sollte ihm das oft genug in Erinnerung rufen –, erschien nun unter den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen eine solche Politik höchst bedenklich. Selbstkritisch meinte er unter dem Siegel der Verschwiegenheit, dass die sozialdemokratische Zielsetzung erreicht sei, jedoch mit gefährlichen Implikationen: Die öffentliche Investitionstätigkeit werde vernachlässigt zu Gunsten eines zu schnell wachsenden Staatsverbrauchs; denn neben den Sozial- und Bildungsetats waren insbesondere die Kosten für den öffentlichen Dienst überproportional expandiert, was *Schmidt* für eine wichtige Erklärung für das Absinken der volkswirtschaftlichen Investitionsquote einerseits und das verminderte Wachstum des Bruttosozialproduktes andererseits hielt.²⁸ Dieses Plädoyer, Investitionen auf Kosten der „Konsumausgaben“ zu stärken, sollte sich wie ein roter Faden durch seine Regierungszeit ziehen.

Das neue magische Wort, das in diesem Zusammenhang bei *Schmidt* auftauchte, war „Stabilitätspolitik“. Die wenigsten in seiner eigenen Partei und in der Öffentlichkeit haben zu diesem Zeitpunkt verstanden, was *Schmidts* Eintreten für „eine angemessene, aber knappe Geldversorgung“ durch die Bundesbank, deren kreditpolitische Linie er „trotz deutlicher Interessenkonflikte und Meinungsunterschiede“ im Prinzip als richtig anerkannte, konkret bedeutete.²⁹ Bei dieser Stabilitätspolitik ging es um mehr als um Geldmenge und Geldwert, sondern letztendlich um gesellschaftliche Nominalien und Realien: Die nicht für die Öffentlichkeit gedachte Ausarbeitung sprach davon, dass den „an den Staat gerichteten Leistungserwartungen auch das notwendige Verantwortungsbewußtsein für die Leistungsfähigkeit des Staates wieder an die Seite“ gestellt werden müsse; bei der Ausgestaltung der öffentlichen Haushalte müsse man „alle übertriebenen Forderungen abwehren“.³⁰ Keine Bundesregierung, keine Fraktion, keine Landesregierung, auch keine Gliederung oder Arbeitsgemeinschaft der SPD dürfe öffentlich finanzielle Versprechungen oder Ankündigungen vornehmen oder Forderungen vortragen, die als Verheißungen verstanden werden könnten, die nicht zu verwirklichen oder die gar nicht ernsthaft gewollt seien.³¹ Auf diese Linie versuchte er im Frühjahr 1974 seine Partei einzuschwören.³² Alles, was in der Regierungserklärung gesagt werde, müsse unter „der Voraussetzung der politischen, finanziellen und administrativen Machbarkeit“ stehen, hieß es in der Regieanweisung zur Regierungserklärung. Der Vorrat der in der letzten Regierungserklärung *Willy Brandts* entwickelten Vorhaben sei „in einiger Hinsicht“ zu groß gewesen. Einige davon müssten nun aufgegeben werden.³³

27 Schmidt, Ausarbeitung v. 15.4.1974 (wie Anm. 17), S. 40.

28 Ebd., S. 45-47 f. Für bedenklich hielt er vor allem die Beanspruchung des Kapitalmarktes durch die Gebietskörperschaften.

29 Ebd. S. 65 f.

30 Regierungserklärung vom 17.5.1974 (wie Anm. 25), S. 6601.

31 Schmidt, Ausarbeitung v. 15.4.1974 (wie Anm. 17), S. 60.

32 Aus gutem Grund wird in der Literatur der Diskussionsbeitrag Schmidts in der Sitzung der SPD-Bundestagsfraktion vom 16.5.1974 zitiert, welcher ganz diesen Geist atmete. Schmidt, Helmut: Das Vertrauen zurückgewinnen (16. Mai 1974). In: Kontinuität und Konzentration, S. 31-35; Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 12 f.

33 Zur Regierungserklärung o.D. (wie Anm. 11).

In den sozialpolitischen Debatten der folgenden Jahre spielte das Motiv der zu großen Erwartungshaltung gegenüber dem Sozialstaat eine wichtige Rolle. *Schmidt* sprach das Thema frühzeitig an: Dieser „Anspruchsinflation“ stünden, wie es in der Ausarbeitung hieß, eine „Angstlücke“ und eine „Erwartungslücke“ gegenüber: Rentnern, Arbeitnehmern, Auszubildenden, Kranken und Invaliden sei es „materiell noch niemals zuvor so gut“ gegangen; die meisten empfänden das auch „gefühlsmäßig“ so. Aber während in Umfrageergebnissen drei Viertel aller Befragten ihre eigene wirtschaftliche Lage als gut beurteilten, ging nur ein Drittel von guten gesamtwirtschaftlichen Erwartungen aus. Diese „Lücke“ müsse die Politik schließen, und zwar nicht durch „dubiose Versprechungen“ und neue Programme und schon gar nicht durch „flagellantische Argumentationen [der Linken in der Partei – MHG], etwa: wir seien einem ‚wachsenden Problemdruck‘ ausgesetzt, wobei der ‚Kapitalismus‘ uns hindere, die Probleme zu lösen, weshalb man aber trotzdem die SPD wählen solle“.³⁴ Hier schienen bereits die zentralen Topoi der Sozialstaatskritik auf, mit denen die sozialliberale Koalitionsregierung bald selbst zunehmend konfrontiert wurde. Bei aller Betonung der Kontinuität zur Regierung *Brandt* bereitete *Schmidt* seine Partei und die Öffentlichkeit auf eine Kursänderung der bisherigen Politik vor. Die Gegensteuerung musste und konnte seiner Meinung nach nur von Seiten der Wirtschaftspolitik kommen.

Ob mit Beifall oder Enttäuschung – schon viele zeitgenössische Kommentatoren verstanden *Schmidts* Regierungserklärung als einen Abgesang auf die Reformpolitik der vorangegangenen Jahre und als Ausdruck jener „Tendenzwende“, von der seit 1974 allenthalben gesprochen wurde, wenn auch meist von der Opposition: „Wechselt das Klima? Wechselt die Politik? Ist es aus mit dem Streben nach Emanzipation und Demokratisierung? Kommen die alten Werte Ordnung und Autorität wieder zu Ehren? Sehnt alle Welt sich nach dem Bewährten in einer Welt, deren Uraltrezepte sich letztlich so gar nicht bewährt haben? Geht es nur noch um Sicherheit und Erfolg?“, fragte bald auch DER SPIEGEL.³⁵ „Von Reformen wurde genug geredet, nun gilt es, den Forderungen des Tages nachzukommen“; über „Reformen reden nur noch ‚intellektualistische Gruppen‘“, diagnostizierten selbst „Reformer“ in der SPD desillusioniert mit Blick auf die Veränderungen des parteiinternen wie öffentlichen Klimas seit 1973/74. Nicht wenigen erschienen die Ausführungen *Schmidts* als nichts anderes als pure „CDU-Politik“.³⁶

Umfrageergebnisse belegten diese atmosphärischen Veränderungen der öffentlichen Meinung, die *Schmidt* anzusprechen versuchte und durch seine Äußerungen gleichermaßen bestärkte. Rückblickend lässt sich noch deutlicher erkennen, dass mit der verbreiteten Rede von der „Angstlücke“, „Vertrauenslücke“ und anderen „Lücken“ an die Stelle des „Reformklimas“ ein „Problemklima“ trat.³⁷ „Sicherheit“ und „Stabilität“ wa-

34 Schmidt, Ausarbeitung v. 15.4.1974 (wie Anm. 17), S. 53 f.

35 Jeder fühlt den neuen Wind. In: DER SPIEGEL Nr. 1 v. 6.1.1975, S. 19-20, hier S. 19; Tendenzwende. Votum für soziale Pflicht. In: Manager Magazin Nr. 5, 1975, S. 15-19; Podewils, Clemens Graf v.: Tendenzwende? Zur geistigen Situation der Bundesrepublik. Stuttgart 1975; Mohler, Armin: Tendenzwende für Fortgeschrittene. München 1978; Glaser, Hermann: Die Mitte und rechts davon. Bemerkungen zur Tendenzwende in der Bundesrepublik. In: APuZG 42 (1974), S. 14-36; vgl. jetzt auch Schildt, Axel: „Die Kräfte der Gegenreform sind auf breiter Front angetreten“. Zur konservativen Tendenzwende in den Siebzigerjahren. In: AfS 44 (2004), S. 449-478.

36 Narr, Wolf-Dieter/Scheer, Hermann/Spöri, Dieter: SPD – Staatspartei oder Reformpartei? München 1976, S. 17. DER SPIEGEL zitierte einen Parlamentarischen Staatssekretär; vgl. Regierung Schmidt: Schonfrist gibt es nicht. In: DER SPIEGEL Nr. 21 v. 20.5.1974, S. 19-28, hier S. 28.

37 Ebd., S. 49.

ren die neuen, allgegenwärtigen Schlagworte, deren inflationärer Gebrauch zeigte, dass „Unsicherheit“ und „Instabilität“ mehr als alles andere die Signatur der Zeit darstellten.

1.2 Koalitionsfragen

1.2.1 Das neue Kabinett

Nicht erst seit seiner Regierungserklärung eilte *Schmidt* der Ruf als „Macher“, „Pragmatiker“ und politischer Technokrat voraus. Linke wie konservative Kritiker vermochten bei ihm immer wieder eine Verkümmern des Politischen zu entdecken.³⁸ Legendar waren seine pragmatische Geistesgegenwart bei der großen Hamburger Flutkatastrophe 1962 ebenso wie seine geschliffene und bisweilen auch schnoddrige Sprache im Bundestag. Vielen erschien er, wie im SPIEGEL zu lesen war, als Inbegriff „des vollkommenen Erfolgsmenschen“: „Mit schneller Auffassungsgabe und erstklassigem Gedächtnis kommt er stets rasch auf das Wesentliche. Beiwerk interessiert ihn nicht.“ Seine Verachtung der „Intellektuellen“ war sprichwörtlich, und genüsslich zitierte die Presse seine Invektiven gegen „Spinner“, „Ignoranten“, „Flaschen“ und „halbfertige Akademiker“; demgegenüber schätzte der Hamburger Beamtensohn umso mehr den Umgang mit „Bossen und Bankiers“: Den Krupp-Chef *Ernst Wolf Mommsen* zählte er zu seinen engen Freunden und holte ihn als Staatssekretär nach Bonn. Konservative Banker wie Bundesbankpräsident *Karl Klasen* und Dresdner Bank-Chef *Jürgen Ponto* wurden, wie DER SPIEGEL zu berichten wusste, „von dem Sozialdemokraten bewundert und um Rat angegangen“. Was *Schmidt* zweifellos auszeichnete, war der souveräne Umgang mit den Medien: Er sei ein Mann, der „seine Möglichkeiten [repräsentiert]“, redet abwechselnd Deutsch, Englisch und Tacheles; erscheint souverän, sachkundig und immer mediengerecht; stellt aller Welt etwas vor, das es im Deutschen eigentlich gar nicht gibt: „Performance“, ein Mittelding aus Leistung und Schau“.³⁹

Helmut Schmidt entsprach diesen Einschätzungen, als er eine Woche nach der Rücktrittserklärung *Willy Brandts* schon sein neues Kabinett präsentieren konnte. Fünf SPD-Minister sowie sieben parlamentarische und drei beamtete Staatssekretäre wurden neu bestellt. Damit sollte ein Neuanfang dokumentiert werden. Da der bisherige Außenminister *Walter Scheel* zeitgleich das Amt des Bundespräsidenten übernahm, kam es in der Ministerriege der FDP zu einer Neuverteilung der Aufgaben: *Hans-Dietrich Genscher* wechselte vom Innenressort ins Auswärtige Amt und der bisherige Bundesminister für besondere Aufgaben *Werner Maihofer* übernahm das Innenministerium. *Genschers* Karriere war aus Sicht vieler Sozialdemokraten nicht ohne Pikanterie, denn der für den Verfassungsschutz zuständige FDP-Innenminister war nach der *Guillaume-Affäre*, bei der so viele offene Fragen geblieben waren, nicht nur ungeschoren davon gekommen, sondern wurde nun mit dem Auswärtigen Amt und dem Posten des Vizekanzlers belohnt. Mit *Josef Ertl* als Bundeslandwirtschaftsminister und *Hans Friederichs* als Wirtschaftsminister hielt die FDP damit vier von 16 Ministerposten.

Schon zeitgenössischen Beobachtern fiel die große Zahl von Gewerkschaftern in der neuen Regierung auf. Allein Finanzminister *Hans Apel*, der bis dahin Parlamentari-

38 Vgl. beispielsweise Steffen, Jochen: Krisenmanagement oder Politik? Reinbek b. Hamburg 1974; Hennis, Wilhelm: Ende der Politik? (1974). In: Politik und praktische Philosophie. Schriften zur politischen Theorie. Hrsg. v. Hennis, Wilhelm. Stuttgart 1977, S. 176-197.

39 Von Ohnesorg bis Publikumsbeschimpfung. SPIEGEL-Reporter Hermann Schreiber über Helmut Schmidt und seine Selbstdarstellung. In: DER SPIEGEL Nr. 51 v. 16.12.1974, S. 20-21, hier S. 20.

scher Staatssekretär im Auswärtigen Amt gewesen war, hatte keine gewerkschaftlichen Verbindungen. Das Wochenmagazin DER SPIEGEL, das dank der in Bonn grassierenden Indiskretion meist sehr gut unterrichtet war (aber nicht unbedingt objektiv berichtete), unkte nicht zu Unrecht, dass bei der Kabinettsbildung vor allem jener konservative Flügel der SPD zum Zuge kam, der mit dem langjährigen Bundesminister für Innerdeutsche Beziehungen *Egon Franke* identifiziert wurde. Schon am Abend nach *Brandts* Demission sei *Schmidt* mit Ehefrau *Loki* in deren Bonner Stammkneipe, den Kessenicher Hof, gezogen.⁴⁰ Jeder in Bonn wusste, dass sich um *Franke* viele gestandene Sozialdemokraten, Gewerkschafter und Kommunalpolitiker sammelten, die sich seit Ende der 1960er-Jahre in den Hintergrund gedrängt sahen. Sie misstrauten dem Einfluss neuer akademischer Gruppen und insbesondere des neuen linken Flügels in der Partei, der auf dem Parteitag 1973 in Hannover wichtige personalpolitische Entscheidungen durchgesetzt hatte. Wie dem neuen Bundeskanzler selber, eilte dieser Gruppe der Ruf des „Pragmatismus“ voraus: Selbstbewusst bezeichneten sie sich als „Kanalarbeiter“.⁴¹ Zu der vom SPIEGEL genannten angeblichen Favoritenliste dieser Runde gehörten neben *Helmut Rohde*, *Kurt Gscheidle* und *Karl Ravens* die neuen Staatssekretäre *Hans Jürgen Wischniewski* (Auswärtiges Amt), *Heinz Ruhnau* (Post), *Hermann Buschfort* (Arbeit und Soziales) sowie *Marie Schlei* (Bundeskanzleramt). Von diesen Personen pflegten viele wiederum Kontakte zu einem Kreis um den früheren Oberbürgermeister von München und neuen Bundesjustizminister *Hans-Jochen Vogel* oder gehörten ihm selbst an. Eingedenk des Hannoveraner Parteitags 1973 hatten sich unter *Vogels* Führung erstmals im Sommer 1973 vierzig Parteimitglieder getroffen, „die sich als realistische Reformer verstanden“ (*Vogel*) und den konservativen Flügel der Partei repräsentierten. In der Fraktion war diese Gruppe als „*Vogel*-Kreis“ und in der Partei als „Godesberger Kreis“ bekannt. 1975 machten die „Seeheimer“ (wie sie wegen ihres Tagungsorts Bad Seeheim auch hießen) mit der Schrift „Godesberg und die Gegenwart“ auf sich aufmerksam. Das Godesberger Programm von 1959 wurde zur Auseinandersetzung mit der SPD-Linken ins Feld geführt. In den Worten *Vogels* ging es um die „programmatisch[e] Erneuerung von Godesberg, darunter das uneingeschränkte Ja zur Demokratie, und zwar als allgemeine Lebensform, die Identifizierung mit dem Staat des Grundgesetzes ungeachtet seiner Mängel und Unzulänglichkeiten, die Charakterisierung des demokratischen Sozialismus als dauernde Aufgabe und nicht als verdinglichter Endzustand, die Überwindung der Gleichsetzung von Sozialismus und Sozialisierung, die Ablehnung einer zentralisierten Verwaltungswirtschaft zu Gunsten einer ‚kontrollierten‘ Marktwirtschaft, die Bejahung der Pluralität der Begründungen für die Grundwerte und Grundforderungen und die entschiedene Ablehnung ideologischer Motive“. In dieser Aufzählung ist die Grundorientierung der Reformagenda der mittleren 1970er-Jahre zu finden, wozu die Humanisierung der Arbeitswelt, die Mitbestimmung und die Vermögensbeteiligung zählten. Das Bekenntnis zum Ausbau der Kernenergie ging später einher mit einer Kritik an der Friedensbewegung und den Neuen Sozialen Bewegungen, wie sie dann der Berliner Professor *Richard Löwenthal*, aber auch *Hans Apel*, der spätere Vorsitzende des Kreises, Anfang der 1980er-Jahre formulieren sollten.⁴²

40 SPD: Canale Grande. In: DER SPIEGEL Nr. 26 v. 24.6.1974. S. 38-41.

41 Heimann, Siegfried: Die Sozialdemokratische Partei Deutschland. In: Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1989, 5 Bde. Hrsg. v. Stöss, Richard. Opladen 1983, Bd. 2, S. 2025-2216, hier S. 2192 f.; Müller-Rommel, Ferdinand: Innerparteiliche Gruppierungen in der SPD. Eine empirische Studie über informell-organisierte Gruppierungen von 1969-1980. Opladen 1982, S. 161-182.

42 Vgl. Vogel, Hans-Jochen: Nachsichten. Meine Bonner und Berliner Jahre. München, Zürich 1996, S. 38 f., S. 56-58; Müller-Rommel, Gruppierungen, S. 95-109; Heimann, Sozialdemokratische Partei, S. 2193 f.

Schmidt sammelte um sich eine jugendliche Ministerriege mit neuen „Talenten“ der Partei. Der eigensinnige „Entwicklungsminister“ *Erhard Eppler* überwarf sich schon nach wenigen Wochen mit *Schmidt* im Kampf um den Haushalt seines Ressorts, trat aus dem Kabinett aus und entwickelte sich zu einem vehementen Kritiker und Antipoden *Schmidt*'scher Politik in der Partei. Die meisten der Minister hatten die sprichwörtliche Ochsentour in der Partei hinter sich und ihre Nachkriegskarrieren waren auf das Engste mit der politischen Konsolidierung und der wirtschaftlichen Prosperität der Bundesrepublik verknüpft. Die Mehrzahl stammte aus eher einfachen, meist kleinbürgerlichen Verhältnissen. Als Jugendliche hatten sie vielfach noch die nationalsozialistischen Jugendorganisationen durchlaufen, die sie auf den Wehrdienst im Weltkrieg vorbereitet hatten. Nach dem Krieg schlossen sie sich der SPD und den Gewerkschaften, dem politischen Milieu meist schon der Eltern, an, mit allen Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs. Im Gegensatz zum Kanzler fühlten sich nicht alle unbedingt wohl im „gesellschaftlichen Leben“ Bonns. Aber die ähnliche soziale Herkunft, die Erfahrung der Katastrophen der selbst erlebten Zeitgeschichte, die sie vielfach mit Politikern aus anderen Parteien verband, vermag einiges von dem zu erklären, was im vorliegenden Band beschrieben wird: Die Erinnerung an Notzeiten, die Erfahrung einer Disziplin des sich Ein- und Unterordnens und des sich Bewährens sowie der Appell an Solidarität, die zunächst eine Solidarität der „kleinen Leute“, dann der politischen und gewerkschaftlichen Organisationen war, erklären wohl das anhaltende Engagement für den Sozialstaat. Das gilt gerade für den 1925 geborenen *Walter Arendt*. Unmittelbar nach dem Krieg war der Bergarbeiter in die SPD eingetreten und hatte sich bis 1964 in der Gewerkschaft IG Bergbau und Energie hochgearbeitet. Mit seiner direkten, pragmatischen Art, auf Menschen und Dinge zuzugehen, ebenso wie mit seinem Rückzug am Wochenende in den Garten seines Häuschens in Herne verkörperte er nachgerade den Prototypen des in der Arbeiterbewegung wurzelnden SPD-Politikers.⁴³

Schmidt trat mit dem Anspruch an, den „Staat anständig zu regieren“.⁴⁴ Das Bundeskanzleramt wurde organisatorisch umgebaut. *Schmidts* Managementkonzept, so war zu hören, gehe davon aus, Entscheidungen gemeinsam mit den Ministern zu fällen und das Kabinett nicht zur bloßen Abwicklungsstelle für intern längst Beschlossenes zu degradieren.⁴⁵ In der Praxis sollte das bald anders aussehen. Konsequenter reorganisierte *Schmidt* die Spitze des Bundeskanzleramtes. Es wurde von dem beamteten Staatssekretär *Manfred Schüler* geleitet, dem die Parlamentarische Staatssekretärin *Marie Schlei*, der gute Kontakte zur Fraktion nachgesagt wurden, zur Seite stand.

Dass *Schmidt* sich selbst hart forderte, war aus seiner Zeit als Finanzminister ebenso bekannt wie sein mitunter barscher, ja überheblicher Umgangston, der seine Umgebung produktiv antreiben, aber auch verletzen konnte. Wenige ihm untergeordnete Personen hat *Schmidt* je so gelobt wie *Manfred Schüler*, der bis 1980 das Bundeskanzleramt leitete und zugleich auch als Koordinator der drei Geheimdienste Verfassungs-

43 Apel, Hans: Der Abstieg. Politisches Tagebuch 1978-1988. Stuttgart 1991; Wischnewski, Hans-Jürgen: Mit Leidenschaft und Augenmaß. In: Mogadischu und anderswo. München 1989; Westphal, Heinz: Ungefährdet ist Demokratie nie. Erlebnisse und Erfahrungen mit deutscher Zeitgeschichte. Düsseldorf 1994; Beier, Gerhard: Vorbemerkungen zu einer Biografie. In: Kämpfer ohne Pathos. Festschrift für Hans Matthöfer zum 60. Geburtstag am 25. September 1985. Hrsg. v. Schmidt, Eberhard/Hesselbach, Walter. Bonn 1985, S. 243-256. Eine Kollektivbiografie deutscher Politiker aller Parteien ist ein Desiderat der Forschung.

44 Schmidt, Helmut: Handeln zu sittlichen Zwecken (12. Juni 1974). In: Kontinuität und Konzentration, S. 175-192, hier S. 178.

45 Kanzleramt: Gleich abnabeln. In: DER SPIEGEL Nr. 24 v. 10.6.1974, S. 26-28.

schutz, Militärischer Abschirmdienst und Bundesnachrichtendienst fungierte.⁴⁶ Zusammen mit *Marie Schlei* und dem von *Schmidt* neu gewonnenen Chef des Bundespresseamtes *Klaus Bölling*, der von Radio Bremen kam, bildete *Schüler* das so genannte „Kleeblatt“, gewissermaßen den inneren, vertraulichen Zirkel des Bundeskanzleramtes.⁴⁷ Loyalität war die oberste Devise. Im Zeitalter der Xeroxmaschinen und bald auch der ersten Faxgeräte, die selbst die vertraulichste Aktennotiz zu einem öffentlichen Ereignis machen konnten, entbehrte diese hermetische Abschirmung nicht einer Logik.⁴⁸

1.2.2 Sicherheit, Wechselwähler und innerparteiliche Kämpfe der SPD

Mit voller Wucht bekam die neue Regierung die Folgen der Ölpreiskrise zu spüren, welche 1975 in eine weltweite Rezession mündete. Diese bis dahin tiefste wirtschaftliche Talsohle in der Geschichte der Bundesrepublik ging mit einer veränderten politischen und, wie sich bald zeigen sollte, kulturellen Großwetterlage einher. Die herben Wahlverluste der SPD bei den Landtagswahlen 1974 waren dafür nur ein Indiz. Bis zum Kanzleramtswechsel von *Brandt* zu *Schmidt* im April 1974 wandte sich schätzungsweise fast ein Drittel der früheren Wähler von der SPD ab. Dabei handelte es sich um Verluste „in einem in der Wahlforschung bisher noch nicht gemessenen Ausmaß“.⁴⁹ Bis 1976 konnte die CDU/CSU bei den Landtagswahlen überall beachtliche Zugewinne verbuchen und brachte damit die SPD in Bedrängnis. Den Anfang machten die Wahlen in Hamburg im März 1974 mit Verlusten von knapp über zehn Prozentpunkten. Mit dem Regierungsantritt des neuen Kabinetts schien sich die Lage zunächst zu stabilisieren. In Niedersachsen war im Juni 1974 nur ein Minus von 3,2 Prozentpunkten zu verzeichnen, womit die CDU in diesem Bundesland aber immerhin stärkste Fraktion wurde und die FDP wieder in den Landtag einrückte. Die Serie der Niederlagen setzte sich im Oktober in Hessen und Bayern mit einem Minus von 2,7 beziehungsweise 3,1 Prozent, schließlich im März 1975 in Berlin (minus 7,8 Prozentpunkte) fort. In Berlin wurde die CDU erstmals die stärkste Fraktion im Abgeordnetenhaus; in Bayern erreichte die CSU ein Rekordergebnis von 62,1 Prozent der Stimmen. Die Ergebnisse in Bremen im September 1975 (minus 6,6 Prozentpunkte), wo die Partei zwar nicht länger die absolute Mehrheit behielt, wenngleich nach wie vor die stärkste Fraktion stellte, und in Baden-Württemberg im April 1976 (minus 4,3 Prozentpunkte) versprachen nichts Gutes für die Bundestagswahlen von 1976.⁵⁰

46 Auch für das Folgende vgl. Schmidt, *Weggefährten*, S. 489-492.

47 Ebd., S. 490.

48 Diese Politik wird auch in Zukunft Historikern viel Kopfzerbrechen bereiten, denn bis heute liegen nur wenige Quellen aus diesem hinsichtlich der Aktenführung vom allgemeinen Dienstbetrieb abgesonderten Bereich der Leitung des Bundeskanzleramtes vor. Im persönlichen Nachlass Helmut Schmidts in der Friedrich-Ebert-Stiftung (AdsD=Archiv der sozialen Demokratie), Bonn, finden sich neben einzelnen Originaldokumenten viele für ihn erstellte Tageskopien. Das Bundesarchiv versichert mündlich, ein besonderer Bestand aus dem Bereich der Leitungsebene des Bundeskanzleramts sei nicht vorhanden; die separate Archivierung gehe aus dem Geschäftsgang einzelner Akten hervor. Es ist zu hoffen, dass diese Akten noch vorhanden sind; das gilt auch für die Leitungsebenen der anderen Ministerien, namentlich auch des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.

49 Wechselwähler, Vorlage für die Sitzung des Präsidiums am 22.10.1974, S. 2, AdsD, HSAA/6227. Bei dem Papier handelt es sich um eine Zusammenfassung von Ergebnissen des Instituts für angewandte Sozialwissenschaften (infas).

50 Ritter, Gerhard A./Niehuss, Merith: *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland. Bundestags- und Landtagswahlen 1946-1987*. München 1987, S. 129-148; Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 21 f., S. 463-472.

Diese Entwicklung vermochte Demoskopen, Wahlforscher und parteiamtliche Wahlstrategen nicht zu überraschen. Der dramatische Einbruch der SPD in der Wählergunst hatte schon nach den Bundestagswahlen 1972 begonnen, also noch vor der Ölpreiskrise. Auffallend war bereits 1972 die große Zahl von „Wechselwählern“ gewesen, also von Personen, die eine nur lockere Bindung an die Parteien aufwiesen und die ihre Parteipräferenzen von Wahl zu Wahl veränderten.⁵¹ Die großen Erfolge der SPD bei den Wahlen 1972, als sie vor allem im katholischen Arbeitermilieu beachtliche Erfolge verbuchen konnte, wie die Einbußen im Frühjahr 1974 ließen sich so erklären. Demoskopen schätzten, dass die „Wechselwähler“ bei der SPD ein Viertel, bei den CDU/CSU-Anhängern rund 15 Prozent und bei den für Stimmungsschwankungen besonders anfälligen FDP-Anhängern sogar 50 Prozent betrug. Und wenn man neben einer klar definierten Entscheidung, eine andere Partei zu wählen, die *potenzielle* Bereitschaft dazu berücksichtigt, war der Anteil der wanderungsbereiten Wähler sogar noch größer: 58 Prozent der Bürger meinten, man könne „manchmal“, 28 Prozent sogar „häufig“ eine andere Partei als bisher wählen. Auch wenn man diese Zahlen eher als Annäherungswerte verstehen mag, so wurde ihnen doch eine wichtige Rolle beigemessen. Nervös vermerkte man in der SPD, dass es „eine psychologische Barriere gegen Wechselwahlverhalten [...] heute nicht mehr zu geben“ scheine.⁵² Die Implikationen sind wichtig: Der Kampf der Parteien um die Gunst der Wähler wuchs in dem Maße, wie man nicht mehr wie bisher auf angestammte parteipolitische Loyalitäten setzen konnte.

Der „prototypische Wechselwähler“ stammte aus den Mittelschichten, verfügte über eine mittlere bis gehobene Schulbildung, war im öffentlichen Dienst beschäftigt und jüngeren und mittleren Alters. Umfrageergebnisse aus den Jahren 1972, 1973 und 1974 zeigten, dass nicht so sehr die Reformpolitik der Bundesregierung, sondern vielmehr die Unsicherheit als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung seit 1973 die Wähler verschreckte. Vor allem bei Abwanderern von der SPD zur CDU/CSU war diese Grundstimmung ausgeprägt: Preisstabilität, Sicherheit der Arbeitsplätze und die Einschätzung der wirtschaftlichen Kompetenz spielten dabei eine wichtige Rolle.⁵³ „Der Wähler will Sicherheit“, war denn auch eine von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit der SPD erstellte Ausarbeitung überschrieben.⁵⁴ Das Problem verschärfte sich, als im Laufe des Jahres 1975 die Arbeitslosenzahl mit über einer Million auf eine für die damalige Zeit „exorbitante Höhe“ schnellte. Parallel dazu ging die Popularitätskurve, der von Infratest gemessene „Leistungsindex“ des Kanzlers, rapide zurück; noch schlechtere Werte hatte nur die Regierung unter *Willy Brandt* zur Zeit der Ölpreiskrise aufzuweisen gehabt. Auf den Ratschlag der Demoskopen und der Partei, eine aktive „Arbeitssicherungspolitik“ als Alternative zum wirtschaftlichen Stabilitätskurs mit Arbeitslosigkeit und finanziellen Einbußen für einzelne Gruppen zu betreiben, wollte der Kanzler nicht eingehen.⁵⁵

51 Wechselwähler (wie Anm. 49); vgl. allgemein Zelle, Carsten: Der Wechselwähler. Politische und soziale Erklärungsansätze des Wählerverhaltens in Deutschland und den USA. Opladen 1995.

52 Wechselwähler, ebd., S. 3.

53 Wechselwähler, ebd., S. 4, S. 7 f.

54 Der Wähler will Sicherheit, 29.10.1974, Vorlage für das Präsidium, betr. Landtagswahlen in Bayern und Hessen, AdsD, HSAA/6227.

55 Furmiak, Abt. V, über AL V an Bundeskanzler, betr.: Infratest Politikbarometer – Untersuchungswelle 8 (Befragungszeitraum 20. bis 30. September 1975) – Vorergebnisse, 17.10.1975, AdsD, HSAA/9367. Zu den Debatten in dieser Zeit über Konjunktur- und Haushaltspolitik s. Bd. 6 Zweites Kapitel 1.1.

Die Schwierigkeiten der SPD bei den Wahlen 1974 und 1975 führte der Kanzler auf ein anderes Phänomen zurück, welches die Demoskopien ebenfalls beschrieben: Die SPD gab als Gesamtpartei kein gutes Bild ab. Dafür verantwortlich gemacht wurden „linke Abenteurer“ und der parteiinterne Flügelstreit, der in Ortsverbänden wie in München und Frankfurt über Monate in der Presse ausgetragen wurde. *Schmidts* tiefes Misstrauen gegenüber der parteiinternen Linken war bekannt, und er machte daraus keinen Hehl, wohl aus dem Bewusstsein heraus, dass markige Worte bei einem großen Teil der Stammwählerschaft und der umworbenen politischen Mitte ankamen. Sein Ausspruch „Die Partei ist keine Seminareinrichtung“ wurde ebenso zum geflügelten Wort wie seine Invektiven gegen die linken Theoretiker auf dem Hamburger Landesparteitag im September 1974: „Ihr beschäftigt euch mit der Krise des eigenen Hirns statt mit den ökonomischen Bedingungen, mit denen wir es zu tun haben.“⁵⁶ Für *Schmidt* artikulierte die Linke nicht die Interessen der klassischen Klientel der Partei, der Arbeitnehmer und der kleinen Leute mit ihren konkreten Sorgen und Nöten, sondern jene von Personen, die sich als Beschäftigte im öffentlichen Dienst „in so großer wirtschaftlicher Sicherheit [...] befinden, daß sie trefflich über die Sorgen anderer streiten können, die sie selbst nicht an der Haut anbrennen“.⁵⁷ Die Parteilinke sah sich mit dem „Aufkommen innerparteilicher Dolchstoßlegenden“ konfrontiert, die sie für alles und jedes, was in der Partei schief lief, verantwortlich machten.⁵⁸ Immer wieder kam es zu Versuchen, diese innerparteiliche Opposition unter Kuratel zu stellen, unter anderem, indem durch Beschluss des Parteivorstandes 1975 Veröffentlichungen der Jusos genehmigungspflichtig gemacht wurden. Die Auseinandersetzungen eskalierten, als 1977 der eben gewählte Juso-Bundesvorsitzende *Uwe Benmeyer* aus der Partei ausgeschlossen wurde, nachdem er sich für die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit kommunistischen Gruppen ausgesprochen hatte.⁵⁹

In keiner anderen Partei spiegelten sich die politischen, sozialen und kulturellen Veränderungen der vorangegangenen Jahre so sehr wie in der SPD. Seit 1969 war die Mitgliederzahl sprunghaft angestiegen und überschritt 1976 die Millionengrenze. Dabei war fast die Hälfte erst in den letzten sieben Jahren der Partei beigetreten. Erst nach den Wahlen 1976 schlug der Trend kontinuierlicher Zugewinne bei den Wahlen um. Erfolge konnte die Partei vor allem in bis dahin stark katholisch-konfessionell geprägten industriellen Regionen verbuchen, namentlich in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, aber auch in Hessen und Schleswig-Holstein, während in den klassischen

56 Schmidt, Helmut: Die SPD ist keine Seminareinrichtung (8. März 1974). In: *Kontinuität und Konzentration*, S. 154-163; ders.: Was denkt ihr denn, was die Arbeiter interessiert? (21. Sept. 1974). In: *Kontinuität und Konzentration*, S. 193-198, Zitat S. 195. Vgl. auch infas-Report Wahlen, Bayern und Hessen 1974. Analysen und Dokumente zu den Landtagswahlen am 27. Oktober, Bonn – Bad Godesberg, Oktober 1974, AdSD, HSAA/6227.

57 Schmidt, Arbeiter, Zitat S. 198.

58 Narr/Scheer/Spöri, SPD, S. 134.

59 Glotz, Peter: Anatomie einer politischen Partei in einer Millionenstadt. Über den Zusammenhang von Mitgliederstruktur und innerparteilicher Solidarität in der Münchner SPD 1968-1974. In: *APuZG* 41 (1975), S. 15-37; Parteien-Jahrbuch 1976. Dokumentation und Analyse der Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland im Bundestagswahlkampf 1976. Hrsg. v. Kaack, Heino/Roth, Reinhold. Meisenheim a. Glan 1979, S. 255-272; Heimann, Sozialdemokratische Partei, S. 2119 f.; zu ähnlichen Konflikten in den Gewerkschaften vgl. Kempter, Klaus: Eugen Loderer und die IG Metall. Biografie eines Gewerkschafters. Filderstadt 2003, S. 379-406.

Hochburgen wie Berlin oder den Stadtstaaten sowie in Baden-Württemberg und Franken die Bilanz weniger günstig ausfiel.⁶⁰

Mit dem Mitgliederwachstum gingen Veränderungen der sozialen Zusammensetzung der Parteimitgliedschaft einher: Die Gruppe der (Fach-)Arbeiter nahm von 35 Prozent 1968 auf 28 Prozent 1977 ab; das Gleiche gilt für die Zahl der Rentner, deren Anteil von 24 auf elf Prozent fiel. Der Anteil der Beamten (1968 zehn Prozent) blieb im gleichen Zeitraum konstant und der der Angestellten legte leicht zu (von 21 auf 24 Prozent). Beide Gruppen waren damit gemessen an der Gesamtbevölkerung erheblich überrepräsentiert. Ebenfalls zugenommen hatte der Anteil der Auszubildenden (ein Anstieg von ein auf neun Prozent), und der Hausfrauen (Anstieg von vier auf elf Prozent). Obwohl Frauen an dem enormen Mitgliederzuwachs stärker beteiligt waren als Männer – Mitte der 1970er-Jahre war nur etwa jedes fünfte Parteimitglied eine Frau –, war und blieb die SPD eine ausgesprochene Männerpartei. Und schließlich war und blieb die SPD die Partei der „Arbeitnehmer“, in der Selbständige mit konstant fünf Prozent immer unterrepräsentiert waren.⁶¹

Die Veränderungen, die sich hinter diesen dünnen Zahlen verbergen, sind auch mit Blick auf die Sozialpolitik nicht zu unterschätzen. Bemerkenswert waren die Einbrüche der SPD in das „katholische Milieu“.⁶² Die große Zahl von neuen Mitgliedern gab der SPD ein ausgesprochen jugendliches Aussehen. 1977 war fast jedes dritte Parteimitglied jünger als 34 Jahre. Akademiker und Personen mit höherer Schulbildung, darunter viele Techniker und Lehrer, also diejenigen Gruppen, die von der Expansion des öffentlichen Bildungswesens und des öffentlichen Sektors profitierten, prägten vielerorts das öffentliche Auftreten der SPD, die sich auch in den klassischen Hochburgen oftmals weniger als Arbeiterpartei denn als „Partei des öffentlichen Dienstes“ präsentierte.⁶³

Die Heterogenität der in der SPD vertretenen Positionen nahm in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre zu. Es trafen nicht nur unterschiedliche Interessen, sondern außerdem unterschiedliche Sprachen, Lebenswelten und Politikstile aufeinander. In den Kreisen der Gewerkschaften hatte man schon seit längerem den Eindruck, nicht angemessen vertreten zu sein, und es gab immer wieder Initiativen, die eigene Position zu stärken. Der Gewerkschaftsrat war ein Medium formalisierter Vertretung, der sich seit 1968 nach jedem Parteitag traf und dem die sozialdemokratischen Vorsitzenden der Einzelgewerkschaften, des DGB und der DAG angehörten. Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen im Oktober 1973 unter dem Vorsitz von *Helmut Rohde* stellte einen Versuch dar, den Einfluss der Gewerkschaften in der Partei sowie die Präsenz der Partei in den Betrieben zu stärken. Bis 1982 nahmen die Delegierten von rund 4.000 Betriebsgruppen in fünf Bundeskonferenzen Stellung zu aktuellen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, und zwar in kritischer Distanz zur Politik der

60 Vgl. Heimann, Sozialdemokratische Partei, S. 2171-2179; vgl. jetzt auch die detaillierten Zahlen im Handbuch zur Statistik der Parlamente und Parteien in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 12, Teil-Bd. IV: SPD, KPD und kleinere Parteien des linken Spektrums sowie Die Grünen. Mitgliedschaft und Sozialstruktur, bearb. v. Boyer, Josef, Kössler, Till. Düsseldorf 2005, S. 31-734.

61 Offenbar machte man sich lange Zeit keine Mühe, die interne Berufsstatistik der Mitglieder nach Geschlecht zu differenzieren, vgl. ebd., S. 2183 f.; vgl. jetzt die Zahlen im Handbuch, ebd.

62 Die Untersuchung des katholischen Milieus ist ein Desiderat der Forschung; für einen kurzen Überblick vgl. Ziemann, Benjamin: Zwischen sozialer Bewegung und Dienstleistung am Individuum. Katholiken und katholische Kirche im therapeutischen Jahrzehnt. In: AfS 44 (2004), S. 357-393.

63 Heimann, Sozialdemokratische Partei, S. 2180-2189.

Parteiführung.⁶⁴ Daneben gab es 1982 neun weitere Arbeitsgemeinschaften, in denen Gruppen wie zum Beispiel die Selbständigen oder die Sozialdemokraten im Gesundheitswesen oder die Jungsozialisten organisiert waren.

1.2.3 Das Zünglein an der Waage: Die FDP und die Frage der Bundesratsmehrheiten

Die Freidemokraten beobachteten das politische Schicksal des Koalitionspartners genau. Die FDP war keine ‚Mitgliederpartei‘. Im Vergleich zu den großen Volksparteien hatte sie wenig Stammwähler, so dass sie auf deren Mobilisierung angewiesen war. Das erklärt die koalitionspolitischen Strategien auf Landesebene, namentlich die Koalitionen mit der CDU, ebenso wie das Verhalten der FDP im Kabinett *Schmidt*.⁶⁵ Seit der Hamburger Wahl wuchs bei den Freidemokraten die Befürchtung, dass die allgemeine SPD-Verdrossenheit auf die FDP abfärben und sie damit in existentielle Gefahr bringen könnte. Der Blick auf politische Mehrheiten im Bundestag wie in den Ländern war und blieb für die Partei die existentielle politische Frage.

Die Bilanz der Wahlen war für die FDP zwar nicht durchweg günstig.⁶⁶ Ihr Wert als Koalitionspartner stieg aber kontinuierlich: In Niedersachsen bildete die FDP eine Koalitionsregierung mit der SPD, während sich in Rheinland-Pfalz die dortige Landespartei Anfang 1975 für eine Koalition mit der CDU unter *Helmut Kohl* aussprach, falls diese nicht mehr die absolute Mehrheit erhalten sollte. Damit waren deutliche Zeichen für die Bundestagswahl 1976 gesetzt, die das Verhältnis der Koalitionspartner in der Bundesregierung zeitweise extrem belasteten und sich auch in den Debatten über die Sozialpolitik niederschlugen. Im Saarland kehrte die FDP mit einer Koalitionsaussage zu Gunsten der SPD in den Landtag zurück und lavierte dann geschickt zwischen den beiden großen Parteien: Auf das Werben um eine Koalition mit der CDU gingen die Liberalen zwar nicht ein, unterstützten aber die CDU-Minderheitsregierung. Zu einer komplizierten Konstellation kam es Anfang 1976 in Niedersachsen, wo die FDP zunächst eine CDU-Minderheitsregierung tolerierte, um dann, nach der Bundestagswahl, eine formelle Koalition einzugehen.⁶⁷

Diese Neuorientierung der FDP in Verbindung mit Wahlerfolgen der CDU hatte zur Folge, dass die CDU/CSU im Bundesrat ihre seit 1972 existierende Mehrheit halten konnte. Der Ausgang der Wahlen im Saarland im Mai 1975 schuf kurzzeitig ein Patt. Aber schon der Regierungswechsel in Niedersachsen stellte wieder eindeutige Machtverhältnisse her, als die Union ihre Bundesratsmehrheit von 21:20 auf 26:15 Stimmen verbessern konnte. Über den Umweg der FDP-Landespolitik konnte sie so stark auf die Bundespolitik einwirken. Für die Regierungskoalition in Bonn wurde damit die Situati-

64 Ebd., S. 2158-2161; Kastendiek, Hella: Arbeitnehmer in der SPD. Herausbildung und Funktion der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA). Berlin 1978; Müller-Rommel, Gruppierungen.

65 Henning, Friedrich: F.D.P. Die Liberalen. Portrait einer Partei. München 1982, S. 45; Dittberner, Jürgen: Die Freie Demokratische Partei. In: Parteien-Handbuch, Bd. 2, S. 1311-1381, hier S. 1365-1375; Handbuch zur Statistik der Parlamente und Parteien in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 12, Teil-Bd. III: FDP sowie kleinere bürgerliche und rechte Parteien. Mitgliedschaft und Struktur, bearb. v. Gnad, Oliver/Gniss, Daniela/Hausmann, Marion/Reibel, Carl-Wilhelm. Düsseldorf 2005, S. 35-174.

66 Nach Hamburg und Niedersachsen 1974 mussten die Liberalen bei den Wahlen zunächst zwar ebenfalls Einbußen hinnehmen, verzeichneten aber seit dem Frühjahr 1975 wieder Gewinne (mit Ausnahme der Wahlen in Baden-Württemberg 1976). Im Wahljahr 1976 war die Partei in allen Landesparlamenten vertreten.

67 CDU: „Der liebe Gott hat uns geholfen“. In: DER SPIEGEL Nr. 4 v. 19.1.1976, S. 19-29; Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 29 f., der aber nicht diese Verbindung herstellt, sondern das „staatsmännische Format“ Albrechts lobt.

on für die nächsten Jahre nicht leichter, da man nun mehr als zuvor auf Verhandlungen und einen Ausgleich mit der Opposition angewiesen war. Hier entwickelten sich die Strukturen des „kooperativen Föderalismus“ mit seinen komplizierten Entscheidungsprozessen.⁶⁸

Auf der Ebene der Bundespolitik trat Wirtschaftsminister *Hans Friderichs* für die Annäherung der Partei an die CDU ein. Er verfügte über enge Verbindungen zur CDU-Führungsriege um *Helmut Kohl*. 1969, unmittelbar nach Bildung der sozialliberalen Koalition auf Bundesebene, war er als Staatssekretär in dessen Landesregierung eingetreten. Auf dem Hamburger Parteitag im Oktober 1974 wählten die Delegierten *Friderichs* zum stellvertretenden Parteivorsitzenden. Er siegte damit über *Werner Maihofer*, der im Kabinett mehr als jeder andere das Bekenntnis der FDP als „liberale Fortschrittspartei“ und das „historische Bündnis“ von Arbeitern und Bürgern innerhalb der FDP verkörperte. Kritiker sprachen nicht nur mit Blick auf *Maihofer* von den „Steigbügelhaltern des Sozialismus“.⁶⁹ In der Presse wurde *Friderichs* vielfach als künftiger und eigentlicher Parteivorsitzender gehandelt.⁷⁰ Er vertrat eine klare, mit dem wirtschaftsliberalen Flügel der Partei identifizierte Position, die seit 1974 auch im Kabinett profiliert zum Ausdruck kam und die unter anderem mit dem nordrhein-westfälischen Landesvorsitzenden *Horst-Ludwig Riemer* und dem FDP-Wirtschaftssprecher im Bundestag *Otto Graf Lambsdorff* verbunden wurde. Auch wenn jüngere Liberale wie *Günter Verheugen*, ein enger Mitarbeiter und Vertrauter *Genschers*, und der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium *Gerhart Rudolf Baum*, der 1977 die Leitung des Ministeriums übernahm, die sozialliberale Fahne hochhielten, erlahmte der Impetus der Freiburger Thesen der FDP von 1972, mit denen die Partei programmatisch die sozialliberale Koalition mit zu begründen geholfen hatte.

Seit dem Kurswechsel der FDP in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre ging der traditionell hohe Mitgliederanteil der Selbständigen stark zurück, während gleichzeitig Angestellte und Beamte in die Partei strömten. Sie machten über 40 Prozent der Mitglieder, die Selbständigen und freien Berufe dagegen etwa ein Fünftel aus. Von den anderen beiden Parteien unterschied sich die FDP durch den höheren sozialen Status sowohl ihrer Mitglieder wie ihrer Wählerschicht.⁷¹

1.2.4 Gemeinsamkeiten und Bruchlinien der sozialliberalen Koalition

Die Entspannungs- und Ostpolitik als Teil einer neuen, umfassenden europäischen und atlantischen Sicherheitspolitik zählte zu den wichtigsten Themen, welche die beiden Koalitionspartner vor 1974 und auch danach aneinander band. Nach den Wahlen 1976 meinte *Schmidt* deshalb, dass die Koalition ganz erheblich gestützt würde, „wenn SPD und FDP ihre gemeinsame politische Tradition auf dem Felde der Friedenssicherung fortsetzen und ausbauen“; damit lasse sich erneut die „raison d’être der soziallibe-

68 Ebd., S. 52-58.

69 Auch für das Folgende vgl. Lösche, Peter/Walter, Franz: Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel. Darmstadt 1996; S. 66-104 und passim; Dittberger, Freie Demokratische Partei, S. 1332-1334, S. 1350; Verantwortung für die Freiheit. 40 Jahre F.D.P. Hrsg. v. Mischnick, Wolfgang. Stuttgart 1989; Das Programm der Liberalen. 10 Jahre Programmarbeit der F.D.P. Hrsg. v. Verheugen, Günter. Baden-Baden 1980; für Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 25, ist *Maihofer* damit „Koalitions-Ideologe“.

70 Genscher: Mit Fehlstart an die Spitze. In: DER SPIEGEL Nr. 41 v. 7.10.1974, S. 23-26, hier S. 23; vgl. auch Baring/Görtemaker, Machtwechsel, S. 525-527.

71 Die veröffentlichten Zahlen sind sehr spärlich, vgl. Dittberger, Freie Demokratische Partei, S. 1351-1355; Henning, F.D.P., S. 46.

ralen Koalition ins allgemeine Bewußtsein heben“.⁷² Im In- und Ausland waren Beobachter beeindruckt, wie souverän sich Kanzler und Außenminister auf der internationalen Bühne bewegten. *Genscher*, der Meister der verschlungenen politischen Sprache, lernte schnell die Sprache der „Politik des nüchternen Realismus“: einer „realistischen Ostpolitik“ – einer „realistischen Entspannungspolitik“, wie er mit Vorliebe sagte –, die, eingedenk der Gefahr einer möglichen „nuklearen Katastrophe“, auf „Entspannung, Kooperation und Integration“ setzte.⁷³ Diese Gemeinsamkeit, die erst im Kontext der Aufrüstungsdebatte empfindlich gestört werden sollte, ist nicht zu unterschätzen. Denn zweifellos war der Gesprächsaustausch in außenpolitischen Fragen über Jahre hinweg eine wichtige Voraussetzung für den Ausgleich in den umstritteneren sozial- und wirtschaftspolitischen Themen. Und mehr noch: Die Entspannungspolitik blieb eine wichtige Voraussetzung für das innenpolitische Reformprogramm.⁷⁴

Aus der Sicht nicht nur *Schmidts* und *Genschers* war die „Normalisierung“ der bundesdeutschen Außenpolitik ein Teilaspekt der wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte. Zu erkennen ist die Sprache eines neuen nationalen Selbstbewusstseins, das in der Öffentlichkeit Resonanz fand: „Die Bundesrepublik, ehemals als Wirtschaftsriese mit politischem Zwergwuchs eingestuft, sieht sich in die Rolle einer Führungsmacht gedrängt“, hieß es in einer mit „Radnabe der Allianz“ überschriebenen Titelgeschichte des Hamburger Magazins *DER SPIEGEL* Anfang 1975: „Die weltweiten Krisen, Inflation und Energiemangel wurden von der Bundesregierung bislang am besten gemanagt. Die USA und die UdSSR erwarten von Bonn weltpolitisches Engagement.“ Das Magazin lobte das „westdeutsche Krisenmanagement des Trios *Helmut Schmidt*, seines Finanzministers *Hans Apel* und seines Wirtschaftsministers *Hans Friderichs*“, das man in anderen Ländern vergeblich suche. Den „Realisten“ war allemal klar, dass politische Stärke eine Funktion wirtschaftlicher Stärke war. Das Nordatlantische Bündnis, wusste *DER SPIEGEL* zu berichten, erscheine *Schmidt* „zunehmend als ein im Kern amerikanisch-deutsches Bündnis“. Kritisiert wurde das in Bonn allenthalben anzutreffende, behagliche Refugium machtpolitischer Enthaltensamkeit: „Die Angst des Außenministers, einen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu übernehmen, steht für die vieler westdeutscher Politiker, Unternehmer und Intellektueller, die sich bewußt sind, daß es bequemer wäre, ein gutgenährter politischer Zwerg mit 88 Milliarden DM Gold und Devisen im Keller zu bleiben.“⁷⁵ *Schmidt* empfahl sich als der Mann, der über diesen Schatten springen würde. Der Kanzler sah sich „als ehrlicher Makler“⁷⁶, zumal das Land, so *Schmidt* 1977, „in den Augen der Welt de facto wirtschaftlich zur zweiten Weltmacht des Westens aufgestiegen“ sei.⁷⁷ Die Bundesrepublik Deutschland zeichnete sich durch politische und soziale Stabilität aus. Dazu trug nicht zuletzt auch der Sozialstaat bei. Mit diesem mehr als nur symbolischen Kapital vermochten er und *Genscher* zwischen Frankreich und den USA, zwischen Ost und West und nicht zuletzt zwischen den widerspenstigen Europäern zu vermitteln, so jedenfalls war der Eindruck, der sich Mitte der 1970er-

72 Helmut Schmidt, Erwägungen für 1977 („Marbella Papier“), S. 11, AdsD, HSAA/9303.

73 Genscher, Hans Dietrich: Aufgaben der Außenpolitik: Entspannung, Kooperation, Integration. In: Liberale in der Verantwortung. Hrsg. v. Genscher, Hans-Dietrich. München, Wien 1976, S. 9-28, S. 9 f., S. 12.

74 Für einen Problemaufriss vgl. Fischer, Frank: Von der „Regierung der inneren Reformen“ zum „Krisenmanagement“. Das Verhältnis zwischen Innen- und Außenpolitik in der sozial-liberalen Koalition. In: Afs 44 (2004), S. 395-414; Faulenbach, Siebzigerjahre.

75 Bonn: Radnabe der Allianz. In: *DER SPIEGEL* Nr. 1/2 v. 6.1.1975, S. 22-29, hier S. 22, S. 24.

76 Bonn: Radnabe der Allianz. In: *DER SPIEGEL* Nr. 1/2 v. 6.1.1975, S. 22-29, hier S. 22 f. *DER SPIEGEL* zitierte hier Schmidt, der in der Ölpolitik zwischen Frankreich und den USA vermittelte.

77 Schmidt, Erwägungen für 1977 (wie Anm. 72), S. 5.

Jahre verdichtete. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an den SPD-Parteivorsitzenden *Willy Brandt*. Trotz seiner innenpolitischen Beschädigungen vermittelte er als Vorsitzender der Sozialistischen Internationale nicht nur zwischen den europäischen Linksparteien, sondern bald auch international zwischen Nord und Süd.⁷⁸ Er kehrte ebenfalls das Bild eines neuen, freiheitlich-demokratischen und sozial gerechten Deutschland in den Vordergrund.

Die NS-Vergangenheit war ein Vermächtnis, das stets präsent war. Ein Beispiel dafür ist die bemerkenswert lange historische Begründung, die dem 1976 ratifizierten Paket von Abkommen mit Polen vorausgeschickt wurde: Hier ging es um viel mehr als nur um die über 120.000 Deutschstämmigen, denen die Volksrepublik Polen die Ausreise zusagte; als Gegenleistung sicherte die Bundesrepublik einen Kredit in Höhe von einer Milliarde DM und die pauschale Abgeltung von polnischen Rentenansprüchen aus der Kriegszeit zu.⁷⁹

Im Vordergrund der innenpolitischen Arbeit der neuen Regierung *Schmidt* stand die Fortführung eines Teils der sozial- und wirtschaftspolitischen wie der gesellschafts- und rechtspolitischen Reformagenda der vorangegangenen Jahre. Bis 1976 konnte eine ganze Reihe von Gesetzesprojekten abgeschlossen werden.⁸⁰ Gesellschaftspolitisch höchst explosiv, und zwischen Koalition und Opposition ähnlich wie die Verträge mit Polen heftig umstritten, waren die Maßnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit, die durch die Anschläge terroristischer Gruppen verschärft wurden. Aus Sicht der Opposition handelte die Bundesregierung in diesem Bereich zu zögerlich.⁸¹ Scharf kritisierte sie zudem die Neufassung des Art. 218 StGB. Das Abtreibungsthema hatte sich binnen weniger Jahre zu einem höchst kontroversen Problem entwickelt, zu dem sich insbesondere ein großer Teil der Frauenbewegung engagierte und eine eher konservative Gegenbewegung auf den Plan rief. Im Juni 1974 verabschiedete der Bundestag den gemeinsamen Entwurf der Koalitionsparteien, der eine reine Fristenregelung für die Abtreibung in den ersten zwölf Schwangerschaftswochen vorsah. Das vom Bundesrat und vier Ländern angerufene Bundesverfassungsgericht erklärte im April 1975 die Fristenregelung für nicht verfassungskonform; mit dem Hinweis auf eine eng zu fassende Indikation wurde zugleich ein möglicher Weg aufgezeigt. Damit begann eine neue Phase der Auseinandersetzung, die 1975/76 nicht nur in eine Neufassung des Gesetzes, sondern auch in eine prinzipielle Debatte über gesellschaftliche „Grundwerte“ mündete.⁸² Die Abtreibungsdebatte überschchnitt sich mit der Reform des in den Augen konservativer Kritiker viel zu liberalen Ehe- und Familienrechts, das am 14. Juni 1976

78 Brandt, Willy: *Erinnerungen*. Frankfurt a.M. 1989, S. 375-448; Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 399 f.

79 Zu den kontroversen Positionen vgl. *Parteien-Jahrbuch 1976*, S. 309-317; *Dokumentation zur Entspannungspolitik*. Hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 7. Aufl. 1979, S. 45-60; Haftendorn, Helga: *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*. Baden-Baden 1983, S. 344 f., S. 390; Link, Werner: *Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt 1974-1982*. In: *Republik im Wandel 1974-1982*, S. 275-446, S. 444 f.

80 Vgl. Brückner, Jens A.: *Die Rechtspolitik der sozial-liberalen Koalition*. In: *Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren. Versuch einer Bilanz*. Hrsg. v. Glaeßner, Gert-Joachim/Holz, Jürgen/Schlüter, Thomas. Opladen 1984, S. 174-196; Vogel, Nachsichten, S. 50-52, S. 85-119.

81 Vgl. zusammenfassend Weinbauer, Klaus: *Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit*. In: *Afs 44* (2004), S. 219-242; s. Bd. 6 Zweites Kapitel 2.2.1.

82 *Parteien-Jahrbuch 1975. Dokumente und Analyse der Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1975*. Hrsg. v. Kaack, Heino/Kaack, Ursula. Meisenheim a. Glan 1978, S. 243-245; Gante, Michael: § 218 in der Diskussion. *Meinungs- und Willensbildung 1945-1976*. Düsseldorf 1991; Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedrich/Rucht, Dieter: *Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung*. Opladen 1998.

den Bundestag passierte und einmal mehr Wasser auf die Mühle der Kulturkämpfe war.⁸³

Andere, innerhalb der Koalition wenig umstrittene wichtige Gesetzesvorhaben betrafen die Reform der Kriminalpolitik, namentlich des Strafrechts und des Strafvollzugs. Im März 1976 als „Strafvollzugsgesetz“ verabschiedet, führten die neuen Regelungen unter anderem den „offenen Vollzug“ ein.⁸⁴ Weniger Beachtung fand in der Öffentlichkeit (nicht dagegen bei den Juristen) das im alltäglichen Leben wichtige „Gesetz zur Regelung des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen“ vom 9. Dezember 1976, das Konsumenten vor dem „Kleingedruckten“ schützen sollte.⁸⁵

In Bonn piffen es die Spatzen von den Dächern, dass vor allem diejenigen Reformen der Koalition vorankamen, die den Bundeshaushalt und die Wirtschaft nicht weiter belasteten. Wie weiter unten zu zeigen sein wird, bildeten im Kabinett der Bundeskanzler, Bundeswirtschaftsminister *Friderichs* und Bundesfinanzminister *Apel* eine eiserne Front gegen Haushaltsmehrausgaben. Davon betroffen waren insbesondere die Reform des Berufsbildungsgesetzes und die Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer. Die 1976 verabschiedeten Gesetze stellten nur mehr Schwundformen der ursprünglichen Pläne dar.⁸⁶ Neben verteilungs- und sozialpolitischen Themen bildete die Unternehmensmitbestimmung ein weiteres in der Koalition hart umkämpftes Feld. Denn die Mitbestimmung entzweite nicht nur die Tarifparteien, sondern stellte zwischen 1974 und der Verabschiedung des Gesetzes über Mitbestimmung im Mai 1976 die sozialliberale Koalition sowie das Verhältnis von SPD und Gewerkschaften auf eine schwere Belastungsprobe. Wie im dritten Kapitel zu zeigen sein wird, war es ganz wesentlich auf das Veto der FDP zurückzuführen, dass die mit dem Gesetzentwurf von 1974 verbundenen, im Kabinett insbesondere von Bundesarbeitsminister *Walter Arendt* verfochtenen wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen eines Teils der SPD und des DGB auf der Strecke blieben.

1.3 Begriffskämpfe und „Grundwerte“

1.3.1 Die Offensive der CDU: Reorganisation und Suche nach einer neuen Sprache

Der Schock über die unerwartet hohe Wahlniederlage bei den Bundestagswahlen 1972 saß bei der Opposition tief. Die CSU drohte mehr oder weniger explizit mit der Aufkündigung der Fraktionsgemeinschaft. Die Ostpolitik der CDU war ebenso gescheitert wie der Misstrauensantrag *Rainer Barzels* gegen *Willy Brandt*. Mit dem sinkenden Einfluss der Kirchen habe die CDU den Zugang zu den Arbeitnehmern verloren; dagegen sei der Einfluss „der an Wirtschaft und Besitz orientierten Gruppen in der

83 Für das Folgende s. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr.10; Parteien-Jahrbuch 1976, S. 296-300; Bleses, Peter/Reissert, Bernd: Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs. Frankfurt a.M., New York 1985.

84 Callies, Rolf-Peter/Müller, Heinz: Strafvollzugsgesetz. Gesetz über den Entzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (vom 16. März 1976). München 1979. Im Zusammenhang mit der Gefangenenentlohnung wurde auch später die Einbeziehung der Gefangenen in die Kranken- und Rentenversicherung debattiert.

85 Dieses Konsumentenschutzgesetz, dem weitere ähnliche folgen sollten, ist ein gutes Beispiel für die „Kleinarbeit“ eines Reformprogramms, das ursprünglich unter dem Leitbegriff „Schutz vor wirtschaftlicher Überlegenheit“ diskutiert worden war; vgl. Brückner, Rechtspolitik, S. 192-184.

86 S. ausführlicher Bd. 6 Zweites Kapitel 1.2.1 u. 1.2.2.

CDU“ auf Kosten der Arbeitnehmervertretungen und der Sozialausschüsse gestärkt worden, vor allem aber sei „das Verhältnis der CDU zu den geistigen und kulturellen Gruppen [...] defensiv“, kritisierte *Kurt Biedenkopf* in einem Artikel in der Wochenzeitung *DIE ZEIT*.⁸⁷

Die Wahl des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten *Helmut Kohl* zum Parteivorsitzenden auf dem Bonner Parteitag im Juni 1973 markierte einen Einschnitt in der Geschichte der CDU. Mit ihm kamen neue Köpfe in die Politik, viele von ihnen aus dem Mainzer Umfeld des neuen Parteivorsitzenden. Zusammen mit dem neuen 43jährigen CDU-Generalsekretär *Kurt Biedenkopf*, einem Juristen, der auf eine rasante Karriere als Industriemanager, Universitätsprofessor und -rektor zurückblicken konnte und der sich in der Mitbestimmungsdebatte einen Namen gemacht hatte, wurde die seit langem diskutierte innere Reorganisation der Partei vorangetrieben.⁸⁸ Innerhalb von fünf Jahren verdoppelte sich die Mitgliederzahl bis 1976 auf über 650.000 Mitglieder. Die Bindung der CDU an das katholische Milieu schwächte sich zwar ab, aber nach wie vor waren 1976 61,4 Prozent der Mitglieder Katholiken. Das gleiche galt für die Wähler. Stark vertreten in der Partei waren die Selbständigen – zu nennen sind in diesem Zusammenhang auch die Landwirte – und die Beamten, die Mitte der 1970er-Jahre zusammen etwa ein Drittel der Mitglieder ausmachten. Hinzu kamen die mittleren und höheren Angestellten, eine Klientel, bei der die Partei weit überdurchschnittliche Wahlergebnisse erzielen konnte. Das Umgekehrte gilt für den Erfolg bei Arbeitern, tendenziell aber auch bei weiblichen Wählern, deren politische Neuorientierung zu den spannenden Veränderungen in der politischen Kultur der Bundesrepublik in diesen Jahren gehört. Insgesamt war und blieb die CDU stark in ländlichen katholischen Regionen und kleineren Städten, schwach dagegen in industriellen, insbesondere protestantisch geprägten Ballungsgebieten.⁸⁹

Innerhalb der Partei und vielfach in Verbindung mit der Schwesterpartei CSU gab es viele Verbände, Vereinigungen und Dachausschüsse, mithin „ein Geflecht von einander abhängiger, sich gegenseitig beeinflussender und miteinander rivalisierender Subsysteme“, welche sich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene organisierten.⁹⁰ Dazu zählten in erster Linie die Vertriebenenverbände. Die wirtschaftliche Rezession stärkte darüber hinaus den Einfluss der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU und des stark großindustriell geprägten Wirtschaftsrats, welcher sich selbst in zahlreiche Fachgruppen, darunter eine, die sich speziell mit Sozialpolitik beschäftigte, untergliederte. Damit bestanden wichtige Verbindungen von den größeren mittelständischen und großindustriellen Wirtschaftsverbänden zur CDU/CSU. Es war kein Geheimnis, dass innerhalb dieser Gruppierungen, zu denen auch der Agrarausschuss zu zählen ist, viele den bayerischen Parteivorsitzenden *Strauß* dem CDU-Chef *Kohl* vorzogen.

87 Biedenkopf, Kurt: „Eine Strategie für die Opposition“, teilweise abgedruckt in: Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 103.

88 Für das Folgende vgl. Schönbohm, Wulf: Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950-1980. Stuttgart 1985, S. 160-294; Schmidt, Ute: Die Christlich Demokratische Union Deutschlands. In: Parteien-Handbuch, Bd. 1, S. 490-660, hier S. 575-584; Handbuch zur Statistik der Parlamente und Parteien in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 12, Teil-Bd. II: CDU und CSU. Mitgliedschaft und Sozialstruktur 1945-1980, bearb. v. Franz, Corinna/Gnad, Oliver. Düsseldorf 2005; Bösch, Frank: Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU. Stuttgart, München 2002, S. 108-114, S. 211-222.

89 Schmidt, CDU, S. 575-584, S. 642-648; Bösch, Macht, S. 191-239.

90 Auch für das Folgende vgl. Schönbohm, CDU, S. 218; Schmidt, CDU, S. 607-622; Bösch, Macht, passim.

Unter *Kohl* und *Bidenkopf* versuchte die CDU mit Blick auf die bei der Bundestagswahl 1972 verlorenen (Arbeiter-)Stimmen stärker sozialpolitische Themen zu besetzen. Deutlich zeigte sich dies bei der Mannheimer Erklärung 1975, als die Partei mit der Neuen Sozialen Frage ein sozialpolitisches Problem dezidiert in den Vordergrund stellte. Und nicht nur das: Eine 1973 geschaffene Grundwertekommission griff mit den Leitbegriffen „Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität“ Schlüsselwörter des Godesberger Programms und der aktuellen Debatten der SPD auf.

Die hier zu beobachtende Besetzung von Themen und Begriffen des politischen Gegners ist in der Rhetorik wie in den politischen Auseinandersetzungen kein ungewöhnlicher Vorgang, und in der Geschichte, zumal der deutschen Zwischenkriegszeit, lassen sich dafür viele Beispiele finden. Mit Blick auf die 1970er-Jahre ist diese Strategie auch deshalb von besonderem Interesse, weil es sich um einen ausgesprochen reflexiven Vorgang handelte. *Kurt Bidenkopf* artikulierte diese Strategie erstmals auf dem Hamburger Parteitag der CDU im November 1973, wo er sich nachdrücklich für die „Besetzung der Begriffe“ aussprach.⁹¹ Wie ließen sich die Ziele der Partei der breiten Öffentlichkeit vermitteln? Wie konnte sich die Partei profilieren? Im Mittelpunkt seines Berichts als Generalsekretär stand die Arbeit der CDU, insbesondere im Bereich der Sozial- und Gesellschaftspolitik: Bodenrecht, Vermögensbildung und berufliche Bildung, alles Themen, die, wie *Bidenkopf* ausführte, im Zusammenhang stünden „mit der Zeitenwende, die sich in unseren Tagen so eindrucksvoll vollzieht und die das Ergebnis eines langjährigen innenpolitischen Strukturwandels und einer neuen Entwicklung in der Weltpolitik ist“.⁹² *Bidenkopf* beschäftigte, wie man die eigene politische Klientel und die breite Öffentlichkeit ansprechen könnte. Das erschien nicht nur als ein technisches Problem, sondern „ein Problem unserer politischen Sprache“. Sprache, so *Bidenkopf*, sei nicht nur ein Mittel der Kommunikation, sondern auch, wie die Auseinandersetzung mit der Linken zeige, ein wichtiges Mittel der Strategie: „Was sich heute in unserem Land vollzieht, ist eine Revolution neuer Art. Es ist die Revolution der Gesellschaft durch die Sprache. Die gewaltsame Besetzung der Zitadelle staatlicher Macht ist nicht länger Voraussetzung für eine revolutionäre Umwälzung der staatlichen Ordnung.“ Der Generalsekretär beschwor die neuen Formen der Revolution, denn „statt der Gebäude der Regierungen werden die Begriffe besetzt, mit denen sie regiert“; „die neue Form von Revolution“ bediene sich nicht der Besetzung der Produktionsmittel, sondern der „Besetzung der Begriffe“. Dabei ließ er keinen Zweifel daran, dass die sozialliberale Koalition mit dieser „Revolution“ vor allem bei der Jugend äußerst erfolgreich war.⁹³ Wollte die CDU nicht den Anschluss verlieren, „sprachlos“ werden, muss-

91 Christlich Demokratische Union Deutschlands, 22. Bundesparteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Niederschrift. Hamburg, 18.-20. November 1973. Bonn 1973, S. 58; wenig ergiebig Köpf, Peter: Der Querdenker Kurt Bidenkopf. Frankfurt a.M., New York 1999, S. 89-93.

92 Ebd. Der Hinweis auf die Weltpolitik zielte auf die Entspannungspolitik.

93 Ebd., S. 60 f.

te sie eine alternative Sprache entwickeln, „Begriffe belegen“ und diese in der Öffentlichkeit, insbesondere in den Medien, zur Geltung bringen.⁹⁴

Biedenkopf sprach aus, was vielen Konservativen auf den Nägeln brannte, und man kann seine Ausführungen als Startschuss für eine wirkungsvolle konservative Antwort auf die sozialliberale Koalition und die Neue Linke verstehen. Seine Ausführungen dienten als diskursiver Referenzpunkt in einer breiten, fast ausschließlich von Konservativen geführten Debatte.⁹⁵ So stößt man in dieser Zeit ständig auf den verminten Boden zeitgenössischer Begriffskämpfe, die ein Indiz für die Heftigkeit der politischen Streitkultur sind. Niemand konnte sich ihnen entziehen. Dass damit zeitgenössische Begriffe ihre Unschuld verloren, stellt nicht nur für Zeithistoriker, die sich mit dieser Zeit beschäftigen, eine Herausforderung dar.

Die Sprache des politischen Gegners wurde sehr genau beobachtet. Eine „Semantik-Gruppe“ der CDU machte sich Gedanken darüber, wie man die sprachliche Qualität von programmatischen Aussagen und die „sprachliche Offensive“ der Partei auch mit Blick auf die anstehenden Wahlkämpfe kontrollieren und gezielt lenken könnte. Der baden-württembergische Staatssekretär und Wahlkampfleiter *Gerhard Mahler*, ein Mitglied der „Semantik-Gruppe“, der unter anderem auch einen viel zitierten Aufsatz zur Sprache *Helmut Schmidts* vorlegte, kritisierte, dass die Sprache der CDU „zu langweilig und pomadig“ sei, dass man sich mehr um die semantische Qualität der politischen Aussagen kümmern müsse.⁹⁶ Auch vor diesem Hintergrund sind die Debatten über die Neue Soziale Frage, „Grundwerte“ und neue Grundsatzprogramme zu verstehen, die im Zentrum der parteipolitischen Arbeit nicht nur der CDU standen. Bevor darauf einzugehen sein wird, sind aber zunächst einige Aspekte der innerparteilichen Debatten der SPD darzustellen, auf welche die CDU reagierte.

94 Ähnlich prononciert hatte sich zuvor nur der Politikwissenschaftler und seit 1970 amtierende bayerische CSU-Staatsminister für Unterricht und Kultus Hans Maier geäußert, als er erstmals im Mai 1972 im Bergedorfer Gesprächskreis und noch im selben Jahr in der Bayerischen Akademie der Wissenschaften in einem Vortrag mit dem Titel „Sprache und Politik“ die Sprache der Neuen Linken kritisierte. Dieser Vortrag wurde in verschiedenen Zusammenhängen neu abgedruckt. Maier, Hans: Können Begriffe die Gesellschaft verändern? In: Sprache und Herrschaft. Die umfunktionierten Wörter. Hrsg. v. Kaltenbrunner, Gerd-Klaus. München 1975, S. 55-68; Biedenkopf, Kurt H.: Politik und Sprache. In: Neue Bildungspolitik. Plädoyer für ein realistisches Konzept. Hrsg. v. Vogel, Bernhard. Berlin 1975, S. 21-32; ders. Politik und Sprache. In: Holzfeuer im hölzernen Ofen. Aufsätze zur politischen Sprachkritik. Hrsg. v. Heringer, Hans Jürgen. Tübingen 1982, S. 189-197.

95 Vor allem in den Jahren 1974 bis 1977 erschien eine kaum mehr zu überschauende Zahl von Beiträgen in Zeitschriften, Zeitungen und Sammelbänden von Journalisten, Politikern und Parteifunktionären, aber auch von vielen Wissenschaftlern, die das relativ schmale Repertoire von Themen und Fragen variierten und fortschrieben. Daraus entwickelten sich Studien über den öffentlichen Sprachgebrauch in der Bundesrepublik. Für wichtige Texte und eine ausführliche Bibliographie vgl. Holzfeuer; Kontroverse Begriffe. Geschichte des öffentlichen Sprachgebrauchs in der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. v. Stötzl, Georg/Wengeler, Martin. Berlin, New York 1995; Stötzl, Georg: Semantische Kämpfe im öffentlichen Sprachgebrauch. In: Deutsche Gegenwortsprache. Tendenzen und Perspektiven. Hrsg. v. Stöckel, Gerhard. Berlin 1990, S. 45-65.

96 Bestimmte Zeichen. In: DER SPIEGEL Nr. 32, 5.8.1974, S. 48. Eine wichtige Rolle spielte in diesem Kreis von Anfang an der enge Vertraute Helmut Kohls und spätere Leiter des Bundespresseamts Wolfgang Bergsdorf. 1983 legte er eine Habilitationsschrift vor, die sich mit diesem Thema beschäftigt, vgl. Bergsdorf, Herrschaft; vgl. auch ders.: Politik und Sprache. München, Wien 1978; Wörter als Waffe; Leggewie, Claus: Der Geist steht rechts. Ausflüge in die Denkfabriken der Wende. Frankfurt a.M., Wien 1989; Schildt, Kräfte.

1.3.2 Der Mannheimer Parteitag der SPD 1975: Der Orientierungsrahmen '85 und die Stillstellung sozialpolitischer Reformen

Programmdebatten beschäftigten alle großen Parteien und hielten die Parteiführungen sowie die damit befassten Programmkommissionen bis 1977 in Atem. Verschiedene Gründe lassen sich für diese ausgesprochene Programmmanie anführen.

Erstens, es entsprach dem Selbstverständnis der Parteien, auf den politischen und sozialen Wandel der vorangegangenen Dekade zu reagieren, mithin auf die „veränderten gesellschaftlichen Bedingungen“ – so der Topos der Zeit –, die man nur durch politisch-planmäßige Anpassung bewältigen könne und müsse. Vieles hatte sich in bemerkenswert kurzer Zeit verändert, nicht zuletzt die Menschen selbst. Die Generation der um 1930 Geborenen löste auf breiter Front eine ältere Generation ab. Die Kinder der Bundesrepublik, die mit der Bildzeitung und der Zeitschrift DER SPIEGEL, Heimatmusik und *Mick Jagger*, Mickey Mouse und *Herbert Marcuse* aufgewachsen waren, waren längst im wahlfähigen Alter. Wie der Historiker *Frank Bösch* mit Blick auf die CDU pointiert formuliert, ersetzten Programme bisherige „weltanschauliche Gewissheiten, welche die Vereinsnetze der Milieus bislang transportiert hatten“.⁹⁷

Zweitens, zentrale Begriffe, nicht nur der politischen Sprache, hatten sich in wenigen Jahren des Wandels verändert. Darauf weisen die vielfachen Klagen über die Ideologisierung der politischen Auseinandersetzungen hin oder darüber, dass man in den Parteien ebenso wie in Deutschland nicht mehr dieselbe gemeinsame politische Sprache spreche. Die unendlichen Programmdebatten können vor diesem Hintergrund als ein Versuch gewertet werden, durch sprachliche Normierungen Partei und Gesellschaft jene verloren geglaubte gemeinsame Grundlage zurückzugeben und zugleich sichere Perspektiven für die Zukunft aufzuzeigen.

Drittens, die programmatischen Debatten gingen mit einer nachgerade exzessiven Selbstthematization aller Bereiche des gesellschaftlichen und politischen Lebens, der Vergangenheit wie der Zukunft der Bundesrepublik einher. Dieses staatliche Gebilde war, das war zu diesem Zeitpunkt weitgehend unumstritten, offenbar mehr als eine Übergangslösung. Aber worin bestanden seine „Grundlagen“: In „überzeitlichen Grundwerten“, der christlichen Soziallehre, der Verfassung – der Begriff des „Verfassungspatriotismus“ taucht in dieser Zeit auf⁹⁸ –, den bitteren Lehren der jüngsten Geschichte, der die Bundesrepublik als deutscher Teilstaat ihre Entstehung schuldete und mit der sich Deutschland als potenzielle Großmacht verabschiedet hatte? Oder war der gesellschaftliche Wertewandel,⁹⁹ mithin die Veränderung von sozialen und kulturellen Normen der entscheidende Referenzpunkt historisch variabler Grundlagen? In den Mittelpunkt rückte damit die zivilgesellschaftliche Identität des Landes.

Diese reflexive Diskursivierung der Grundlagen und damit der Identität der bundesdeutschen Gesellschaft, mithin des Status quo der Gegenwart, setzte zu Beginn der 1970er-Jahre auf breiter Front ein. Zunächst benannte die SPD im Zusammenhang mit einem zu entwerfenden „Langzeitprogramm“ eine Grundwertekommission; der SPD dicht auf den Fersen folgte die CDU. Der „Orientierungsrahmen '85“ der SPD, welcher auf dem Mannheimer Parteitag 1975 nach intensiven Diskussionen verabschiedet wurde, und die Mannheimer Erklärung der CDU desselben Jahres waren erste Produkte dieser Initiativen. Im Zuge des Wahlkampfes 1976 erreichte die Diskussion um die

97 Bösch, Macht, S. 33.

98 Sternberger, Dolf: Verfassungspatriotismus. Hannover 1982.

99 S. unten in diesem Beitrag 2.2.1.

„Grundwerte“ ihren Höhepunkt. In der CDU mündete sie in die Formulierung ihres ersten, 1977 vorgelegten „Grundsatzprogramms“.¹⁰⁰

Die Etappen der aufbrechenden Programmdebatte in der SPD sind schnell genannt.¹⁰¹ Gegen Ende der 1960er-Jahre waren innerhalb der SPD immer häufiger Stimmen laut geworden, die ein „Theoriedefizit“ und das „Fehlen einer Grundsatzdiskussion“ beklagten. Der Saarbrücker Parteitag 1970 hatte eine 16-köpfige Kommission unter der Leitung von *Helmut Schmidt*, *Hans Apel* und *Jochen Steffen* eingesetzt, die ein Langzeitprogramm „zur Verdeutlichung“ des Godesberger Programms ausarbeiten sollte. Der maßgeblich auf *Schmidt* zurückgehende Entwurf enthielt auf der einen Seite ein Bekenntnis zur politischen Planung und atmete ganz den Geist der sozialliberalen Reformpolitik. Zeitgenössische Prognosen des wirtschaftlichen Wachstums von über vier bis fünf Prozent für den gesamten Zeitraum wurden fortgeschrieben, was es ermöglichen sollte, neue sozialpolitische Aufgaben in Angriff zu nehmen: Eine Ausweitung des „öffentlichen Korridors“ von 28 auf 34 Prozent (ohne Sozialversicherung, einschließlich Sozialversicherung 38 auf 45,2 Prozent) des Bruttosozialprodukts erschien nicht nur möglich, sondern auch wünschenswert und machbar. Auf der anderen Seite, das sollte nicht übersehen werden, mahnte *Schmidt* Ausgaben- und Planungsdisziplin an: Es gelte die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Politik im Auge zu behalten, namentlich, „die Inhalte unserer Politik rationaler und an ökonomischen Richtpunkten meßbarer [zu] machen“. Zu selten seien bisher die „volks- und finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung der Programme errechnet und beachtet“ worden. Wollte man alle Reformmaßnahmen gleichzeitig durchführen, „würden Haushalt und Volkswirtschaft überfordert werden“.¹⁰² 1973 ging man in der SPD noch von großen Verteilungsspielräumen aus. Innerhalb der Kommission gab es bereits seitens des linken Flügels Kritik am „Wachstumsfetischismus“, weil die Logik sozial-, bildungs- und gesellschaftspolitischer Reformen ganz auf die Förderung weiteren wirtschaftlichen Wachstums fixiert zu sein schien. In den Augen der Jungsozialisten war die Vorlage ein „technokratisches Brevier für Minister und nicht das Arbeitsprogramm einer sozialistischen Partei“.¹⁰³

Der *Hannoveraner Parteitag* setzte eine neue Kommission unter Leitung *Peter von Oertzen* ein, mit dem Auftrag, eine Neuausarbeitung vorzulegen, ohne das Godesberger Programm zu ersetzen. Jener Erweiterungsauftrag führte zu einer kompletten Überarbeitung, die dann 1975 in Mannheim behandelt wurde.¹⁰⁴ Als „Allgemeiner Teil“ standen die oben genannten Fragen im Vordergrund, wobei insbesondere die „Grund-

100 Für das Folgende vgl. Grundwerte für ein neues Godesberger Programm. Die Texte der Grundwerte-Kommission der SPD. Hrsg. v. Eppler, Erhard, Reinbek b. Hamburg 1984; Bösch, Macht, S. 34-44.

101 Für das Folgende vgl. Heimann, Sozialdemokratische Partei, S. 2075-2085; Küpper, Jost: Die SPD und der Orientierungsrahmen '85. Bonn 1977.

102 Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975-1985. In: Langzeitprogramm 1: Texte. Bonn – Bad Godesberg 1972, S. 5-128, hier S. 17 (Vorwort); Schmidt, Helmut: Der „Orientierungsrahmen 85“ in der Diskussion. In: Langzeitprogramm 5: Beiträge zu Einzelproblemen des „Entwurfs eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973-1985“. Hrsg. v. Schmidt, Helmut/Vogel, Hans-Jochen. Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 9-17, hier S. 9 f.; Langzeitprogramm 2: Kritik zum „Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973-1985“. Hrsg. v. Heidermann, Horst. Bonn-Bad Godesberg 1972.

103 Ebd., S. 10; Narr/Scheer/Spöri, SPD, S. 104; vgl. auch Steffen, Jochen: Vorwort. In: Langzeitprogramm 3: Jungsozialisten. Kritische Stellungnahmen zum Problem einer gesellschaftspolitischen Langzeitplanung. Hrsg. v. Heidermann, Horst. Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 13-20, hier S. 11; vgl. auch Heimann, Sozialdemokratische Partei, S. 2077.

104 Küpper, SPD, S. 71-75. Der Text ist abgedruckt bei Oertzen, Peter v./Ehrenberg, Herbert/Ehmke, Horst: Orientierungsrahmen '85. Texte und Diskussion. Bearb. v. Lindner, Heiner. Bonn 1976, S. 6-75.

werte des demokratischen Sozialismus“ – Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit – behandelt wurden. Es folgten so unterschiedliche Kapitel wie „Weltpolitik, Weltwirtschaftspolitik, Europa“, „Markt und Lenkung“ oder die „Durchsetzung einer Politik des demokratischen Sozialismus als Aufgabe der Sozialdemokratischen Partei“. Es handelte sich um eine Mischung aus sozialphilosophischen Gedankengängen, Gegenwartsanalyse und praktischen Handlungsanleitungen. Auf eine ökonomische Quantifizierung, welche im ersten Entwurf noch im Vordergrund gestanden hatte, wurde dagegen ganz verzichtet.

Die Formulierung einer konkreten handlungsleitenden Utopie war ein Kennzeichen des Orientierungsrahmens: Anzustreben sei eine „neue bessere Gesellschaftsordnung“ (Zif. 1.1), eingedenk der Tatsache, dass man in einer Welt lebe, „die den Anforderungen unserer Grundwerte nicht entspricht“ (Zif. 1.3). In den Mittelpunkt rückte dabei der Freiheitsbegriff: „Freiheit bedeutet das Freisein von entwürdigenden Abhängigkeiten und die Möglichkeit, die eigene Persönlichkeit in den Grenzen, die durch die Forderungen der Gerechtigkeit und der Solidarität gezogen werden, frei zu entfalten. Freiheit ist jedoch nur dann gesellschaftliche Wirklichkeit und nicht bloß Illusion oder Vorrecht für wenige, wenn alle Menschen die tatsächliche (wirtschaftliche, politische, kulturelle) Möglichkeit der freien Entfaltung besitzen.“ Gerechtigkeit garantierte demnach Freiheit insofern, als sie dem Individuum „gleiche Rechte und gleichwertige Lebenschancen in der Gesellschaft“ eröffnete. Solidarität implizierte in der Tradition der Arbeiterbewegung einerseits, „gemeinsam gegen Abhängigkeiten und Benachteiligungen zu kämpfen“; andererseits organisierte sie in sehr viel allgemeinerer Weise das soziale Zusammenleben, nämlich, „daß wir als Freie und Gleiche nur dann menschlich miteinander leben können, wenn wir uns füreinander verantwortlich fühlen und einander helfen“. Das Individuum als Teil der Gesellschaft rückte ganz in den Vordergrund: Die „gesellschaftlichen Lebensverhältnisse“ stünden den Menschen „als eine übermächtige und scheinbar kaum zu verändernde Wirklichkeit gegenüber“; wer die Probleme der Gesellschaft lösen wolle, müsse daher „diese Fremdbestimmung überwinden“ (Zif. 15).

Lange Diskussionen verursachte auf dem Mannheimer Parteitag das Thema „Markt und Lenkung“. An diesem Punkt schieden sich die Geister, denn hier kamen tiefe innerparteiliche Differenzen zum Ausdruck: Einerseits gab es diejenigen, die den „gesamtgesellschaftlichen Planungsprozeß demokratisch in den Griff bekommen wollten“; dagegen standen andere, die für einen größeren Sozialinterventionismus sowie den „Daten setzenden Staat“, sprich: für eine umfassende Wirtschaftsplanung plädierten und im Übrigen auf die paritätische Mitbestimmung in den Betrieben, die Vermögensbildung und die Steuerpolitik setzten.¹⁰⁵ Auf diesem Feld schlugen die Parteilinken einmal mehr die großen Schlachten der Vergangenheit, die den heutigen Leser vielfach in die 1920er-Jahre zurückversetzen. In diesem Abschnitt des „Orientierungsrahmens“ finden sich Passagen, die der staatlichen Kontrolle der Wirtschaft das Wort redeten, an anderer Stelle aber auch solche, die an die *schmidtsche* Regierungserklärung gemahnende Töne anschlugen: In der Welt nähmen „zur Zeit die Probleme schneller zu als die Bereitschaft und die Fähigkeit, die vorhandenen Lösungsmöglichkeiten auszuschöpfen“. Man müsse sich daher frei machen „von jedem dogmatischen Fortschrittsglauben“, nicht zuletzt auch von der „Gewöhnung an die stetige Erhöhung des materiellen Lebensniveaus in der Nachkriegszeit“. Zugleich kann man lesen, dass nationale Alleingänge im Bereich der Wirtschaftspolitik kaum mehr möglich seien. Ferner gebie-

105 Für einen Überblick über die Debatte vgl. Investitionslenkung. „Spielwiese“ oder „vorausschauende Politik“? Hrsg. v. Sarrazin, Thilo. Köln 1976.

te der erreichte Stand der internationalen, vor allem aber der europäischen Verflechtung „die Beschränkung unserer eigenen Gestaltungsmöglichkeiten [...] zum Ausgangspunkt einer realistischen und langfristig orientierten internationalen Wirtschaftspolitik zu machen“ (Ziff. 2.1.3).

An der Reformpolitik als Ziel ließ der „Orientierungsrahmen“ keinen Zweifel, und seine Verfasser präsentierten eine lange Liste von Wünschen. Jedoch fällt auf, wie sehr auch hier die Logik der Wirtschaft zum Dreh- und Angelpunkt der Überlegungen avancierte. Ohne wirtschaftliches Wachstum keine Reformen, wobei nun einmal mehr die Grenzen aufgezeigt wurden: Dazu zählte erstens, dass „keine weiteren abrupten Preissteigerungen und Versorgungskrisen bei Öl und Rohstoffen“ eintraten und das internationale ökonomische Umfeld stabil blieb (Ziff. 2.5.2). Nicht minder wichtig war zweitens, dass die „finanziellen Spielräume für staatliche Reformen“ extrem eingeschränkt waren und eine Konzentration der Aufgaben erfolgen musste. Konkret hieß das Beschränkung der konsumtiven zu Gunsten investiver Staatsausgaben: Die öffentlichen Aufgaben müssten darauf überprüft werden, „ob ihnen noch ein gültiger sozialer Anspruch zu Grunde liegt“. Demnach waren die der Umverteilung dienenden öffentlichen Sozialleistungen künftig konsequent auf die Personengruppen zu beschränken, „denen sie im Interesse sozialer Gerechtigkeit tatsächlich zugute kommen sollen“. Das bedeutete gleichzeitig die zielstrebige Stabilisierung des Anteils der Personalkosten an den gesamten Staatsausgaben (Ziff. 2.5.4). Das war die Sprache derjenigen, die auf die Stillstellung der früheren Reformagenda setzten.

Am Ende der Verhandlungen in Mannheim war angesichts der sehr unterschiedlichen Signale unklar, wer sich in der SPD mit dem Orientierungsrahmen eigentlich durchgesetzt hatte. Es handelte sich um ein Potpourri von Formelkompromissen, wobei die Erleichterung, überhaupt eine gemeinsame Position gefunden zu haben, unübersehbar war. *Hans-Jochen Vogel* betonte den durch das Programm vorangetriebenen Integrationsprozess der Partei.¹⁰⁶ *Kurt Biedenkopf* meinte in einem Gespräch mit *Horst Ehmke*, im Orientierungsrahmen komme zum Ausdruck, „daß es keine spezifische, zielbezogene, sozialistische Zielsetzung mehr gibt. Die Aufgabe der Politik des demokratischen Sozialismus wird so allgemein beschrieben, daß ihr jeder zustimmen kann“.¹⁰⁷

Schon wenige Jahre später betrachteten fast alle in der Partei den Orientierungsrahmen als ein merkwürdiges Relikt vergangener Tage.¹⁰⁸ Kaum jemand las das langatmige und verschachtelte Traktat; mehr noch: Kaum jemand wollte sich an die alten Grundsatzdebatten über Markt und Planung erinnern. Verglichen mit dem neuartigen Erfahrungsdiskurs der Neuen Sozialen Bewegungen, der sich auch in der SPD bemerkbar machte, wirkte der ältere Begriffsdiskurs, der zudem kaum auf Frauenfragen einging, etwas überholt und angestaubt.

106 Oertzen/Ehrenberg/Ehmke, Orientierungsrahmen, S. 80 f.; Heimann, Sozialdemokratische Partei, S. 2084-2085.

107 SPIEGEL-Gespräch: „Ob wir denselben Marx gelesen haben?“ In: DER SPIEGEL Nr. 7 v. 10.2.1975, S. 24-28, hier S. 25.

108 OR '85: eine Bilanz nach 5 Jahren. Fragen an die Mitglieder der Kommission „Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975-1985“. In: Die Neue Gesellschaft 28 (1981), S. 538-541.

1.3.3 Der Mannheimer Parteitag der CDU 1975 und die Neue Soziale Frage

Manchen in der CDU, mehr noch in der CSU, überraschte es, dass die CDU-Programmstrategen, allen voran *Kurt Biedenkopf*, ebenfalls mit Grundwertebegriffen wie Freiheit, Solidarität und Gleichheit operierten.¹⁰⁹ Und nicht nur das: Die CDU zeigte auf dem Gebiet der Sozialpolitik Flagge, zum einen, indem sie 1974/75 die „soziale Demontage“ kritisierte, und sich zum anderen mit der Thematisierung der Neuen Sozialen Frage programmatisch neu positionierte.¹¹⁰

Wichtige Anstöße kamen vom rheinland-pfälzischen Sozialminister *Heiner Geißler*. Im Februar 1974 legte er eine mit dem Titel „Anspruch und Wirklichkeit“ überschriebene Studie vor. Darin wollte er eine „reale Sozialwirtschaftsbilanz für ausgewählte soziale Gruppen“ für die Jahre 1969 bis 1973 vorlegen. Im Mittelpunkt stand die wirtschaftliche Situation von durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerfamilien und Rentnerhaushalten. Die Pointe war, dass sich deren wirtschaftliche Lage in fast allen Bereichen infolge der unzureichenden Anpassung an den inflationären Preisauftrieb verschlechtert habe. Als Lösung schlug *Geißler* die (von anderen auch für die Lohnpolitik geforderte) „Dynamisierung“ aller sozialen Leistungen, mithin ihre automatische Anpassung an die Inflationsrate, vor.¹¹¹ Während man in Mainz am Aufbau von Sozialstationen arbeitete,¹¹² entwickelte der Sozialminister für die Grundsatzprogrammkommission der CDU eine Ausarbeitung, in der eine „alte“ und „neue“ Soziale Frage kontrastiv behandelt wurden.¹¹³ In der auf dem Mannheimer Parteitag der CDU im Juni eingebrachten und schließlich im November 1975 vom Bundesvorstand der CDU verabschiedeten Mannheimer Erklärung („Unsere Politik für Deutschland“) tauchte die Neue Soziale Frage als ein Punkt unter vielen auf und fand in der Öffentlichkeit zunächst relativ wenig Beachtung. Das änderte sich in der erhitzten öffentlichen Diskussion über die von der CDU forcierte Debatte über „soziale Demontage“ und die „Krise der Sozialpolitik“. Mit dem Plädoyer, sich den vom Sozialstaat ausgegrenzten Gruppen zu widmen und der Hinwendung zu Fragen der Rolle der Frau in der Gesellschaft sowie familienpolitischen Initiativen trat die Führungsriege der Partei als Verfechter des

109 Vgl. unter anderem auch Biedenkopf, Kurt H.: Fortschritt in Freiheit. München 1974.

110 Darauf verweist auch Bösch, Macht, S. 36; vgl. in diesem Zusammenhang auch das Engagement von Dettling, Warnfried/Herder-Dorneich, Philipp/Kevenhöster, Paul u.a.: Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie. München, Wien 1976; Dettling, Warnfried: Die „Neue Soziale Frage“. In: Die Neue Soziale Frage. Zum soziologischen Gehalt eines sozialpolitischen Konzepts. Hrsg. v. Becher, Heribert J. Opladen 1982, S. 1-32. In diesem letzten Sammelband finden sich eine Reihe von kritischen Darstellungen.

111 Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport Rheinland-Pfalz: Dokumentation: Sozialpolitik der Bundesregierung: Anspruch und Wirklichkeit. Eine reale Sozialwirtschafts-Bilanz für ausgewählte soziale Gruppen für die Jahre 1969-73. Mainz 13. Februar 1974, S. 28. Zur Kommentierung vgl. u.a. Es hapert im sozialen Bereich... sagt ein Sozialpolitiker der Union. In: Welt der Arbeit v. 14.6.1974; Die Inflation demontrierte den deutschen Sozialstaat. In: Handelsblatt v. 21.10.1974.

112 Union: Hilfszentren für Alte und kranke Menschen. In: DIE WELT v. 12.7.1974; s. in Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 14.

113 Auszüge in Geißler, Heiner: Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente. Freiburg u.a. 1976, S. 144-158; vgl. auch Reaktionen der Presse am 6.6.1975. In: „Neue Soziale Frage“. Zahlen, Daten, Fakten, Dokumentation vorgelegt von Staatsminister Dr. Heiner Geißler, Vorsitzender des Bundesfachausschusses für Sozialpolitik der CDU, 5.11.1975, BArch, B 136/14953, Anlage 1.

Sozialstaates an, während die Bundesregierung von Sparmaßnahmen redete.¹¹⁴ 1976 publizierte *Geißler* eine stark revidierte und neu gegliederte Fassung der seit Ende des Vorjahrs zirkulierenden Ausarbeitung. Das Thema wurde schnell mit seinem Namen in Verbindung gebracht, wenngleich kein Zweifel daran besteht, dass der amtierende CDU-Generalsekretär *Biedenkopf*, der in vielen Äußerungen gegen die Macht der Verbände, sprich: der Gewerkschaften polemisierte, entscheidenden Anteil bei der Lancierung der Neuen Sozialen Frage hatte.¹¹⁵ Der Erfolg der Publikation bestand darin, dass *Geißler* Themen der zeitgenössischen sozialstaatskritischen, sozialwissenschaftlichen und selbst der feministischen Debatten aufgriff.

Erstens, *Geißler* konstatierte im Anschluss an seine frühere Publikation, dass es in der reichen Bundesrepublik tatsächlich eine verdeckte neue Armut gebe, deren Merkmale „weibliches Geschlecht, Alter und Kinderreichtum“ seien.¹¹⁶ Die Studie legte die Sätze des Bundessozialhilfegesetzes zu Grunde und errechnete so für das Jahr 1974 rund 2,1 Millionen Haushalte mit insgesamt 5,8 Millionen Armen. Es bestehe eine „Unterprivilegierung der Nichtorganisierten“ beziehungsweise eine „Unterprivilegierung der Nichtproduzenten“¹¹⁷; dabei handelte es sich um Personen, die nicht direkt in den Arbeitsprozess eingebunden waren und die damit weder von der einseitigen Fixierung der Sozialpolitik auf den Produktionsprozess profitierten noch über ein „wirtschaftlich wirksames Leistungsverweigerungs- und damit über kein Droh- und Störpotential“ verfügten.¹¹⁸

Zweitens, mit dem „Generationenkonflikt“ infolge veränderter demographischer Bedingungen und insbesondere dem „Geschlechterkonflikt“ reklamierte *Geißler* neue Felder für die Sozialpolitik. Durch zunehmende Erwerbstätigkeit und Kindererziehung würden Frauen einer unerträglichen Mehrfachbelastung ausgesetzt und bezögen daraufhin zudem weniger Lohn, seien aber nicht unabhängig in der sozialen Sicherung vertreten. Gleichzeitig gehe die „wichtige Kulturfunktion“ der Frau als Erzieherin zunehmend verloren. Eine Emanzipation der Frau könne also nur erreicht werden, wenn „die Erziehungsaufgabe in der Familie von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft anerkannt und die gesellschaftliche, rechtliche und soziale Diskriminierung der Erziehungsfunktion der Frau beseitigt“ werde.¹¹⁹

Drittens, unter Rückgriff auf Ideen *Biedenkopfs* spitzte *Geißler* sein Argument zu: In der Gegenwart dominiere nicht der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, sondern der zwischen „organisierten und nichtorganisierten Interessen“. Die Mächtigen in der Gesellschaft seien nicht mehr allein die Kapitaleigner, sondern Kapitaleigner und Arbeitnehmer zusammen, hatte es schon in der Mannheimer Erklärung geheißt. Damit verband sich eine scharfe Kritik an den Gewerkschaften und den „Sozialisten“. Beide

114 Die Mannheimer Erklärung ist abgedruckt in: Die CDU und ihr Programm. Programme, Erklärungen, Entschlüsse. Hrsg. v. Heck, Bruno. Melle 1979, S. 145-175; Parteien-Jahrbuch 1975, S. 143-159, S. 204-212. Die Reden und verschiedene Äußerungen der Partei sind auszugsweise abgedruckt in *Geißler*, Neue Soziale Frage, S. 150-158; Köpf, Querdenker, S. 102-105, S. 122 f. In Bonn kursierte im Sommer 1975 ein 72-seitiges Papier der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag mit dem Titel „Soziale Demontage“, das die Sozialpolitik der Regierung attackierte, BArch, B 102/245642.

115 Henkels, Walter: Keine Angst vor hohen Tieren. Düsseldorf, Wien 1977, zitiert den damaligen Leiter der politischen Abteilung der CDU-Bundesgeschäftsstelle Miegel, der meinte, das Thema sei bei der Vorbereitung des Parteitages in einer kleinen Runde aufgekommen, wobei niemand das Erstgeburtsrecht für sich beanspruchen könne und dies auch niemand versuche (S. 255).

116 *Geißler*, Neue Soziale Frage, S. 26-29.

117 Ebd., S. 20.

118 Ebd., S. 16.

119 Ebd., S. 25.

Gruppen seien letztlich nur am eigenen Machterhalt interessiert, indem sie das Konfliktschema der ‚alten‘ sozialen Frage zementierten und als gesellschaftspolitisches Feindbild verwendeten. Sie seien aber nicht in der Lage, „die neuen gesellschaftspolitischen Probleme langfristig richtig zu beantworten und soziale Gerechtigkeit auch in Zeiten knapper Mittel zu ermöglichen“; die Politik beruhe auf einem „Bündnis der Starken gegen die Schwachen“.¹²⁰

Viertens, in den Vordergrund rückte das Plädoyer, die Schwerpunkte und Strukturen der Sozialpolitik ebenso wie die Rechte und Pflichten zu überdenken. Insbesondere bei der Auswahl des Empfängerkreises von Leistungen sollten mehr als bisher die Gesichtspunkte von Gerechtigkeit und Solidarität angewendet werden. Finanzielle Spielräume ließen sich demnach durch Erhöhung der sozialen Wirksamkeit der sozialpolitischen Mittel schaffen. Mit anderen Worten: Die sozialen Leistungen sollten „gezielt den ‚wirklich Bedürftigen‘ zugute kommen“, müssten „umstrukturiert“ und „so angesetzt werden, daß das persönliche soziale Engagement ermutigt wird“; schließlich sollten sie „humaner und wirtschaftlicher“ organisiert werden.¹²¹ Der zentrale, bei *Geißler* (im Gegensatz zu *Biedenkopf*) zunächst noch nicht auftauchende Leitbegriff lautete „Subsidiarität“, mit dem die Selbstverantwortung des Einzelnen stärker in den Vordergrund gerückt wurde.¹²²

Wenn man die begrifflichen Neudefinitions- und Konzeptionalisierungsversuche bekannter, traditionell unter den Oberbegriffen „soziale Frage“ und Sozialpolitik subsumierter Phänomene betrachtet, zählt die *Geißler*-Studie wohl zu den wichtigsten Dokumenten der Sozialpolitik der 1970er-Jahre. Sie vermochte eine breite Diskussion auszulösen, wobei sich der CDU-Politiker als ein wichtiger Stichwortgeber auf dem Gebiet der Sozialpolitik etablierte. Die „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ war zwar schon früher thematisiert worden, aber *Geißler* führte den bald nicht mehr wegzudenkenden Topos 1975 in die öffentliche Diskussion ein.¹²³ Leistungen im Bereich der Familienpolitik, der Aufbau eines besonderen Systems für Behinderte, denen ein originärer Rechtsanspruch auf staatliche Unterstützung eingeräumt werden sollte, die Verbesserung des Angebots personaler Hilfe, die Einbeziehung noch ungedeckter Risiken in die Unfall- und Altersversicherung und ein strukturgerechter Ausbau von Altersheimen waren wichtige sozialpolitische Themen.

Die Bandbreite der Reaktionen auf den Vorstoß war groß. In den eigenen Reihen, namentlich im Arbeitnehmerflügel, jubelte man, dass die CDU neue „soziale Kompetenz“ beweise. Andere, darunter *Ludwig Erhard* und Mitglieder der Bundesregierung, warnten, dass die CDU mit ihren sozialpolitischen Initiativen die Regierungsparteien „links zu überholen“ versuche, mit ihren Zahlen die Armut in Deutschland gefährlich übertreibe und mit ihrem neuen Leistungskatalog die sozialstaatliche Ausgabenexplo-

120 Ebd., S. 32-35, Zitat S. 35.

121 Ebd., S. 38.

122 Biedenkopf, Fortschritt, S. 144-147.

123 Geißler, Neue Soziale Frage, S. 99-117, S. 132-142.

sion nur verschlimmere, der Leistungskatalog mithin „unbezahlbar“ sei.¹²⁴ In den Gewerkschaften stießen die sozialpolitischen Vorstöße der CDU fast einhellig auf scharfe Ablehnung wegen des offenkundigen „antigewerkschaftlichen Affekts“, vor allem aber der fragwürdigen Gegenüberstellung von „alter“ und „neuer sozialer Frage“.¹²⁵ Andere sahen in *Geißlers* Thesen nur ein „pseudowissenschaftlich aufgemachtes Papier, das die auseinanderstrebenden sozialpolitischen Positionen der CDU/CSU zu vernebeln und für den Wahlkampf von Versäumnissen früherer CDU-Regierungen ab[zul]enken [...] und die CDU als angeblich fortschrittliche Kraft heraus(zu)stellen“¹²⁶ versuche.

1.3.4 „Grundwerte“ und das Grundsatzprogramm der CDU 1977

Mit der Neuen Sozialen Frage rückte die Familienpolitik dezidiert in den Vordergrund, ein Thema, welches sich in den größeren Gesamtkomplex zum einen der Gesellschaftspolitik und zum anderen der „Grundwerte“ einordnen ließ. Die Auseinandersetzung über „Grundwerte“ nahm vor den Bundestagswahlen 1976 einen breiten Platz ein: Ließen sich die sozialliberale Reform des Paragraphen 218 StGB und die Familienpolitik mit „christlichen Grundwerten“ und den Prinzipien der bundesdeutschen Verfassung vereinbaren? Unvermittelt befand man sich mit diesen Fragen auf dem Feld der großen Kulturkampfthemen, die seit über hundert Jahren immer wieder Gesellschaft und Politik bestimmt hatten. Aber unter dem Oberbegriff „Grundwerte“ wurden zugleich die verschiedensten Themen und Aspekte verhandelt: Grundrechte wie die Meinungsfreiheit; Ordnungsprinzipien wie die Rechtsstaatlichkeit, der Sozialstaat oder die Soziale Marktwirtschaft; wertbezogene Institutionen wie die Familie; Rechtsgüter wie Gesundheit oder soziale Leistungen und Tugenden wie Zivilcourage.¹²⁷ Insbesondere ging es um die Austarierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft sowie von Moral und Gesetzen, mithin darum, wie der Gesetzgeber auf den gesellschaftlichen Wertewandel zu reagieren habe und wie dieser Wandel „gesteuert“ werden könne. Einmal mehr thematisierte sich hier die Bundesrepublik selbst – und zwar als Zivilgesellschaft.

Im Zusammenhang mit den öffentlichen Debatten über Abtreibung und die geplanten Reformen des Ehe- und Familienrechts seit Beginn der sozialliberalen Koalition

124 CDU und Sozialpolitik. In: Die Tat (Zürich) v. 19.9.1975; Teure Antwort. In: Capital Nr.11 v. 11.11.1976, S. 185-186; Köpf, Querdenker, S. 105. Das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) versuchte wenig erfolgreich die Armutszahlen zu widerlegen; die empirische Datenlage war aber unzureichend. Erst im Februar 1981 lag dem BMJFG eine eigens in Auftrag gegebene Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik vor, die nach Erhebung umfangreichen Datenmaterials Geißlers Angaben zum „Armutspotential“ in Deutschland zu revidieren versuchte. Obwohl diese Studie aber eine wesentlich niedrigere Armutsquote feststellte, musste sie bezüglich der Verteilung und der Gründe für Armut Geißlers Dokumentationen in wichtigen Punkten zustimmen, Buka, HV Dr. Hofemann über Ref. 52 an AL 5, 27.2.1981, BArch, B 136/14948.

125 Himmelmann, Gerhard: Zur Programmatik der Neuen Sozialen Frage. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25 (1974), S. 152-162, hier S. 75.

126 Buka, GK V/1, Dr. Tegtmeier über AL V, Chef d. Buka an Bundeskanzler, betr. Aussagen der Geißler-Studie mit Anlage, Anregung zur argumentativen Behandlung, 23.2.1976, BArch, B 136/14954, Anlage S. 2 f. Für den späteren Bundesarbeitsminister Ehrenberg war es ein „Retortengeschöpf“, das „nach allen Regeln des modernen Marketing entwickelt“ worden sei; vgl. Ehrenberg, Herbert/Fuchs, Anke: Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats. Frankfurt a.M. 1980, S. 11, S. 54. Dabei konnte darauf hingewiesen werden, dass in der CDU/CSU-Fraktion just zur gleichen Zeit konträre Initiativen verfolgt wurden, die jene Gruppen treffen mussten, welche Geißler zu begünstigen hoffte. Verlängerung der Arbeitszeit (oder Verkürzung des Urlaubs), Kürzung der Sozialhilfe, Veränderung der flexiblen Altersgrenze, höhere Kosten für Dienstleistungen und die Selbstbeteiligung im Krankheitsfall standen auf dieser Agenda. CDU diskutiert sozialen Abbau. In: FR v. 4.9.1975; Bezug genommen wurde hier auf das Papier „Soziale Demontage“ vom 12.8.1975 (wie Anm. 114).

127 So auch Grundwerte. Hrsg. v. Eppler, S. 8.

äußerte sich die katholische Kirche vielfach zu diesen Themen. Dazu zählten auch verhaltensregelnde Vorschriften, darunter die Androhung der Exkommunikation.¹²⁸ Im Vorwahlkampf 1976 verschärfte sich der Ton, wobei die Deutsche Bischofskonferenz und das Zentralkomitee der deutschen Katholiken im Mai mit zahlreichen Stellungnahmen in die Offensive gingen. Wichtige Stichworte lieferte die Grundwerte-Erklärung der deutschen Bischöfe, welche im Mai 1976 unter dem Titel „Gesellschaftliche Grundwerte und menschliches Glück“ erschien.¹²⁹ Die hier vertretene grundsätzliche Position war nicht neu, aber stärker als in früheren Äußerungen fand sich nun ein direkter Bezug auf „Grundwerte“. In ihrer Erklärung kritisierten die Bischöfe die „Verschiebungen im Wert- und Normbewußtsein unserer Gesellschaft“ und die damit einhergehende Gefahr einer „babylonischen Sprachverwirrung“, in der man sich nicht mehr „über die entscheidenden Grundbegriffe von menschlicher Person, Familie, Gesellschaft und Staat“ einig sei. Im Anschluss an die Debatte über politische Sprache monierten sie die zunehmende „Unklarheit der Begriffe“ und forderten die Rückbesinnung auf die Ordnung der Bundesrepublik, die auf „klaren Wertvorstellungen“ aufgebaut worden sei und im Grundgesetz ihren Niederschlag gefunden habe.¹³⁰ Mit Blick insbesondere auf die Reform der Abtreibung und die Änderungen in der Ehe- und Familiengesetzgebung erhob die katholische Kirche regelmäßig den Vorwurf, der Staat trete dem Verfall der Grundwerte nicht entgegen, ja trage sogar zu deren Auflösung bei.¹³¹

Diese Meinungsdivergenz führte zu einem Einfrieren der Beziehungen zwischen sozialliberaler Regierung und der katholischen Kirche. In ihrem umstrittenen Kirchenpapier von 1974 hatte die FDP „zur Sicherung und Erweiterung der Freiheit“ die weltanschaulich-religiöse Neutralität und die „gegenseitige Unabhängigkeit von Staat und Kirche“ gefordert.¹³² Die Vorstellung einer „Partnerschaft“ im Verhältnis von Staat und Kirche wurde zurückgewiesen. Unmissverständlich gab die Bundesregierung zu verstehen, es bestehe kein Verständnis für die Sorge der Bischöfe, dass mit der Gesetzgebung im Bereich von Ehe und Familie und dem Paragraphen 218 StGB Grundwerte preisgegeben würden.¹³³ In einer viel beachteten Rede vor der Katholischen Akademie in Hamburg sowie in zahlreichen anderen Äußerungen entwickelte Bundeskanzler *Helmut Schmidt* im Mai 1976 eine scharfe Gegenposition: Grundwerte seien notwendig, denn eine Gesellschaft ohne Konsens über elementare Grundwerte treibe auf

128 Vgl. Bäuerle, Dietrich: Die Stellung der Katholischen Kirche in der Grundwertediskussion. In: APuZG 49 (1978), S. 18-30; ein wichtiger Strichwortgeber innerhalb der CDU war der Pater Streithofen, Heinrich Basilius: Macht und Moral. Die Grundwerte in der Politik. Stuttgart u.a. 1979. Auch für das Folgende vgl. Brunner, Gottlieb: Grundwerte als Fundament der pluralistischen Gesellschaft. Eine Untersuchung der Positionen von Kirchen, Parteien und Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg u.a. 1989.

129 Für die Äußerungen im Mai vgl. Deutsche Bischofskonferenz: Gesellschaftliche Grundwerte und menschliches Glück (1976). In: Grundwerte in Staat und Gesellschaft. Hrsg. v. Gorschenek, Günter. München 1977, S. 133-158; Deutsche Bischofskonferenz: Pastorales Wort der deutschen Bischöfe vom 7. Mai 1976 zur Novellierung des § 218 StGB. In: Ebd., S. 253-258; Zentralkomitee der deutschen Katholiken: Stellungnahme der Vollversammlung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken zur Änderung des Ehe- und Ehescheidungsrechts vom 7. Mai 1975. In: Ebd., S. 288-290. Andere wichtige Äußerungen der katholischen und evangelischen Kirche zu den Reformgesetzen werden in dem Sammelband abgedruckt.

130 Ebd., S. 134-139, hier S. 141.

131 Streithofen, Macht, S. 26.

132 Freie Demokratische Partei: Freie Kirche im freien Staat. In: Das Programm der Liberalen. Zehn Jahre Programmarbeit der F.D.P. Hrsg. v. Verheugen, Günter. Baden-Baden 1980, S. 198-202.

133 Rosen, Gruppe I/3, betr.: Gespräch mit Prälat Wöste, 8.1.1976, AdsD, HSAA/7128. Allenfalls auf Teilbereiche, wo eine Aufgabenteilung stattfindet (z.B. im Sozialbereich), sei der Begriff „Partnerschaft“ möglicherweise zutreffend.

Anarchie zu. Er zeigte sich aber erschreckt „von dem Ruf nach dem Büttel des Staates“; denn der Staat könne und wolle keinen Grundwertekonsens herstellen, da er kein Ersatz für eine nicht vorhandene Werthaltung sei. Der Staat des Grundgesetzes orientiere sich am „Ethos der vorhandenen Menschen“, er sei auf den Wertkonsens der Gesellschaft angewiesen, könne aber keine Grundüberzeugung und kein bestimmtes Ethos erzwingen – eine Neutralität, die von seinen Gegnern kritisiert und dann mit der Forderung nach einer „geistig-moralischen Wende“ verknüpft wurde.¹³⁴

Die Grundwertedebatte war Teil des CDU-Wahlkampfes im Jahr 1976. Im selben Jahr legte die CDU-Grundsatzkommission das in vielen Punkten schon durch die Mannheimer Erklärung umrissene Programm den Vereinigungen und Parteigliederungen vor. Im folgenden Jahr wurde es dann in einem größeren Kreis von über 500 Parteimitgliedern, der Partei nahe stehenden Wissenschaftlern und Vertretern einzelner gesellschaftlicher Gruppen diskutiert und 1978 schließlich auf dem Bundesparteitag in veränderter Form verabschiedet.¹³⁵ Die innere Strukturierung ähnelte dem Orientierungsrahmen '85, wenngleich Letzterer dem ganzen Ansatz nach stärker diskursiv analysierend vorging und dabei auch konträre, innerparteiliche Stimmen zu Wort kommen ließ. Demgegenüber war das CDU-Grundsatzprogramm im Sinne eines neu zu entwerfenden Programms stärker definitorisch angelegt: Zunächst wurden die Grundsätze der Partei als eine auf dem christlichen Glauben basierende Volkspartei, ihr „Verständnis vom Menschen“ und schließlich die Grundwerte „Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit“ dargelegt. Daran schlossen sich große Kapitel zur „Entfaltung der Person“, zur „Sozialen Marktwirtschaft“, zum „Staat“ und zum Thema „Deutschland in der Welt“ an.

Die Debatten der vorangegangenen Jahre hatten zahlreiche Veränderungen des ursprünglichen Entwurfs zur Folge. Zwar hatten sich nicht diejenigen durchgesetzt, die den Staat und die Außenpolitik programmatisch in den Vordergrund gestellt sehen wollten. Aber die Betonung des „christlichen Menschenbilds“, das im Entwurf noch stark hervorgehoben worden war, wurde abgeschwächt. Deutlich wird dies bei der Hinwendung auch zu „Nichtchristen“ als Adressaten der Volkspartei CDU.¹³⁶ Ebenfalls im Gegensatz zum Entwurf rückte überdies die Neue Soziale Frage in den Hintergrund, was daran zu sehen ist, dass für diesen Punkt keine eigene Überschrift mehr vorgesehen war, sondern er unter „Sozialordnung“ und dieses wiederum unter „Soziale Marktwirtschaft“ rubriziert wurde. Einmal mehr hieß es hier, soziale Ordnungspolitik werde es in Zukunft notwendig machen, „Prioritäten zu setzen“: „Gruppen und Verbände schulden eine Begründung, ob ihre Ziele weiterhin die frühere soziale Berechti-

134 Schmidt, Helmut: Ethos und Recht in Staat und Gesellschaft. In: Grundwerte. Hrsg. v. Gorschenek, S. 13-28, hier S. 16, S. 19, S. 23, S. 25; in eine ähnliche Richtung gehen auch die Papiere der SPD-Grundwertekommission, Grundwerte in einer gefährdeten Welt (1977) u. Grundwerte und Grundrechte (1979). In: Grundwerte. Hrsg. v. Eppler, S. 15, S. 42, S. 43-58. Zur Kritik vgl. Kohl, Helmut: Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit. Grundlagen und Auftrag unserer Politik. In: Grundwerte. Hrsg. v. Gorschenek, S. 52-64; Kohl beklagte die „fehlende geistige Orientierung“. Zu den Positionen Schmidts und zur Kritik Kohls vgl. auch Rupp, Martin: Helmut Schmidt. Politikverständnis und geistige Grundlagen. Bonn 1997, S. 172-188.

135 CDU Grundsatzdiskussion. Beiträge aus Wissenschaft und Politik. Hrsg. v. Weizsäcker, Richard v. Gütersloh 1977; Christlich Demokratische Union Deutschlands: Grundsatzprogramm der CDU 1978. In: Die CDU und ihr Programm. Programme, Erklärungen, Entschlüsse. Hrsg. v. Heck, Bruno, Melle 1979, S. 178-211; Schönbohm, CDU, S. 143. Für eine parteiinterne Interpretation vgl. Schönbohm, Wulf: Das CDU-Grundsatzprogramm: Dokument der politischen Erneuerung. In: APuZG 51-52 (1979), S. 27-39; zur Kritik vgl. Eppler, Erhard: Zum neuen Grundsatzprogramm der CDU. In: APuZG 51-52 (1979), S. 3-20; allgemein auch Bösch: Macht, S. 37-41.

136 Bösch, Macht, S. 38 f.

gung besitzen“ (Art. 108); die „quantitative Veränderung sozialpolitischer Mittel kann soziale Ordnungspolitik nicht ersetzen“ (Art. 109). Diese neue soziale Ordnungspolitik wurde zwiespältig formuliert. Denn einerseits wurde gefordert, die sozialen Leistungen auf die „wirklich Hilfsbedürftigen“ zu konzentrieren, auf der anderen Seite betont, dass die durch „eigene Leistungen oder Aufopferung für die Gemeinschaft erworbenen Rechtsansprüche“ – und das waren „die Besitzstände“ – „besonderen Schutz verdienen“ (Art. 107). Tatsächlich fällt die defensive Verteidigung des Status quo auf, indem die bruttolohnbezogene dynamische Rente oder das gegliederte System der sozialen Sicherung (konkret in Auseinandersetzung mit Plänen einer „Staatsbürgerversorgung“) hochgehalten wurden; selbst unter der Rubrik Gesundheitspolitik war nicht ganz ersichtlich, ob die „eigene Verantwortung für die Gesundheit“ für den Einzelnen auch finanzielle Implikationen haben sollte. Weitgehend offen blieb die genaue Verknüpfung mit dem Prinzip der „Subsidiarität“. Es tauchte unter dem Grundwertbegriff „Freiheit“ auf und postulierte in der Tradition der christlichen Soziallehre, „daß der Staat auf die Übernahme von Aufgaben verzichten müsse, die der einzelne oder jeweils kleinere Gemeinschaften erfüllen können. Was der Bürger allein, in der Familie und im freiwilligen Zusammenwirken mit anderen ebensogut leisten kann, soll ihm vorbehalten bleiben“ (Art. 17). Die staatliche Sorge für die Familie war ein Feld, welches privilegiert werden sollte. Dazu zählte die Ausweitung familienpolitischer Leistungen einschließlich der Partnerrente in der Rentenversicherung.

Im Gegensatz zum Orientierungsrahmen '85 betonte das Grundsatzprogramm stärker den personalen Rang von Freiheitsrechten, wenngleich es unmittelbar zu Beginn wichtige Einschränkungen postulierte; denn mit Blick auf die „Verantwortung vor Gott“ beruhe die menschliche Freiheit auf einer Wirklichkeit, „welche die menschliche Welt überschreitet. Der Mensch verdankt sie weder sich selbst noch der Gesellschaft. Er ist nicht das letzte Maß aller Dinge. Seinem Bedürfnis, sich und der Welt einen Sinn zu geben, kann er aus eigener Kraft nicht gerecht werden“ (Art. 7). Das war eine eindeutige, wenn auch nicht explizite Positionierung in zeitgenössischen Kulturkampfthemen wie beispielsweise der Abtreibungsfrage, in der Verfechter einer Reform die Freiheit und Rechte des Einzelnen in scharf individualistischen Kategorien des „Selbstbestimmungsrechts“ definierten.¹³⁷ Ähnlich wie im Orientierungsrahmen '85 ergaben sich die Begrenzungen für Freiheit aus dem menschlichen Zusammenleben und der damit notwendigen Solidarität und Gerechtigkeit, wobei die Verfasser keinen Zweifel daran ließen, dass soziale Gerechtigkeit „Voraussetzung der Verwirklichung der Freiheit“ sei (Art. 16); denn soziale Sicherung beruhe auf dem „Grundgedanken der Solidarität“ (Art. 23).

Das Schicksal des Grundsatzprogramms glich in vielerlei Hinsicht dem des Orientierungsrahmens '85. In der Öffentlichkeit fand es wenig Resonanz, was selbst Sozialdemokraten mit Blick auf ihre eigene Programmarbeit bedauerten.¹³⁸ Mehr noch als bei der SPD kam Kritik aus den eigenen Reihen, namentlich aus dem Wirtschaftsflügel und dem eher rechten Spektrum. Beklagt wurde das Übergewicht der Sozialpolitiker, so wenn *Alfred Dregger* von einem „Programm für Oberkirchenräte“ oder der General-

137 Böke, Karin: Lebensrecht oder Selbstbestimmungsrecht? Die Debatte um den § 218. In: *Kontroverse Begriffe*, S. 563-592; Böke, Karin: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“. Schlüsselwörter in der frauenpolitischen Diskussion seit der Nachkriegszeit. In: Ebd., S. 447-516. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Schlei, Marie/Wagner, Joachim: *Freiheit – Gerechtigkeit – Solidarität. Grundwerte und praktische Politik*. Mit einem Vorwort von Helmut Schmidt. Bonn – Bad Godesberg 1976.

138 Eppler, Grundsatzprogramm, S. 3.

sekretär der CSU, *Edmund Stoiber*, vom „Sozialklimbim“ sprach. Trotz oder gerade wegen des Akzents auf der „Sozialen Marktwirtschaft“ – damit positionierte sich die CDU gegenüber dem „demokratischen Sozialismus“ der SPD – ging vielen die Profilierung in wirtschaftspolitischen Fragen nicht weit genug. *Biedenkopf*, der inzwischen den Ruf als ein Rivale *Kohls* genoss und im März 1977 durch *Heiner Geißler* als Generalsekretär abgelöst worden war, fand wenig gute Worte gerade für den wirtschaftspolitischen Teil: Sozialpolitiker wie *Geißler* hatten sich gegenüber seinen eigenen ordnungspolitischen Vorstellungen in vieler Hinsicht durchgesetzt. Und auf dem Feld der Wirtschaftspolitik waren angesichts der hartnäckigen wirtschaftlichen Stagnationsercheinungen seit 1977/78 ganz andere Töne angesagt, welche nicht nur vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sondern beispielsweise auch von dem von *Biedenkopf* und *Meinhard Miegel* gegründeten Institut für Wirtschaft und Gesellschaft aufgegriffen wurden: Markt, Wettbewerb, Leistung und die Kritik am Sozialstaat rückten noch stärker in den Vordergrund.¹³⁹

1.3.5 Die Kieler Thesen der FDP

Eine ähnliche Verschiebung inhaltlicher Positionen lässt sich auch bei der FDP in den Jahren zwischen 1974 und 1977 beobachten. Während hier ein Flügel das Grundsatzprogramm der CDU einer an den Freiburger Thesen orientierten Kritik unterzog, pochte ein anderer vehement auf wirtschaftsliberale Positionen.¹⁴⁰ Auch die Liberalen setzten 1975 Kommissionen ein: Eine Wirtschaftsprogrammkommission unter Federführung von Bundeswirtschaftsminister *Friderichs* und dem wirtschaftspolitischen Sprecher der FDP im Bundestag *Otto Graf Lambsdorff* erarbeitete ein Papier zur Wirtschaftspolitik; eine Perspektivkommission unter Leitung von Bundesinnenminister *Maihofer* und später *Gerhart Rudolf Baum* ein Papier zur Rechts-, Innen- und Bildungspolitik. Zusammengefasst wurden sie 1977 als Kieler Thesen publik gemacht, womit die FDP deutlicher als zuvor als „Wirtschaftspartei“ auftrat. Im Gegensatz zu kritischen Äußerungen hinsichtlich des Sozialstaates und der bisherigen Wirtschaftspolitik fielen die Programmaussagen zur Bildung und Beschäftigung der jungen Generation dagegen eher knapp aus.¹⁴¹ Hieß es in den Freiburger Thesen, dass eine „liberale Reform des Kapitalismus [...] ein gesellschaftspolitisches Programm“ verlange, „das an den kritischen Punkten des kapitalistischen Systems mit gezielten Maßnahmen ansetzt, die geeignet sind, ebenso die Leistungsfähigkeit dieses Wirtschaftssystems zu erhalten und zu steigern, wie seine Menschlichkeit zu gewährleisten und sicherzustellen“, so waren in den Kieler Thesen deutliche Akzentverschiebungen zu erkennen: „Überall dort, wo die Ziele einer liberalen Gesellschaft wie größtmögliche und gleichberechtigte Freiheit und Sicherheit und Gerechtigkeit für alle Bürger nicht mittels der Eigengesetzlichkeit des Marktes erreicht werden können, bedarf es verstärkter Rahmensetzung durch den Staat.“¹⁴² Der Konjunktursteuerung durch antizyklische Gestaltung der öffentlichen Haushalte wurde eine Absage erteilt: Die Erfahrung habe gezeigt, dass eine erfolgreiche Stimulierung der Wirtschaft nicht zu einer Verringerung der Arbeitslosig-

139 Bösch, Macht, S. 41 f. Es ist kein Zufall, dass z.B. Schönbohm, CDU, gar nicht auf das Programm eingeht. Zur Gründung des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft vgl. Köpf, Querdenker, S. 142 f.

140 Für die Debatten auf dem Mainzer Bundesparteitag 1975 vgl. Parteien-Jahrbuch 1975, S. 228-236; allgemein Pabst, Siegfried: Das CDU-Grundsatzprogramm aus liberaler Sicht. In: APuZG Nr. 51-52 (1979), S. 21-26. Auch für das Folgende vgl. Programm. Hrsg. v. Verheugen.

141 Henning, F.D.P., S. 112 f.

142 Programm. Hrsg. v. Verheugen, S. 53, 291.

keit geführt habe. Zugleich rückte die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung in den Vordergrund, ja man sprach von einem, wenn auch nicht einklagbaren „sozialen Grundrecht“ auf Arbeit. In den Vordergrund trat „eine beschäftigungsintensive Wachstumspolitik, die auf wettbewerbsfähigen Produktions- und Arbeitsplatzkapazitäten beruhen muß“.¹⁴³ Die Kieler Thesen wiesen unter dem Titel „Der Sozialstaat als Auftrag“ einen eigenen Abschnitt zur Sozialpolitik auf, in dem die politische Akzentverschiebung der Liberalen deutlich zum Ausdruck kam: Mit Blick auf die Sozialstaatsklausel war hier zu lesen, dass „dem einzelnen eine gleiche Bildungschance und eine Mindestposition für eine soziale Sicherung zu garantieren sei“; aber „persönliche Freiheitschancen“ bedeuteten immer auch „Risiken, die der Einzelne in eigener Verantwortung“ übernehmen müsse; dementsprechend sollten nur „solche Risiken, die alleine zu tragen dem Einzelnen nicht zugemutet werden kann“, durch die „Gemeinschaft abgedeckt werden“. Die Vermögenspolitik spielte zwar nach wie vor eine Rolle, sie sollte verhindern, dass „Wirtschaftswachstum zu zunehmender Konzentration des Vermögens in den Händen weniger führt“, aber konkrete Vorschläge waren hier wie auch später nicht zu finden.¹⁴⁴ Auch die Liberalen hielten die Fahne der Grundwerte, namentlich „Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit“ in die Höhe, aber diese wurden nie so grundsätzlich thematisiert wie in den anderen Parteien. Man beschränkte sich auf Verlautbarungen wie die, dass Freiheit für den „heutigen sozialen Liberalen der FDP nicht Freiheit des einzelnen gegenüber dem Staat, sondern im Staat bedeutet“.¹⁴⁵

Die sich bis 1977 in allen Parteien entfaltenden Debatten über „Grundwerte“ und Parteiprogramme mochten gelegentlich als sophistische Haarspalterei erscheinen. „Realisten“ in den Parteien mochten den „Programmatikern“ gelegentlich misstrauen, sie belächeln oder abtun. Von entscheidender Bedeutung ist aber die Tatsache, dass sich der reflexive Diskurs über „gesellschaftliche Werte“ und damit zusammenhängend die Begründungen des sozialstaatlichen Arrangements in dieser Zeit in den Parteien fest etablierte; mehr noch: Er wurde zu einer neuen, regulativen Instanz der Bundesrepublik, und das just zu einem Zeitpunkt, als Werte so umstritten wie nie zuvor waren und es sich deutlicher als bisher abzeichnete, dass soziale Milieus wie das der Arbeiterbewegung und die der großen christlichen Kirchen sich in einem tiefen Umbruch befanden. Der Appell an die nationale Not- und Schicksalsgemeinschaft der Kriegs- und Nachkriegszeit war in der Konsumgesellschaft längst verhallt. Das brachte zweifellos für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung ein Mehr an individueller „Freiheit“ und damit auch ein selbstbestimmteres Leben, rückte jedoch gleichzeitig umso dringlicher die Frage in den Vordergrund, wie „Solidarität“ und „Gerechtigkeit“ in der Zukunft auszusehen hatten.

1.4 Die Bundestagswahl 1976

1.4.1 Franz Josef Strauß und der Slogan „Freiheit oder Sozialismus“

Der CSU-Parteivorsitzende *Franz Josef Strauß* zählte von Anfang an zu denjenigen, die die programmatische Arbeit der großen Schwesterpartei mit Misstrauen ver-

143 Ebd., S. 252, S. 301, S. 302 (Zitat). Etwas unklar hieß es, dass die Partei dabei „neue und gegebenenfalls unbequeme Wege der gezielten Arbeitsmarktpolitik gehen“ müsse; ein Mittel der liberalen Arbeitsmarktpolitik waren „lebensarbeitszeitverkürzende Maßnahmen“, ebd., S. 304.

144 Ebd., S. 288 f., S. 293, S. 307.

145 So der der FDP nahe stehende Henning, vgl. ebd., S. 113; Perspektiven des Liberalismus. Hrsg. v. Haussmann, Helmut. Stuttgart 1989, bes. S. 348-354.

folgten. Er wandte sich immer wieder scharf gegen den Versuch von *Biedenkopf* und „seinen Freunden“, das Ahlener Pogramm von 1947 als Leitlinie einer christlich-sozialen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik wieder „aus(zu)graben“. ¹⁴⁶ In dem 1976 verabschiedeten Grundsatzprogramm der CSU tauchte zwar die Neue Soziale Frage auf, aber bezeichnenderweise nur unter der Rubrik „Begrenzung der organisierten Interessen“. ¹⁴⁷ In Fragen der Inneren Sicherheit, der Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie der Deutschland- und Ostpolitik ging *Strauß* die Regierung regelmäßig scharf an. Außerdem machte er keinen Hehl daraus, dass er die inhaltliche Annäherung *Kohls* an die Position der Regierung in Fragen der Außenpolitik ebenso wenig schätzte wie die neuen sozialpolitischen Standpunkte. Für ihn war die FDP kein möglicher politischer Koalitionspartner. ¹⁴⁸ Diese unnachgiebige Haltung stieß auf die Sympathie der CDU/CSU-Fraktion in Bonn, in der man *Strauß* als Kanzlerkandidaten handelte.

Die Rede von *Strauß* auf einer Tagung der CSU-Landesgruppe in Sonthofen im November 1974, die der Wochenzeitschrift DER SPIEGEL zugespielt wurde und welche die Zeitschrift im März 1975 in langen Auszügen aus dem Wortprotokoll veröffentlichte, galt als eine Sensation und erledigte nach Meinung vieler schlagartig seine Chancen bei der kommenden Bundestagswahl. Die zitierten Redepassagen, die, wie *Strauß* zwar immer wieder betonte, erstellt reproduziert worden seien, die wohl aber weitgehend authentisch sind, elektrisierten die Öffentlichkeit und stellten die ohnehin schwierigen Beziehungen zwischen den Schwesterparteien auf eine Zerreißprobe. Die Äußerungen des bayerischen Ministerpräsidenten waren gespickt nicht nur von wenig überraschenden persönlichen Invektiven gegen Mitglieder der sozialliberalen Koalition, sondern auch gegen führende Persönlichkeiten der CDU. ¹⁴⁹

Nicht zum ersten Mal warnte *Strauß* vor allen Überlegungen innerhalb der Opposition, konkrete wirtschaftspolitische Vorschläge auf den Tisch zu legen. Ähnlich pessimistisch wie der Bundeskanzler selbst prognostizierte er, dass man „erst am Anfang der großen Krise“ stehe. Konkret dachte *Strauß* an die „Zerrüttung der Staatsfinanzen“, welche unaufhaltsam weitergehe, „und das auch nicht allein unter Einfluß der weltwirtschaftlichen Krisenverhältnisse, die natürlich zurückschlagen auch auf uns, aber auch auf Grund der fünf Jahre begangenen Fehler und Versäumnisse“. Es sei ein Fehler, politische Rezepte zu empfehlen. Das Land müsse wesentlich tiefer sinken, „bis wir Aussicht haben, politisch mit unseren Vorstellungen, Warnungen, Vorschlägen gehört zu werden. Es muß also eine Art Offenbarungseid und ein Schock im öffentlichen Bewußtsein erfolgen. Wir können uns gar nicht wünschen, daß dies jetzt aufgefangen wird, sonst ist es ja nur eine Pause, und nach der Pause geht es ja doch in der falschen Richtung dann wieder weiter“. ¹⁵⁰ Erforderlich sei vielmehr, so seine provozierende These, die „Emotionalisierung der Bevölkerung, und zwar die Furcht, die Angst und das düstere Zukunftsbild sowohl innenpolitischer und außenpolitischer Art. Wir müssen die Auseinandersetzung hier im Grundsätzlichen führen. Da können wir nicht genug an allgemeiner Konfrontation schaffen. Ich kenne ja diese Stichworte: Wir kämp-

¹⁴⁶ *Strauß*, Franz Josef: Erinnerungen. Berlin 1989, S. 102; zu den Widerständen vgl. auch Köpf, Querdenker, S. 95.

¹⁴⁷ Christlich-Soziale Union Deutschlands: Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union. In: Parteien-Jahrbuch 1976, S. 212-254; vgl. auch für das Folgende Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 35-43.

¹⁴⁸ *Strauß*, Erinnerungen, S. 458-466.

¹⁴⁹ DER SPIEGEL Nr. 11 v. 10.3.1975. Hausmitteilung S. 3. Betr.: *Strauß'* Geheimrede. Aufräumen bis zum Rest dieses Jahrhunderts. Franz Josef *Strauß* über die Strategie der Union, ebd., S. 34-41. Vgl. auch den Wiederabdruck in Parteien-Jahrbuch 1975, S. 256-266.

¹⁵⁰ Ebd., S. 34.

fen für die Freiheit, gegen den Sozialismus, für die Person und das Individuum, gegen das Kollektiv, für ein geeinigtes Westeuropa, gegen eine sowjetische Hegemonie über ganz Europa. Da muß man die anderen immer identifizieren, damit, daß sie den Sozialismus und die Unfreiheit repräsentieren und daß ihre Politik auf die Hegemonie der Sowjetunion über Westeuropa hinausläuft. Daß es bei den anderen eine ganze Menge von Leuten gibt, die das nicht wollen, soll uns nicht daran hindern, unter einem Übermaß an Objektivität zu leiden und das hier zu sagen“.¹⁵¹

Strauß mochte wettern, es sei eine „politische Lüge“, wenn man ihm unterstelle, er habe die „totale Konfrontation als politisches Mittel empfohlen“.¹⁵² Aber genau diesen Eindruck vermittelt das vom Hamburger Magazin reproduzierte Wortprotokoll, gegen dessen Veröffentlichung der CSU-Parteivorsitzende keine gerichtlichen Schritte unternahm. Verglichen mit dieser Rede mussten Überlegungen über semantische Strategien im Umfeld *Kurt Biedenkopfs* oder innerhalb der Grundsatzkommission der CDU, ob im neuen Programm von „Gerechtigkeit“ anstatt von „Gleichheit“ zu sprechen sei, banal erscheinen.

Manchen in der CDU kam die Sonthofener Rede *Strauß*’ nicht ungelegen, da sie *Helmut Kohls* Weg zum Kanzlerkandidaten ebnete. Das galt auch für manchen in der SPD, denn die Äußerungen boten die Möglichkeit, die Opposition scharf anzugreifen. Schon vorher hatten Parteistrategen hier auf Konfrontationskurs gesetzt: Unter Männern wie *Strauß* und *Dregger*, *Carstens* und *Stoltenberg* formiere sich ein „Rechtskartell“, ein „Unternehmerstaat“ gegen die Interessen der breiten, arbeitenden Schichten, hieß es. Die Jungsozialisten spitzten die Alternative zu: Diese Männer seien eine „Gefahr für die Demokratie“, denn sie seien „die für die Demokratie weitaus gefährlicheren geistigen Terroristen“. „Ihre offenkundigen Sympathien für faschistische und rassistische Regimes müssen bei allen Demokraten die Befürchtung wecken, daß sie ähnliche Systeme auch bei uns einführen werden, wenn ihnen nicht von der demokratischen Bewegung entschieden entgegengetreten wird.“ Schließlich: Eine CDU/CSU-Regierung, die auf massiven Widerstand in Gruppen der Bevölkerung stoßen werde, führe Deutschland, ähnlich wie das in Frankreich oder Italien schon der Fall sei, in die „Unregierbarkeit“, meinte der SPD-Vorsitzende und Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen *Heinz Kühn*.¹⁵³ In einer viel beachteten Rede auf dem SPD-Parteitag im November 1975 titulierte *Brandt* die Oppositionsparteien als „Sicherheitsrisiko“ für die Bundesrepublik, ein, wie er mit Blick auf manchen „gestandenen, bemühten, untadeligen“ Kollegen in der Union hinzufügte, hartes Urteil. Aber von der CSU gehe der „zerstörerische Geist von Sonthofen aus“: „Sie fördern die Angst, organisieren die Unsicherheit und versuchen aus der Krise Kapital zu schlagen.“¹⁵⁴

1975 konnte man noch den Eindruck gewinnen, die CDU mit dem Kanzlerkandidaten *Kohl* werde mit der Neuen Sozialen Frage und den Grundwertbegriffen „Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit“ den Wahlkampf bestreiten. Aus Sicht vieler innerparteilicher Kritiker hieß das nichts anderes, als sich in die Höhle des Löwen zu begeben und ein eher „linkes“ Profil der Partei in den Vordergrund zu stellen. Die Zuspitzung auf

151 Ebd., S. 36.

152 *Strauß*, Franz Josef: Deutschland – Deine Zukunft. Stuttgart 1975, S. 95; vgl. auch *Jäger*, Innenpolitik 1974–1982, S. 37 f. u. Anm. R7.

153 Planungsstab der CDU/CSU-Fraktion, Dr. Peters, Dr. Rombach, „Unregierbarkeit“ der Bundesrepublik Deutschland. SPD-Strategie zur Machterhaltung. Analyse, Februar 1977, S. 2 f., S. 4 f., AdsD, HSAA/6228.

154 *Willy Brandt*, Die Union wird zu einem Sicherheitsrisiko, in: Parteien-Jahrbuch 1976, S. 270 f.

die Alternative „Freiheit oder Sozialismus“ umging dieses Problem.¹⁵⁵ Denn dieser Slogan appellierte gleichermaßen an die Systemauseinandersetzung zwischen den beiden deutschen Staaten wie gegen den modernen bürokratischen Sozialstaat, der die Bürger „bevormundete“. Zugleich suggerierte er eine Entscheidungssituation für die Bundesrepublik; denn der „demokratische Sozialismus“ der SPD ließ sich, allemal im Feuer des Wahlgefechts, gleichsetzen mit der autokratischen Sozialismus-Variante des *Marxismus-Leninismus*. Die CDU beschwor das Vordringen des Sozialismus auf breiter Front in Deutschland wie Westeuropa, wofür zum einen die Ausweitung staatlicher Tätigkeit in Wirtschaft, Bildungswesen und Sozialstaat, zum anderen die Initiativen der SPD-Linken im Bereich Investitionslenkung herhalten mussten. Je näher die Bundestagswahlen kamen, desto schärfer wurde der politische Ton. Die CDU attackierte in ihrem Wahlaufuf die SPD als „Partei schleichender Verstaatlichung“, der „Filzokratie und Pfründenwirtschaft“, vor allem aber der „wirtschaftlichen und sozialen Unsicherheit“, die zudem die „inneren und äußeren Gefahren für unsere Sicherheit und Freiheit“ sowie die Gefahr des Kommunismus verharmlose. Eine Anzeigen-Kampagne der CDU in den letzten Wochen vor der Wahl zeigte „einfache Leute“, die ihre Entscheidung für die CDU begründeten. Die dabei angeschnittenen Themen waren die gefährdete soziale und wirtschaftliche Sicherheit sowie die Angst vor einem aufkommenden Sozialismus in der Bundesrepublik: „... weil ich Angst vorm Sozialismus habe“, „... weil ich meinen Arbeitsplatz behalten will“, „... weil die Genossen unseren Staat langsam bankrott machen“.¹⁵⁶ Die SPD reagierte defensiv. Der Wahlaufuf der SPD zur Bundestagswahl 1976 kritisierte die Parole „Freiheit oder Sozialismus“ als „Anstiftung zum geistigen Bürgerkrieg“. Man wandte sich gegen das „Chaos-Geschwätz durch die CSU und alle Schwarzmalerei durch die CSU“, die darüber hinwegtäusche, dass der wirtschaftliche Aufschwung komme.¹⁵⁷ Ob die Polarisierungskampagne wirklich erfolgreich war, ist eine ganz andere, schon damals umstrittene Frage.¹⁵⁸

1.4.2 Helmut Schmidt und das „Modell Deutschland“

Es irritierte zeitgenössische Beobachter, dass politische Sachthemen in den Hintergrund traten.¹⁵⁹ Wie Schmidt dem SPIEGEL gegenüber erklärte, konzentrierte sich die sozialdemokratische Wahlkampfstrategie darauf, „was wir tatsächlich gemacht haben

155 Vorstand der SPD: Dokumente zur Entstehungsgeschichte der CDU-Parole „Freiheit oder statt Sozialismus“ seit 1972. Bonn 1976; Parteien-Jahrbuch 1976, S. 17-108, bes. S. 50 f.; Kremendahl, Hans: Die Freiheit-Sozialismus-Diskussion im Bundestagswahlkampf 1976 und das Verhältnis von Konsens und Konflikt im Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. In: Politische Theorie: Begründungszusammenhänge in der Politikwissenschaft. Hrsg. v. Göhler, Gerhard. Stuttgart 1978, S. 109-135; Behrens, Manfred/Dieckmann, Walter/Kehl, Erich: Politik als Sprachkampf. In: Holzfeuer, S. 216-265, hier S. 231-237; Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 46-51.

156 „Aus Liebe zu Deutschland die Freiheit wählen. Aufruf des Bundesvorstandes der CDU zur Bundestagswahl 1976“, in: Parteien-Jahrbuch 1976, S. 151-153; für weitere Beispiele ebd., S. 57-60.

157 „Aufruf von Bundeskanzler Helmut Schmidt und dem Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Willy Brandt, zur Bundestagswahl am 3. Oktober 1976“, in: Ebd., S. 148-150.

158 Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1974-1976, Bd. 6. Hrsg. v. Noelle-Neumann, Elisabeth. Wien, München, Zürich 1976, S. 138; Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1976-1977, Bd. 7. Hrsg. v. Noelle-Neumann, Elisabeth. Wien, München, Zürich 1977, S. 119; Kaltefleiter, Werner: Der Gewinner hat nicht gesiegt. Eine Analyse zur Bundestagswahl 1976. In: APuZG 50 (1976), S. 3-35, S. 28; Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 48.

159 Parteien-Jahrbuch 1976, S. 58-60; Toman-Banke, Monika: Die Wahlslogans der Bundestagswahlen 1949-1994. Wiesbaden 1996, S. 261 f., S. 270, S. 281.

in den letzten sieben Jahren“.¹⁶⁰ Nicht zuletzt mit Blick auf letzteren Punkt plakatierte die SPD das Thema „Weiterarbeiten am Modell Deutschland“. Dieser erwies sich zwar als ein „zwiespältiger und deshalb schwer verkäuflicher Slogan, mit einem Beigeschmack von Hochmut und unpopulärer Experimentierfreude“.¹⁶¹ Aber schon zur Zeit des Wahlkampfes wurde das Thema auch im Ausland aufgegriffen – die europäische Ausgabe von *Newsweek* publizierte am 27. September 1976 die Titelgeschichte „Germany: The Model Nation?“, wobei auf der Titelseite eine saturierte deutsche Beamtenfamilie vor dem Eigenheim und dem unübersehbaren Mercedes posierte. In der Folgezeit etablierte sich der Slogan vor allem in einem Teil der sozialwissenschaftlichen Literatur als ein fester Begriff.

Auch wenn das „Modell Deutschland“ mit der SPD in Verbindung gebracht wurde, konnten sich auch Teile der CDU damit identifizieren. Das zeigte sich in der Bundestagsdebatte im Mai 1976, als der Kanzler in seiner Rede wider Erwarten nicht dieses Thema ansprach, obwohl ihm dafür ein umfangreicher Stichwortkatalog vorlag. Offensichtlich hatte sich sein Kontrahent *Rainer Barzel* auf eine andere Rede *Schmidts* eingestellt, denn er redete nun seinerseits lange über das „Modell Deutschland“, das er für seine Partei beanspruchte, wobei er auf die in der Zeit der CDU-Regierungen begründete „Sozialqualität der Bundesrepublik“ verwies. Die sozialliberale Regierung habe nicht nur nichts Neues zu dieser Sozialqualität beigetragen, sondern verspiele sie auch noch durch ihre Politik. Die Pointe bestand darin, dass er dem Kanzler „Plagiat“ vorwarf, nämlich den Begriff „Modell Deutschland“ von ihm selbst und dem jüngst verstorbenen Arbeitgeberpräsidenten *Otto A. Friedrich* übernommen zu haben. Tatsächlich hatten *Barzel* und *Friedrich* in einer vom Wirtschaftsrat der CDU herausgegebenen Schrift von dem „Deutschen Modell einer Sozialen Marktwirtschaft“ gesprochen.¹⁶²

Diesen Vorwurf konnte *Schmidt* nicht so auf sich sitzen lassen. Zur sichtlichen Konsternation seiner Zuhörer wies er darauf hin, dass er seine Gedanken über das „Modell Deutschland“ mit *Otto A. Friedrich*, mit dem „er persönlich eng befreundet“ gewesen sei, in einem Gesprächskreis in der Hamburger Wohnung von *Marion Gräfin Dönhoff* „gemeinsam entwickelt“ habe.¹⁶³ In den Vordergrund seiner Replik stellte *Schmidt* den Gedanken der „sozialen Partnerschaft“: Die Zusammenarbeit der beiden Tarifpartner, „so wie es bei uns in Deutschland in den letzten 25 Jahren mit ungeheurem Erfolg praktiziert worden ist, (ist) in der Tat etwas, das man als Modell bezeichnen könnte“, und zwar im Hinblick auf andere Länder oder „wenn man daran denkt, wie es in der Zukunft weiter ausgestaltet werden muß“. In Deutschland würden eben nicht wie anderswo „jedes Jahr Klassenkampfparolen und Spruchbänder hochgehalten“. Im Gegenteil: „Unsere Arbeitnehmer, ob es Angestellte sind oder Arbeiter oder Beamte, sind im realen Nettoeinkommen, oder in der realen Sicherung ihres Lebensabends – ob es sich um das Gesamtsystem, um das Netz unserer sozialen Sicherung handelt –, sie sind bei diesem Modell, das wir ausgebaut haben und das wir weiterhin vervollkommen wollen, sehr viel besser gefahren als jene, die auf dem Marktplatz regelmäßig aufeinander eindreschen, die stärksten Vokabeln dabei benutzen, aber im realen Ergebnis ihres Sozialproduktes oder des Volkseinkommens oder ihres Reallohnes pro Kopf im Laufe all dieser Jahre weit hinter dem zurückgeblieben sind, was die deutschen Gewerkschaften für die organisierte Arbeitnehmerschaft und für die gesamte Arbeitneh-

160 Wir können natürlich noch Fehler machen. In: DER SPIEGEL Nr. 36 v. 30.8.1976, S. 26-34, hier S. 26.

161 Wahlwerbung: Trick mit der Welle. In: DER SPIEGEL Nr. 39 v. 20.9.1976, S. 27-29, hier S. 29.

162 StenBerBT 7/240 v. 11.5.1976, S. 16854-16865, hier S. 16857; ebd., S. 2.

163 StenBerBT 7/241 v. 12.5.1976, S. 17007 f.

merschaft erreicht haben.“ Es könne keine Rede davon sein, dass die Union „diese Art des sozialen Umgangs miteinander in Deutschland geschaffen hätte“. ¹⁶⁴

In diesen Ausführungen tauchten schon einige der fünf zentralen Grundelemente des „Modells“ auf, mit dem die Partei in den Wahlkampf zog und das in Wahlreden vielfach variiert wurde. ¹⁶⁵ An erster Stelle stand die „erfolgreiche Verständigungspolitik“. Erst diese habe „uns Freunde und Vertrauen in aller Welt gewonnen“, und es zähle zu den „historischen Leistungen“ der beiden sozialdemokratischen Bundeskanzler, dass Deutschland international in einem Atemzug mit Frieden genannt werde. Zweitens, dazu gehörte die „außerordentlich hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ Deutschlands, gemessen an Lebensstandard, Preisstabilität und „Härte“ der D-Mark, welche die „am meisten begehrte Währung in der Welt“ sei – und dies trotz der größten Weltwirtschaftskrise seit den 1930er-Jahren (gemeint war die Rezession des Jahres 1975). Drittens findet sich der Hinweis auf ein dicht geknüpft Netz sozialer Sicherheit, das zu einer „einzigartigen sozialen und politischen Stabilität“ geführt habe und dem einzelnen Sicherheit und Freiheit biete. Viertens wurde genannt eine „konsequente Politik steter Reformen“, die man auch gegen die „Schlafmützigkeit bzw. gezielten Widerstand der Opposition durchgesetzt habe“, und schließlich fünftens, die Garantie „innergesellschaftlicher Solidarität und reale Freiheit des einzelnen“, da, wie es im Hinblick auf die umstrittenen Grundwerte hieß, nur eine „Politik der Solidarität und der Gerechtigkeit [...] jedem Bürger wirkliche Freiheit“ bringe; denn Freiheit für jedermann bedeute auch Freisein von entwürdigenden Abhängigkeiten, von Not und Angst.

Im Mittelpunkt stand ein spezifisch sozialdemokratisches Modell eines „Dritten Weges“ zwischen „Kapitalismus“ und „Kommunismus“, wobei *Schmidt* wohl ganz bewusst darauf verzichtete, vom „Weg des demokratischen Sozialismus“ zu sprechen. ¹⁶⁶ Ein gewisser Hochmut schien hier durch, weil die Bundesrepublik Deutschland als ein wirtschaftliches Musterland und damit als ein Beispiel für andere Länder dargestellt wurde. Tatsächlich vermag man hinter der Rede vom „Modell Deutschland“ Formen eines neuen bundesrepublikanischen Nationalismus erkennen: Der Stolz auf das seit dem Wiederaufbau nach 1945 Erreichte, auf Stabilität, Prosperität, Sicherheit – und nicht zuletzt auf Anerkennung durch das Ausland, wobei für eine ältere Generation der Vergleich mit Großbritannien, dem alten politischen Rivalen, eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte. So bezeichnete das amerikanische *Time Magazine* im Mai 1975 Deutschland als die „erfolgreichste Gesellschaft in Europa“ und die englische Zeitschrift *The Economist* schrieb im März 1976, kein anderes europäisches Mitgliedsland könne sich mit „Deutschlands Kombination von wirtschaftlicher Stärke und innerer politischer Stärke messen“. Das war Balsam auf alte Wunden. ¹⁶⁷

Für Sozialwissenschaftler bestand der Reiz des „Modells Deutschland“ darin, das Spezifische der „politischen Ökonomie“ der Bundesrepublik nicht nur in der Zeit der sozialliberalen Koalition in den Blick zu nehmen. Ins Zentrum rückten die besonderen

¹⁶⁴ Ebd., S. 17008.

¹⁶⁵ Vgl. Parteien-Jahrbuch 1976, S. 41. Der jeweils erste Satz stammt aus der Wahlwerbung; die danach folgenden Ausführungen sind übernommen aus dem Papier „Modell Deutschland“, „Anregungen für mögliche Argumentationslinien“, AdSD, HSAA/10039. Vgl. Dokument 6/59, welches für die Haushaltsdebatte im Bundestag vorbereitet wurde.

¹⁶⁶ StenBerBT 7/240 v. 11.5.1976, S. 16818-16831, hier S. 16831; vgl. auch „Modell Deutschlanda.M.“, S. 5, wo „demokratischer Sozialismus“ handschriftlich eingeklammert wurde, offenbar aber nicht von Schmidt selbst.

¹⁶⁷ Vgl. „Modell Deutschland“, S. 3.; *The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland*. Hrsg. v. Markovits, Andrei S. New York 1982; Paterson, William E./Smith, Gordon: *The West German Model: Perspectives on a Stable State*. London 1981.

deutschen „korporatistischen“ Verflechtungen zwischen Unternehmern, Gewerkschaften und anderen sozialen und wirtschaftlichen Großorganisationen, die Struktur des Sozialstaates, Aspekte der Modernisierung der Volkswirtschaft, der Anti-Inflationskonsens in Verbindung mit Stabilitätspolitik und die Betonung „innerer Sicherheit“. Ende der 1980er-Jahre unterschied der amerikanische Sozialwissenschaftler *Peter Katzenstein* eine „erste Republik“, in der unter der Ägide der „Kanzlerdemokratie“ *Konrad Adenauers* unter anderem mit dem Föderalismus, dem Ausbau des deutschen Sozialstaats und der Montanmitbestimmung wichtige institutionelle Weichenstellungen für eine Kooperation der sozialen Interessen vorgenommen worden seien. Hingegen bestehe das Spezifische der „zweiten Republik“ seit der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre in der Transformation des politischen Systems hin zu einem „kooperativen Föderalismus“. Dieser zeichnete sich nach *Katzenstein* durch eine förmliche Kooperation der großen Verbände aus, wobei er der 1967 geschaffenen „Konzertierten Aktion“, in der sich die großen Verbände trafen, große Bedeutung zuschrieb. In den Mittelpunkt stellte er die staatliche „Orchestrierung von Interessen“ durch Spitzengespräche, zunächst in der „Konzertierten Aktion“ und dann, seit ihrem Ende 1977, durch persönliche, informelle Gespräche des Kanzlers. Die im internationalen Vergleich recht erfolgreiche Steuerung wirtschaftlicher Prozesse unter Einschluss der beteiligten Gruppen machte *Katzenstein* als das zentrale Moment aus.¹⁶⁸

Dass sich dieses „Modell Deutschland“ immer auch in der „Krise“ befand, gehörte zu den beliebten Topoi der sozialwissenschaftlichen Literatur, sei es mit Blick auf den Austritt der Gewerkschaften aus der „Konzertierten Aktion“ 1977, Streiks, Konflikte über die Sozialpolitik oder sei es im Zusammenhang mit der Kritik der Neuen Sozialen Bewegungen an der „sozialdemokratischen Wachstumspolitik“. Der Attacke eines *Heiner Geißler* und mehr noch *Biedenkopfs* an den machtvoll organisierten Interessen stand eine viel größere Zahl von eher dem linken Spektrum zuzurechnenden Autoren gegenüber. Sie machten in diesem korporatistischen Arrangement den Kern des bundesdeutschen Kapitalismus, namentlich der bundesdeutschen Leistungs- und Konsumgesellschaft, aus, von der die qualifizierten Arbeiter und Angestellten am meisten profitierten. Dies geschehe bei gleichzeitiger Ausgrenzung all derjenigen, die nicht den Konformitätsansprüchen entsprächen (und um welche die CDU mit der Neuen Sozialen Frage warb), sei es, weil sie nicht in einem „Normalarbeitsverhältnis“ stünden, sei es, weil sie einen „nichtstandardisierten Konsum“, selbstbestimmte Zeit- und Lebensrhythmen oder alternative Sozialbeziehungen vorzögen; dazu zählten Kritiker auch den

168 Katzenstein, Peter J.: Stability and Change in the Emerging Third Republic. In: Industry and Politics in West Germany. Toward the Third Republic. Hrsg. v. Katzenstein, Peter J. Ithaca, London 1989, S. 307-353. Die Literatur zu diesem Thema ist inzwischen sehr breit. Die beste konzeptionelle Darstellung des politisch-ökonomischen Systems stammt von Scharpf, Fritz W.: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich. Frankfurt a.M. 1987; zur Herausbildung der korporatistischen Tradition in Deutschland vgl. Lehmbruch, Gerhard: Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie. In: PVS 37 (1996), S. 735-751; Lehmbruch, Gerhard/Schmitter, Philippe C.: Patterns of Corporatist Policy-Making. London, Beverly Hills 1982. Von der Debatte über das „Modell Deutschland“ gingen wichtige Impulse aus, die industriellen Beziehungen zu untersuchen, vgl. z.B. Esser, Josef/Fach, Wolfgang/Väth, Werner: Krisenregulierung. Zur politischen Durchsetzung ökonomischer Zwänge. Frankfurt a.M. 1983; Streeck, Wolfgang: Industrial Relations in West Germany: A Case Study of the Car Industry. New York 1984; Müller-Jentsch, Walter: Soziologie der industriellen Beziehungen. Frankfurt a.M. 1986; Esser, Josef/Fach, Wolfgang: Crisis Management „Made in Germany“: The Steel Industry. In: Industry and Politics, S. 221-248.

„moderne[n] Sicherheitsstaat“ mit seiner Beobachtung und dem Ausschluss von Verfassungsfeinden aus dem öffentlichen Dienst.¹⁶⁹

Demoskopen hatten vorausgesagt, dass die CDU/CSU bei der Bundestagswahl 1976 wieder mehr Stimmen als die SPD gewinnen und damit die vor 1972 bestehende Rangfolge unter den Parteien wiederhergestellt würde. Tatsächlich zeichnete sich für die Sozialdemokraten das Ende eines seit 1957 konstant positiven Trends ab: Mit 42,6 Prozent der Stimmen für die SPD, 48,6 Prozent für die CDU/CSU und 7,9 Prozent für die FDP fiel das Ergebnis der Bundestagswahlen 1976 (bei einer Wahlbeteiligung von 90 Prozent) denkbar knapp aus. Auf die Analyse dieser Ergebnisse und die Reflexionen darüber, ob die Parole „Freiheit oder/statt Sozialismus“ den richtigen Konfrontationskurs darstellte, ist hier nicht einzugehen.¹⁷⁰ Die Schlussfolgerung, die der Bundeskanzler aus den Wahlen zog, war eindeutig: Das linke Wählerreservoir war erschöpft, es galt sich auf die Wähler der Mitte zu konzentrieren, „Extratouren“ könne man sich nicht mehr leisten. Dagegen warnte der Parteivorsitzende *Brandt* davor, „gewissermaßen nach rechts“ zu rücken; es werde in den nächsten Jahren eher mehr als weniger Sozialismus geben.¹⁷¹

Mit einer hauchdünnen Mehrheit der sozialliberalen Koalition von nur zehn Sitzen im 8. Bundestag wurde die Regierungsarbeit nicht leichter, zumal die CDU nach der erfolgreichen Bildung der Regierung unter *Ernst Albrecht* in Niedersachsen eine eindeutige Mehrheit im Bundesrat besaß. Der Zwang zum Kompromiss wurde für die beiden Koalitionspartner noch wichtiger als zuvor. Noch am Abend des 3. Oktober verständigten sich SPD und FDP auf das Procedere der Verhandlungen, die schon zwei Tage später begannen. Mehr als alles andere war dies auch eine Geste, mit der die FDP zum Ausdruck brachte, dass sie die Koalitionsdebatten nicht wieder aufleben lassen wollte, zumal der CDU-Vorsitzende *Kohl* mit Blick auf die Zahlen selbstbewusst das Amt des Bundeskanzlers für sich reklamierte.

Während sich die CDU und CSU heftig stritten und es zeitweise so aussah, als gingen die beiden Parteien künftig getrennte Wege,¹⁷² konnten die Koalitionspartner ihre Verhandlungen über das Programm für die 8. Legislaturperiode aufnehmen. Wenig davon drang in die Öffentlichkeit. Von Anfang an zeigte sich dabei eine Auszehrung der gemeinsamen politischen Basis, die auch darauf zurückzuführen war, dass in der vorangegangenen Legislaturperiode wichtige Reformprojekte zum Abschluss gebracht worden waren und im Bereich der Außenpolitik eher die Bewahrung des Erreichten angesagt war. Zumal der sozialpolitische Bereich barg viel Konfliktstoff. Wie *Albrecht Müller* im Bundeskanzleramt zusammenfasste, stand die FDP in der Sozialpolitik viel-

169 Für eine ausgesprochen kritische, teilweise marxistische Sicht vgl. die Arbeiten von Esser, ebd.; Haenschke, Frank: *Modell Deutschland. Die Bundesrepublik in der technologischen Krise*. Reinbek b. Hamburg 1977; Altvater, Elmar: Editorial: „Modell Deutschland“ Anatomie und Alternative. In: *Prokla* 40 (1980), S. 1-13, vor allem Hirsch, Joachim: *Der Sicherheitsstaat. Das „Modell Deutschland“, seine Krisen und die neuen sozialen Bewegungen*. Frankfurt a.M. 1980.

170 Vgl. die ausführlichen Darstellungen und statistische Aufbereitung in *Parteien-Jahrbuch 1976*, S. 74-108. Während die Meinungsforschung vor der Wahl noch der Ansicht war, dass die CDU von dem Slogan „Freiheit und/oder Sozialismus“ profitieren könnte, da sich damit Wechselwähler mobilisieren ließen, distanzierte sie sich davon nach der Wahl, mit dem Hinweis darauf, „daß die Bevölkerung die Wahl zwischen Freiheit oder Sozialismus nicht gerade als das vordringliche Anliegen dieses Wahlkampfes betrachtete“, ebd., S. 168.

171 SPD diskutiert über politischen Standort. In: *SZ* v. 20.10.1976; auch für das Folgende vgl. *Parteien-Jahrbuch 1976*, S. 391-403.

172 Ebd., S. 414-418, hier S. 415; vgl. auch Graeff, Robert: *Der Versuch einer Neuformierung der Opposition: Die Kreuther-Beschlüsse der CSU und ihre Folgen*. In: *Parteien-Jahrbuch 1976*, S. 404-414; Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 63-74.

fach der CDU näher als dem Koalitionspartner: Dieser werde überall da bremsen, wo „sie programmatisch nahe bei der CDU/CSU liegt“, zumal die Opposition einen Koalitionswechsel während der Legislaturperiode anstrebe.¹⁷³ Mehr noch als in den Jahren zuvor war „Konsolidierung“ angesagt. Sozial-, wirtschafts- und finanzpolitische Fragen rückten in den Vordergrund: die „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Konsolidierung der Staatsfinanzen und die finanzielle Sanierung der Rentenversicherungssysteme. Neben Steuersenkungen an der Stelle von Konjunkturprogrammen setzte die FDP stärker als zuvor auf eine Politik der Selbstbeteiligung und der Liberalisierung staatlich regulierter Märkte.¹⁷⁴

Zunächst überschattete aber die Rentenfrage alle anderen Themen. Schon während des Wahlkampfes war die „Sicherheit der Renten“ ein Thema gewesen. Die Ankündigung nach der gewonnenen Wahl, dass die Renten nicht zum geplanten Termin erhöht werden könnten, zog eine Welle des Protestes nach sich und kostete Bundesminister *Arendt* sein Amt.¹⁷⁵ Das „Rentendebakel“ durchkreuzte in jeder Hinsicht den Auftakt der neuen Legislaturperiode: Außergewöhnlich war, dass die Regierungserklärung *Schmidts* mit einer Entschuldigung für die Schwierigkeiten in der Rentenpolitik begann.¹⁷⁶ Neben dem Bekenntnis, den außenpolitischen Kurs fortzusetzen, warb der Bundeskanzler in der gesamten Rede um „vorsichtigen Realismus“ und war ganz offenkundig bemüht, Reformerwartungen zu dämpfen.

2. Nationale Politik und „Sicherheit“ im Zeitalter der Globalisierung

Das Bewusstsein, in einer Zeit neuer Unsicherheiten zu leben, durchzog und beherrschte wie kaum ein anderes Thema die öffentlichen Debatten der 1970er- und frühen 1980er-Jahre. Wenige Bereiche blieben ausgespart: wirtschaftliche und soziale Unsicherheit infolge von Ölpreiskrise und Rezession; die Gefährdung der Inneren Sicherheit durch die Gewaltverbrechen des politischen Radikalismus (oder, wie einige Kritiker argumentierten, durch die Sicherheitsorgane selbst); die Bedrohung des Landes durch einen atomaren GAU; die Gefährdung der äußeren Sicherheit durch nukleare Aufrüstung und eine Wiederbelebung des Kalten Krieges. In den Debatten über Grundwerte und Wertewandel schien eine tiefe Verunsicherung hinsichtlich der Verbindlichkeit gesellschaftlicher und politischer Werte durch. Wohl nicht zufällig erlebte das Genre des „Katastrophenfilmes“ plötzlich eine Konjunktur. Einer der spektakulärsten Kassenerfolge und Wegbereiter dieses Genres, „Der Weiße Hai“ (1975), mit dem sich zugleich die Kultur der kulturellen „Events“ etablieren sollte, thematisiert den Einbruch des Grauens in die scheinbare Normalität des Alltags. Und so wie seither in den Katastrophenfilmen bevorzugt Außererrestrische ihr Unwesen treiben, so war in den aufbrechenden Sicherheitsdiskursen eine wachsende Wahrnehmung neuer weltweiter, durch die Medien vermittelter Zusammenhänge zu beobachten. Der Begriff der

173 AL 5, Albrecht Müller über Chef d. BuKa an BuKa, Überlegungen zum Regierungsprogramm und zur Regierungserklärung, 15.10.1976, AdsD, NL Albrecht Müller/66.

174 Zu diesen Verhandlungen vgl. insbesondere AdsD, NL Albrecht Müller/67-69.

175 Für das Folgende vgl. Parteien-Jahrbuch 1976, S. 391-403; Vgl. auch Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 5.

176 StenBerBT 8/5 v. 16.12.1976, S. 31-52, hier S. 31. Der Kanzler könne damit seine „persönliche Souveränität“ unter Beweis stellen; außerdem könne er damit den zu erwartenden „Oppositionsäußerungen präventiv entgegenwirken“ und verliere nicht die „Glaubwürdigkeit bei der Sachkompetenz“, auch weil er sich auf „veränderte Fakten“ berufen könne. BuKa, Referat 512, Richter, über AL 5, Chef d. BuKa, an Bundeskanzler, 15.12.1976, BArch, B 136/13479.

„Globalisierung“ tauchte zunächst allenfalls am Rande auf, ja er ist in gewisser Weise erst das spätere Produkt dieser Zeit. Die damit bezeichneten Entwicklungen, namentlich die beschleunigte weltwirtschaftliche Integration sowie die Wahrnehmung von Risiken, die nicht mehr national eingrenzbar waren, wurden schon in dieser Zeit verstärkt thematisiert. Dass diese neuen Risiken – der international vernetzte Terrorismus, die globale Wirtschaft, Umweltfragen wie Aspekte nationaler und weltweiter Ungleichheit – auf internationale und weltwirtschaftliche Strukturen und Zusammenhänge zurückzuführen waren, mithin sich die wachsende weltweite „Interdependenz“ beschleunigte, war gängige Münze in den zeitgenössischen Debatten. Diese Interdependenz illustrieren auch die von transnationalen Gruppen, Organisationen und Netzwerken propagierten Debatten: Kaum ein großes Thema in Deutschland, das sich bei näherem Hinsehen nicht als ein intellektueller Import erweist.¹⁷⁷

Die Gefährdung der äußeren, inneren und sozialen Sicherheit Deutschlands war kein neues Thema.¹⁷⁸ Bemerkenswert sind aber die plötzlich aufbrechenden katastrophischen Szenarien: zum einen seitens derjenigen, die das sozialliberale Reformprojekt, das so sehr auf die Gewinnung und Gestaltung der Zukunft gesetzt hatte, in den „Staatsbankrott“ oder beispielsweise in die „demographische Katastrophe“ führen sahen, und welche die damit einhergehenden „utopischen“ gesellschaftlichen Veränderungen beklagten und neue Vorsorgemaßnahmen forderten; zum anderen und bald mehr noch seitens derjenigen, die das Ende der technisch-industriellen Zivilisation und ihre „Selbstvernichtung“ heraufbeschworen. Die dahinter stehende Diagnose der „Vernichtung der Zeitlichkeit der Zukunft“ (*Franz-Xaver Kaufmann*), die im Folgenden zumindest in Umrissen darzustellen sein wird, ist seit jeher der Quell aller Unsicherheitsdiskurse (und nicht zufällig so alt wie unsere Moderne selbst). Das damit einhergehende „Reflexivwerden des Sicherheitsgedankens“ verdeutlicht mehr als alles andere, dass die bestehenden staatlichen und nichtstaatlichen Schutzfunktionen „nicht ohne Weiteres als ‚zuverlässig‘ empfunden“ wurden.¹⁷⁹ Tatsächlich vermag man rückblickend zu erkennen, wie sehr den Bundesdeutschen seit den 1970er-Jahren der optimistische Glaube an die Zukunft abhanden kam und der Diskurs über Unsicherheit zu der regulativen Instanz des öffentlichen und politischen Lebens wurde, und das nicht nur im Bereich der sozialen Sicherung. Das sollte weitreichende Implikationen haben: Es bedurfte neuer Formen der „Verfügbarmachung der Zukunft“, mithin der planenden staatlichen und öffentlichen Sicherheits- und Risikovorsorge, die ein wesentliches Kennzeichen dieser Zeit darstellt.¹⁸⁰ Damit verbunden war eine neue, reflexive Gouv-ernementalität der Sicherheit, die Hand in Hand ging mit der Frage nach dem Umgang mit individuellen und kollektiven Risiken und mit einem wachsenden Bedarf an

177 In der neueren Forschung zur Globalisierung wird die Bedeutung der 1970er-Jahre intensiv debattiert. Unter der umfangreichen Literatur vgl. Castells, Manuel: *The Information Age*, 3 Bde. Malden/Mass. 1997; Borchardt, Knut: *Globalisierung in historischer Perspektive*. München 2001; Bordo, Michael D./Taylor, Alan M./Williamson, Jeffrey G.: *Globalization in Historical Perspective*. Chicago 2003; Suri, Jeremi: *Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Detent*. Cambridge/Mass. 2003.

178 Vgl. dazu auch Conze, Sicherheit.

179 Kaufmann, Franz-Xaver: *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*. Stuttgart, 2. Aufl. 1973, S. 72, S. 341.

180 Im Anschluss an Kaufmann Preuß, Ulrich K.: *Risikovorsorge als Staatsaufgabe. Die epistemologische Voraussetzung von Sicherheit*. In: Staatsaufgaben. Hrsg. v. Grimm, Dieter. Baden-Baden 1994, S. 523-551; Beck, Ulrich: *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt a.M. 1993; Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott: *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt a.M. 1996; Bonß, Wolfgang: *Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne*. Hamburg 1995; Ruck: Sommer, trifft nur einen Teil der Sache.

Beratung durch Experten – Themen, welche auch im Zweiten Kapitel dieses Bandes und in den Längsschnitten behandelt werden.¹⁸¹

2.1 Rezessionen, Strukturwandel und wirtschaftliche Unsicherheit

2.1.1 Die Ölpreiskrise als Zäsur

Die Ölpreiskrise und die weltweite Rezession, welche mit einer Zeitverzögerung im Laufe des Jahres 1974 einsetzte und schnell die nicht Erdöl produzierenden Teile der Welt erfasste, markierte im Bewusstsein der Zeitgenossen und, wie sich zeigen sollte, in den Statistiken und Datenreihen der Ökonomen einen tiefen Einschnitt: „Die ökonomische Welt von 1975 ist mit der von 1973 nur noch wenig vergleichbar“, meinte *Helmut Schmidt* in einer programmatischen Rede zur Außenpolitik.¹⁸² „So, wie es noch 1973 war, wird es nie wieder sein. Das Jahr 1 neuer Zeitrechnung hat begonnen. Was für die Väter die Zeit ‚nach der Währung‘ war, wird für die Kinder die Zeit ‚nach dem Öl‘. Nur ein Unterschied: Von nun an geht es bergab“, war in der Zeitschrift *Der Arbeitgeber* zu lesen. Nicht nur hier mischte sich Ironie mit Sarkasmus, ja man mag fast Genugtuung darüber erkennen, dass der „Rausch aufgeblähter Erwartung“ in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik „zum Rinnsal trister Enttäuschung geronnen“ sei.¹⁸³ In die gleiche Kerbe schlugen viele Publizisten, nicht nur diejenigen, welche eine „Tendenzwende“ postulierten: „Allein 1974 wird die westliche Welt sich noch die Illusion des ungebrochenen Wohlstands bewahren, allein 1974 noch genügend Durchmogeln, Improvisieren, striktes Vorbeidenken. Was vom nächsten Jahr an geschieht, dann alle Jahre wieder, weiß niemand“, war im Oktober 1974 in der Wochenschrift *DER SPIEGEL* zu lesen.¹⁸⁴ Vergleiche mit der großen Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre wurden gezogen. Tatsächlich verzeichnete die Londoner Börse 1973/74 stärkere Kursverluste als damals. Der Dow-Jones-Aktienindex sackte zum ersten Mal seit zwölf Jahren unter die Marke von 600 Punkten und sollte sich erst 1982 dauerhaft von der Baissestimmung erholen. Ähnliche Einbußen von bis zu einem Drittel gegenüber der Zeit vor der Ölpreiskrise mussten auch deutsche Groß- und Kleinaktionäre verbuchen: „Nie war es so billig, westliche Industrieunternehmen zu kaufen – aber niemand will sie haben“, kommentierte *DER SPIEGEL*.¹⁸⁵ Die „Grenzen des Wachstums“ waren das neue Thema. Die große Reverenz, die diesem Bericht des Club of Rome mit seiner malthusianisch geprägten Prognose der Endlichkeit der Ressourcen zumindest rhetorisch erwiesen wurde – wenige Bücher der Zeit wurden so ausgiebig zitiert wie dieses –, war mehr als alles andere ein Zeichen für den Meinungsumschwung und den wachsenden Skeptizismus.¹⁸⁶ „Dreht sich die Geschichte um?“, fragte der

181 *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen.* Hrsg. v. Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas. Frankfurt a.M. 2000.

182 Schmidt, Helmut: Leitgedanken unserer Außenpolitik (17. Jan. 1975). In: *Kontinuität und Konzentration*, S. 226-242, hier S. 238.

183 Heinrichsbauer, Jürgen: Die Hilfe Gottes. In: *Der Arbeitgeber* 26 (1974) H. 1, S. 2.

184 „Wir brauchen die Mobilmachung“. In: *DER SPIEGEL* Nr. 42 v. 14.10.1974, S. 84-103, hier S. 90.

185 Ebd., S. 90.

186 Meadows/Meadows/Zahn u.a., *Grenzen. Zum Einschnitt der Ölpreiskrise und ihrer Folgen* vgl. auch Mazower, Mark: *Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert.* Berlin 2000, S. 467-511; Hobsbawm: *Zeitalter*, S. 503-537.

Wirtschaftshistoriker *Knut Borchardt* mit Blick auf die Debatten über die „Grenzen des Wachstums“.¹⁸⁷

Dieser Verlust von Zukunftsglauben ging einher mit Verunsicherungen, die ihren Ursprung in der wirtschaftlichen Entwicklung hatten. Postuliert man, „daß im Wirtschaftsleben überraschende Veränderungen Unsicherheit erzeugen, so kamen durch die Ölpreisschübe erhebliche Unsicherheitsmomente in das Wirtschaftsleben der Bundesrepublik“, hieß es in einem Bericht des Ifo-Instituts aus dem Jahr 1983.¹⁸⁸ Der Ölpreisschock 1973/74 war heftig, aber zeitlich begrenzt. Schon in der Mitte der Dekade zeigte sich, dass die Industrieländer – ganz im Gegensatz zu den so genannten Entwicklungsländern! – von dem Nachfrageboom der OPEC-Länder profitierten. Das galt in besonderem Maße für die Bundesrepublik Deutschland.¹⁸⁹ Aber kaum war diese erste Krise bewältigt, zog 1979 eine zweite Ölpreiskrise auf, mit dem Unterschied, dass dieses Mal die weltpolitische Konstellation noch ungewisser war und sich mit dem gleichzeitigen Kursanstieg der US-Währung gegenüber der D-Mark (diese hatte bis dahin der Tendenz nach immer an Wert gewonnen) die deutschen Ölrechnungen dramatischer als in den Jahren zuvor erhöhten. Gegenüber dem Ausgangsniveau explodierte der internationale Rohölpreis bis 1981 auf zeitweise über 250 Prozent; auf diesem Niveau pendelte er sich bis etwa 1985 ein, um danach kontinuierlich unter den Stand des Jahres 1974 zu fallen. Aber 1981 mochte es zumindest Pessimisten zeitweise so erscheinen, als ob das wirtschaftliche System kollabieren könnte.¹⁹⁰

Diese zwei Ölpreiskrisen hinterließen mit zwei wirtschaftlichen Rezessionen tiefe konjunkturelle Bremsspuren. Dabei war die bundesdeutsche Entwicklung auf das Engste mit dem Zustand der Weltwirtschaft verknüpft, was in eher provinziellen Perspektiven auf die Dinge gelegentlich übersehen wird. Die Weltproduktion an allen Waren allgemein und speziell an Industriewaren war zwischen 1963 und 1973 um sechs bzw. sieben Prozent jährlich gewachsen, zwischen 1973 und 1982 waren es nur noch zwei bzw. zweieinhalb Prozent. Ein noch besserer Indikator ist der für die deutsche Wirtschaft wichtige Welthandel, der bei allen Warengruppen bis 1973 um jährlich achteinhalb und bei den Industriegütern sogar um elf Prozent gestiegen war, um nun auf drei bzw. 4,5 Prozent zu fallen.¹⁹¹

Ältere nationale und internationale Prognosen, welche das Wachstum der Wirtschaft und der Beschäftigung betrafen – die Rede war von bis zu sechs Prozent –, wur-

187 Borchardt, Knut: Dreht sich die Geschichte um? Denkmodelle für Wachstumsschranken. Ebenhausen b. München 1974.

188 Gerstenberger, Wolfgang unter Mitarbeit von Faust, Konrad u.a., Strukturwandel unter verschlechterten Rahmenbedingungen. Strukturberichterstattung 1983. Berlin, München 1984, S. 5; zur Ölpreiskrise vgl. die ausführliche Darstellung in: Ebd., passim; Yergin, Daniel: Crisis and Adjustment: An Overview. In: Global Insecurity: A Strategy for Energy and Economic Renewal. Hrsg. v. Yergin, Daniel/Hillenbrand, Martin. Boston 1982, S. 1-28; Yergin, Daniel: Der Preis. Die Jagd nach Öl, Geld und Macht. Frankfurt a.M. 1991.

189 Horn, Ernst-Jürgen: Weltwirtschaftliche Herausforderung – Die deutschen Unternehmen im Anpassungsprozeß. Beitrag zum Zweiten Strukturbericht an den Bundesminister für Wirtschaft. Hrsg. v. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Kiel 1983, S. 52-60.

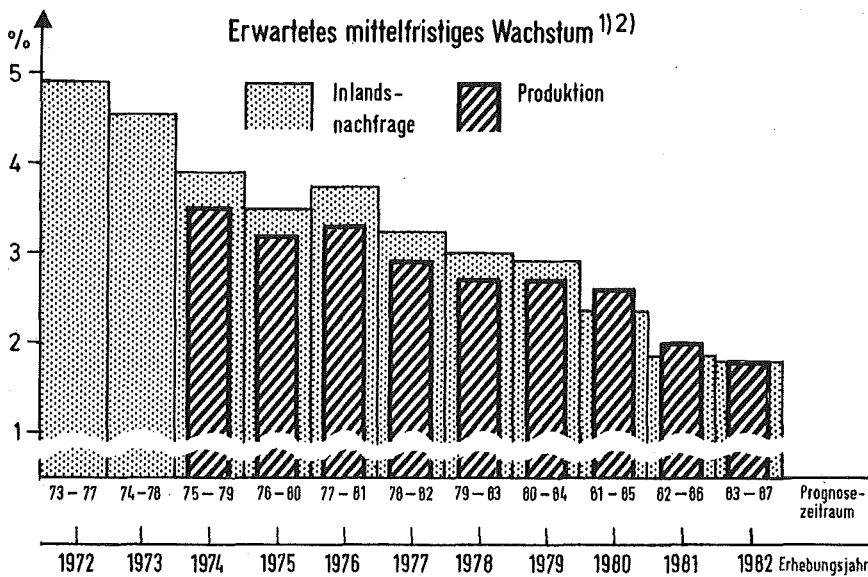
190 Abelshauser, Werner: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München 2004, S. 438 f.

191 Horn, Weltwirtschaftliche Herausforderung, S. 34; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1983. Beiträge zur Strukturforchung 79. Berlin 1984, S. 10-14; Härtel, Hans-Hagen/Thiel, Eberhard: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturbericht 1983. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Hrsg. v. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Hamburg 1983, S. 165-184; für eine zusammenfassende Darstellung vgl. Büttner, Veronika/Heynitz, Achim v.: Weltwirtschaftliche Anpassungsprozesse der Siebziger Jahre im Vergleich: Zur Interdependenz der außenwirtschaftlichen Optionen von Industrie-, Entwicklungs- und Ölexportländern. Ebenhausen b. München 1986.

den binnen weniger Jahre zur Makulatur. Entgegen allen Erwartungen halbierten sich die jährlichen Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1973 und 1980 gegenüber 1960 bis 1973 auf jährlich 2,2 Prozent; im Zeitraum von 1980 bis 1987 betrugen sie nur noch 1,4 Prozent. 1975 und 1981/82 schrumpfte die deutsche Wirtschaft. Schaubild 1 illustriert die veränderten Erwartungen im Bereich des verarbeitenden Gewerbes: Noch 1972 wurde für die kommenden fünf Jahre, also für den Zeitraum 1973 bis 1977, ein durchschnittliches Wachstum der Inlandsnachfrage von real fast fünf Prozent erwartet. Mitte der 1970er-Jahre wurden die Wachstumserwartungen zwar auf drei bis vier Prozent zurückgenommen, um bis 1980 doch immer wieder enttäuscht zu werden. Der zweite Ölpreisschub führte erneut zu einer Reduzierung der Erwartungen. Die andere Seite dieser Entwicklung war, dass die Zahl der Betriebe, die Bankrott machten, wuchs und dass viele Arbeitnehmer zeitweilig Einbußen der (insgesamt aber steigenden) Realeinkommen hinnehmen mussten. Dabei stand das Land im internationalen Vergleich gar nicht einmal so ungünstig da.¹⁹²

Schaubild 1

Absatzerwartungen im verarbeitenden Gewerbe



1) In konstanten Preisen. 2) Durchschnitt der befragten Unternehmen.

Quelle: Gerstenberger, Strukturwandel, 1983, S. 67.

Die neue wirtschaftliche Unsicherheit pflanzte sich wie die sprichwörtliche Wirkung des Flügelschlags der Heuschrecke in der damals zunehmend populären „Chaos-Theorie“ auf vielen Ebenen fort. Damit verbunden waren vielfach schmerzhaft soziale und wirtschaftliche Anpassungsprozesse. Frühere optimistische Zukunftserwartungen mussten an den neuen Realitäten ausgerichtet werden. Das betraf die Wirtschaft ebenso wie die Politik, die ihren Ausgaben wachsende Steuereinnahmen und Vollbeschäfti-

¹⁹² Härtel, Hans-Hagen/Henne, Wolfgang/Keller, Dietmar: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturbericht 1987. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Hrsg. v. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Hamburg 1988, S. 239.

gung zu Grunde gelegt hatten. Davon betroffen waren auch die privaten Haushalte: Die Bedrohung des privaten Wohlstandes hatte 1973/74 schlagartig einen „Käuferstreik“ zur Folge, der sich in einem Rückgang der Konsumnachfrage und einer Zunahme des „Angstsparens“ niederschlug. Die Autohalden der großen Automobilkonzerne waren dafür nur ein Zeichen.

Mehr als alles andere zeigte sich die neue Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt, dessen Verwerfungen, wie Ökonomen nun zunehmend argumentierten, weniger konjunkturelle Ursachen als vielmehr „strukturelle Ursachen“ hatten: Wie alle Länder stand Deutschlands Wirtschaft unter einem globalen Anpassungsdruck, sowohl was die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie als auch was die Löhne betraf. Nicht die zu Beginn der Dekade noch vorhergesagte Knappheit an Arbeitskräften, sondern Arbeitslosigkeit machte sich breit. 1975 stieg die Zahl der Arbeitslosen erstmals seit dem Krieg wieder über eine Million. Diese magische Grenze wurde nur 1979/80 kurz unterschritten; zwischen 1980 und 1983 stieg die Zahl der Arbeitslosen von 889.000 auf 2.258.000, eine Zahl, die in der Folgezeit nur leicht unterschritten wurde. Dabei wussten Experten seit der Mitte der Dekade ziemlich genau zu prognostizieren, dass sich der Stand der Beschäftigung auch mittelfristig nicht fundamental ändern würde. Das war nicht zuletzt auf demographische Entwicklungen zurückzuführen, da die geburtenstarken Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt drängten. Schon 1976 verschob eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg die Möglichkeit von Vollbeschäftigung in weite Ferne.¹⁹³ Denn um bis 1980 Vollbeschäftigung zu erreichen, so die Prognose des Instituts, sei bei Ausländerzahlen von eineinhalb bis zwei Millionen ein jährliches Wirtschaftswachstum von fünf bis sechs Prozent erforderlich; erst danach könne sich aus demographischen Gründen das Wachstumstempo auf dreieinhalb bis vier Prozent verringern, ohne dass dies den dann hohen Beschäftigungsgrad tangieren würde. Selbst Optimisten mochten mit solchen Raten nicht rechnen. Die alternative, nämlich pessimistische Variante ging von einem Wachstum von zweieinhalb Prozent aus, wodurch sich bis 1990 die Zahl der Arbeitsplätze um weitere 1,3 Millionen verringern würde; selbst bei einer „Rückführung der Ausländerbeschäftigung“ auf 1,5 Millionen Stellen bestünde die Gefahr, dass 1990 circa drei Millionen Erwerbspersonen nicht beschäftigt sein würden. Die mittlere Erwartungslinie, die 1976 der Prognose der Bundesregierung entsprach und beispielsweise in die Finanzplanung einging, sah ein Wachstum von viereinhalb Prozent pro Jahr bis 1980 vor.¹⁹⁴ Nach den Prognosen des Instituts für Arbeitsmarktforschung hätte ein Wachstum von viereinhalb Prozent eine Halbierung der Arbeitslosenzahlen bis 1980 bedeutet, mit einer weiteren Besserung in den Jahren bis 1990. Um dieses Ziel zu erreichen, wäre aber eine Reduktion der Ausländerbeschäftigung auf 1,6 Millionen ab 1980 unabdingbar gewesen. Angesichts der vielen jungen ausländischen Arbeitnehmer, die in das ar-

193 Klauder, Wolfgang/Schnur, Peter: Mögliche Auswirkungen der letzten Rezession auf die Arbeitsmarktentwicklung bis 1990. Modellrechnung nach 26 Sektoren und globale Arbeitsmarktbilanz unter alternativen Annahmen. In: Mittel- und längerfristige Arbeitsmarktprojektionen des IAB. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung Bd. 16. Hrsg. v. Klauder, Wolfgang/Kühlewind, Gerhard/Schnur, Peter u.a. Nürnberg 1977, S. 89-126.

194 Eine Projektion, die das Bundeswirtschaftsministerium Anfang 1977 vorlegte, ging in einer oberen (unteren) Variante von einem Wachstum von 4,8 Prozent (4,4 Prozent) von 1975 bis 1980 und von 4 Prozent (3,5 Prozent) zwischen 1980 bis 1990 aus. Buka, Abt. 45, Dr. Krips, betr.: Perspektiven des Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990, 1.2.1977, BAArch, B 136/11653. Eine kürzere Fassung dieses Papiers ging an den Bundeskanzler. Die Ausarbeitung des BMWi liegt mir nicht vor. S. dazu auch Bd. 6 Zweites Kapitel 1.3.1.

beitsfähige Alter hineinwachsen und deren „Arbeitsanspruch nicht unbedingt bestritten werden“ konnte, erschien dies ebenfalls als eine wenig realistische Annahme.¹⁹⁵

Ein geringeres wirtschaftliches Wachstum mit weniger Steuerzahlern und Sozialbeitragspflichtigen hatte weitreichende Folgen für die Spielräume der öffentlichen Haushalte. Die staatliche Finanzplanung ging von einem wirtschaftlichen Wachstum von viereinhalb Prozent aus, was auch Ökonomen zunächst nicht für unrealistisch hielten. Der Wachstumseinbruch in Verbindung mit rückläufigen Steuereinnahmen unterminierte die früheren Ausgabenplanungen. Eine vom Bundeswirtschaftsministerium Anfang 1974 aufgestellte Berechnung zum gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrahmen des Bildungsbudgets bis 1978 vermag die neuen haushaltspolitischen Zwänge zu illustrieren. Bei einem angenommenen Wachstum von 4,4 Prozent konnte man bei einer projektierten Staatsquote von 43,2 Prozent im Jahr 1978 mit Staatsausgaben von fast 500 Milliarden DM rechnen. Reduzierte man die Wachstumsrate auf vier Prozent, musste man Defizite von 9,9 Milliarden DM in Kauf nehmen, bei drei Prozent schon 32,9 Milliarden. Bei einem niedrigeren Staatsanteil von 41,5 Prozent ergab sich bei einem Wachstum von drei Prozent schon ein Haushaltsdefizit von über 51,2 Milliarden DM.¹⁹⁶ Solche Berechnungen hatten weitreichende Implikationen für viele andere Bereiche, insbesondere die Sozialpolitik. Die Kosten der Arbeitslosigkeit, ferner die Einbeziehung neuer Personengruppen in das System der sozialen Sicherung sowie die Dynamisierung in Verbindung mit rückwirkenden Anpassungen vor allem der Rentenleistungen mussten sich bei sinkenden Steuereinnahmen dramatisch auf die öffentlichen Haushalte auswirken. Hinzu kam, dass selbst die expansiven Momente der Sozialpolitik, die prognostizierbar gewesen wären, nicht berücksichtigt worden waren, was in den folgenden Jahren die finanzpolitische Situation noch schwieriger gestalten sollte.¹⁹⁷

2.1.2 Internationale Stabilisierungs- und *keynesianische* Arbeitsmarkt- und Konjunkturpolitik

Das innenpolitische Reformprojekt der sozialliberalen Koalition war eng mit der Außenpolitik verknüpft: Es gelte, „die wirtschaftliche und soziale Stabilität in unseren Ländern zu erhalten und damit die Grundlage für eine funktionierende, handlungsfähige Demokratie zu bewahren“.¹⁹⁸ Dass diese Stabilität durch neue globale Risiken gefährdet sei, war aus dem Munde *Schmidts* 1974/75 wiederholt zu hören. Mit der Verknappung des Öls und der daraus resultierenden Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums schien der „Lebensnerv“ der modernen Volkswirtschaft getroffen, und zwar mit weitreichenden nationalen und internationalen Implikationen.¹⁹⁹ Die Ölversorgung avancierte nicht nur in Deutschland zu einer zentralen Frage der nationalen Si-

195 Buka, Gruppe 45, Dr. Krips an Referat 43, 25.10.1976, betr.: Mögliche Auswirkungen der letzten Rezession auf die Arbeitsmarktentwicklung bis 1990, BArch, B 136/11653.

196 Modellrechnung des BMWi zum gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrahmen des Bildungsbudgets bis 1978, 3.1.1974, BArch, B 136/11653.

197 Vgl. in diesem Bd. 6 Zweites Kapitel 1.3.1.

198 Genscher, Aufgaben, S. 28; Schmidt, Leitgedanken.

199 Czakainski, Martin: Energiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 1980 im Kontext der außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Verflechtungen. In: Energie – Politik – Geschichte. Nationale und internationale Energiepolitik seit 1945. Hrsg. v. Hohensee, Jens/Salewski, Michael. Stuttgart 1993, S. 17-34, hier S. 24.

cherheit. Die Rede war von „Wachstumsstrangulierungen“, die den westlichen Gesellschaften die materiellen Grundlagen zu entziehen drohten.²⁰⁰

Würde der dramatische Rückgang der Weltindustrieproduktion und des Welthandels, der so deutliche Spuren in den einzelnen Volkswirtschaften hinterließ, nicht zu einem „Weltverteilungskampf“²⁰¹ führen, also in einen Kampf um wirtschaftliche Anteile der Industrieländer untereinander wie der Industrie- und Rohstoffländer münden?²⁰² Die höheren Energiepreise rissen nach 1973 in den meisten Ländern (anders als in Deutschland mit seiner starken Exportwirtschaft) riesige Löcher in die Handelsbilanzen. Es war zu befürchten, dass sich die westlichen Industrienationen mit Zollschranken, Importbeschränkungen und Exportsubventionen bis hin zu staatlich finanzierten Arbeitsbeschaffungsprogrammen zu überbieten versuchen würden. Deutliche Ansätze dafür gab es bereits in Italien und Dänemark. Im schlimmsten Fall waren innergesellschaftliche Verteilungskämpfe zu erwarten, die Erinnerungen an die große Weltwirtschaftskrise wachrufen mochten.

Schließlich: Drohte das internationale Kreditsystem unter der rapide wachsenden Schuldenlast einiger Länder nicht aus den Fugen zu geraten und zu kollabieren? Die dramatischen Folgen der Ölpreiskrise für die Entwicklungs- und viele Schwellenländer waren Experten sofort bewusst. Ihre Verschuldung, die in Zahlungsunfähigkeit mündete, entwickelte sich bis zum Beginn der 1980er-Jahre zu einem Pulverfass für das internationale Währungssystem.²⁰³ Viele Indizien summierten sich – zumindest für Pessimisten – zu einem beunruhigenden Gesamtbild: Dem Einbruch der Börsen als Reaktion auf die Ölpreiskrise folgten der Zusammenbruch der amerikanischen Franklin National Bank und wenig später, im Juni 1974, der deutschen Herstatt-Bank. Es handelte sich um den größten deutschen „Bankenkrach“ seit der Weltwirtschaftskrise. In beiden Fällen hatten Devisentermingeschäfte zu dem Desaster geführt. Schon im Jahr zuvor hatten Devisenhändler der Westdeutschen Landesbank ohne Wissen der Vorstandes 270 Millionen Mark „verspielt“.²⁰⁴ Die Ursache des Übels verwies nur auf ein allgemeines Phänomen, das in seinem Ausmaß nach Meinung vieler Beobachter ein neues und damit unkalkulierbares Risiko darstellte: Die Milliardenbeträge, die sich in der Hand der OPEC-Staaten anhäuften, suchten nach Anlagemöglichkeiten und schufen einen neuen volatilen globalen Kapitalmarkt. Mit der weitgehenden Freigabe der Wechselkurse zu Beginn der 1970er-Jahre waren die Chancen für Gewinne gleichermaßen wie für Verluste rapide angestiegen.²⁰⁵ Bald machte man sich Gedanken darüber, was bei einer „drastischen und plötzlichen Reduzierung des Ölpreises passieren würde, vor allem, ob

200 Wie sich dieses außenpolitische Politikfeld formierte, wird deutlich bei Kissinger, Henry A.: *Memoiren*, Bd. 2: 1973-1974. Frankfurt a.M. 1982, S. 998-1046.

201 Schmidt, Leitgedanken, S. 227; ders., Ausarbeitung v. 15.4.1974 (wie Anm. 17), S. 52.

202 Vgl. auch die Beiträge in Strange, Susan/Tooze, Roger: *The International Politics of Surplus Capacity. Competition for Market Shares in the World Recession*. London 1981.

203 Die internationale Schuldenkrise. Ursachen, Konsequenzen, historische Erfahrungen. Hrsg. v. Bernholz, Peter/Gutowski, Armin. Berlin 1986.

204 Bankenkrach: „Die Bilder sind bedrückend“. In: *DER SPIEGEL* Nr. 27 v. 1.7.1974. S. 17-21, hier S. 20; vgl. auch Cooper, Richard N.: *Managing Risks to the International Economic System*. In: *Managing International Risk. Essays Commissioned in Honor of the Centenary of the Wharton School, University of Pennsylvania*. Hrsg. v. Herring, Richard J. Cambridge u.a. 1983, S. 23-74, hier S. 40 f.

205 Yergin, *Crisis*; mit Blick stärker auf die zweite Ölpreiskrise vgl. Strange, Susan: *Casino Capitalism*. Oxford u.a. 1986.

es zu Schwierigkeiten am Eurodollarmarkt und insbesondere bei kleinen Banken zu einem „Domino-Effekt des Abzugs von Einlagen“ kommen könnte.²⁰⁶

Der Bundeskanzler gehörte zu denjenigen, die auf den Zusammenhang zwischen nationaler und internationaler Politik hinwiesen. „Interdependenz“ war neben „Stabilität“ eines seiner Lieblingsworte. Stabilität im Inneren und Stabilität des internationalen politischen Systems könnten nur dann erreicht werden, wenn man die Interdependenzen moderner Volkswirtschaften richtig beurteilte: Die „Kaufkraftentwicklung der anderen, die Konjunktur der anderen, außerhalb unserer Grenzen“, entschieden mit darüber, „ob bei uns Schornsteine schwächer rauchen oder ob sie sogar aufhören zu rauchen“.²⁰⁷ Mit demselben Kredo agierte *Schmidt* auf der internationalen Bühne: Die anarchischen nationalen Interessen gelte es in Formen kollektiver Sicherheit, zu der seit der ersten Ölpreiskrise eben nicht zuletzt wirtschaftliche Sicherheit zähle, einzubinden.²⁰⁸ Deutschland fiel dabei als Makler der unterschiedlichen Interessen eine wichtige Rolle zu, zumal das Land, so *Schmidt* 1977, „in den Augen der Welt de facto wirtschaftlich zur zweiten Weltmacht des Westens aufgestiegen“ sei.²⁰⁹

Vor diesem Hintergrund sind die verschiedenen diplomatischen Initiativen im Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik zu sehen, die *Schmidt* zusammen mit seinem kongenialen französischen Partner Präsident *Valéry Giscard d'Estaing* zielstrebig vorantrieb. Dazu zählten die Bemühungen um eine Internationale Energieagentur, mehr noch das Engagement für eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa und in der Welt. In einer kritischen Phase, als auf Grund der katastrophalen Zahlungs- und Handelsbilanzen fast aller europäischen Staaten zeitweise selbst die Zollunion in Frage gestellt schien, mithin sich jene viel beschworenen „nationalen Egoismen“ auszubreiten drohten, wurden die bisherigen EG-Gipfelkonferenzen in der Form des „Europäischen Rates“ fest etabliert. Die Entscheidung für eine Europäische Währungsunion 1978 war ein weiterer Schritt auf dem Weg zur wirtschaftlichen Integration Europas.²¹⁰ In dieselbe Richtung zielte die mit dem Treffen von Rambouillet im November 1975 maßgeblich vom französischen Präsidenten und dem deutschen Kanzler initiierte wirtschaftsdiplomatische Gipfelpolitik der Industrienationen: Hier wie bei den folgenden Treffen ging es um die kooperative Abstimmung nationaler und internationaler Ebenen im Bereich der Wirtschafts-, Währungs-, Energie- und Handelspolitik. So verpflichteten sich die Vertreter der anwesenden sechs Staaten, nämlich der USA, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Japans und der Bundesrepublik (bei späteren Treffen kam Kanada als siebtes Land hinzu) in Rambouillet darauf, die eigenen wirtschaftlichen Probleme nicht auf Kosten der anderen Staaten zu lösen. Nicht Handelsbeschränkungen, sondern vielmehr die weitere Liberalisierung des Handels sollte angestrebt werden, das war nicht nur hier, sondern auch aus dem Kreise der verschiedensten internationalen und transnationalen Organisationen zu hören. Zu verweisen ist hier auf die GATT-Verhandlungen ebenso wie auf die Treffen des Internationalen Währungsfonds

206 Fernschreiben Auswärtiges Amt an BMF, BMWi und BuKa, 29.7.1975, Betr.: Internationales Finanzsystem und Ölmilliarden, AdsD, HSAA/10084.

207 Schmidt, Leitgedanken, S. 232.

208 Ebd., S. 277.

209 Schmidt, Erwägungen für 1977 (wie Anm. 72), S. 5, AdsD, HSAA/9303.

210 Link, Außenpolitik, S. 286-290; Haftendorn, Helga: Sicherheit und Stabilität. Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschluß. München 1986, S. 90 f., 168 f.

der OECD und der Weltbank.²¹¹ Die Liberalisierung des Welthandels versprach eine wirtschaftliche Stabilisierung.

Auf europäischer Ebene hatte diese Form der Wirtschaftspolitik zugleich eine sozialpolitische Dimension. Schon Ende 1973 umriss die EG-Kommission ein sozialpolitisches Aktionsprogramm, das die Grundlage für Aktivitäten auf den verschiedensten Gebieten bilden sollte und zumindest ein Lippenbekenntnis für Mindestsozialnormen abgab. Es kam zu ersten Aktivitäten beispielsweise im Bereich des Arbeitsschutzes und der Arbeitshygiene, der Gleichstellung von Männern und Frauen, der Freizügigkeit und in diesem Zusammenhang zu Regelungen für die Sicherung der sozialen Rechte von Wanderarbeitern. In der ersten Hälfte der 1980er-Jahre zeichneten sich dann die Konturen einer europäischen Sozialpolitik deutlicher ab.²¹²

Der wichtigste Bereich der europäischen Sozialpolitik in dieser Zeit, die Arbeitsmarktpolitik, war mit der Wirtschafts- bzw. Konjunkturpolitik verflochten. Hier sah sich die Bundesregierung einem beträchtlichen internationalen Druck ausgesetzt. So berichtete Bundesfinanzminister *Apel* im Finanzplanungsrat, dass er bei der Jahresversammlung des Internationalen Währungsfonds in Washington auf wenig Verständnis für die von der Bundesregierung für 1976 angestrebte restriktive Ausgabenpolitik gestoßen sei: Zur Milderung der weltweiten Rezession müsse das Land einen expansiven haushaltspolitischen Kurs steuern.²¹³ Derartige Erwartungen verstärkten sich in der Folgezeit. Auf dem Londoner Weltwirtschaftsgipfel im Mai 1977 sah sich der Kanzler mit der Forderung konfrontiert, Deutschland und Japan müssten stärkere Anstrengungen bei der Belebung der Konjunktur unternehmen. Diese Initiative ging vom englischen Premier *James Callaghan* aus; unterstützt wurde er vom amerikanischen Präsidenten *Jimmy Carter*: Der deutsche wirtschaftspolitische Kurs seit 1974/75 gehe auf Kosten der ganzen Welt. Die nach den USA zweitgrößte Volkswirtschaft müsse zusammen mit den anderen „starken Ländern“, insbesondere mit Japan, aber auch mit der Schweiz, eine verantwortungsvolle Rolle übernehmen und den „schwachen“ Ländern zu einem Anstieg der Beschäftigung verhelfen. Die „schwachen Länder“, die nicht namentlich genannt wurden, zu denen 1977 aber unter anderem England, Frankreich und Kanada zählten, sollten „gezogen“ werden, weil sie angesichts ihrer hohen Inflationsraten und Leistungsbilanzdefizite im Vergleich zu den „starken“ Ländern kaum in der Lage seien, selber eine deutlich expansive Steuerpolitik zu betreiben. Dagegen habe sich die Inflation in den „starken“ Ländern soweit beruhigt, dass diese zum Vorteil aller Staaten den Beschäftigungsgrad erhöhen könnten. Gedacht war somit an eine Arbeitsteilung: Die starken Ökonomien sollten für ein Wachstum der Beschäftigung sorgen, während die „schwachen“ Länder dazu beitragen sollten, ihre hohen Inflationsraten zu senken. Bald sprach man auch in den Medien von der „Lokomotivtheorie“ oder „Lokomotiv-Strategie“, nach der nicht am deutschen Wesen, aber mit Hilfe der

211 Putnam, Robert D./Bayne, Nicholas: *Hanging Together. The Seven-Power Summits*. Cambridge/Mass. 1984; Gowa, Joanne: *Bipolarity and the Postwar International Economic Order*. In: *Industry and Politics*. Hrsg. v. Katzenstein, S. 33-50; James, Harold: *Rambouillet*. 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft. Stuttgart, Mannheim 1997.

212 Frerich, Johannes/Frey, Martin: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*. Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit. München, Wien 1993, S. 431-459; s. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 17.

213 BMF, Ergebnisniederschrift der 29. Sitzung des Finanzplanungsrates am 8.9.1975, S. 2, BArch, B 102/235078.

deutschen Konjunktur die Welt genesen werde. Die Rede von großen öffentlichen Investitionsprogrammen machte die Runde.²¹⁴

Der deutsche Bundeskanzler war ein umworbener Mann. In London versprach *Schmidt* zwar alles zu tun, um 1977 in Deutschland ein Wirtschaftswachstum von fünf Prozent zu erreichen. Als dieses Ziel im Laufe des Jahres in weite Ferne rückte, wuchs auf ihn der Druck „gegenzusteuern“; denn eine stärkere Absicherung des Wachstumszieles sei nicht nur für die deutsche Beschäftigungsentwicklung, sondern in Anbetracht des ökonomischen Gewichts der Bundesrepublik auch für die gesamte Gemeinschaft wichtig, hieß es in der EG-Gruppe zur Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik.²¹⁵

Der Bundeskanzler zweifelte nicht an der Notwendigkeit internationaler konjunkturpolitischer Initiativen und dem deutschen Beitrag daran. Deutlich wird das im „Marbella Papier“ vom April 1977, worin er einem engeren Kreis der Partei seine Vorstellungen erläuterte: Der bevorstehende Londoner Weltwirtschaftsgipfel müsse „die Schaffung einer für einen allgemeinen Beschäftigungsanstieg ausreichenden internationalen Nachfrage, vor allem nach Investitionsgütern, zur gemeinsamen Aufgabe der weltwirtschaftsführenden Regierungen machen“. Den USA, Japan, der Bundesrepublik, aber auch Frankreich, den Beneluxstaaten und anderen Staaten wies *Schmidt* die Aufgabe zu, „unter Vermeidung zusätzlicher Geldschöpfung eine gleichzeitige Investitionswelle auszulösen“. In Wahrheit komme es „nach der Enttäuschung über die Weltwirtschaftslage Ende 1976 auf weltweite Gleichzeitigkeit und Gleichgerichtetheit der Investitionsprogramme der großen Industrienationen und ihrer Finanzierungen an. Anders wäre ein weltweiter Aufschwung nicht zu erzielen“. Ein isoliertes deutsches Vorgehen würde international nur von begrenzter Wirkung sein, ja Deutschland laufe dann Gefahr, von der internationalen Wirtschaftskrise eingeholt zu werden; damit drohten deutsche Initiativen zu verpuffen – mit den vorhersehbaren Folgen für den Bundeshaushalt.²¹⁶

Auf der anderen Seite wusste er (nicht nur) in London viele Argumente vorzubringen, die gegen eine internationale Konjunkturpolitik sprachen: Die strukturelle Arbeitslosigkeit der westlichen Länder dürfe nicht mit klassischer zyklischer Arbeitslosigkeit verwechselt werden; die Inflation sei „eine Hauptursache der Arbeitslosigkeit“, hieß es im Londoner Schlusskommuniqué, das auf deutsches Drängen um diesen Satz ergänzt worden war; die Investitionslücke und nicht die Feinsteuerung von Nachfrage sei das Problem; die „Lokomotivtheorie“ überschätze die Wirksamkeit des internationalen Multiplikator-Effekts von Konjunkturprogrammen; und nicht zuletzt dürften die in ihrer Wirtschaftspolitik unentschlossenen und ausgabefreudigen Regierungen auf diese Weise nicht über die Runden gerettet werden.²¹⁷ Andere warnten davor, dass man sich auf diese *keynesianische* internationale Arbeitsteilung – fragwürdig, wie sie aus Sicht der Mehrheit der deutschen Wirtschaftssachverständigen ohnehin war – nur auf Kosten der wirtschaftlichen und politischen Stabilität einlassen könne.²¹⁸ Das entsprach

214 Putnam/Bayne, *Hanging Together*, S. 69-72; Carr, *Schmidt*, S. 175 f.; Gebert, Dietmar u. Scheide, Joachim, Vorbericht zum Projekt: Die Lokomotiven-Strategie als wirtschaftspolitisches Konzept – Argumente und Gegenargumente –, Institut für Weltwirtschaft, (Manuskript) Kiel 1977, BArch, B 136/11611.

215 BMWi, Schlecht, an Chef d. BuKa, Schüler, 12.9.1977, betr.: Konsultation des Konjunkturprogramms in der EG-Gruppe zur Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik, BArch, B 136/11638.

216 Schmidt, *Erwägungen für 1977*, (wie Anm. 72), S. 29 f., S. 32. Die Unterstreichungen wurden von mir weggelassen.

217 Putnam/Bayne, *Hanging Together*, S. 70.

218 Gebert u. Scheide, Vorbericht (wie Anm. 214), S. 38, *passim*.

Schmidts Kritik an der englischen Labour-Regierung und mehr noch der an *Jimmy Carter*, dem er unter anderem ein Versagen in der Energiepreispolitik vorwarf.²¹⁹

Bis zum Bonner Weltwirtschaftsgipfel am 16./17. Juli 1978 schien sich *Schmidt* bis zuletzt gegen das konjunkturpolitische Ansinnen der versammelten Staatsmänner zu wehren. Nach langen Verhandlungen gelang auf Grund des hinhaltenden deutschen Widerstandes erst am letzten Tag eine gemeinsame Resolution. Darin verpflichtete sich die Bundesrepublik, „substantielle Maßnahmen“ zu unternehmen, um eine erhebliche Stärkung der Nachfrage und eine höhere Wachstumsrate von bis zu einem Prozent des Bruttosozialproduktes zu erreichen. Im Gegenzug musste *Carter* Maßnahmen zur Einschränkung der Öleinfuhr zusagen.²²⁰

Der konjunkturpolitische Kurswechsel von einer restriktiven hin zu einer expansiven Fiskalpolitik war von weitreichender Bedeutung. Denn damit wurde nach Meinung einer großen Mehrheit der Ökonomen eine Weiche in die falsche Richtung gestellt – und das nicht nur infolge des Drucks aus dem Ausland. Die Motive der Regierung waren alles andere als klar. So haben 1983 die beiden amerikanischen Politikwissenschaftler *Robert D. Putnam* und *Nicolas Bayne* auf der Grundlage von Zeitzeugeninterviews die These aufgestellt, Bundeskanzler *Schmidts* demonstrativ an den Tag gelegte Ablehnung eines deutschen Beitrags zur internationalen Konjunkturpolitik sei eher Pose gewesen. „The simple myth, then and now, is that a reluctant government, led by a reluctant Chancellor was forced to this unwise step by overwhelming international pressure.“²²¹ Der internationale Druck sei *Schmidt* gerade gelegen gekommen, denn er habe nun das tun müssen, was er ohnehin befürwortete, aber aus innenpolitischen Gründen entweder für zu kostspielig oder für nicht realisierbar hielt. Dafür spricht in der Tat einiges.²²² Darüber hinaus verwiesen die beiden Autoren auf einen anderen Zusammenhang. Denn zur gleichen Zeit wurden Pläne zur Schaffung einer Europäischen Währungsunion debattiert, die man im Juli 1978 in Bonn ebenfalls der Öffentlichkeit präsentierte: Fiskalische Stimuli seitens Deutschlands, so *Putnam* und *Bayne*, waren gewissermaßen ein Kompensationsgeschäft für die monetäre Disziplin, die den anderen Staaten für die Bildung der Währungsunion abverlangt wurde.²²³

2.1.3 Strukturwandel der Wirtschaft und der Beschäftigung

Nicht nur Ökonomen debattierten, wie der Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums zu erklären war. Während einige argumentierten, dass man nach 1973 zum „klassischen Wachstumszyklus“ zurückgekehrt sei – auch zwischen 1913 und 1948 wuchs die Weltproduktion langsam – und dass sich darin ein fundamentaler Strukturwandel der Wirtschaft niederschlage, gab es eine viel größere und rasch wachsende Zahl von Ökonomen, die dieses Argument vielleicht nicht ganz verneinten, aber die „politischen Blockaden“ und „Strukturprobleme“ der Volkswirtschaft höher bewerteten oder ganz

219 Dabei ging es ganz wesentlich um Fragen der Dollarschwäche mit ihren Implikationen auch für den deutschen Export, vgl. Wiegrefe, Klaus: Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Berlin 2005, bes. S. 208-225.

220 Putnam/Bayne, *Hanging Together*, S. 92-94; Wiegrefe, *Zerwürfnis*, S. 243-250.

221 Putnam/Bayne, *Hanging Together*, S. 86; für das Folgende vgl. auch ebd., S. 86-94.

222 Vgl. Bd. 6 Zweites Kapitel 1.3.1.

223 Putnam/Bayne, *Hanging Together*, S. 85 f.

in den Vordergrund stellten.²²⁴ Dabei wurden, meist implizit, die beiden Dekaden vor dem ersten Ölpreisschock (ebenso wie die Jahre zwischen 1898 und 1914 mit überdurchschnittlichem Wachstum) als Messlatte einer möglichen und wünschenswerten Entwicklung herangezogen.

Auch vor diesem Hintergrund ist das große Interesse für den „Strukturwandel der Wirtschaft“ zu sehen. Die Frage war, welche früheren Trends sich fortsetzten und welche Brüche es gab. Das für Wirtschaft wie Politik gleichermaßen Beunruhigende an der wirtschaftlichen Entwicklung der 1970er-Jahre war, dass, gemessen an früheren Jahren, die Zahl der „Verlierer“ dieses Wandels rascher anstieg als die Zahl der „Gewinner“. Einen Eindruck der unterschiedlichen Entwicklung in den Industriesektoren gibt das vom Ifo-Institut angefertigte Schaubild 2.²²⁵ Der besondere Wert dieser auf den ersten Blick nicht ganz leicht verständlichen Aufstellung liegt darin, dass in ihr die Zäsur der beiden Ölpreisschocks deutlich zum Ausdruck kommt. Kein Wirtschaftsbereich konnte sich der deutlichen Verlangsamung des Wirtschaftswachstums nach 1973 entziehen. Wie stark diese Abweichung gegenüber den Vorjahren war, lässt sich am Verlauf der (Trend-)Linie sehen: Sie läge bei Null, wenn sich der Wachstumstrend der Jahre 1960 bis 1974 in den Jahren danach bis 1981 fortgesetzt hätte. Der negative Ausschlag misst in anderen Worten den Wachstumseinbruch; besonders deutlich wird er zum einen im Bereich der chemischen Industrie mit ihrer hohen Erdölabhängigkeit²²⁶ und zum anderen im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe. Insgesamt machte sich im industriellen Gewerbe die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums stärker bemerkbar als im Dienstleistungsbereich.

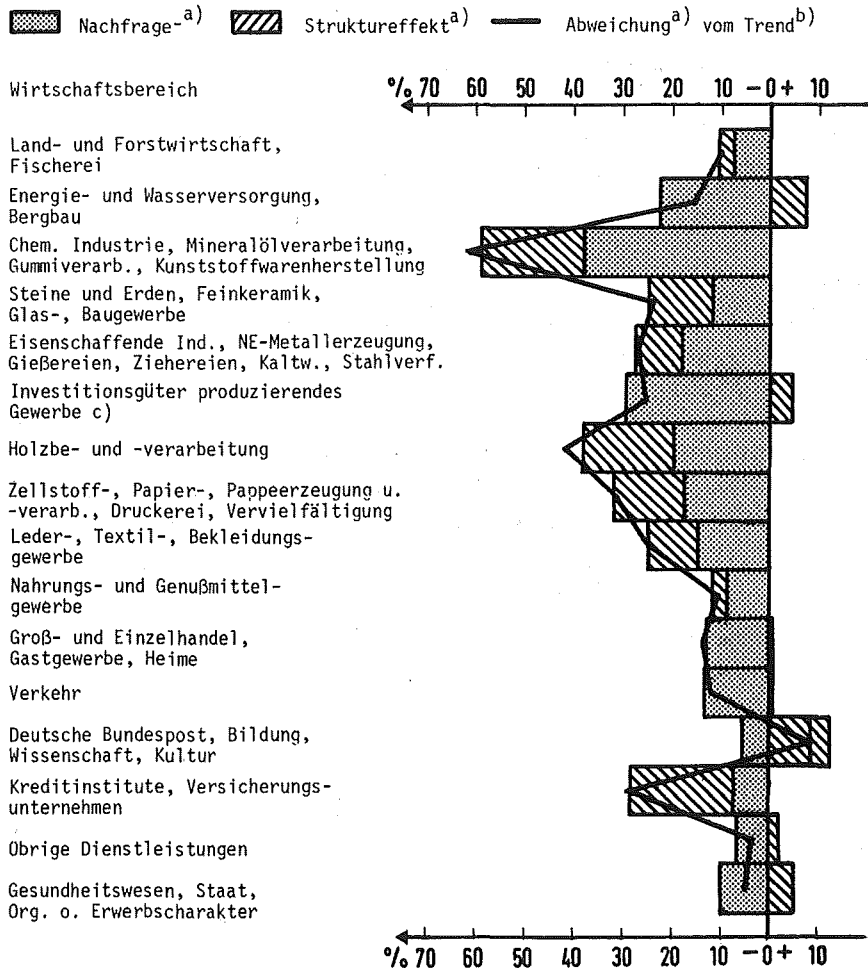
224 Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, bes. S. 420-423. Letzteres steht im Mittelpunkt von Giersch, Herbert/Paqué, Karl-Heinz/Schmieding, Holger: *The Fading Miracle: Four decades of Market Economy in Germany*. Cambridge 1992; Schmidt, Klaus-Dieter: *Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen*. Hrsg. v. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kieler Studien Bd. 185. Kiel 1984.

225 Gerstenberger, Wolfgang unter Mitarbeit von Faust, Konrad u.a., *Strukturwandel*, S. 83-90.

226 Vgl. auch Erker, Paul: *Vom nationalen zum globalen Wettbewerb. Die deutsche und amerikanische Reifenindustrie im 19. und 20. Jahrhundert*. Paderborn 2005, S. 660-667. Dass globale Zahlen wenig über die konkrete Entwicklung einzelner Firmen sagen, wird deutlich in: *Die BASF. Eine Unternehmensgeschichte*. Hrsg. v. Abelshauser, Werner. München 2003.

Schaubild 2

Sektorale Wirkungen der Wachstumsschwäche



- a) In % der Bruttowertschöpfung in Preisen von 1976 der Wirtschaftsbereiche im Durchschnitt der Jahre 1979-81.
- b) Berechnet unter der Annahme, daß sich der Wachstumstrend des realen Bruttosozialprodukts im Zeitraum 1960-74 bis 1981 fortgesetzt hätte.
- c) Stahl- und Leichtmetallbau, Maschinenbau, Büromaschinen, ADV-Geräte, Straßenfahrzeug-, Schiff-, Luft- und Raumfahrzeugbau, Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik, EBM-Warenherstellung, Musikinstrumente, Spielwaren u.a.

Quelle: Gerstenberger, Strukturbericht, 1983, S. 87

Die Berechnungen des Ifo-Instituts unterschieden zwischen einem Nachfrage- und einem Struktureffekt. Der Nachfrageeffekt zeigt an, in welchem Umfang sich die Produktionsentwicklung in einem Industriezweig allein aus der Verlangsamung der gesamtwirtschaftlichen Expansion erklären lässt und inwiefern der jeweilige Zweig nach 1973 den gleichen fundamentalen Angebots- und Nachfragebedingungen wie in den 1960er-Jahren gegenüberstand. Der Struktureffekt illustriert dagegen, wie sich nach 1973 die fundamentalen Bedingungen für den besagten Wirtschaftszweig im Vergleich

zur Zeit davor verbesserten bzw. verschlechterten.²²⁷ Konkret heißt das, dass beispielsweise der gesamte Investitionsgüterbereich zwar wie alle anderen Zweige von der Nachfrageeinbuße betroffen war, aber dass sich seine relative Position durch einen zumindest geringen positiven Struktureffekt verbesserte – ganz im Gegensatz beispielsweise zur chemischen Industrie oder mehr noch zum Sektor der (Wohnungs-) Bauwirtschaft, wo die negativen Struktureffekte infolge der Sättigungstendenzen beim Straßen-, Schul- und Krankenhausbau, rückläufiger Industriebautätigkeit, durch „Wohnungshalten“ und gestiegene Baukosten besonders stark und hartnäckig zum Tragen kamen.

Auffallend in Schaubild 2 ist das Wachstum des öffentlichen Sektors. Die im Vergleich zu den 1960er-Jahren höheren Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie die hohen staatlichen Investitionen im Bereich der Bundespost (mit ihrem damaligen Fernmeldemonopol) erklären den „positiven Struktureffekt“ in diesem Bereich. Der Gesundheitssektor ist ein Beispiel dafür, dass sich dahinter auch hartnäckige Probleme verbergen konnten; denn der scheinbar positive Effekt ist im Zusammenhang mit der „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ zu sehen, wobei es eine offene Frage war, wie und ob sich die Qualität der Versorgung in den Jahren nach 1973 signifikant verbesserte.

Hinter diesen Zahlen verbarg sich eine Entwicklung, die nicht neu war. Bemerkenswert ist vielmehr die starke Beschleunigung schon früher sichtbarer Tendenzen, insbesondere die Erosion des in Deutschland im internationalen Vergleich traditionell außerordentlich starken produzierenden industriellen Sektors. Hier war nur das Ausmaß der Veränderung neu. Neben der Landwirtschaft, dem Bergbau und der Textilindustrie gerieten nun vor allem Betriebe im Bereich der Eisen- und Stahlindustrie unter Druck und konnten vielfach nur durch öffentliche Subventionen vor dem Kollaps gerettet werden. Ähnliches gilt für den Schiffsbau, der sich schon seit den späten 1950er-Jahren in einem scharfen Wettbewerbskampf gegenüber asiatischen Produzenten befand und dessen Anteil sich von 14,9 Prozent der Weltproduktion 1972 auf gerade noch 4,9 Prozent 1982 reduzierte. Andere Branchen wie die Textil-, Uhren-, Schuh- und optische Industrie konnten dagegen nicht mit öffentlichen Geldern rechnen.²²⁸

Das heißt nicht, dass im produzierenden Gewerbe nur „Sklerose“ vorgeherrscht und es keine expandierenden Zweige gegeben hätte. Im Gegenteil. Die Diversifizierung der deutschen industriellen Produktion und ihre Anpassung an globale Märkte fand viel Beachtung – zumal im Ausland. Das gilt auch für Teile der „alten Industrie“ wie die Stahlindustrie. Kennzeichen der neuen Produktionsmethoden war nicht so sehr die billige Massenproduktion, sondern die Herstellung von hochwertigen Spezialprodukten, mit denen sich große wie mittelständische Firmen auf den Weltmärkten flexibel positionieren konnten. „Post-Fordismus“ war das Schlagwort, mit dem dieser Prozess bald beschrieben wurde.²²⁹ Die Automobilindustrie ist dafür ein gutes Beispiel. Nach einer

227 Für die komplizierten Berechnungsmodi vgl. Gerstenberger, Wolfgang unter Mitarbeit von Faust, Konrad u.a., Strukturwandel, S. 83-89; s. auch Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 3.

228 Vgl. auch Süß, Dietmar: Kumpel und Genossen. Arbeiterschaft, Betrieb und Sozialdemokratie in der bayerischen Montanindustrie 1945 bis 1976. München 2003; Lindner, Stephan: Den Faden verloren. Die westdeutsche und die französische Textilindustrie auf dem Rückzug (1930/45-1990). München 2001.

229 Vgl. Piore, Michael J./Sabel, Charles F.: Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft (engl. The Second Industrial Divide. Possibilities of Prosperity). Berlin 1985 und den Überblick bei Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 432-436. In den theoretischen Debatten der politischen Ökonomie spielt der Begriff eine etwas andere Rolle; für einen Überblick vgl. Deppe, Frank/Dörre, Klaus: Klassenbildung und Massenkultur im 20. Jahrhundert. In: Arbeiter im 20. Jahrhundert. Hrsg. v. Tenfelde, Klaus. Stuttgart 1991, S. 726-771.

akuten Krisenphase konnte sie unmittelbar nach dem Ölpreisschock wieder Fuß fassen und trieb zu Beginn der 1980er-Jahre den „Exportmotor“ an. Zum Inbegriff dieser Veränderung wurde der 1973/74 schwer angeschlagene VW-Konzern, der mit seinen neuen Modellen „Golf“ und „Passat“ weitere Marktanteile gewinnen konnte. Ähnlich erfolgreich waren die Papier- und Kunststoffbranche und diejenigen Industrien, die im Bereich der Elektrotechnik, des Maschinenbaus und der Luftfahrtindustrie neue Märkte erobern konnten oder hochspezialisierte Nischen auf den Weltmärkten bedienten. Gerade das „deutsche Modell“ industrieller Arbeitsbeziehungen, der beruflichen Qualifikation und der Sozialpolitik schien manchen Beobachtern viele Vorteile zu bieten.²³⁰

Dennoch: Der Wandel war tiefgreifend und ist im Hinblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Die Richtung der Veränderungen deutete auf eine weitere Erosion der bestehenden Wirtschaftsstrukturen der klassischen industriellen Arbeitsgesellschaft hin, welche Deutschland seit über hundert Jahren wirtschaftlich und sozial geprägt hatte: Nach der großen Rezession 1981/82 entfiel nur noch ein Viertel der Wachstumszweige auf Branchen des primären Sektors (Landwirtschaft und Bergbau), des sekundären Sektors (Energiewirtschaft, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe) sowie auf die eng mit der Warenproduktion verbundenen Teile des tertiären Sektors (Handel und Transport). Fast drei Viertel des Wachstumssektors bestanden dagegen inzwischen aus privaten und öffentlichen Anbietern von Dienstleistungen.²³¹ Zu nennen sind hier Finanz- und Versicherungswirtschaft, Bildung und Wissenschaft, Verlagswesen und Rundfunk/Fernsehen ebenso wie die Sozialversicherung, die Unternehmensberatung oder die Reinigungsdienste und Fuhrunternehmer, die aus den Betrieben in die Hand von Dienstleistern ausgelagert wurden. Die Fragen, welche in den zeitgenössischen Debatten auftauchten, lauteten: Warum wuchs der Dienstleistungsbereich nicht schneller? Verlor Deutschland im Bereich der Hochtechnologien – Datenverarbeitung, Mikroelektronik, Biotechnologie – im internationalen Wettbewerb den Anschluss, oder konnte es mithalten? War die Bundesrepublik auf dem Weg in eine „Dienstleistungsgesellschaft“?

Der industrielle Strukturwandel hatte für den Arbeitsmarkt weitreichende Folgen. Verlierer dieser Entwicklung waren hauptsächlich Arbeiterinnen und Arbeiter in Industrie, Handel und Gewerbe. Ihre Zahl ging im Zeitraum von 1973 bis 1982 um rund zwei Millionen zurück, wobei ein überproportional großer Teil davon ungelernete Männer und Frauen, darunter wiederum überproportional viele ausländische Beschäftigte, waren. Diese Gruppe war besonders von der Arbeitslosigkeit bedroht, entweder, weil ihre Firmen in Konkurs gingen, oder weil, was eine weit größere Rolle spielte, ihre Arbeitsplätze durch neue hoch moderne, bald elektronisch gesteuerte Produktionsmethoden „wegrationalisiert“ wurden. Bezeichnenderweise gab es in vielen Sparten einen Facharbeitermangel. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit war entgegen weitverbreiteter Annahmen weniger auf eine dramatisch gestiegene Zahl der jährlichen Entlassungen

230 Die Strukturberichterstattung hat diese unterschiedliche Entwicklung einzelner Industriezweige ausführlich dargestellt, vgl. insbesondere Gerstenberger, Wolfgang unter Mitarbeit von Faust, Konrad u.a., Strukturwandel. Bei dieser Darstellung handelte es sich ursprünglich um einen separat veröffentlichten Hauptband, dem waren vier materialreiche Nebenbände beigelegt, die an anderer Stelle veröffentlicht wurden, vgl. Ifo, Studien zur Strukturforchung, 4 Bde. München 1983. Unter der umfangreichen Literatur zum Strukturwandel einzelner Wirtschaftszweige vgl. u.a. die Aufsätze in Katzenstein, Peter J.: Policy and Politics in West Germany: The Growth of the Semisovereign State. Philadelphia 1987; Streeck, Wolfgang: Successful Adjustment to Turbulent Markets: The Automobile Industry. In: Industry and Politics. London 1989, S. 113-156. Studien zu einzelnen Sektoren insb. Lindner: Faden; Feldenkirchen, Wilfried: Siemens. Von der Werkstatt zum Weltunternehmen. München 2003.

231 Härtel/Henne/Keller, Analyse, S. 67-80.

zurückzuführen, sondern darauf, dass es an ausgesprochenen Wachstumssektoren fehlte, die diese freigesetzten Arbeitskräfte hätten aufnehmen können.²³²

Demgegenüber wuchs im selben Zeitraum im tertiären Sektor die Zahl der Erwerbstätigen um 1,3 Millionen, und dies trotz intensiver Rationalisierung im Bereich der Verwaltung.²³³ Infolge des Ausbaus der Verwaltungsapparate quer durch alle Wirtschaftsbereiche und der Zunahme der Beschäftigung beim Staat waren vor allem die Gruppen der Angestellten und Beamten Gewinner des Strukturwandels. Das Gesicht Deutschlands änderte sich: Nicht „Blaumänner“, sondern Sakkos und Anzüge dominierten vielerorts das Straßenbild. Gleichzeitig veränderte sich die Rede über Arbeit seitens derjenigen, die als Angestellte und Beamte beschäftigt waren. Für die aufbrechenden Debatten über den „Wertewandel“ waren diese Veränderungen ebenso wichtig wie für die über die „Krise der Arbeitsgesellschaft“.²³⁴

Drei eng miteinander verbundene Aspekte der zeitgenössischen Diskussion über den Strukturwandel und die damit einhergehende Arbeitslosigkeit sind im Zusammenhang dieses Bandes von besonderem Interesse. Erstens argumentierten viele Ökonomen, dass „zu hohe Löhne“ nicht zuletzt in Verbindung mit lohnbezogenen Sozialabgaben für die Strukturschwäche der Wirtschaft verantwortlich gemacht werden müssten. Zweitens rückte die Frage in den Mittelpunkt, ob infolge staatlicher Regulierungen – im Bereich der Telekommunikation nicht weniger als im Gesundheitsbereich – nicht „Wachstumschancen vergeben werden“.²³⁵ Eng damit verknüpft war drittens die Frage nach den Folgen der Regulierung von (Arbeits-)Märkten durch die Sozialpolitik und das Arbeitsrecht. Die Dienstleistungen für private Haushalte wuchsen vergleichsweise geringfügig – oder allenfalls in der Schattenwirtschaft. Deutschland galt als „Entwicklungsland“ in Sachen Dienstleistungen. Auch wenn sich dafür vielfältige nicht-ökonomische Gründe wie das vorherrschende konservative Familienideal anführen ließen, rückte in Kreisen der Wirtschaft der Sozialstaat in den Mittelpunkt der Kritik: Die soziale und rechtliche Konstruktion von „Normalarbeitsverhältnissen“ galt als Behinderung; der Sozialstaat schaffe für Arbeitslose eine Barriere gegen die Aufnahme „minderwertiger“ und schlecht bezahlter Arbeiten, wobei die vergleichsweise hohen Löhne in den subventionierten Industriezweigen Stein des Anstoßes waren.²³⁶ Den in den 1980er-Jahren oft beschriebenen, von der Stahlkrise betroffenen, gewerkschaftlich organisierten amerikanischen Facharbeiter, der nach einer Übergangsphase betrieblicher und staatlicher Unterstützung entweder den „Job“ bei einer Tankstelle annahm oder in den Süden des Landes zog, wo er für viel weniger Geld eine neue Arbeit fand, gab es in Deutschland in dieser Form nicht.²³⁷ Die Sozialpläne sahen eine andere Lösung vor, unter anderem, indem sie jüngere gegenüber älteren Beschäftigten privilegierten und Letztere der Obhut der Sozialversicherung übergaben. Die bald aufbrechenden und nicht mehr verstummenden Debatten über die „Zumutbarkeit“ der von

232 Das HWWA-Institut kam auf der Grundlage von Berechnungen zum Schluss, dass die jährlichen Nettofreisetzung zwischen 1973 und 1980 nur um 30.000 über das langfristige Niveau von 250.000 stiegen, während die Nettozugänge kontinuierlich von 360.000 auf 150.000 abnahmen, vgl. ebd., S. 79 f.

233 Vgl. z.B. Oberbeck, Herbert/Baethke, Martin: Computer and Pinstripes: Financial Institutions. In: *Industry and Politics*, S. 275-303; Baethge, Martin/Oberbeck, Herbert: *Zukunft der Angestellten*. Frankfurt a.M. 1986.

234 Schedl, Hans/Vogler-Ludwig, Kurt: *Strukturverlagerungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor. Zur Rolle der Dienstleistungen in der arbeitsteiligen Wirtschaft*. Ifo-Studien zur Strukturforschung 8. München 1987; Abelshauser: *Wirtschaftsgeschichte*, S. 302-314; vgl. auch unten in diesem Beitrag 2.2.2.

235 So die Überschrift Schmidt, *Strukturbericht 1983*, S. 133.

236 Vgl. z.B. Härtel/Thiel, *Analyse*, S. 227; Horn, *Weltwirtschaftliche Herausforderung*, S. 156.

237 Nussbaum, Bruce: *The World after Oil: The Shifting Axis of Power and Wealth*. New York 1983, S. 254.

Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern zu leistenden Arbeit verweist auf einen anderen Aspekt dieses Phänomens und dieser Auseinandersetzungen.

Konnte man internationale Wirtschaftsstrukturen von einschränkenden Hemmnissen befreien und gleichzeitig die bestehenden nationalen Schutzmechanismen aufrechterhalten? Mussten nicht Reformen in Angriff genommen werden, damit die nationalen Volkswirtschaften im internationalen Wettbewerb mithalten konnten?²³⁸ Mit solchen von neoliberalen Ökonomen aufgestellten Fragen setzte in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre mit voller Wucht die Globalisierungsdebatte ein und gewann im Zuge der weltweiten, wiederum durch die Ölpreiskrise ausgelösten Rezession nach 1980 an Gewicht.

2.1.4 „Modernisierung der Volkswirtschaft“

Ein amerikanischer Ökonom spottete 1983, dass Deutschland die „besten Produkte des 19. Jahrhunderts“ produziere, da es bei den neuen „Zukunftsindustrien“ der Mikroelektronik nicht mehr mithalten könne; schon aus diesem Grund prognostizierte er eine ökonomische Hinwendung zur Sowjetunion, da dieses Land immer noch danach strebe, überhaupt die Produkte des 19. Jahrhunderts herzustellen.²³⁹ Das war sarkastisch und pointiert zugespitzt, zudem leicht abschätzig, aber die Topoi waren in der deutschen Debatte nicht unbekannt und stießen auf Resonanz: Die deutsche Handelsbilanz wies zu Beginn der 1980er-Jahre erstmals seit vielen Jahren ein Defizit auf. Der Wert der D-Mark fiel gegenüber dem amerikanischen Dollar, was sich in der Handelsstatistik mit einem sinkenden Anteil Deutschlands am Welthandel niederschlug.²⁴⁰ Der Eindruck des drohenden Rückstandes verstärkte sich, zumal Deutschland im Hochtechnologiektor Weltmarktanteile an die expandierenden asiatischen und nordamerikanischen Märkte verlor.²⁴¹

Mehr als zuvor rückten damit zu Beginn der 1980er-Jahre die „strukturellen“ Schwächen und Defizite der deutschen Wirtschaft und der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik in den Blick. Einen wichtigen Anteil an diesen Debatten hatte die Strukturberichterstattung der fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute, welche 1978 vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragt wurden, Strukturveränderungen und -tendenzen der bundesdeutschen Wirtschaft sowie die Wechselwirkungen zwischen strukturellen Veränderungen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung herauszuarbeiten. In diesem Zusammenhang sollten die „Auswirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, sowie die Entwicklung konkreter Überlegungen für deren Abbau und effizienzsteigernde Umgestaltung“ dargestellt werden.²⁴² Die ersten „vorläufigen Gutachten“ lagen 1980 vor; weitere Berichte folgten 1983, 1988 und 1991. Es handelte sich um breite, empirisch fundierte Darstellungen der bundesdeutschen Wirtschaft, wobei die Ölpreiskrise in der Regel als wirtschaftliche Zäsur eines Neuanfangs

238 Vgl. z.B. Schmidt, Strukturbericht 1983, S. 124-132.

239 Nussbaum, World, S. 83.

240 Dass man sich dabei auch arm rechnen konnte, zeigt die Tatsache, dass der Wertverlust der D-Mark gegenüber dem Dollar nach 1979 oft nicht berücksichtigt wurde.

241 In der Strukturberichterstattung sind diese Veränderungen gut dokumentiert; Neumann, Wolfgang/Uterwedde, Henrik: Industriepolitik. Ein deutsch-französischer Vergleich. Opladen 1986, S. 155-163.

242 Ebd., S. 104 f.

eingeführt wurde. Die Beobachtung wirtschaftlicher Vorgänge gewann mit der Strukturberichterstattung zweifellos eine neue Qualität.²⁴³

Wenn in den Gutachten der großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute eine aktive „Strukturpolitik“ angemahnt wurde, dann meist im Sinne von tiefgreifenden Reformen: Rückzug des Staates aus der Wirtschaft, Senkung der „konsumtiven Ausgaben“ des Staates, Förderung der Kapitalbildung der Unternehmen, Abbau der Subventionen wie der Sozialpolitik. Im Zusammenhang mit den sozialpolitischen Handlungsfeldern im Zweiten Kapitel dieses Bandes wird darauf noch zurückzukommen sein. Wie schon gezeigt, verdichtete sich auf breiter Front der Eindruck, dass es sich bei dem statistisch messbaren Wachstumseinbruch seit 1973 nicht nur oder nicht nur primär um ein konjunkturelles Problem handelte.²⁴⁴ Die „weltwirtschaftlichen Strukturanpassungen“ erforderten Bereinigungen ganz anderer Art, war besonders seit 1977 immer deutlicher zu hören. Die „Selbstregulierung“ wirtschaftlicher Prozesse werde durch staatliche Akteure und die Politik behindert.

Der Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums an die Forschungsinstitute war zweifellos auch ein Mittel, um die weitergehenden Initiativen im Umfeld der SPD und hauptsächlich des Forschungsministeriums zu bremsen, die unter dem Schlagwort „Modernisierung der Volkswirtschaft“ eine „aktive staatliche Strukturpolitik“ forderten. Der Mannheimer Parteitag der SPD hatte hier Akzente gesetzt: Der Orientierungsrahmen '85 propagierte die Kombination von „Forschungs-, Innovations-, Berufsbildungs-, Arbeitsmarkt-, Rohstoff- und Energiepolitik“, wobei ebenso an eine regionale wie sektorale Strukturpolitik wie an die Aufstellung eines Bundesstrukturplanes gedacht war: „Entscheidend wird sein, ob es uns gelingt, durch planmäßige und vorausschauende Industriepolitik eine stetige wirtschaftliche Entwicklung zu bewirken und insbesondere die für weiteres Wachstum erforderlichen zusätzlichen öffentlichen und privaten Investitionen zu ermöglichen“, so der Berichterstatter *Peter von Oertzen* in seinem Einleitungsreferat in Mannheim.²⁴⁵ Die Reformer, die sich den Slogan „Modernisierung der Volkswirtschaft“ auf die Fahnen schrieben (und dabei gelegentlich gebannt auf Japan blickten), wiesen der staatlichen Forschungspolitik eine wichtige Rolle zu. „Forschungspolitik muß sich als richtungsweisende, antizipative Strukturpolitik begreifen, die gleichzeitig Anreize für neue Investitionen schafft“, lautete das Kredo des Sozialwissenschaftlers *Fritz Scharpf* und des profilierten Parlamentarischen Staatssekretärs *Volker Hauff*, der nach dem Wechsel von Forschungsminister *Matthöfer* ins Finanzministerium 1978 die Leitung des Ministeriums übernahm.²⁴⁶ Anknüpfend an den österreichischen Ökonomen *Josef Schumpeter* argumentierten sie, dass wichtige Basisinnovationen und Technologien, welche die Antriebskraft für den wirtschaftlichen Aufschwung der Bundesrepublik nach dem Krieg darstellten – Radio, Fernsehen, Automobil – in der Zwischenkriegszeit und früher entwickelt worden waren. In diesem Bereich waren nicht neue Innovationen, sondern allenfalls Verbesserungen zu erwarten. Das

243 Die gelegentlich befremdliche Herangehens- und Argumentationsweise sowie die redundante Länge der Hauptberichte und der vielen (Neben-)Bände, welche vielleicht auch die Folgen öffentlicher Subventionen für wissenschaftliche Institutionen illustrieren, sind hier nicht zu thematisieren.

244 S. auch Bd. 6 Zweites Kapitel 1.1.3.

245 Oertzen/Ehrenberg/Ehmke, Orientierungsrahmen, S. 89.

246 Hauff, Volker/Scharpf, Fritz W.: Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik. Köln 1975, S. 8. Die beiden Autoren haben sich zu diesem Thema vielfach geäußert, vgl. Hauff, Volker: Damit der Fortschritt nicht zum Risiko wird. Forschungspolitik als Zukunftsgestaltung. Stuttgart 1978; Hauff, Volker: Politik als Zukunftsgestaltung. Reden und Aufsätze 1972-1976. Karlsruhe 1978; Scharpf, Fritz W.: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt a.M. 1973.

galt mehr noch für die älteren Industriezweige des Schiffbaus und der Stahlindustrie. Angesichts der inzwischen ausgereiften Technologien und begünstigt durch niedrige Löhne drängten die industriellen Schwellenländer insbesondere Asiens erfolgreich in diese bisher von den industriellen Kernländern dominierten Marktsegmente. Diese Entwicklung sei nicht rückgängig zu machen, und die Bundesrepublik mit ihrem im internationalen Vergleich sehr hohen Industrieanteil müsse sich auf diese veränderte Lage einstellen: „Wo in der technologischen Stagnation die Produktion in den Industrieländern nicht mehr rentabel ist, da können auch Investitionsanreize das Wirtschaftswachstum nicht mehr nachhaltig fördern; und wo der Punkt der Marktsättigung erreicht ist, da können auch Steuererleichterungen die Nachfrage nach industriellen Konsumgütern nicht erheblich verstärken.“²⁴⁷ Wo es sich um Produkte handelte, die in den Entwicklungsländern gleich gut und ökonomisch sinnvoller produziert werden könnten, sollte sich die Bundesrepublik nicht durch kostspielige Subventionen und Importrestriktionen gegen eine Produktionsverlagerung sperren. Im Gegensatz zu einer Strategie, die auf Erhaltung und Konservierung der bestehenden wirtschaftlichen Struktur hinausliefe, müsse mit Hilfe einer aktiven Strukturpolitik der industrielle Wandel beschleunigt werden. Die Frage war, ob wieder ein Schub neuer Basisinnovationen auftreten würde. Der Ausgangspunkt war dementsprechend die Reflexion über den absehbaren Strukturwandel. Die Aufgabe besonders der Forschungspolitik war es demnach, diesen Anpassungsprozess zu fördern, denn nur eine selektive, auf hoch produktive Wirtschaftssektoren konzentrierte Industriepolitik konnte demnach die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik sichern. Dazu zählte erstens die Spezialisierung in den Bereichen, in denen die deutsche Industrie ihre Stärken aufwies, wie das im Maschinenbau, in der Elektrotechnik und der chemischen Industrie der Fall war. Gefördert werden mussten zweitens die Wirtschaftszweige der „zweiten industriellen Revolution“, der Datenverarbeitung und des Informationssektors. Ziel war eine bessere Umsetzung von Grundlagenforschung in „einführungsreife Technologie“. Notwendig war ein umfassendes Programm der Forschungsförderung; denn „heute allein aus fiskalischen Gründen die Forschungs- und Wissenschaftsaufwendungen unserer Gesellschaft zu beschneiden, heißt für morgen strukturelle Arbeitslosigkeit zu programmieren“.²⁴⁸ Die „soziale Einbettung der Modernisierung“ war die andere Seite dieser Strategie: Humanisierung der Arbeitsbedingungen, Qualifizierung der Arbeitnehmer und Technikfolgenabschätzung.²⁴⁹

Derartige Argumente, die auf der Idee beruhten, dass der Staat die Weichen für die Zukunft stellen könne und müsse, waren vielen wegen ihres planerischen Beigeschmacks suspekt. Bei aller Ablehnung ist aber nicht zu übersehen, dass seit Beginn der 1980er-Jahre die Forschungsförderung auf Länderebene vorangetrieben wurde und ein heftiger regionaler Wettbewerb um Ressourcen zur Industrieförderung begann. Vornehmlich die Landespolitiker schrieben sich die „Schaffung von Arbeitsplätzen“ auf die Fahne. Industrie und Gewerkschaften nahmen mit dem Hinweis auf Erhaltung

247 Hauff/Scharpf, Modernisierung, S. 44; vgl. in diesem Zusammenhang auch Stolper, Wolfgang F.: Schumpeters Theorie der Innovation. In: Ifo-Studien. Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung 1982, S. 239-270.

248 Hauff/Scharpf, Modernisierung, S. 118.

249 Neumann/Uterwedde, Industriepolitik, S. 101.

oder Schaffung von Arbeitsplätzen Subventionen gerne in Anspruch.²⁵⁰ Hier eröffnete sich für den in die Wirtschaft intervenierenden Staat ein ganz neues Betätigungsfeld, mit wichtigen langfristigen Implikationen nicht nur für die Staatsfinanzen, sondern auch für die Verzahnung von Wirtschaft und Politik.

Die Schwierigkeiten, die einer Umsetzung des Konzepts der „Modernisierung der Volkswirtschaft“ im Wege standen, waren vielfältig und sollen hier nur kurz benannt werden. Es fehlte nicht nur eine „zukunftsorientierte und realistische strukturpolitische Zielkonzeption“²⁵¹, sondern auch ein Konsens über den anzustrebenden Wandel. Selbst wenn man nicht auf traditionelle Industriezweige wie Stahl, Schiffsbau und Textilindustrie, sondern auf „nachindustrielle“ Industrien setzte, gab es zahlreiche Fragen: War die Subventionierung der Luft- und Raumfahrtindustrie oder ein Projekt wie der Aufbau einer europäischen Flugzeugindustrie Erfolg versprechend oder eine ineffiziente Vergeudung knapper Mittel? Die Atomenergieforschung (mit dem schnellen Brutreaktor als Milliardengrab) verschlang neben der Luft- und Weltraumforschung fast 60 Prozent der öffentlichen Aufwendungen. Korrekturen waren auf Grund der Widerstände der Industrie und der jeweiligen Abteilungen der Ministerien nur schwer durchzusetzen. Diese Erfahrung sollte nach 1982 auch die konservativ-liberale Regierung machen. Subventionen, welcher Art und für wen auch immer, hatten die Tendenz, Bestandssubventionen zu werden, wie es in der Landwirtschaft und im Bergbau schon lange der Fall war und wie es sich für andere Sektoren wie die Werft- und Stahlindustrie abzeichnete. Ein Kenner der Materie kommt zu dem Schluss, dass die sektorale Verteilung der öffentlichen Zuwendungen für Forschung und Entwicklung rückblickend zunächst keine signifikante Schwerpunktverschiebung hin zu „Schlüsseltechnologien“ erkennen lasse. Erst seit 1979/80 war ein Umdenken zu beobachten, erst jetzt gelang es, „die Verselbständigungstendenzen in der Großforschung aufzubrechen und die Industrie in neue Fördermodalitäten einzubinden“; die Förderung der Mikroelektronik und der Biotechnologie wurde stärker betont.²⁵² Die seit 1977 gegen viele Widerstände propagierte, dezentralisierte Förderung von Technologieprojekten gewann an Gewicht, und zwar bei gleichzeitigem Rückzug des Forschungsministeriums aus der inhaltlich-selektiven Steuerungsrolle. Nach dem Regierungswechsel 1982 wurde dieses seit 1977 sukzessiv eingeführte Förderungskonzept offensiv als „subsidiäre“ Forschungspolitik propagiert. Auf der Strecke blieb die ursprünglich geforderte „soziale Einbettung“ des technologischen Wandels.²⁵³

250 Vor allem aus dem BMWi hagelte es Kritik an den Reformern im Forschungsministerium: Der Strukturwandel sei nicht planbar und steuerbar, schon gar nicht durch staatliche Instanzen. Auf der Ebene der politischen Auseinandersetzungen war, was kaum überraschen mag, dann auch schnell die Rede von „staatlichem Dirigismus“ oder „sozialistischer Wirtschaftspolitik“. Diese Kritik am Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) verstummte auch nicht nach dem Regierungswechsel 1982, was darauf hindeutet, dass diesem Streit nicht zuletzt auch unterschiedliche Aufgabenstellungen und Interessendivergenzen der Ressorts zu Grunde lagen, vgl. Neumann/Uterwedde, Industriepolitik, S. 68. Die politische Führung müsse „die Weichen in die Zukunft“ stellen, meinte der baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth auf dem Kongress der Landesregierung Baden-Württemberg mit dem Titel „Zukunftschancen eines Industrielandes/Neue Strukturen unserer Gesellschaft“ mit Blick auf die Herausforderungen, denen die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb ausgesetzt war, vgl. ebd. S. 99, S. 230, S. 235 f.

251 Hauff/Scharpf, Modernisierung, S. 113.

252 Stucke, Andreas: Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums. Frankfurt a.M., New York 1993, S. 214 f.; vgl. auch Trischler, Helmuth/Bruch, Rüdiger v.: Forschung für den Markt. Geschichte der Fraunhofer-Gesellschaft. München 1999, S. 151-170.

253 Stucke, Institutionalisierung, S. 171-175; Neumann/Uterwedde, Industriepolitik, S. 206; s. auch Bd. 6 Viertes Kapitel.

2.2 Sicherheit in der (post-)industriellen Gesellschaft

2.2.1 Auf dem Weg in eine „postmaterielle“ Gesellschaft?

Demoskopen konnten mittels Umfragen messen, was auch ohne dieses Hilfsmittel leicht erkennbar war: Welchen Bereich der Gesellschaft man auch betrachtete, ob Sexualität, Partnerschaft und Familie, die Einstellung zu Ordnung, Arbeit und Autorität oder das Verhältnis zu Staat und Nation, in Bezug auf jedes dieser Themen ließen sich tief greifende Veränderungen des Verhaltens feststellen. Dieser Wandel war nicht auf einzelne Gruppen beschränkt, sondern hatte offenbar weite Teile der Gesellschaft erfasst. Dabei war in den 1970er-Jahren alles andere als klar, ob man am Ende oder noch mitten in dieser Entwicklung stand.

Die professionellen Beobachter der Gesellschaft, die Soziologen, setzten sich seit langem mit diesen Veränderungen – der Ausweitung des Bildungssektors, dem Anwachsen des tertiären Sektors, dem Schrumpfen und der „Entproletarisierung“ der Arbeiterschaft – auseinander. Die Gesellschaft als ein System sozialer Ungleichheit, das auch ungleiche Bildungschancen festschrieb, fand große Beachtung und wurde statistisch und grafisch beschrieben. Für die Sozialpolitik waren die diesen Gesellschaftsdiagnosen zu Grunde liegenden Modelle von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Auf breiter Front begann eine Kritik dieser produktionszentrierten Perspektive: Die Organisation und Produktion von Wissen und damit neue soziale Gruppen und Interessen spielten in modernen Gesellschaften eine immer größere Rolle, argumentierte der Amerikaner *Daniel Bell* in seinem einflussreichen Buch über die „postindustrielle Gesellschaft“.²⁵⁴

Den soziologischen Arbeiten fehlte bemerkenswert lange eine Begrifflichkeit, mit der sich jene Phänomene, die dann seit Mitte der 1970er-Jahre explizit als „Wertewandel“ konzeptionalisiert und thematisiert wurden, hätten beschreiben lassen können. Konkret bestand die Herausforderung darin, subjektive Wertorientierungen und unterschiedliche Habitusformen – Einstellungen, Werte und „Identitäten“, Letzteres ein Begriff, der in dieser Zeit populär wurde – von Individuen und Gruppen angemessen zu berücksichtigen.²⁵⁵ Die Lebensstil- und Lebensstilmilieuforschung setzte in Deutschland erst am Ende des hier untersuchten Berichtszeitraums ein, bezeichnenderweise parallel zu einer kulturalistischen Wende in den Sozial- und Geisteswissenschaften.²⁵⁶

Ein Zeitphänomen der 1970er-Jahre ist die umfassende Selbstthematisierung der Gesellschaft über Werte und deren Wandel, welche im Zusammenhang mit der

254 Eine Geschichte der Soziologie in den 1970er-Jahren liegt bisher nicht vor. Zu den älteren Forschungstraditionen vgl. Nolte, Paul: Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert. München 2000; Bell: Postindustrielle Gesellschaft. Zur Forschung, die sich mit sozialer Schichtung und Ungleichheit beschäftigt, vgl. Bolte, Karl Martin: Von sozialer Schichtung zu sozialer Ungleichheit. Bericht über ein Forschungsprojekt der frühen 50er Jahre und einige seiner Weiterwirkungen. In: Zeitschrift für Soziologie 15 (1986), S. 295-301; für einen Überblick der Ergebnisse dieser Forschungstradition vgl. Geißler, Rainer: Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Zwischenbilanz zur Vereinigung, mit einem Beitrag von Meyer, Thomas, 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Opladen 1996. Eine sozialgeschichtliche Darstellung der Veränderungen bieten unter anderem Mooser, Josef: Arbeiterleben in Deutschland 1900-1970. Klassenlagen, Kultur und Politik. Frankfurt a.M. 1984; Stüß, Kumpel.

255 Autoren, auf die man dabei zurückgreifen konnte, waren z.B. Roland Barthes, Thorstein Veblen, Pierre Bourdieu.

256 Für einen Überblick vgl. Müller, Hans-Peter: Sozialstruktur und Lebensstile. Der neuere theoretische Diskurs über soziale Ungleichheit. Frankfurt a.M. 1992; Georg, Werner: Soziale Lage und Lebensstil. Eine Typologie. Opladen 1998; Kruke, Anja: Der Kampf um die Deutungshoheit. Meinungsforschung als Instrument von Parteien und Medien in den Siebzigerjahren. In: Afs 44 (2004), S. 293-326.

„Grundwertedebatte“ in einem wichtigen Aspekt schon angeschnitten wurde. Dass Werte so sehr in den Vordergrund rückten, war für viele irritierend, Symptom weitreichender Veränderungen, deren Ursachen unterschiedlich beurteilt wurden. Viele, zumal konservative Beobachter, verorteten sie in der durch die Studentenbewegung – erst viel später sprach man dann von der „Generation der 68er“ – ausgelösten Kulturrevolution, die einherging mit einer „Umgründung der Bundesrepublik“.²⁵⁷ Andere suchten die Ursprünge des Wandels in der Dynamik wirtschaftlicher Modernisierung und insbesondere der Entfaltung der modernen Konsumgesellschaft. Dass diese Entwicklung tief in allen westlichen Gesellschaften eingebettet war, postulierte der amerikanische Soziologie *Ronald Inglehart* erstmals in einem Aufsatz 1971, dann in einem sehr erfolgreichen Buch 1977. Mit Blick auf den Vormarsch von „postmaterialistischen“ Werthaltungen, die – so seine apodiktische Prognose – in allen westlichen Industriegesellschaften zu einer postmateriellen Gesellschaft führen würden, diagnostizierte er eine „stille Revolution“.²⁵⁸ So bahnbrechend seine Thesen waren, so schlicht war der methodische Ansatz: Er wertete Meinungsumfragen aus, wobei von ihm die Präferenz für Politikziele wie „Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Lande“ und „Kampf gegen die steigenden Preise“ als Indikatoren für „materialistische“ Wertpräferenzen, dagegen Präferenzen für Politikziele wie „Mehr Einfluss der Bürger auf die Entscheidung der Regierung“ und „Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung“ als „postmaterialistische“ Einstellungen gewertet wurden. Zwischen diesen Polen gab es ein Mittelfeld von Personen, die unterschiedliche Kombinationen dieser Politikziele vorzogen. Auf der Grundlage dieser Umfrageergebnisse rückte *Inglehart* generationelle Erfahrungen prononciert in den Vordergrund: Eine jüngere Generation, die Mitte der 1970er-Jahre zwischen 15 und 24 Jahre alt war, den Zweiten Weltkrieg nicht mehr erlebt hatte, unter den Bedingungen der Prosperität groß geworden war, konnte als Hauptexponent „postmaterialistischer“ Politikziele identifiziert werden; innerhalb dieser Kohorte ließen sich wiederum speziell diejenigen ausmachen, welche eine höhere schulische und universitäre Ausbildung hatten. Ökonomische Sicherheit, materieller Wohlstand und öffentliche Ordnung – die mit materiellen Wertpräferenzen identifiziert werden konnten – waren für diese Personengruppe eher sekundär, weil sie diese Formen der Sicherheit als selbstverständlich hinnahm: Nicht Knappheit organisierte von Jugend an das Bewusstsein dieser Kinder des Wohlstands, sondern Aspekte wie Lebensqualität und intellektuelle und ästhetische Selbstverwirklichung. Dieser Wandel war nach Ansicht des Autors nicht zu stoppen, sondern vollzog sich quasi naturwüchsig: Da, so eine zentrale Annahme, derartige Wertpräferenzen in den Erfahrungen der Kinder- und Jugendzeit angelegt würden und über das Leben hin weitgehend konstant blieben, aber zugleich immer neue Generationen in die Wohlstandsgesellschaft hineinwuchsen, war nach *Inglehart* absehbar, dass die Gruppe der „Postmaterialisten“ in der Zukunft überwiegen werde. Dahinter verbarg sich unübersehbar ein „postmaterialistisch“ angehauchtes Entwicklungs- und Fortschrittspathos. Denn war die Durchsetzung dieser neuen Wertpräferenzen nicht zugleich ein Abgesang auf den Konservatismus „von gestern“, dem

257 Görtemaker, Geschichte, S. 475-686.

258 Inglehart, Ronald: The Silent Revolution in Europe: Inter-Generational Change in Post-Industrial Societies. In: American Political Science Review 65 (1971), S. 991-1017; Inglehart, Ronald: Wertwandel in den westlichen Gesellschaften. Politische Konsequenzen von materialistischen und postmaterialistischen Prioritäten. In: Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel. Hrsg. v. Klages, Helmut/Kmieciak, Peter. Frankfurt a.M., New York 1979, S. 279-315. Zu älteren deutschen Erhebungen vgl. bes. Meulemann, Heiner: Werte und Wertewandel. Zur Identität einer geteilten und wieder vereinten Nation. Weinheim, München 1996, bes. S. 76-78, S. 118; Meulemann bietet auch eine gute kritische Analyse der Thesen von Inglehart.

Ruhe, Ordnung und soziale Sicherheit wichtiger waren als Selbstverwirklichung? *Inglehart* lieferte nicht nur eine Beschreibung, sondern auch eine Begründung für die wie Pilze aus dem Boden schießenden so genannten Neuen Sozialen Bewegungen: Die überwiegend „postmaterialistischen“ Einstellungen ihrer Mitglieder schienen – zumindest auf den ersten Blick – seine Diagnose zu bestätigen.

Nicht so sehr die Beschreibung des Phänomens des Wertewandels an sich, sondern allenfalls *Ingleharts* Bewertungen, Erklärungen und Prognosen (und nicht zuletzt der ihm vorausseilende Ruf, ein neues Forschungsfeld begründet zu haben) erregten vielfach die Gemüter. In Deutschland waren es bezeichnenderweise eher konservative Autoren, allen voran *Peter Kmieciak* und *Helmut Klages*, die zu dieser Zeit dasselbe Feld beackerten.²⁵⁹ Im soziologischen Jargon der Zeit bemühte sich der Speyerer Soziologe *Klages* um eine Klassifizierung von Menschentypen auf einer Skala der „KON-Werte(n) und -Dispositionen“:²⁶⁰ auf dem einen Pol Menschen, die konservativ, konform, konventionell waren, Selbstkontrolle, Pflicht sowie Anpassung betonten und auf eine instrumentelle Daseinsvorsorge setzten; auf dem anderen Pol Menschen mit „non-KON-Dispositionen“, bei denen Selbstaktualisierung, partizipatorisches Engagement und idealistische Daseinsgestaltung vorherrschten. Innovativ war, dass *Klages* und seine Mitautoren frühzeitig simple Dichotomien wie materialistisch vs. postmaterialistisch, liberal vs. autoritär, asketisch vs. hedonistisch als zu sehr vereinfachend verwarfen und den Akzent auf die möglichen Mischformen setzten. Tatsächlich gibt es keinen Grund, den radikalen Individualismus beispielsweise neoliberaler Provenienz nicht in den Kontext eines breiten gesellschaftlichen Wertewandels einzuordnen, obwohl hier „materialistische“ Handlungsorientierungen ganz in den Vordergrund rückten. Das gilt allemal für den fröhlichen Hedonismus der Konsumgesellschaft, für den das öffentlich-rechtliche Fernsehen und der Rundfunk bis zur Einführung privater Sender in den 1980er-Jahren eher ein Hindernis waren.

Diese neuen Taxonomien der gesellschaftlichen Ordnung setzten sich auf breiter Front durch. Zu sehen ist das an den neuen graphischen Modellen, mit denen die Sozialwissenschaften die bundesdeutsche Gesellschaft beschrieben. Seit den 1960er-Jahren war es üblich gewesen, die Gesellschaft als ein zunehmend komplexes Haus mit unterschiedlichen Einkommensschichten- und Statusgruppen darzustellen (mit einem kleinen Anbau, in dem die ausländischen Wohnbevölkerung hauste). Im Gegensatz dazu operierten seit den frühen 1980er-Jahren zunächst die Konsumforschung, dann auch die Sozialwissenschaften mit dem vom kommerziellen Sinus-Institut entwickelten Modell sozialer Milieus. Unterschieden wurde unter anderem ein „traditionelles“ und „traditionsloses Arbeitermilieu“, ein „konservativ gehobenes“, ein „aufstiegsorientiertes“, ein „technisch-liberales“, ein „alternatives“ und ein „hedonistisches“ Milieu. Soziale Lage (von der Unterschicht bis zur Oberschicht) wurden in Beziehung gesetzt zu Wertorientierungen, wobei Einstellungen zu Arbeit, Freizeit, Konsum, Familie und Partnerschaft entlang eines Spektrums von materiellen und postmateriellen Einstellungen gemessen wurden. Eine klare Begrenzung der einzelnen Milieus war demnach vielfach nicht mehr möglich, da sie nicht nur über- und nebeneinander gelagert, sondern auch teilwei-

259 Kmieciak, Peter: Wertstruktur und Wertwandel in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1976; Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel; Klages, Helmut/Herbert, Willi: Wertorientierung und Staatsbezug. Untersuchungen zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M., New York 1983; Klages, Helmut: Wertorientierung im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen. Frankfurt a.M., New York 1984.

260 Klages/Herbert, Wertorientierung, S. 32-36.

se miteinander verwoben waren.²⁶¹ Diese neuen theoretischen Konzeptionen, die praktisch in der Werbewirtschaft angewandt und dort vielfältig differenziert wurden, basierten auf einer neuen Typenvielfalt mit unterschiedlichen Wertprioritäten: „ordnungsliebende Konventionalisten“, „nonkonforme Idealisten“, „hedonistische Idealisten“, „hedonistische Materialisten“ oder: „Selbstverwirklichungsmilieu“, „Unterhaltungsmilieu“, „Niveaumilieu“ lauten nur einige dieser Klassifikationen. Erfolgreiche Bücher späterer Jahre über die „Erlebnisgesellschaft“ oder die „Generation Golf“ basierten auf solchen wertorientierten soziologischen Grundkonzeptionen. Die so konstruierte Typenvielfalt von Menschen entsprach derjenigen der Konsumprodukte.²⁶²

Für eine Geschichte der Sozialpolitik sind diese neuen Konstruktionen der sozialen Ordnung der bundesdeutschen Gesellschaft von Bedeutung. Zum einen illustrieren die neuen Modelle einen Aspekt der „neuen Unübersichtlichkeit“ (*Jürgen Habermas*). Zum anderen verdeutlichen sie interessante, tiefer liegende Phänomene des Wandels: die Auflösung schichttypischer sozialer Subkulturen durch Vereinheitlichung der Lebensbedingungen (wobei der Sozialstaat seinen Anteil hatte); die Pluralisierung und Individualisierung von Milieus und Lebensstilen bei gleichzeitiger Entkoppelung von den objektiven Lebensbedingungen; und schließlich eine Pluralisierung der gesellschaftlichen Konfliktlinien, die immer weniger zwischen Klassen und Schichten, sondern entlang neuer Fronten der Ungleichheit wie beispielsweise Kinderzahl, Doppelverdiener, Alleinerziehende und unterschiedlichen kulturellen Praktiken verliefen – was man ansatzweise im Kontext der Neuen Sozialen Frage und der Debatte über den demographischen Wandel, mehr noch an den Debatten über Umweltrisiken sehen kann. Auch vor diesem Hintergrund sind die Auseinandersetzungen über die „Krise der Sozialpolitik“ zu sehen, die im Zweiten Kapitel dargestellt werden.²⁶³

2.2.2 Die Krise der Arbeitsgesellschaft

Die Ergebnisse der Wertewandelforschung zeigten eines mit aller Deutlichkeit: Der Arbeitsbegriff verschwand zwar nicht als Kategorie gesellschaftlicher Analyse sowie der Selbstdeutung von Individuen, aber er taugte offenbar nicht länger dazu, die Vergesellschaftung in der „nach“- oder „postindustriellen Gesellschaft“ allein zu beschreiben. In den Vordergrund rückte vielmehr das subjektive Verhalten, die Sicht der Menschen von der Welt und den Dingen, ihre „Identität“, die sich über ein komplexes

261 Vgl. einführend Geißler, Sozialstruktur; Das Schaubild der Mitarbeiter des Sinus-Instituts erschien ursprünglich in leicht veränderter Form erstmals 1985, vgl. Novak, Horst/Becker, Ulrich: Es kommt der „neue“ Konsument. In: *Form. Zeitschrift für Gestaltung* 111 (1985), S. 13-17, S. 14. Das konservative Milieu umfasste damals 9 Prozent, das kleinbürgerliche Milieu 28 Prozent, das traditionelle Arbeitermilieu 10 Prozent, das traditionslose Arbeitermilieu 10 Prozent, das technokratisch-liberale Milieu 9 Prozent, das aufstiegsorientierte Milieu 21 Prozent, das alternative/linke Milieu 4 Prozent und das hedonistische Milieu 9 Prozent. Vgl. Flaig, Bodo Berthold/Meyer, Thomas/Ueltzhöffer, Jörn: *Alltagsästhetik und politische Kultur. Zur ästhetischen Dimension politischer Bildung und politischer Kommunikation*. Bonn 2. Aufl. 1994. Die Autoren betonen, dass ihren Studien im Bereich der Konsumforschung die Beobachtung neuer Lebensstile im politischen Bereich vorausgingen.

262 Auf der Grundlage von Umfrageergebnissen von Mitte der 1980er-Jahre formulierte Schulze, Gerhard: *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart*. Frankfurt a.M. 1993 seine Thesen; Illies, Florian: *Generation Golf. Eine Inspektion*. Berlin 2000. Zu den Sinus-Studien der 1990er-Jahre vgl. Hölscher, Barbara: *Lebensstile durch Werbung? Zur Soziologie der Life-Style-Werbung*. Opladen, Wiesbaden 1998; Dittrich, Rita/Hölscher, Barbara: *Transfer von Lebensstilkonzepten*. Münster, München 2001. Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Versuch von Rödter, Andreas: *Wertewandel und Postmoderne. Gesellschaft und Kultur der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 2004.

263 Zu jedem dieser Punkte, die hier stark angelehnt an Geißler, Sozialstruktur, S. 136-138, übernommen wurden, gibt es umfangreiche Literatur.

Muster von Zeichen, (Selbst-)Bildern und den Konsum konstituiert. Zeitenössische Neologismen wie „Konsumarbeit“ oder „Beziehungsarbeit“ reflektierten diesen sich verändernden Blick auf die Gesellschaft. Rückblickend vermag man einen fundamentalen, sich durch die Sozial- und Geisteswissenschaften ziehenden epistemischen Richtungswechsel, namentlich eine Hinwendung zu „Post-Modernismen“ aller Art, erkennen.²⁶⁴ Dass diese Veränderungen mit Konzeptionen eines neuen, liberalen Individualismus kompatibel waren, ja diesen in vieler Hinsicht förderten, kann hier nur angedeutet werden.

Die Frage, welche Rolle Arbeit in der Gegenwart und mehr noch in der Zukunft spielen werde, war ein wichtiges öffentliches Thema. Nicht zufällig war 1982 die „Krise der Arbeitsgesellschaft“ das Thema des Deutschen Soziologentages: Welche Folgen hatten die zunehmende Arbeitslosigkeit, vermehrte Freizeit und die neuen, ungeahnten Konsummöglichkeiten einerseits und die auch ökologischen Kosten der Wachstums-gesellschaft mit ihren neuen hoch technologisierten und rationalisierten Arbeitsplätzen für eine Gesellschaft, die sich traditionell als „Arbeitsgesellschaft“ verstanden hatte, andererseits? Der Arbeitsgesellschaft gehe die Arbeit aus, formulierte der Seismograph des gesellschaftlichen Wandels *Ralf Dahrendorf*: Jene, die früher nicht arbeiten mussten, seien heute jene, die arbeiten dürften, jene, die damals arbeiten mussten, seien heute jene, die nicht mehr arbeiten können.²⁶⁵ *Jürgen Habermas* diagnostizierte „die schwindende Überzeugungskraft der arbeitsgesellschaftlichen Utopie“ und der von dieser Utopie zehrenden Sozialstaatsprogrammatik mit ihren „Möglichkeiten eines kollektiv besseren und weniger gefährdeten Lebens“.²⁶⁶

Die Rede über Arbeit, zumal industrielle Arbeit, mündete schnell in den Bereich der Kulturkämpfe. Präferierten die einen strukturalistische Erklärungen des Wandels, der in der Dynamik moderner Konsumgesellschaften wurzelte, zogen andere es vor, diesen Wandel mit Personen, Programmen und Parteien zu identifizieren. Beide Ansätze hatten eine lange Tradition.²⁶⁷ Waren es nicht die Bildungspolitik, der Sozialstaat, die „gleichmacherische Ablehnung“ von Leistung, die für den Wandel verantwortlich waren? Die Rolle der Cassandra übernahm die Demoskopin und Publizistin *Elisabeth Noelle-Neumann*, deren pessimistisch-alarmistische Lagebeurteilungen breit diskutiert wurden. In zahlengesättigten Ausführungen zeichnete die Autorin anhand demoskopischer Umfragen ihres Instituts den Verfall „bürgerlicher Werte“ in der Bundesrepublik nach.²⁶⁸ Die Kernaussage war, dass den Deutschen die Arbeitsethik, das Pflichtgefühl, mithin der ganze Komplex der Sekundärtugenden, abhandengekommen sei. Minutiös dokumentierte sie die fundamentalen Veränderungen der Einstellung der gesamten Ge-

264 Die neoliberalen Strömungen passen in vieler Hinsicht gut zu den neuen, allenthalben zu beobachtenden post-strukturalistischen Ansätzen in anderen Wissenschaftszweigen. Zu den Debatten vgl. bes. Kumar, Krishan: *From Post-Industrial to Post-Modern Society. New Theories of the Contemporary World*. Oxford, Cambridge 1995; Anderson, Perry: *The Origins of Postmodernity*. London, New York 1998.

265 Dahrendorf, Ralf: Im Entschwinden der Arbeitsgesellschaft. In: *Merkur* 1980, S. 749-760. Eine gute Zusammenfassung bietet der Literaturbericht von Müller, Hans-Peter: Wertewandel und Arbeitsmarktkrise. Zehn Thesen zur Diskussion um die „Krise der Arbeitsgesellschaft“. In: *KZ(f)SS* 39 (1987), S. 580-588.

266 Habermas, Jürgen: Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien. In: *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften*, Bd. 5. Hrsg. v. Habermas, Jürgen. Frankfurt a.M. 1985, S. 141-163, S. 147 f.

267 Beide Positionen finden sich bei Bell, Daniel: *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York 1976.

268 Noelle-Neumann, Elisabeth: *Werden wir alle Proletarier? Wertewandel in unserer Gesellschaft*. Zürich 1977; *Eine Generation später. Bundesrepublik Deutschland 1953-1979*. Hrsg. v. Noelle-Neumann, Elisabeth/Piel, Edgar. München u.a. 1983; Noelle-Neumann, Elisabeth/Strümpel, Burkhardt: *Macht Arbeit krank? Macht Arbeit glücklich? Eine aktuelle Kontroverse*. München, Zürich 1984.

sellschaft bezüglich Arbeit, Leistung, Freizeit, Wettbewerb und des beruflichen Fortkommens einerseits und Besitz, gesellschaftlichen Normen, Sitte und Anstand andererseits. Es war eine Geschichte des Niedergangs: Im Gegensatz zu den ersten Dekaden der Nachkriegszeit rangierte immer mehr die Freizeit vor Arbeit und die Befriedigung kurzfristiger (Konsum-)Wünsche vor langfristiger Bedürfnisbefriedigung; allenthalben schwand der Respekt vor Besitz, was auch an der Einstellung gegenüber kleinen Diebstählen beispielsweise von Arbeitsmaterialien am Arbeitsplatz festgemacht wurde. Gleichzeitig mit der Ausbreitung einer hedonistischen Konsumkultur diagnostizierte *Noelle-Neumann* ein wachsendes Anspruchsdenken gegenüber dem Sozialstaat, der als mitverantwortlich galt für den tief greifenden Einstellungswandel zu Arbeit, Sparsamkeit und Fleiß.²⁶⁹ Dass der Sozialstaat konventionelle, sprich: bürgerliche Werte untergrub, indem er ein „hedonistisches Anspruchsdenken“ züchte, setzte sich in der öffentlichen Diskussion durch, zumal bei denjenigen, welche die Politik der sozialliberalen Regierung und die Studentenbewegung der späten 1960er-Jahre ganz maßgeblich für diese Wertetransformationen verantwortlich machten.²⁷⁰

In der Zeit der sozialliberalen Koalition schwang bei vielen Zeitdiagnosen dieser Art die Erwartung mit, dass einem Regierungswechsel auch eine „geistig-moralische“ Wende folgen würde. Die Wertewandelforscher sind rückblickend zu ganz anderen Schlüssen gekommen.²⁷¹ Wie *Heiner Meulemann* in kritischer Auseinandersetzung mit *Inglehart* gezeigt hat, war es keineswegs so, dass in den 1970er-Jahren ein signifikanter Anstieg „postmaterieller“ Einstellungen zu beobachten gewesen wäre. Im Gegenteil, alles deutet darauf hin, dass sich in dieser Zeit nicht nur in Deutschland zunächst ein Trend verstetigte, dessen Anfänge in die 1960er-Jahre zurückreichten. Ein neuer Schub des Wertewandels war dagegen nach 1981, also in der Phase eines wirtschaftlichen Aufschwungs, zu beobachten. Dieser Wandel lässt sich mit jener Generation in Verbindung bringen, die zwischen 1956 und 1965 geboren wurde und zwischen 1974 und 1983 die politische Bühne (und die der Umfrageforschung) betrat: „Der Wohlstand war dieser Generation ohne Erfahrungsvergleich selbstverständlich“, so *Meulemann*, „die kulturellen Neuerungen fielen ihr in den Schoß.“ Erst diese Generation habe nach 1970 die Wertansprüche an die Politik erneut hochgeschraubt. Bedenkenswert ist in diesem Zusammenhang seine Spekulation, „daß die Generation der Zuschauer von ‚1968‘ nach 1980 einen solchen Wandel [den beschleunigten Wertewandel der Achtzigerjahre – MHG] eingeleitet hat“.²⁷²

2.2.3 Neue Soziale Bewegungen und Innere Sicherheit

Die Debatten über das Vordringen „postmaterialistischer“ Wertorientierungen sind als Kommentare zu den aktuellen sozialen und politischen Entwicklungen und Ereignissen zu lesen. Die Dynamik des Wertewandels speiste sich zwar aus den Aporien der modernen Konsumgesellschaft. Aber wie gebannt blickten schon zeitgenössische Be-

269 Für differenzierte kritische Anmerkungen vgl. *Meulemann, Werte*.

270 Klages, Helmut: Wertewandel und Gesellschaftskrise in der sozialstaatlichen Demokratie. In: *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980*. Hrsg. v. Matthes, Joachim. Frankfurt a.M. 1983, S. 341-352.

271 Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Studien zur bundesdeutschen Elite der 1990er-Jahre; Bürklin, Wilhelm P.: Einstellungen und Wertorientierungen ost- und westdeutscher Eliten 1995. Gesellschaftliches Zusammenwachsen durch Integration der Elite? In: *Politische Orientierung und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*. Hrsg. v. Gabriel, Oskar W. Opladen 1995; insgesamt *Meulemann, Werte*.

272 *Meulemann, Werte*, S. 116-117.

obachter auf die Neuen Sozialen Bewegungen. Sie wurden nicht nur als Produkte moderner Konsumgesellschaften, sondern als Archetypen postmaterieller Wertorientierungen und einer „neuen Politik“ verstanden.²⁷³ Ihre Mitglieder pflegten eine Rhetorik, in der die Ablehnung der „materialistischen“ Konsum- und Industriegesellschaft eine ebenso wichtige Rolle spielte wie die Praxis „alternativer“ Konsumstile. Ob Müsli oder Drogen, *Frank Zappa* oder Griechenland, immer ging es um „Erfahrungshunger“ (*Michael Rutschky*). Dieser unterschied sich nicht nur vom „Nahrungshunger“ einer älteren Generation, sondern auch vom „Begriffshunger“ eines großen Teils der politischen Studentenbewegung und allemal der akademischen Vätergeneration.²⁷⁴ Unübersehbar war der Appell an „(Selbst-)Erfahrung“ und „Selbstaktualisierung“: neue Techniken des Selbst vermittelt „sinnvoller Arbeit“, von Konsum, darunter eine „gesunde Ernährung“, die Entdeckung des eigenen Geschlechts – dazu zählten auch die feministischen Strömungen wie die der Homosexuellen –, und nicht zu vergessen die allenthalben aufblühende Esoterik, die ebenso zu indischen Gurus wie zum vermeintlich unterdrückten Wissen der verfolgten „Hexen“ der Frühen Neuzeit führen konnte. Als Teil einer breiteren „Tendenzwende“ kamen all diese Strömungen zunächst nicht unwillkommen: Die Jugend lese heutzutage nicht mehr *Che Guevara*, sondern das Tibetische Totenbuch, vermerkte der Münchner Merkur, und der Rheinische Merkur diagnostizierte nicht ohne Befriedigung, dass der „Fortschritt [...] Rost angesetzt“ habe.²⁷⁵ Neu war zweifellos die Durchdringung der politischen Sprache nicht wie zuvor mit abstrakten, sondern mit diffusen ethischen Begriffen und moralischen Urteilen, nicht ohne einen Hang zu dystopischem und apokalyptischem Denken, das sich neben den ökonomischen Krisendiskursen in Deutschland in dieser Zeit festsetzte und sich mit diesen teilweise vermischte.

Das Bild, das sich von den Neuen Sozialen Bewegungen bot, war denn auch verwirrend. Es handelte sich um eine facettenreiche, heterogene linke politische Kultur, in welche die letzten Zuckungen der früheren konservativen Kulturkritik und der Heimatbewegung einfließen. Ein extremer Pol war der Terrorismus. Neue unkonventionelle Formen des Protests der Studentenbewegung gingen über in eine breite, kaum überschaubare Kultur alternativer Strömungen mit ihren eigenen, sich teilweise überschneidenden Teilöffentlichkeiten, welche, wenn man an die psychoanalytischen, feministischen und anarchistischen Einflüsse denkt, mit „neo-marxistisch“ kaum hinreichend umschrieben sind. Die Zentren waren nicht länger allein die Universitätsstädte. Seit 1970 fanden Frankfurter Hausbesetzer Nachahmer und viele Sympathisanten an anderen Orten. Sie protestierten nicht nur gegen die Modernisierung der Städte und die

273 Kaufmann, Franz-Xaver: Normative Konflikte in Deutschland: Basiskonsens, Wertewandel und soziale Bewegungen. In: Die Grenzen der Gemeinschaft. Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften. Hrsg. v. Berger, Peter L. Gütersloh 1997, S. 155-198.

274 Rutschky, Michael: Erfahrungshunger. Ein Essay über die siebziger Jahre. Köln 1980; vgl. z.B. James, Muriel/Jongeward, Dorothy: Spontan leben. Übungen zur Selbstverwirklichung. Reinbek b. Hamburg 1974; für eine sehr gute Darstellung vgl. auch Wagner, Benno: Im Dickicht der politischen Kultur. Parlamentarismus, Alternativen und Mediensymbolik vom „Deutschen Herbst“ bis zur „Wende“. München 1992, S. 71-122; Die Kultur der 70er Jahre. Hrsg. v. Faulstich, Werner. München 2004.

275 Tendenzwende: Jeder fühlt den neuen Wind. In: DER SPIEGEL Nr. 1 v. 6.1.1975, S. 19-21. hier S. 19 f.

Umwandlung billigen Wohnraums in teure Büros, sondern auch gegen die Megaprojekte des sozialen Wohnungsbaus mit seinen „Arbeiterschließfächern“.²⁷⁶

Seit 1975 drang die ökologische Bewegung mit ihrer eigenen Agenda und ihrer neuen Bildsprache unübersehbar in den Vordergrund: Die roten Fahnen und Bilder der *marxistischen* Theoretiker machten bei Demonstrationen zunehmend den Zeichen und Symbolen der Anti-Atombewegung und der Friedensbewegung mit ihren Regenbogenfarben und Friedenszeichen Platz.²⁷⁷ Vieles, auf was die traditionelle Linke so sehr Wert gelegt hatte, wurde von den Vertretern der Ökologiebewegung mit ihren Forderungen nach Dezentralisierung und Entstaatlichung in Frage gestellt: der Glaube an den technischen Fortschritt, die Wertschätzung großindustrieller Organisations- und Arbeitsformen, die Hoffnung auf eine planvolle, staatlich-bürokratische Organisation der ökonomischen Prozesse.²⁷⁸ Der wichtigste Katalysator für diesen Wandel waren die Proteste gegen den Ausbau der Atomenergie, die sich innerhalb weniger Jahre zu einer Massenbewegung entwickelten. Verkörperte die Atomkernspaltung ursprünglich die Chancen des Fortschritts, so entwickelte sie sich binnen weniger Jahre zum Symbol der Risiken moderner Industriegesellschaften, die nicht wirtschaftliche und soziale Sicherheit, sondern unkalkulierbare Gefahren zu schaffen schienen.²⁷⁹ Der Widerstand gegen diese Gefahren produzierte mit der Anti-Kernkraftbewegung eine neue, äußerst gewaltbereite Protestkultur, die sich im Übergang zu den 1980er-Jahren in Verbindung mit der Friedensbewegung gegen die Aufstellung von neuen Atomwaffen nochmals radikalisierte. Dieser Jugend- und Studentenprotest, der Resonanz in der Gesellschaft fand, warf nicht nur Fragen nach den Zielen und Verfehlungen der „Jugendpolitik“ auf.²⁸⁰

Eine wichtige, die einzelnen Gruppen verbindende Erfahrung waren zweifellos die Konflikte mit staatlichen Organen, die sich von den Unruhen gegen den Springer-Verlag seit 1967 über Hausbesetzungen, die Proteststreiks und dann den Anti-Atomprotest hingen. Zivile Gehorsamsverweigerung und die Missachtung von Besitzrechten waren vielfach begleitet von Gewaltakten, die nicht selten unverhältnismäßige staatliche Gegengewalt provozierten. Mit den Aktivitäten kleiner, extrem gewaltbereiter Gruppen, die, wie seit 1972 deutlich wurde, Kontakte zu einem internationalen terroristischen Netzwerk hatten, war zweifellos eine neue Stufe der Eskalation erreicht. Ihr folgten weitere blutige Etappen, die im Herbst 1977 mit der Ermordung des Arbeit-

276 Auch mit weiterführender Literatur Koenen, Gerd: Das rote Jahrzehnt. Unsere kleine deutsche Kulturrevolution 1967-1977. Köln 2001; Kraushaar, Wolfgang: Die Frankfurter Sponti-Szene. Eine Subkultur als politische Versuchsanordnung. In: AfS 44 (2004), S. 105-122; Saldern, Adelheid v.: Markt für Marx. Literaturbetrieb und Leesebewegungen in der Bundesrepublik in den Sechziger- und Siebzigerjahren. In: AfS 44 (2004), S. 149-180. Zum Wohnungsbau s. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 15.

277 Vgl. z.B. Koenen, Jahrzehnt, S. 455; Wagner, Dickicht.

278 Brand, Karl-Werner: Neue Soziale Bewegung. Entstehung, Funktion und Perspektive neuer Protestpotentiale. Eine Zwischenbilanz. Opladen 1982.

279 Auch für das Folgende vgl. insbesondere Radkau, Joachim: Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft. Verdrängte Alternativen in der Kerntechnik und der Ursprung der nuklearen Kontroverse. Reinbek b. Hamburg 1983 u. Rucht, Dieter: Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich. Frankfurt a.M. 1994.

280 S. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 10. Aus der Fülle der Literatur Jugendwerk der Deutschen Shell: Lebensentwürfe. Alltagskulturen. Zukunftsbilder. Hamburg 1981; Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Zur alternativen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. In: APuZG 39 (1981), S. 3-15; Wehling, Hans-Georg: Jugend, Jugendprobleme, Jugendprotest. Stuttgart, Berlin 1982.

geberpräsidenten *Hanns-Martin Schleyer*, seines Chauffeurs und der ihn begleitenden Polizeibeamten einen Höhepunkt erreichten.²⁸¹

Diese verwickelte Geschichte ist hier ebenso wenig darzustellen wie das sich parallel dazu entfaltende Feld der Inneren Sicherheit, das nicht nur zu dem großen Thema des Parteiwettbewerbs avancierte, sondern sich darüber hinaus einen zentralen Platz in den zeitgenössischen Sicherheitsdiskursen eroberte. Das ist insofern interessant, als das Thema Innere Sicherheit noch zu Beginn der Dekade für viele so zufriedenstellend gelöst worden zu sein schien, „daß seine Erwähnung unter dem Thema ‚Sicherheit‘ [...] veraltet anmutet“.²⁸² Die neue zeitgenössische sozialwissenschaftliche Literatur zum Sozial- und Wohlfahrtsstaat und zur öffentlichen „Wohlfahrtsproduktion“ thematisierte zwar die Sicherheit der Bürger (unter anderem vor Kriminalität). Das galt mehr noch für die politische Opposition von CDU/CSU, die nicht müde wurde, die Regierung aller nur möglichen Unterlassungen zu beschuldigen, ja, so die forcierte Zuspitzung, als Wegbereiter des Terrorismus zu geißeln. Dabei ließ sich zu Beginn der Dekade eine wichtige Verschiebung beobachten, die sich dann immer deutlicher abzeichnen sollte: Bei der Inneren Sicherheit ging es nicht mehr allein um die „Sicherheit der Bürger“, sondern zugleich ganz wesentlich um den „Schutz des Staates“ vor politischen Bedrohungen.²⁸³

Vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit dem eskalierenden Terrorismus veränderte die neue präventive staatliche Sicherheitsvorsorge die Bundesrepublik mindestens genauso sehr wie der von den Soziologen sehr viel intensiver beobachtete Wertewandel. Nicht die relativ geringe Zahl von „Berufsverboten“ im öffentlichen Dienst,²⁸⁴ sondern die breite Überprüfung der „Verfassungstreue“ mit allen Implikationen im Hinblick auf die Definition einer „normalen“ politischen Betätigung (und die Annahme auch der möglicherweise Betroffenen, was als „normal“ zu gelten habe) ist dabei von Bedeutung. Dass der Verfassungsschutz Informationen über seine Bürger sammelte und dazu – präventiv – sehr umfassend seine Netze auswarf, veränderte die Grundlagen des Rechtsstaates und ließ aus gutem Grund den Ruf nach „Datenschutz“ laut werden. Das Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 mit seiner Betonung eines „Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ setzte hier wichtige Akzente.²⁸⁵ Eine der interessantesten kriminologischen Innovationen der Zeit, die Rasterfahndung, basierte auf Modellen von normalen Lebensläufen, Biografien und Annahmen marginaler Abweichungen.²⁸⁶ Nicht minder bedeutsam war der Objekt- und Personenschutz: Panzerglasscheiben in Banken und öffentlichen Verwaltungen sowie Stacheldrahtverhaue vor öffentlichen Gebäuden wie dem Bundesverfassungsgericht markierten einen latenten Zustand der Belagerung. Die unterschiedlichen Sicherheitsstufen des Perso-

281 Für eine faktenreiche Darstellung vgl. Peters, Butz: Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF. Berlin 2004.

282 Kaufmann, Sicherheit, S. 71. Tatsächlich wurde dieses Urteil schon damals wohl nicht mehr der sicherheitspolitischen Diskussion gerecht, vgl. z. B. die Äußerungen Genschers aus dem Jahr 1970, zitiert nach Weinbauer, Terrorismus, S. 234 f.

283 Weinbauer, Terrorismus, S. 235; CDU: Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Auswahl von Zitaten. Bonn 1977.

284 Eine neuere Arbeit zu diesem Thema gibt es nicht, vgl. Fritsch, Peter: Extremistenbeschuß. Zur Frage der Beschäftigung von Extremisten im öffentlichen Dienst mit grundsätzlichen Erläuterungen, Argumentationskatalog, Darstellung extremistischer Gruppen und einer Sammlung einschlägiger Vorschriften, Urteile und Stellungnahmen. Leverkusen 4. Auflage 1977.

285 Ein neues Grundrecht ist erfunden. In: FAZ v. 17.12.1983; Archiv der Gegenwart 53, 1983, S. 26548 f.

286 Schenk, Dieter: Der Chef. Horst Herold und das BKA. Hamburg 1998; Becker, Peter: Dem Täter auf der Spur. Eine Geschichte der Kriminalistik. Darmstadt 2005, bes. S. 187–209.

nenschutzes beschränkten aus gutem Grund die Bewegungsfreiheit und reglementierten das Verhalten der Gefährdeten; zugleich schuf er ganz neue, über Sicherheit definierte soziale Hierarchien.²⁸⁷

2.2.4 Atomenergie, wirtschaftliches Wachstum und Wohlfahrtsstaat

Der Ausbau der Atomenergie tangierte gleichermaßen Fragen der wirtschaftlichen wie der Inneren Sicherheit. Die Verabschiedung des ersten Energieprogramms der Bundesregierung kurz vor dem Beginn der Ölpreiskrise am 23. September 1973 und das darin angekündigte, kurz darauf erlassene vierte Atomprogramm sah neben dem Ausbau von Erdgas- und Braunkohlekraftwerken und Energiesparmaßnahmen eine gewaltige Steigerung des Kernenergieanteils gegenüber dem Jahr 1972 um das Dreißigfache vor. Angesichts der hereinbrechenden Ölpreiskrise mochten die Bedarfsprognosen sogar als ein Understatement erscheinen. Zu Beginn der nächsten Dekade drohe, so das Szenario der Energiewirtschaft, eine „Energienlücke“, die nur durch die versorgungssichere, umweltfreundlichere und obendrein kostengünstigere Atomkraft geschlossen werden könne. Die Planung für die angestrebte „Versorgungssicherheit“ ließ sich in die schon angesprochene vorausschauende und vorausplanende staatliche Struktur- und Modernisierungspolitik einordnen. Die Bundesregierung arbeitete dabei eng mit der Atomindustrie und den Betreibergesellschaften zusammen, um Themen wie die Finanzierung, Reaktorsicherheit, Genehmigungspflicht und die Öffentlichkeitsarbeit zu koordinieren.²⁸⁸

„Das Risiko der Kernenergie“ – so das Thema eines „Experten-Hearings“ Ende 1974²⁸⁹ – beschäftigte zunehmend die Öffentlichkeit. Anlass waren nicht nur „Störfälle“ in deutschen und ausländischen Kernkraftwerken und Pannen beim Umgang mit radioaktivem Material. In den Blick rückten Fragen nach den Risiken der radioaktiven Daueremission in der Nachbarschaft von Kraftwerken und die Gefahr eines „GAUs“ (eines „Größten anzunehmenden Unfalls“, wie einer der zentralen Begriffe dieser Sprache der Sicherheit lautete). Verunsichernd wirkten die statistischen Berechnungen eines möglichen GAUs und die Tatsache, dass sich anerkannte Mediziner und Naturwissenschaftler heftig widersprachen und bald nicht nur über die möglichen „Restrisiken“ von Atomkraftwerken, sondern die wissenschaftliche Reputation der Kontrahenten stritten. Und wer war der Garant dieser „Restrisiken“ im Falle eines Schadens: die Atomindustrie, die Versicherungen oder der Staat? In den Augen derjenigen, die apokalyptische Szenarien eines GAUs ausmalten, war das eine allenfalls sophistische Frage.²⁹⁰

Auch wenn die ersten Anti-Atomproteste länger zurückreichten, standen Politiker nun in der Begründungspflicht, mussten Dinge verteidigen, die sie selbst oft kaum ver-

287 Dieses wichtige Thema ist m.W. bisher weder thematisiert noch bearbeitet worden.

288 Auch für das Folgende s. Steger, Hugo: Die Herausforderung der Energiepolitik. In: Energiepolitik. Kontroversen. Perspektiven. Hrsg. v. Krüper, Manfred. Köln 1977, S. 177-195; Meyer-Rentschhausen, Martin: Das Energieprogramm der Bundesregierung. Ursachen und Probleme staatlicher Planung im Energiesektor. Frankfurt a.M., New York 1981; Häusler, Jürgen: Der Traum wird zum Alptraum. Das Dilemma einer Volkspartei: Die SPD im Atomkonflikt. Berlin 1988, S. 130 f.; Ehmke, Horst: Mittendrin. Von der großen Koalition zur Deutschen Einheit. Berlin 1994, S. 288 f.; Schaaf, Christian: Die Kernenergiepolitik der SPD von der Großen Koalition bis zum Hamburger Parteitag 1977. Magisterarbeit München 2001/02.

289 Das Risiko der Kernenergie. Hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1975, Haenschke: Modell Deutschland; Radkau, Aufstieg.

290 Vgl. die nach wie vor brillante Analyse durch Beck, Ulrich: Die Risikogesellschaft. „Auf dem Weg in eine andere Moderne“. In: In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? Bd. 1: Gesellschaftskonzepte im Vergleich. Hrsg. v. Pongs, Armin. München 1999, S. 49-66.

standen. Mehr noch: Sie sahen sich mit einer Protestbewegung konfrontiert, die auf breite Sympathien stieß. Der idyllische badische Kaiserstuhl wurde zu einem Kampffeld einer für die etablierten Parteien wenig kalkulierbaren „neuen Politik“, für die der Name des Ortes Wyhl, in dessen Nähe ein Atomkraftwerk geplant war, schnell zum Synonym wurde.²⁹¹ Das Projekt spaltete nicht nur die lokale Bevölkerung, sondern bald die Bundesrepublik. Viele Studenten und ganze Ortsgruppen der SPD schlossen sich den Protestierenden an. Wyhl wurde zum Kristallisationspunkt der Umweltbewegung. 1972 fanden sich 16 Bürgerinitiativen aus dem südwestdeutschen Raum zum Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) zusammen.²⁹² Ihre Vertreter griffen zu neuen, aus der Studentenbewegung bekannten, unkonventionellen Mitteln des Protests, durch die sich eine neue Gegenöffentlichkeit herausbildete. Dazu zählten Massenkundgebungen, Demonstrationen, Flugblattaktionen, ja selbst die Bildung einer Volkshochschule. „Gewaltfreier ziviler Ungehorsam“ gegen die Staatsgewalt, die so eng mit industriellen Interessen verbunden sei, war eine der Devisen; die Besetzung des Bauplatzes am 18. Februar 1975 stellte eine erste spektakuläre, öffentlichkeitswirksame Aktion dar.²⁹³ Als der baden-württembergische Ministerpräsident *Hans Filbinger* die Räumung des Wyhler Bauplatzes durch Großaufgebot von Polizisten veranlasste, wurden die Besetzer von den einen als Helden, von den anderen als Staatsfeinde stilisiert. Die gerichtliche Anordnung eines Baustopps schon im März ließ aus Sicht der Bürgerbewegung die scheinbare Niederlage zum Erfolg werden, genauso wie die Kommunalwahlen, bei denen die gegen das Kernkraftwerk agierenden lokalen Wählergemeinschaften Erfolge erzielen konnten.

Mit der spektakulären Räumung begann sich die Anti-Atombewegung zu etablieren. Der Slogan der badischen Bewegung war „Kein AKW in Wyhl – und auch nicht anderswo“. Auch gewaltbereite „Atomtouristen“ aus anderen Bundesländern der linken und alternativen Szenen der Universitätsstädte entwickelten Netzwerke. Bald kam es in anderen Bundesländern ebenfalls zu Bürgerprotesten. Tausende demonstrierten schon im Sommer 1974 gegen den Bau des „Schnellen Brüters“ bei Kalkar, und fast überall wiederholten sich die Wyhler Szenen. Der Konflikt eskalierte seit 1976/77 und führte zu polizeilichen Großeinsätzen, die in der Geschichte der Bundesrepublik keine Vorbilder hatten. Den Anfang machten bürgerkriegsähnliche Zustände auf dem Gelände des geplanten AKW im schleswig-holsteinischen Brokdorf. Es handelte sich um den Anfang eines „siebenjährigen Krieges“, in dem der Bauzaun die umstrittene Grenze zwischen staatlicher Macht und Demonstranten markierte.²⁹⁴ Andere Orte der Auseinandersetzung waren seit 1977 der Bauplatz für ein AKW in Grohnde, vor allem aber die geplante nukleare Entsorgungsanlage im niedersächsischen Gorleben.

Die sich als Anti-Atomkraftbewegung formierende Umweltbewegung radikalisierte sich. Dazu trugen die massiven Polizeieinsätze ihren Teil bei. Die Ereignisse in Kalkar im Herbst 1977 zeigen, dass die staatlichen Maßnahmen offenbar auch als Teil des

291 Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken. Bericht für das Bundesministerium für Forschung und Technologie, Februar 1975. Hrsg. v. Battelle-Institut. Bonn 1975; Rucht, Dieter: Von Wyhl nach Gorleben. Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung. München 1980; Radkau, Aufstieg, S. 442-453.

292 Ellwein, Thomas/Leonard, Martin/Schmidt, Peter: Umweltschutzverbände in der Bundesrepublik Deutschland. Konstanz 1983.

293 Beer, Wolfgang: Lernen im Widerstand. Politisches Lernen und politische Sozialisation in Bürgerinitiativen. Hamburg 1978.

294 Traube, Klaus: Der siebenjährige Krieg um Brokdorf. In: Brokdorf – Symbol einer politischen Wende. Hrsg. v. Aust, Stefan. Hamburg 1981, S. 20-46; Rucht, Wyhl; Aust, Stefan: Brokdorf – Symbol einer politischen Wende. Hamburg 1981; Mohr, Markus: Die Gewerkschaften im Atomkonflikt. Münster 2001, S. 47-50.

Kampfes gegen den Terrorismus gesehen wurden.²⁹⁵ Mindestens ebenso bedeutsam waren Ereignisse außerhalb Deutschlands. Die Kesselexplosion in einem italienischen Chemiewerk nahe der oberitalienischen Kleinstadt Seveso im Juli 1976 stellte einen GAU dar. Die Freisetzung von hochgiftigem Dioxin führte zu schweren Gesundheitsschäden der Bevölkerung, zum Tod von Tieren und zur Entlaubung der Bäume; außerdem zeigte sich, dass das staatliche „Krisenmanagement“ versagte. Keine drei Jahre später, nach vielen Berichten über Störfälle in deutschen und ausländischen Atomkraftwerken, ereignete sich im März 1979 im Kernkraftwerk Three Mile Island nahe der Stadt Harrisburg im US-Bundesstaat Pennsylvania der bis dahin wohl schwerwiegendste Störfall in einem kommerziell betriebenen Kernkraftwerk außerhalb des Ostblocks.

Für die SPD wurde der alte Traum von der friedlichen Nutzung der Atomenergie zum Alptraum.²⁹⁶ Ein Teil der jugendlichen Bevölkerung wandte sich von der SPD ab hin zu neuen politischen und nichtpolitischen Organisationen. Die Partei selbst war in der Frage der Atompolitik zwischen Atombefürwortern und –gegnern, zwischen „alter“ und „neuer“ SPD gespalten. Auf dem SPD-Parteitag in Mannheim Ende 1975 schien die Welt noch in Ordnung und der Ausbau der Kernenergie wenig umstritten: Die Entscheidung für die Nutzung der Kernenergie sei, so der Parteitagsbeschluss, das Ergebnis eines sorgfältigen Abwägens zwischen dem „Restrisiko“ eines GAUs und dem Risiko des Energiemangels. Diese Verhältnismäßigkeit der Risiken, die zur Bejahung der Kernenergie führe, müsse dem betroffenen Bürger noch einmal und verstärkt vor Augen geführt werden, um ihn zur Einsicht zu bringen und den Konflikt mit den Bürgerinitiativen zu lösen.²⁹⁷ Aber es gab auch kritische Stimmen. Der SPD-Unterbezirk Delmenhorst forderte die Einberufung einer Kommission, die prüfen sollte, ob „ein weiterer Ausbau des Kernenergiesystems [...] evtl. eine demokratische Entwicklung der Gesellschaft gefährden oder unmöglich machen“ würde; denn Krisen und Unruhen in der Gesellschaft müssten aus Gründen der Sicherheit „womöglich mit polizeistaatlichen Mitteln unterdrückt werden [...]“. Ob eine demokratische Gesellschaft diese politischen Folgen [...] tragen kann, ohne sich selbst in ihrer Demokratie zu gefährden, ist vor dem Ausbau der Kernenergie dringend zu prüfen.“²⁹⁸

Schon zu diesem Zeitpunkt gab es in der Partei in dieser Frage längst keine einheitliche Linie mehr. Im Sommer 1975 forderte der Physiker, Bundestagsabgeordnete und Mitglied des Präsidiums des Deutschen Atomforums e.V. *Gerhard Flämig*, ein artikulierter Verfechter der Atomenergie in der SPD, von *Schmidt* ein klärendes „Kanzlerwort“, das sicherstellen sollte, dass die Regierungsparteien „auf einer einheitlichen Linie“ argumentierten: Immer wieder würden in Bürgerversammlungen Mitglieder der Regierungskoalition zitiert, die sich gegen den Bau von Kernkraftwerken ausgesprochen hätten; es sei daher sicherzustellen, dass die Bundesregierung „eine einheitliche Sprachregelung trifft und geschlossen auf die Notwendigkeit des Ausbaus der Kernenergie hinweist“. Einmal mehr gab *Flämig* in diesem Brief zu bedenken, „ob der Bundesgesetzgeber den Genehmigungswirrwarr nicht auf geeignete Weise ‚streamlinen‘

295 Mohr, Gewerkschaften, S. 71 f.

296 So Häusler, Traum.

297 Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Protokoll des Mannheimer Parteitages der SPD 1975. Bonn 1975, S. 1266. Für die anschauliche Positionierung der Parteien im Milieumodell des Sinus-Instituts vgl. Flaig, Meyer, Ueltzhöffer, Alltagsästhetik, S. 140.

298 Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Protokoll des Mannheimer Parteitages der SPD 1975. Bonn 1975, S. 1266, S. 1300 f.; Schaaf, Kernenergiepolitik.

könnte“; in diesem Zusammenhang gelte es dann auch das „Problem der Popularklage“ im Genehmigungsverfahren zu lösen, indem die Legitimation „von außenstehenden Einzelpersonen oder Personengruppen [...] vernünftig eingeschränkt werden“ müsse.²⁹⁹ Der Brief wurde publik und führte zu einem Eklat innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion. Eine Gruppe von Abgeordneten zeigte sich entsetzt: Sie protestierten gegen „Versuche der Einschüchterung und Disziplinierung von Bürgerinitiativen“; diese seien legitim und deren Sorgen müssten ernst genommen werden. Das Problem der Reaktorsicherheit gelte es ebenso wenig herunterzuspielen wie die Sorgen der Bürger. Im Bundestag zeigte sich im Januar 1976, wie gespalten die Partei in dieser Frage war.³⁰⁰ Die Rede von einem „Moratorium“ der Ausbaupläne machte die Runde. Auf einer SPD-Fachtagung zum Thema „Energie, Beschäftigung, Lebensqualität“ sollte die Frage diskutiert werden.³⁰¹

Es fällt auf, dass sich der Bundeskanzler zunächst nicht in diese Debatten einmischte, ja selbst auf klärende Worte verzichtete. *Schmidt* betrachtete die aufbrechenden öffentlichen Debatten aber zweifellos mit größtem Missmut. Er sah keinen Diskussionsbedarf. Das energiepolitische Feld in der Bundesrepublik war bestellt: „Da war jetzt keine Wende mehr drin.“³⁰² Seit der Ölpreiskrise war der Kanzler ein Wanderprediger in Sachen Atomenergie, der vor den Risiken einer stockenden Ölversorgung der Industrienationen mit den Folgen möglicher Wohlstandsverluste infolge steigender Ölpreise warnte. Die nächste Bundesregierung könnte gezwungen sein, Strom zu rationieren, falls keine weiteren Atom- und Kohlekraftwerke gebaut würden. Auch mit Blick auf die öffentliche Konjunkturpolitik ging es um „lebenswichtige Investitionen“, und er zeigte immer wieder Unverständnis darüber, dass „ein paar Leute“ und ein „Einzelrichter“ Milliardenausgaben blockierten, nur weil sie meinten, dass die Inbetriebnahme nicht mit „ihren Umweltschutzanforderungen“ übereinstimme; damit würden mehrere tausend Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft und Dauerarbeitsplätze in der Energiewirtschaft blockiert.³⁰³ Der mit öffentlichen Mitteln auf vielfältige Weise geförderte Atomkraftwerkbau war Teil jener „produktiven“ Investitionen, die von Ökonomen allenthalben angemahnt wurden. Außerdem galt die Atomindustrie als einer jener „zukunftssträchtigen“ Hochtechnologiesektoren, der in das Konzept der vorausschauenden Struktur- und Modernisierungspolitik des Forschungsministeriums passte.³⁰⁴

So vermag es schließlich nicht verwundern, dass *Schmidt* Anfang 1977 alle Versuche abblockte, im Zusammenhang mit der geplanten Fortschreibung des Energieprogramms in der Partei einmal über die Frage zu sprechen, ob der weitere Bau von Kernkraftwerken wirklich notwendig sei: DER SPIEGEL berichtete, man habe den Kanzler

299 Gerhard Flämig an Helmut Schmidt, 10.6.1975, AdsD, NL Helmut Schmidt, HSAA/7087.

300 Krach um Sicherheit von Atomkraftwerken. In: SZ v. 21.6.1975; Kein Glaubenskrieg gegen Kernkraftwerke, Stuttgarter Zeitung v. 19.6.1975. Gerade ein halbes Jahr später, anlässlich einer Bundestagsdebatte über Kernenergie im Januar 1976, wurde deutlich, wie sehr der anti-nukleare Protest auf den Straßen Bewegung in die Partei gebracht hatte und wie sie rang, eine Position zu finden. StenBerBT 7/215 v. 22.1.1976, S. 14935-14936.

301 Fachtagung „Energie, Beschäftigung, Lebensqualität“ am 28. und 29. April 1977 in Köln. Hrsg. v. Vorstand der SPD. Bonn 1977; Schaaf, Kernenergiepolitik.

302 Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1977-79. Hrsg. v. Vorstand der SPD. Bonn 1979, S. 31, S. 1045.

303 Ausführung des Bundeskanzlers Helmut Schmidt vor der Fraktion am 23.9.1975, S. 8, BArch, B 136/14947; er spielte auf den blockierten Bau eines Kohlekraftwerks an.

304 Häusler, Traum, S. 130-132.

„noch nie so verstockt erlebt“.³⁰⁵ Einen Tag vor Beginn einer Fachtagung der Partei im April beschloss die Bundesregierung ein neues Förderprogramm zur Entwicklung des „Schnellen Brüters“ sowie für die dringend erforderliche Wiederaufbereitungsanlage für abgebrannte Brennstäbe.³⁰⁶

Der Kanzler konnte auf den Schulterschluss mit der Gewerkschaftsführung rechnen. Wenige Tage nach den ersten Bürgerprotesten gegen das Atomkraftwerk Brokdorf machten die Beschäftigten des für den Bau zuständigen Unternehmens mobil und organisierten unter Führung des SPD-Landtagsabgeordneten und Bezirksleiters der ÖTV, *Hans Schwalbach*, eine „Gegendemonstration zur Erhaltung und Schaffung neuer Arbeitsplätze“. Ende November zogen Beschäftigte der Mühlheimer Kraftwerk-Union, dem größten Hersteller von Kohle- und Kernkraftwerken, durch die Mühlheimer Innenstadt und warben mit selbst verfassten Flugblättern für den Bau und den Betrieb von Atomkraftwerken: „Ohne Kraftwerke kein Fortschritt“, „Energie sichert unsere Export-Industrie und damit die Arbeitsplätze“. Die IG Bergbau wandte sich scharf gegen die „von Politchaoten bewußt gewollte Anarchie“.³⁰⁷ Im Laufe des Jahres 1977 verschärfte sich der Ton. Demonstrativ wurde das langjährige IG Mitglied *Heinz Brandt* aus der Gewerkschaft ausgeschlossen, nachdem er sich nicht nur mit der Anti-AKW-Bewegung solidarisch erklärt hatte, sondern sich außerdem gegen den „Atomfanz“ von Gewerkschaften und Atomindustrie ausgesprochen hatte.³⁰⁸ Der IG Metall-Vorsitzende *Eugen Loderer* warf den Bürgerinitiativen vor, „lebenswichtige Entwicklungen in fanatischer Weise [zu] blockieren, wenn sie Arbeitsplätze und unsere materiellen Lebensbedingungen in Gefahr bringen.“ Die Gewerkschaftsführung stärkte mit der Forderung, nicht auf den weiteren Ausbau der Stromerzeugungskapazitäten auf Kernenergiebasis zu verzichten, und zwar in Verbindung der parallelen und notwendigen Entwicklung einer Entsorgungs- und Wiederaufbereitungstechnologie, die Position des Kanzlers. Ähnlich wie in Stellungnahmen der Bundesregierung war das zentrale Argument, dass im In- und Ausland neue Absatzmöglichkeiten und damit deutsche Arbeitsplätze geschaffen würden.³⁰⁹

Im Parteivorstand kam es zu scharfen Auseinandersetzungen *Schmidts* mit *Erhard Eppler*, der teilweise Rückendeckung durch *Willy Brandt* fand. Die beiden Letzteren hatten zusammen mit den SPD-Landesverbänden Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Bremen nicht nur eine „Denkpause“ und damit ein Moratorium beim Bau von Kernkraftwerken, sondern die Lösung des atomaren Abfallproblems gefordert und wollten nun nicht einsehen, dass der Kanzler die öffentliche wie die parteiinterne Diskussion abwürgte. Vielmehr müssten jetzt politische Entscheidungen getroffen werden,

305 Energiepolitik: Simple Gleichung. In: DER SPIEGEL Nr. 12 v. 14.3.1977, S. 42-44, hier S. 42. Die Frage des Ausbaus der Kernenergie sollte einem eigens vom Kanzler einberufenen Gremium übertragen werden, das aus den Vorsitzenden aller Bundestagsparteien, den jeweiligen Fraktionsvorsitzenden, je einem Ministerpräsidenten der CDU und der SPD sowie einer Reihe von Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Wissenschaft bestehen sollte. Protokoll über die Sitzung des Parteivorstandes am 28.2.1977, S. 9, S. 11, AdSD, HSAA/6286. Tatsächlich wurde in dieser Zeit ein „Nuklearrat“ etabliert, über dessen Arbeit m.W. nichts bekannt ist, vgl. auch Mohr, Gewerkschaften, S. 399, Anm. 95.

306 Engemann, Ulrich: Das Energieprogramm der Bundesregierung. In: Energiepolitik. Kontroversen – Perspektiven. Hrsg. v. Krüper, Manfred. Köln 1977, S. 19-27, hier S. 27.

307 Gewerkschaften: Plumpsklo und Trommel. In: DER SPIEGEL Nr. 53 v. 27.12.1976, S. 40-41, hier S. 41; vgl. auch die ausführliche Darstellung bei Mohr, Gewerkschaften, S. 50-88.

308 Ebd., S. 64-68. Die von der außerparlamentarischen Linken getragenen atomkritischen Strömungen innerhalb der Gewerkschaften erwiesen sich, wie der Verfasser schreibt, als minoritär und verloschen mit dem Ende der sozialliberalen Regierungsepoche, ebd., S. 156.

309 Ebd., S. 82-88.

welche die Parteibasis tragen könnte. Die Frage nach dem Ausbau der Kernenergie dürfe in Anbetracht der Risiken und Probleme nicht den Experten allein überlassen werden.³¹⁰

In dieser parteiinternen Diskussion profilierte sich *Schmidts* früherer Entwicklungsminister *Eppler* als sein schärfster Kritiker. Prononciert wie kein anderer in der Partei sprach er sich gegen den wirtschaftlichen Wachstumskonsens früherer Jahre aus und prägte wichtige Begriffe, die in der öffentlichen Diskussion auch um die Sozialpolitik eine Rolle spielen sollten. Nach Meinung *Epplers* stand man an einer Schwelle zwischen einer auslaufenden Epoche, in der Fortschreibung des Atomprogramms „Zukunft versprach“, und einer anbrechenden, in der „Fortschreibung in Katastrophen führen mußte“.³¹¹ Noch in den 1960er-Jahren habe ein Konsens darüber bestanden, dass Wachstum automatisch mit Fortschritt gleichzusetzen sei und sich dieser in jedem Fall durch eine Erhöhung des Lebensstandards ausdrücke. *Eppler* kritisierte die Annahme, dass das Wachstum der Wirtschaft und des Pro-Kopf-Einkommens die entscheidenden Indikatoren seien.³¹²

Mit der Kontrastierung von „Lebensstandard“ und „Lebensqualität“ stellte er den wirtschaftlichen Wachstumskonsens der Nachkriegszeit in Frage, auf dem letztlich auch die sozialdemokratische Politik der Umverteilung wirtschaftlicher Zuwächse beruhte: Mit wachsendem Konsum steige der Lebensstandard, wachsender Konsum führe aber nicht zu einer Steigerung der Lebensqualität, im Gegenteil. Scharf kritisierte er das „technokratische Denken“ (nicht nur in der Atompolitik), wobei er auf *Schmidt* zielte: „Globalsteuerung“ und „Deficit-spending“ hätten nicht zu den gewünschten Erfolgen geführt; die Bundesrepublik führe ihren Haushalt auf Kosten der nächsten Generation von Mitbürgern und drohe zudem die Handlungsfähigkeit der Politik einzuschränken, mit der Folge, dass sich ein Gefühl ausbreite, dass niemand mehr wisse, wie die Zukunft zu meistern sei: „So haben wir es in der Bundesrepublik nicht nur mit einer Krise des Wachstums, der Beschäftigung, des Geldwerts, der öffentlichen Haushalte zu tun, sondern auch mit einer Krise der Hoffnung.“³¹³ *Eppler* ließ keinen Zweifel daran, dass er *Schmidt* für einen Vertreter jenes „Strukturkonservatismus“ hielt, welcher auf die Erhaltung vorhandener Machtstrukturen der Industriegesellschaft abzielte.³¹⁴ Als Alternative zu diesem hypostasierten „technokratischen Denken der Sechzigerjahre“ plädierte *Eppler* für einen „Wertkonservatismus“, mit dem er an die Wiedergewinnung traditioneller Werte des Zusammenlebens und auch an das traditionelle sozialdemokratische Reformprogramm appellierte.³¹⁵

Erhard Eppler ist ein Beispiel für die Volten zum einen der „Tendenzwende“ seit der Ölpreiskrise, zum anderen der Remoralisierung des politischen Diskurses in der

310 SPD/Kernkraft: Großer Irrtum. In: DER SPIEGEL Nr. 7 v. 7.2.1977, S. 31-32.

311 Eppler, Erhard: Ende oder Wende. Von der Machbarkeit des Notwendigen. Stuttgart 1975, S. 37, Zitat S. 67; vgl. auch Eppler, Erhard: Komplettes Stückwerk. Erfahrungen aus fünfzig Jahren Politik. Frankfurt a.M. 1996, S. 63.

312 Eppler, Ende, S. 38; vgl. z.B. auch Eppler, Erhard: Wachstum. Politik oder Kapitulation vor Sachzwängen. In: Vorgänge 16 (1977), S. 37-43.

313 Eppler, Ende, S. 20.

314 Vgl. auch: Ein Dolchstoß. In: DER SPIEGEL Nr. 20 v. 12.5.1975, S. 164-166, hier S. 164; Eppler, Ende, S. 29. Schmidt, „der Intelligenteste von uns allen“, habe mit dem „Bewußtsein der Sechzigerjahre die achtziger Jahre meistern woll(en)“, heißt es in Epplers Autobiografie, Eppler, Stückwerk, S. 152.

315 Eppler, Erhard: Maßstäbe für eine humane Gesellschaft. Lebensstandard oder Lebensqualität? Stuttgart 1974, S. 29 f., S. 46; Eppler, Wachstum, S. 42 f.; vgl. auch Antretter, Robert: Politiker wider den Sachzwang – wertkonservatives Denken als Voraussetzung für eine lebenswerte Zukunft. In: Ist die Politik noch zu retten? Hrsg. v. Thierse, Wolfgang, Berlin 1996, S. 26-30.

zweiten Hälfte der 1970er-Jahre. Diese Auseinandersetzungen zwischen den beiden Richtungen waren bald überall anzutreffen. Zu sehen ist das auf der erwähnten Fachtagung der SPD im April 1977. Waren die einen der Auffassung, dass „Lebensqualität“ nicht mit Wirtschaftswachstum gleichzusetzen sei und das blinde Festhalten an den Wachstumsmaßgaben zu Ressourcenverknappung und Umweltzerstörung führe und daher die Lebensqualität eher senken als steigern würde, vertrat eine andere Gruppe, allen voran Bundeskanzler *Schmidt* mit seinem Plädoyer, dass die Risiken beherrschbar waren, die Auffassung, dass weiteres Wirtschaftswachstum dringend nötig sei, damit Reformen machbar seien und soziale Programme erfüllt werden könnten.

Die Partei befand sich 1977 in einer „Zerreißprobe“ (*Horst Ehmke*)³¹⁶. *Schmidt* erklärte, er werde, falls der für Jahresende angekündigte Hamburger Parteitag ein Moratorium für die Kernenergie beschließen sollte, sich darüber hinwegsetzen; mit ihm sei eine solche Politik nicht zu machen.³¹⁷ Andere wie *Eppler* und der Inbegriff des rebellischen Parteilinken, *Jochen Steffen*, sprachen vom Sturz des Kanzlers.³¹⁸ Bis in den Herbst 1977 zog sich der rhetorische Schlagabtausch hin. Der Parteitag einigte sich auf eine von *Horst Ehmke* und *Herbert Wehner* entwickelte „Zwei-Optionenlehre“: „Angesichts der unbestreitbaren technischen, wirtschaftlichen und zeitlichen Probleme beim Einsatz energiesparender Technologien [...] sowie der [...] schon mittelfristig zu erwartenden Verknappung der Ölversorgung ist ein grundsätzlicher Verzicht auf die Verwendung von Kernenergie nicht vertretbar. Angesichts der vielfältigen offenen Probleme bei der Kernenergie ist ein verstärkter Bau von Kernkraftwerken [...] ebenfalls nicht vertretbar. Daher muß die Option für die Kernenergie offengehalten und die Option, künftig auf die Kernenergie verzichten zu können, geöffnet werden.“³¹⁹ Dieses salomonische Sowohl-als-auch bedeutete zwar keine Lösung des grundsätzlichen innerparteilichen Konflikts – Ende 1978 dachte der Kanzler daran, im Zusammenhang mit der Abstimmung im Bundestag über den Schnellen Brüter in Kalkar die Vertrauensfrage zu stellen.³²⁰ Immerhin vermochte die Formel in den nächsten Jahren die auseinanderstrebenden Richtungen in der Partei notdürftig zusammenzuhalten.

2.2.5 Risiken der Industriegesellschaft und alternative „Selbsthilfe“

Die Atomindustrie ist ein Sicherheitsrisiko westlicher Demokratien, so jedenfalls lautete das Argument des Atomphysikers *Robert Jungk* in seinem von der angelsächsischen Diskussion stark beeinflussten Buch „Der Atomstaat“, das noch im Erscheinungsjahr 1977 mehrere Auflagen erlebte. Mit der technischen Nutzbarmachung der Kernspaltung werde, so der streitbare Physiker, „der Sprung in eine ganz neue Dimension der Gewalt gewagt“. Die Notwendigkeit, die Mitbürger vor den mit der Nutzung der Atomenergie verbundenen Gefahren mit ihren möglichen katastrophalen Folgen für die Menschheit zu schützen, erfordere Sicherheitsmaßnahmen unbekannten Ausmaßes,

316 Ehmke, Koalition, S. 290.

317 Energiepolitik: Simple Gleichung. In: DER SPIEGEL Nr. 12 v. 14.3.1977, S. 42-44, hier S. 42.

318 SPD: Wann kommt es zur Explosion? In: DER SPIEGEL Nr. 19 v. 2.5.1977, S. 21-23, hier S. 23; vgl. auch Atomenergie: Kanzler auf Konfliktkurs. In: DER SPIEGEL Nr. 40 v. 26.9.1977, S. 21-23, hier S. 21.

319 Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Protokoll des Hamburger Parteitages der SPD 1977. Bonn 1977, S. 972; Ehmke, Koalition, S. 295 f.; Steger, Herausforderung, S. 188 f.; Schaaf, Kernenergiepolitik.

320 Vgl. den Bericht von Genscher in Schell, Manfred: Die Kanzlermacher. Mainz 1986, S. 49 f. Eine Reihe von FDP-Abgeordneten wollte gegen die Vorlage stimmen. Genscher betrachtete dieses Ereignis als eine Vorgeschichte des Jahres 1982.

die weit in die Privatsphäre eindringen müssten.³²¹ Die Geschichte, welche *Jungk* zu erzählen hatte, war nicht nur die kontinuierlicher Rechtsbrüche beim Vorgehen von Polizei und Justiz gegen AKW-Gegner, sondern auch der Überwachung und Kontrolle von Wissenschaftlern und Mitarbeitern von Atomanlagen. Vor Augen stand den Lesern der im Frühjahr 1977 von der Zeitschrift DER SPIEGEL publik gemachte und politisch kontrovers diskutierte „Fall Traube“.³²² Die Vorstellung, dass spaltbares Material in die Hand von Unbefugten gelangen könnte, sprach für neuartige und umfassende Formen der vorsorgenden Personen- und Objektüberwachung. Und nicht nur das: Erforderlich waren neue Formen präventiver staatlicher Vorsorge, die in diesem Zusammenhang gleichermaßen Fragen der inneren und äußeren Sicherheit betrafen.

Die Frage atomarer Sicherheit hatte zugleich arbeitsrechtliche Weiterungen. Konkretisierten die Sicherheitsmaßnahmen in den Nuklearanlagen nicht die Idee der Mitbestimmungsrechte? – fragten bald auch die Gewerkschaften.³²³ Das vom DGB in Auftrag gegebene, von den Arbeitsrechtlern *Spiros Simitis* und *Wilhelm Rydzy* verfasste Gutachten zu diesem Thema liest sich wie eine lange Ausführung zu den Problemen des „Atomstaates“, ja mehr noch zu *Michel Foucaults* Thesen zur Entstehung moderner Disziplinargesellschaften: Dazu zählte die Überwachung der Beschäftigten durch Videokameras – damals ein weitgehend neues Phänomen – in klar definierten Sicherheitsbereichen; die Aufteilung von Personen in unterschiedlich gesicherten Räumen; Richtlinien und Verordnungen bis hin zum Training von Verhaltensregeln der Belegschaften; Normen, welche die physische und psychische Eignung betreffen, mithin private und soziale Kriterien: „Was anderswo zweifelhaft, wenn nicht von vornherein unzulässig erscheint, von der Überwachung durch Fernsehkameras bis hin zur Aufzeichnung jeder einzelnen Aktivität, gerät hier zur Normalität“, lautete das Urteil der Arbeitsrechtler. „Die Kontrollmaßnahmen werden in Kauf genommen und durch Sanktionen abgesichert. Sie gelten als ein genauso unentbehrlicher Teil des im gesamtgesellschaftlichen Interesse notwendigen Abwehrprozesses wie die Bestimmungen über die im Zusammenhang mit den verwendeten Maschinen erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen oder die Anpassung der Produktion an den Umweltschutz.“³²⁴ Das alles ließ keine „wie immer gestaltete Mitwirkung an der Entscheidung über die eigenen Arbeitsbedingungen“ zu – weder seitens der Unternehmen noch der Arbeitnehmer; vielmehr sei eine „Okkupation der Arbeitsbedingungen durch die öffentliche Verwaltung“ zu beobachten, mithin liege „ein durch die staatlichen Anforderungen gesteuertes Arbeitsverhältnis“ vor. Die beiden Arbeitsrechtler führten in diesem Zusammenhang den Begriff des „gesellschaftsunmittelbaren Arbeitnehmers“ ein.³²⁵ Der Gesetzgeber sei verpflichtet, „nach Mitteln und Wegen zu suchen, die es erlaubten, die Rechte der Ar-

321 Jungk, Robert: Der Atom-Staat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit. München 1977, S. IX-XI.

322 Unter dem Verdacht, Kontakt zu einem Terroristen zu haben, hatte der Verfassungsschutz den Geschäftsführer der Firma „Interatom“ mittels einer in seiner Wohnung angebrachten Wanze abgehört, vgl. die Dokumentation mit dem Titel Fall Maihofer: „Um Kopf und Kragen“. In: DER SPIEGEL Nr.11 v. 7.3.1977, S. 19-30; Traube, Klaus: Lehrstück Abhörraffäre. In: Wir Bürger als Sicherheitsrisiko. Berufsverbot und Lauschangriff. Beiträge zur Verfassung unserer Republik. Hrsg. v. Narr, Wolf Dieter. Reinbek b. Hamburg 1977, S. 61-78.

323 Vgl. die umfassende Darstellung bei Mohr, Gewerkschaften, S. 158-198.

324 Simitis, Spiros/Rydzy, Wilhelm: Von der Mitbestimmung zur staatlichen Administration. Arbeitsbedingungen bei riskanten Technologien. Eine Studie am Beispiel der Nuklearindustrie. Baden-Baden 1984, S. 13; vgl. auch die ausführliche, sehr gute Zusammenfassung bei Mohr, Gewerkschaften, S. 159-163.

325 Simitis/Rydzy, Mitbestimmung, S. 162.

beitnehmer auch unter den Bedingungen eines von der Verwendung riskanter Technologien geprägten Arbeitsprozesses zu respektieren“.³²⁶

Ende der 1970er-Jahre lag ein vom Bundesforschungsministerium entworfenes Projekt vor, das die Arbeitsbedingungen in der geplanten, umstrittenen Wiederaufbereitungsanlage untersuchen sollte. Zur Durchführung des Projektes kam es erst nach dem Regierungswechsel 1982, und zwar unter der Federführung des DGB. Dabei handelte es sich um „eine Bestandsaufnahme über die Probleme von Arbeitsbedingungen in Nuklearanlagen zwischen Grenzwertphilosophien und Unfallverhütungsvorschriften [...] die unmittelbar unter dem Eindruck der bis dahin entfalteten Anti-Atom-Kritik stand“.³²⁷

Mit dem Strahlenschutz rückte ein ganz neues Aufgabenfeld im Bereich der Unfallverhütung in den Blick. Dieses neue Problembewusstsein blieb keineswegs auf die Atomindustrie beschränkt; denn die Debatte über die Gesundheitsrisiken der Atomindustrie war nur ein Aspekt des übergreifenden Themas moderner industrieller Gesundheitsrisiken, der „Lebensqualität“ und der „Humanisierung des Arbeitslebens“. In dieser Zeit wuchs nicht nur die Erkenntnis darüber, dass Arbeit krank machen kann, sondern dass der Einsatz risikoreicher Substanzen der chemischen Industrie Arbeiter und Konsumenten gleichermaßen schädigte. Krebs wurde zunehmend als „Volkskrankheit“ wahrgenommen, die nicht mehr nur auf individuelle Dispositionen, sondern auch auf Umwelteinflüsse zurückzuführen war. Das Bewusstsein für die gesundheitsschädigende Wirkung von Asbest ist dafür nur ein weiteres Beispiel. 1979 versuchte der DGB dieses Thema mit einer groß angelegten Kampagne auf die politische Tagesordnung zu setzen. Prävention und „präventive Sozialpolitik“ waren die Schlagworte. Ähnlich wie die präventive Sicherheit im Bereich der Atompolitik implizierte eine solche gesundheitliche Prävention (zumindest theoretisch) schier unbegrenzte soziale Eingriffsmöglichkeiten.³²⁸

Die Kritik der Anti-Atombewegung und der sich um sie herum organisierenden sozialen und politischen Bewegungen reichte weiter. Im Vordergrund standen die Gesundheitsrisiken der modernen Industriegesellschaft und die apokalyptischen Szenarien eines GAUs; zugleich ging es um die Formen der Vergesellschaftung der Menschen durch die Großindustrie wie durch den Staat. Die eklatanten, gerade auch gesundheitlichen Missstände, denen insbesondere ausländische Arbeiter ausgesetzt waren, dokumentierte der Journalist *Günter Wallraff* in seinen viel gelesenen Reportagen.³²⁹ Propagierten Gewerkschaften und Bundesregierung die „Humanisierung des Arbeitslebens“, sprachen die Neuen Sozialen Bewegungen von humanen Alternativen zur Arbeit und von neuen Formen menschlicher Solidarität. Bei der Suche nach neuen Lebensstilen handelte es sich dem eigenen Selbstverständnis nach um eine ökologisch-außerparlamentarische Version dessen, was als „Humanisierung der Arbeit“ und als „Verbesserung der Lebensqualität“ im Rahmen der etablierten Ordnung zu Beginn der Dekade schon gescheitert war, noch ehe es richtig ausgesprochen werden konnte.³³⁰ Den zahlreichen alternativen Betrieben, die seit 1978/79 zunächst vor allem im alternativen

326 Ebd., S. 72 f.

327 Ausführlich Mohr, Gewerkschaften, S. 179-181, Zitat S. 181.

328 Ebd., S. 181-186; Die Risiken des Asbests spielten in den 1970er-Jahren eine zunehmende Rolle. Vgl. das Schwerpunktheft der WSI-Mitteilungen 31, H. 10, Oktober 1978 „Präventive Sozialpolitik“.

329 Unter den vielen Veröffentlichungen vgl. Wallraff, Günter: Industriereportagen. Als Arbeiter in deutschen Großbetrieben. Reinbek b. Hamburg 1978. Vgl. auch Wallraff, Günther: Ganz unten. Köln 1985.

330 Huber, Joseph: Wer soll das alles ändern. Die Alternativen der Alternativbewegung. Berlin 1980, S. 13.

Mikromilieu Berlins aus dem Boden schossen, wurde vielfach ein nachgerade utopischer Missionsgedanke zugeschrieben. Vielfach sahen sie sich als Vorboten einer „künftig(en) frei(en) Gesellschaft“ innerhalb einer „unfreien Gesellschaft“; zugleich waren sie Experimentierräume für „Basisdemokratie, Solidarität, Ökologie, selbstbestimmte Arbeit“; in ihnen spiegelte sich zudem der „Widerwillen gegen patriarchalische Beziehungsformen und Konsumhörigkeit“.³³¹ Neue gesellschaftliche Organisationsformen waren demnach erforderlich, die gleichermaßen Arbeitswelt, Lebenswelt und Alltagskultur strukturierten. Themen der mitmenschlichen Solidarität, namentlich Selbsthilfegruppen für Benachteiligte wie Jugendliche, Frauen, Behinderte und Kranke sowie für Diskriminierte wie Obdachlose, Homosexuelle, (Ex-)Sträflinge oder Ausländer spielten dabei eine wichtige Rolle. Das ging einher mit einer scharfen Kritik am Sozial- und Wohlfahrtsstaat: Ziel war „die Wiederaneignung dessen, was der Obrigkeits- und Wohlfahrtsstaat uns an sozio-kultureller Kompetenz weggenommen hat: Soziale Selbsthilfe ist nichts anderes als der umfassende Gegenbegriff zu diesem Etatismus“.³³² Das Leben „außerhalb der Megamaschine“ von Staat und Konzernen implizierte die „Neubelebung der Civil Society“.³³³

Dem mochten skeptische Beobachter – auch in den Reihen der sozialen Bewegungen – von Anfang an mit gutem Recht entgegenhalten, dass in dieser alternativen Gegenwelt vor allem marginale wirtschaftliche Existenzen im Rahmen einer Schattenwirtschaft gezüchtet wurden und dass in den meisten Alternativprojekten „Dilettantismus, Psychodramatik, Tendenzen zu einer (selbst-)ausbeuterischen Doppelwirtschaft“ vorherrschten, dass hier mithin die Sozialfälle von morgen entstünden.³³⁴ Und selbst die Kritik am Staat mochte allzu vordergründig erscheinen, wenn man bedenkt, dass viele der alternativen Selbsthilfeprojekte wie Frauenhäuser oder Beratungszentren vielfach von der „Staatsknete“ abhängig waren.

Was hier im Entstehen war, verwirrte die Zeitgenossen. Die Verteidigung „autonomer Räume“ – „Republik freies Wendland“, „Freistaat Kreuzberg“, „atomfreie Zonen“ – verwies zweifellos auf gewaltbereite, subkulturelle Gruppen, die den Konflikt mit der Polizei nicht scheuten. Im Gegensatz zu vielen früheren „sozialen Randgruppen“ und dem Integrationspostulat staatlicher Stellen stößt man auf ein spezifisches Selbstverständnis, *nicht* der Mehrheitsgesellschaft anzugehören. Diese Abgrenzungen hatten Implikationen für den auf „Inklusion“ setzenden Sozialstaat. Wurde in diesem Umfeld die nächste Generation von Terroristen herangebildet? Oder entstand hier eine neue Gruppe von Staatskritikern, die Wohlfahrtsstaat und Steuerstaat verdammt, einer Neubegründung der Zivilgesellschaft das Wort redeten und zudem eine Lösung für die „Sozialpolitik der mageren Jahre“ anboten?³³⁵ Die möglichen politischen Konstellationen waren in der Tat so diffus und vielfältig, wie die Neuen Sozialen Bewegungen in ihren unterschiedlichen Zielrichtungen breit und heterogen waren: anarchische Gewalt-

331 Vilmar, Fritz/Runge, Brigitte: Auf dem Weg zur Selbsthilfegesellschaft? 40.000 Selbsthilfegruppen: Gesamtüberblick. Politische Theorie und Handlungsvorschläge. Mit einem Vorwort von Horst Eberhard Richter. Essen 1986, S. V.

332 Ebd., S. 12. Moeller, Michael Lukas: Selbsthilfegruppen, Selbstbehandlung und Selbsterkenntnis in eigenverantwortlichen Kleingruppen. Reinbek b. Hamburg 1978.

333 Huber, Alternativen, S. 65.

334 Ebd., S. 51; Heinze, Rolf G./Olk, Thomas: Selbsthilfe, Eigenarbeit, Schattenwirtschaft. In: Zukunft der Arbeit. Eigenarbeit, Alternativökonomie? Hrsg. v. Benseler, Frank/Heinze, Rolf G./Klönne, Arno. Hamburg 1985, S. 13-29.

335 Windhoff-Héritier, Adrienne: Selbsthilfe-Organisationen – Eine Lösung für die Sozialpolitik der mageren Jahre? In: Soziale Welt 33 (1982), S. 49-65.

bereitschaft und Varianten eines „Ökosozialismus“ neben zivilgesellschaftlichem Liberalismus. An letzteren appellierte 1982 der Berliner CDU-Senator *Ulf Fink*, zur Konsternation seiner eigenen Partei und der Mehrheit der Alternativen, als er davon sprach, dass die alternative Bewegung auf die „Grenzen des Marktes und auf die Grenzen des Staates“ sowie auf die „Widersprüche des Wohlfahrtsstaates“ verweise. Propagierten sie nicht eine „dezentralisierte Gesellschaft“? Die Bedürfnisse der Menschen seien so differenziert geworden, dass sie durch wirtschaftliches Wachstum und durch bürokratische Maßnahmen allein nicht befriedigt werden könnten, argumentierte der CDU-Politiker. Notwendig seien eine „flexibler(e) Organisation des Arbeitslebens“, „mehr Zeitsouveränität für den Einzelnen“, „die Förderung nicht-staatlichen sozialen Engagements [...] nicht als Ersatz, wohl aber als Ergänzung staatlicher Sozialpolitik [...] in einem neuen Verständnis der menschlichen Arbeit, das nicht verkürzt wird auf Erwerbstätigkeit“.³³⁶ Hier finden sich alle Schlagworte der sozialstaatlichen Debatte seit den 1980er-Jahren, bei der es um eine neue Austarierung staatlicher, assoziativer und solidarischer Steuerungsformen einerseits und neue Zielperspektiven der Sozialpolitik andererseits ging.

2.3 Das Ende des sozialliberalen Konsenses

2.3.1 Neue globale Risiken und internationale Konflikte

„Sicherheit“ war in den Betrachtungen und Kommentaren zum Jahreswechsel 1979/80 das Schlüsselwort, vermerkte der Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt *Albrecht Müller*, der für den Wahlkampf 1980 und den Entwurf der Regierungserklärung 1980 zuständig war: Durch die aktuellen weltpolitischen Ereignisse würde „das Bedürfnis nach Sicherheit wieder in ein breites Bewußtsein gehoben und ihm voraussichtlich auch in den kommenden Monaten erste Priorität verschaffen“.³³⁷ Mit der zweiten Ölpreiskrise, der Formulierung des NATO-Doppelbeschlusses und der militärischen Intervention der Sowjetunion in Afghanistan rückten 1979/80 Themen der außenpolitischen Sicherheit ganz nach oben auf der politischen Tagesordnung. Die veränderte globale Konstellation hatte weitreichende Folgen für die nationale Politik. Die sich bald abzeichnende zweite wirtschaftliche Rezession konterkarierte erstens die kurz zuvor auf dem Bonner Gipfel der großen Industrienationen eingeleitete Konjunkturpolitik. Zweitens, die zivile Atompolitik, die durch internationale Absprachen infolge der Ölpreiskrise zusätzliches Gewicht bekam, schuf in Verbindung mit den neuen atomaren militärisch-strategischen Herausforderungen den Boden für transnational vernetzte Gegenbewegungen, welche sich mit einer rasch formierenden Friedensbewegung verbanden. Diese Protestbewegung war in Deutschland nicht nur besonders stark, sondern etablierte sich als eine neue politische Kraft, die insbesondere in der SPD, aber auch für die bundesdeutsche Koalitions politik die Wirkung eines politischen Spaltpilzes hatte, mit wachsender Brisanz für die sozialliberale Koalition. Drittens, die Reaktionen der Bündnispartner USA und Großbritannien stellten die Fortführung der Entspannungspolitik und damit zentrale Prämissen der sozialliberalen Außenpolitik in Frage. Kurz: Die Krise der sozialliberalen Koalition, die sich seit 1980 deutlich abzeichnete, war, wie oft betont wurde, auch ein Ergebnis eines sich verändernden außenpolitischen Feldes.

³³⁶ Zitiert in Vilmar/Runge, Weg, S. 65-77.

³³⁷ (Albrecht Müller), Überlegungen zur Regierungserklärung aus der Sicht der Wahlkampfplanung, 10.1.1980, AdSD, NL Albrecht Müller/69.

Helmut Schmidt, der kurz zuvor noch als Star auf der internationalen Bühne aufgetreten war, sah sich politisch zunehmend isoliert, und zwar in der Außen- wie in der Innenpolitik; sein Koalitionspartner, verkörpert nicht zuletzt durch die Person *Hans-Dietrich Genschers*, ging zu ihm auf Distanz.

2.3.1.1 Der zweite Ölpreisschock 1979/80

Als zu Beginn des Jahres der Schah und die politische Elite Persiens infolge von eskalierenden Unruhen das Land verlassen mussten, begann dort eine neue Phase des Kampfes um das Öl des Mittleren Ostens.³³⁸ Bedrohlich war die Geschwindigkeit, mit der die Situation im Iran eskalierte. Die religiös-fundamentalistischen Revolutionäre unter Führung des aus dem Pariser Exil zurückgekehrten Schiitenführers *Ruhollah Khomeini* konnten sich durchsetzen. Die Vereinigten Staaten, die sich eng an das korrupte, aber ganz auf Verwestlichung abzielende Schah-Regime gebunden hatten, zählten für die Revolutionäre zu den Hauptfeinden. Die Besetzung der amerikanischen Botschaft durch radikale Islamisten und die Geiselnahme der dort beschäftigten Amerikaner im November 1979 waren ein Indiz für die Eskalation. Diese mündete im April des folgenden Jahres mit der gescheiterten Geiselnahme durch ein militärisches Einsatzkommando der USA in einem Desaster, das die ohnehin angeschlagene Reputation des amerikanischen Präsidenten *Jimmy Carter* beschädigte. Vielleicht noch wichtiger für die globale Ölversorgung war die Zuspitzung des schwelenden iranisch-irakischen Konflikts durch den irakischen Präsidenten *Saddam Hussein*, der die verworrene Situation im Nachbarland ausnutzte und einen Krieg anzettelte, bei dem es um die Ölfelder und Raffinerien in der Grenzregion ging.

Abgesehen davon, dass die Benzinpreise 1979 kontinuierlich stiegen, wurden der Öffentlichkeit die wirtschaftlichen Folgen der politischen Ereignisse im Iran nur sehr langsam bewusst. Wie schon nach der letzten Ölpreiskrise machten sich die konjunkturellen Bremsspuren zunächst in Form einer tiefen Rezession erst mit einer Zeitverzögerung bemerkbar. Die Ereignisse hatten weitreichende außen- wie innenpolitische Konsequenzen. Noch im März 1979 warnte Bundeskanzler *Schmidt* auf einer Konferenz der Atlantikbrücke vor Panik, wenngleich ein Anstieg des Ölpreises von 25 Prozent „verheerend“ für alle Länder sei, vor allem aber für die Entwicklungsländer.³³⁹ Gespräche des Kanzlers mit Vertretern der Gewerkschaften und der Unternehmer, mit denen diese für die Atompolitik der Regierung und für gemäßigte tarifpolitische Abschlüsse gewonnen werden sollten, zeigen, dass vor allem in der zweiten Hälfte des Jahres 1979 die Lage zunehmend pessimistischer eingestuft wurde. Das hatte verschiedene Gründe. Die Anti-Atombewegung war eine nicht zu unterschätzende Kraft und drohte den Bau von Atomkraftwerken zu verzögern oder ganz zu verhindern. Die Techniker und Wissenschaftler, insbesondere die Vertreter der Atomwirtschaft, auf die man sich bisher gestützt hatte, waren mit ihren Sicherheitsprognosen in Verruf geraten und wurden, wie nicht nur der Bundeskanzler klagte, „nicht mehr ernst genommen“. Die Länder sträubten sich gegen die Endlagerung von Atommüll. Das „Krisenmanagement“ der internationalen Ölgesellschaften versagte. Und darüber hinaus zeichneten sich die Umrisse einer erneuten, weltweiten Rezession ab, welche die kostspieligen Bestrebungen zur Belebung der Wirtschaft im Vorjahr zunichte machen mussten. Kurzum: Die Situation

338 Eine gute Darstellung der Ereignisse bei Yergin, Preis, S. 830-883; ders., *Crisis*.

339 Transkript des Gesprächs auf der 10. Deutsch-Amerikanischen Konferenz der Atlantikbrücke e.V. am 16.3.1979 in Hamburg, S. 3, BArch, B 136/12417.

schien „ernster als 1973/74“. ³⁴⁰ Ein Verzicht auf Kernenergie würde bereits 1983 die Energielage dramatisch bestimmen und ab 1985 müsse mit Wachstumsstrangulierung mit allen Folgen für Wohlstand und die soziale Sicherheit gerechnet werden. ³⁴¹ In einer Besprechung im September wurde ein pessimistisches Bild gezeichnet und der forcierte Ausbau der Kernenergie gefordert; im Krisenfall habe man sich auch auf eine noch stärkere Nutzung von Kernenergie und Steinkohle einzustellen. Wie bedrohlich die Situation eingeschätzt wurde, zeigte sich daran, dass es Überlegungen gab, für den Krisenfall einen „Mobilmachungsplan für die Schublade reif zu machen“. ³⁴²

Zwar gab es ein Netz von internationalen Kooperationen, mit denen man auf europäischer und transatlantischer Ebene gemeinsam die neuen wirtschaftlichen Probleme angehen konnte. Aber es bestand doch die Gefahr, dass sich einzelne Länder im Windhundverfahren mit soviel Öl wie nur möglich zu jedem Preis eindecken würden. Auf dem im Juni 1979 stattfindenden Weltwirtschaftsgipfel in Tokio einigten sich die großen Industrieländer trotz massiver Vorbehalte *Schmidts* und seines Wirtschaftsministers *Lambsdorff* auf den Vorschlag *Carters* und seines Energieministers *Schlesinger*, die Ölimporte der Industrieländer zu kontingentieren. Die Deutschen wollten den Preismechanismus wirken lassen: „Wenn sie stolz auf ihre Marktwirtschaft sind, dann beherzigen sie auch marktwirtschaftliche Prinzipien“, hatte *Schmidt* die Amerikaner schon früher belehrt. ³⁴³

Auf dem Tokioter Wirtschaftsgipfel kam es zu einer scharfen Konfrontation zwischen *Schmidt* und *Carter*, die eine inhaltliche wie eine persönliche Dimension hatte. Die Energiepolitik der USA war aus Sicht der Deutschen verfehlt: „Im Mittelpunkt unserer Sorgen steht die Entwicklung in den USA“, hieß es schon 1978 in einer Ausarbeitung des Bundeswirtschaftsministeriums. „Wenn die USA, die fast 1/3 des Weltverbrauchs und die Hälfte des Verbrauchs der Industrieländer auf sich vereinigt, ihre Einsparpotenziale aber auch Energiereserven nicht aufschließen, dann trifft dies uns und die dritte Welt. Fällt der Beitrag der USA aus, so sind die übrigen Länder nicht in der Lage, ihn zu kompensieren.“ Den Hintergrund dieser Diagnose bildete die Tatsache, dass die Ölimporte in den USA von 1973 bis 1977 dramatisch gestiegen, während sie im EG-Raum sogar gesunken waren. ³⁴⁴ Liberalisierung des amerikanischen Ölmarktes mit der Konsequenz von Preissteigerungen war neben Energieeinsparungen ein möglicher Weg. Die führenden Industrieländer hätten die Aufgabe, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass Entscheidungen getroffen werden müssten; man dürfe nicht darauf warten, bis der Mangel noch spürbarer sei. ³⁴⁵ *Schmidt* machte keinen Hehl da-

340 Diese Äußerungen vgl. Buka, Referat 43, Jabeke, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem DAG-Bundesvorstand am Freitag, 1.6.1979, BArch, B 136/12848; Buka, AL 4, Schulmann, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit Vertretern der Wirtschaft und Gewerkschaften am 18.9.1979, S. 3 f., AdsD, HSAA 8842; Buka, AL 4, Vermerk über das Gespräch des Herrn Bundeskanzler mit Vertretern der Gewerkschaften und der Wirtschaft am 14.11.1979, AdsD, HSAA/8872.

341 Buka, Referat 43, Jabeke, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem DAG-Bundesvorstand am Freitag, 1.6.1979, BArch, B 136/12848.

342 Buka, AL 4, Vermerk über das Gespräch des Herrn Bundeskanzler mit Vertretern der Gewerkschaften und der Wirtschaft am 14.11.1979; das Zitat von Dr. Wilhelm Christians aus dem Bundeskanzleramt S. 3, AdsD, HSAA/8872.

343 „If you are proud of your market economy, please then follow the principles of a market economy“, 10. Deutsch-Amerikanische Konferenz der Atlantikbrücke e.V. am 16.3.1979 in Hamburg, S. 7, BArch, B 136/12417; zum Wirtschaftsgipfel in Tokio vgl. Putnam/Bayne, Hanging Together, S. 120-127.

344 BMWi, III D, 4.7.1978, Weltwirtschaftsgipfel am 16./17.7.1978 in Bonn, BArch, B 136/12417.

345 Vgl. z.B. GL 42, Heick, Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers mit Mr. Garvin, Chairman der Exxon Coporation, am 24.6.1979 in Hamburg, S. 4, BArch, B 136/12418.

raus, dass alle Länder unter der Führungsschwäche des amerikanischen Präsidenten litten, da er das Land, konkret: den Kongress von einer Kursänderung in der Energiepolitik nicht zu überzeugen vermochte. Hinzu kamen massive Vorbehalte (nicht nur von deutscher Seite) gegen die Außenpolitik der USA gegenüber den arabischen Staaten. Der Vorstandsvorsitzende der Exxon Corporation *Clifton Garvin* und der Kanzler waren sich im Sommer 1979 darin einig, dass die USA vor den nächsten Wahlen „handlungsunfähig sei“. *Schmidt* warf in diesem Zusammenhang die Frage auf, „welches Land auf Seiten der westlichen Industrieländer die ‚leadership‘ übernehmen könne“ – wobei er gleich die Antwort mitlieferte, nämlich dass sein französischer Kollege *Giscard d'Estaing* dafür in Frage komme: Die „Bundesrepublik könne eine solche Rolle aus politisch-psychologischen Gründen nicht übernehmen, Großbritannien sei wegen seines Nordseeöls ebenfalls nicht geeignet“. Demgegenüber meinte *Garvin*, dass diese Position angesichts der amerikanischen „Vorbehalte gegenüber den Franzosen“ nur von den USA oder von der Bundesrepublik übernommen werden könnte.³⁴⁶ Manches deutet darauf hin, dass *Schmidt* genau darin seine Rolle sah, was nun möglicherweise sein Verhalten gegenüber *Carter* wenige Tage später auf dem Gipfel in Tokio und dann im folgenden Jahr auf dem in Venedig zu erklären vermag. In beiden Fällen empfand *Carter* das Verhalten *Schmidts* auch als einen persönlichen Affront.³⁴⁷

2.3.1.2 Der NATO-Doppelbeschluss

Fragen internationaler wirtschaftlicher Sicherheit (mit ihren weitreichenden Implikationen für die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik) bildeten nur ein Feld unter anderen. Dazu zählten Entscheidungen im Bereich der militärischen Sicherheitspolitik: Das Wettrüsten der Militärblöcke erreichte mit der Entwicklung einer neuen Generation von Waffen eine neue Dimension.

Die Entspannungspolitik widersprach nicht einer Politik der Stärke gegenüber dem Ostblock. Der Bundeskanzler wurde auch in späteren Jahren nicht müde darauf hinzuweisen, dass er es war, der in einer viel beachteten Rede vor dem Institut für Internationale Studien in London 1977 erstmals öffentlich auf die Bedrohung Westeuropas durch die Stationierung moderner sowjetischer Mittelstreckenraketen vom Typ SS-20 hingewiesen hatte, die mit einer Reichweite von 500 Kilometern die Sicherheit ganz Europas bedrohten. Militärische Sicherheit war, das sollte man nicht übersehen, nur ein Aspekt von ökonomischer, sozialer und innenpolitischer Sicherheit.³⁴⁸ Aber just diese militärstrategische Sicherheit erschien *Schmidt* gefährdet, denn nach Meinung des Kanzlers bestand die Gefahr einer „Abkoppelung“ Westeuropas von den USA, um so mehr, als die Sowjetunion ihre Anstrengungen gleichzeitig im Bereich der Aufrüstung

346 Ebd., S. 4 f. *Garvin* betonte vor allem, dass wegen der Nahost-Frage Saudi-Arabien nicht mehr mit *Carter* zu verhandeln bereit war; ebd., S. 1. Gegenüber *Garvin* entwickelte *Schmidt* den Gedanken, eine Gruppe von persönlichen Beauftragten, die das „backing“ ihrer Regierungschefs hatten, in streng vertraulichem Kreis die anstehenden Fragen behandeln zu lassen; ebd., S. 5. Der erste Weltwirtschaftsgipfel (in Rambouillet) wurde so vorbereitet.

347 *Carter*, Jimmy: *Keeping Faith. Memoirs of a President*. Toronto, New York 1982, S. 112.

348 *Schmidt*, Helmut: Politische und wirtschaftliche Aspekte der westlichen Sicherheit. Vortrag des Bundeskanzlers in London, 28.10.1977. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 112 v. 8.11.1977 (1977), S. 1013-1020. Auch für das Folgende vgl. *Risse-Kappen*, Thomas: Die Krise der Sicherheitspolitik. Neuorientierungen und Entscheidungsprozesse im politischen System der Bundesrepublik Deutschland 1977-1984. Mainz 1988; *Dittgen*, Herbert: Deutsch-amerikanische Sicherheitsbeziehungen in der Ära Helmut Schmidt. Vorgeschichte und Folgen des NATO-Doppelbeschlusses. München 1991, S. 181-189; *Wiegrefe*: *Zerwürfnis*, S. 161-180, S. 231-277.

mit konventionellen Waffen forcierte und damit das militärische Gleichgewicht in Europa zusätzlich veränderte. Während die beiden Bündnissysteme in Wien über die konventionellen Waffen verhandelten und es bei den amerikanisch-sowjetischen Gesprächen über die Begrenzung der Interkontinentalraketen im Juni 1979 zur Unterzeichnung des SALT II-Abkommens durch *Jimmy Carter* und *Leonid Breschnew* kam, drohte im Bereich der Mittelstreckenraketen eine „Grauzone“, die nicht in den internationalen Rüstungsdialog einbezogen war. Ähnlich wie im Bereich der konventionellen Rüstung setzte der Bundeskanzler auch im Bereich der Mittelstreckenwaffen auf Parität.

Die Frage der westlichen Aufrüstung entwickelte nun aber ihre eigene, für *Schmidt* nicht nur erfreuliche Dynamik, zumal sich zu Hause Widerstände bemerkbar machten. 1978 sorgte die Ankündigung der Entwicklung und Stationierung der so genannten Neutronenbombe für Furore. Gegen massive Widerstände in der eigenen Partei setzte *Schmidt* – auch auf Druck der USA – einen Beschluss für die Stationierung durch, um am Ende feststellen zu müssen, dass der amerikanische Präsident auf Grund des inner-amerikanischen Protests die Pläne aufgab.³⁴⁹

Die Bundesregierung sah sich in Sachen Neutronenbombe nicht nur vorgeführt, sondern auch mit amerikanischen Planungen konfrontiert, welche die Bundesrepublik als privilegierten Stationierungsort für die geplanten Waffensysteme im Mittelstreckenbereich, für Pershing-Raketen und Marschflugkörper, vorsahen. Es zeichnete sich ab, dass andere NATO-Staaten, allen voran die Niederlande und Belgien, eine schnelle Entscheidung über die Stationierung hinauszögern und Vorbehalte anmelden würden. So erhöhte sich der Druck auf die Bundesrepublik, auch unilateral einer Stationierung zuzustimmen. Immerhin konnten amerikanische Regierungsvertreter argumentieren, dass *Schmidt* mit den Raketen nur bekomme, was er in der NATO ohnehin gefordert hatte. Die Einbeziehung *Schmidts* in ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der drei westlichen Atomkräfte auf der französischen Insel Guadeloupe Anfang 1979, wo die Frage des weiteren Vorgehens beraten wurde, diente nicht zuletzt dazu, dem Kanzler diese Lösung schmackhaft zu machen. Angesichts der Absetzbewegungen war absehbar, dass die Bundesrepublik die Hauptlast tragen musste. Es gebe in der NATO keine Mitgliedschaften unterschiedlichen Rechts und unterschiedlicher Pflichten, hieß es seitens der Deutschen, die Verbündeten müssten über eine Stationierung in ihren Ländern das Risiko mittragen; im Osten und Westen würde bei einem Alleingang nur die alte Furcht auftreten, „wir wollten nun doch unsere Finger an den nuklearen Abschlußhebel legen können“.³⁵⁰ In einer diplomatischen Großoffensive setzte die Bonner Regierung darauf, die Amerikaner für den Plan zu gewinnen, die US-Raketen nicht auf Land, sondern auf Schiffen vor den Küsten Europas zu stationieren – ohne Erfolg.

Am 12. Dezember wurde der Stationierungsplan mit konkreten Zahlen und Terminen offiziell von der NATO verkündet. Der Grundgedanke des Doppelbeschlusses bestand darin, die neuen Pershing-Raketen und Marschflugkörper als diplomatischen Verhandlungseinsatz zu verwenden, und zwar mit dem erklärten Ziel, die Sowjets zum Abzug ihrer Mittelstreckenwaffen zu bewegen. Mit dem Jahr 1983 setzte die NATO ein konkretes Datum für die Stationierung an und legte die Zahl der aufzustellenden Pershing II-Raketen auf 108 sowie die der Marschflugkörper auf 464 fest. *Schmidt*, der sich später immer wieder als Vater des Planes rühmte, setzte auch gegen Widerstände

349 Wiegreffe, Zerwürfnis, S. 180-205.

350 Apel, Abstieg, S. 76.

in der eigenen Partei ganz darauf, dass dieser Aufrüstungsbeschluss die Sowjetunion zum Einlenken nicht nur im Bereich der Mittelstreckenwaffen führen würde. Dazu waren weitere diplomatische Anstrengungen erforderlich.

2.3.1.3 Der sowjetische Einmarsch in Afghanistan

Im Winter 1979/80 veränderte sich die internationale Konstellation dramatisch. Wenige Wochen nach dem NATO-Doppelbeschluss marschierten nach Weihnachten 1979 wegen eines „Hilfegesuchs“ der afghanischen Regierung sowjetische Truppen in dieses Land ein. Erstmals intervenierte die Sowjetunion direkt in einem Staat außerhalb des sozialistischen Blocks und übertrat damit eine zwischen ihr und den USA zwar niemals formal festgelegte, aber doch als unverletzlich geltende Grenzlinie. Handelte es sich um den ersten Schritt auf dem Weg zu den Ölquellen des Iran, wo die Situation durch den Sturz des Schahs ohnehin destabilisiert war, oder des Iraks, wenn nicht gar der arabischen Staaten? Die Verteidigung des Persischen Golfes gehörte, wie die Administration der USA nun in der *Carter*-Doktrin formulierte, zum „Lebensinteresse“ der USA. Eine andere Frage war, ob sowjetische Panzer möglicherweise auch bald gegen die Bevölkerung in Polen rollen würden, wo landesweite Arbeiterstreiks unter Führung der freien Gewerkschaft *Solidarność* der Kontrolle der Partei entglitten. Es schien kaum vorstellbar, dass die Sowjetunion eine Bewegung tolerieren würde, die auf kurz oder lang die Nachbarstaaten Polens „infizieren“ könnte.

Die Regierung *Carter* reagierte prompt, auch um sich gegenüber dem vehementen Gegner der Entspannungspolitik und Präsidentschaftsherausforderer *Ronald Reagan* zu profilieren. Die Ratifizierung von SALT II wurde auf Eis gelegt, was angesichts der vielen Vorbehalte im Senat gegen den Vertrag nicht schwer fiel. Das hatte Implikationen für Deutschland. Die Ratifizierung von SALT II galt für viele Sozialdemokraten als eine Art von „Geschäftsgrundlage“ für ihre Zustimmung zum NATO-Doppelbeschluss.³⁵¹ Von amerikanisch-sowjetischen Gesprächen war zunächst keine Rede mehr. Ohne Abstimmung mit den Verbündeten begannen die USA eine Embargopolitik, die unter anderem amerikanische Getreidelieferungen und den Export von Technologie betraf. Außerdem organisierten die USA den Boykott der Olympischen Sommer Spiele in Moskau 1980. *Carters* Nachfolger *Ronald Reagan* verschärfte diesen Konfrontationskurs. Er ließ keinen Zweifel daran, dass es sich bei der Sowjetunion um ein „evil empire“ handele und dass der Ostblock die Entspannungspolitik auf Kosten des Westens militärisch und politisch ausgenutzt habe. Mehr noch als sein Vorgänger setzte *Reagan* auf Aufrüstung. Seine Äußerungen, dass ein Atomkrieg „gewinnbar“ oder dass in Europa ein begrenzter nuklearer Krieg möglich sei, verschreckten viele Europäer. Auch *Schmidt* verglich die internationale Situation mit der vor 1914.³⁵²

Von Entspannungspolitik war seitens der Regierung in Washington und London nicht mehr viel zu hören. Konnte die Bundesregierung am Entspannungskurs festhalten, wenn Moskau und Washington die Konfrontation suchten? Kein Land pflegte so enge wirtschaftliche Kontakte zur Sowjetunion wie die Bundesrepublik. Die Bevölkerung des geteilten Deutschland hatte angesichts der ohnehin schwierigen grenzüberschreitenden Kontakte mehr als alle anderen durch das Einfrieren der Ost-West-Beziehungen zu verlieren. Und selbst die Nichtbeteiligung an den Olympischen Spielen in Moskau hatte in Deutschland schon deshalb eine andere Dimension als in anderen

351 Ebd., S. 114.

352 „Angst, daß die Sicherungen durchbrennen“. In: DER SPIEGEL Nr. 17 v. 21.4.1980, S. 21-28.

Staaten, da die DDR erstmals den Anspruch erheben konnte, Deutschland auf einer internationalen Bühne zu repräsentieren. Die Bundesregierung ließ keinen Zweifel daran, dass sie hinter dem NATO-Doppelbeschluss stand, forderte aber in Abstimmung mit Frankreich die Verknüpfung von Verhandlungen und Aufrüstung.³⁵³

Auf die bundesdeutsche Diplomatie dieser Jahre ist hier nicht einzugehen. Dazu zählen der infolge des Afghanistan-Krieges mehrmals aufgeschobene Staatsbesuch *Schmidts* in Moskau Ende Juni/Juli 1980, der Besuch *Willy Brandts* in Moskau im Sommer 1981, denen Ende des Jahres ein Gegenbesuch *Breschnews* und Verhandlungen über ein Erdgasgeschäft folgten, das innerdeutsche Gipfeltreffen zwischen *Schmidt* und *Erich Honecker* im Dezember 1981, das von der Verhängung des Kriegsrechts in Polen überschattet war, und das Ringen auf den Genfer Verhandlungen um eurostrategische Waffen, bei denen *Schmidt* und *Genscher* zwischen den Erwartungen der USA und der Sowjetunion lavierten.³⁵⁴ Der Geist der Entspannungspolitik, an den *Schmidt* appellierte, stieß in Washington und London auf massive Vorbehalte und Kritik: Die sowjetischen Angebote eines Moratoriums bei der Aufstellung neuer Atomwaffen schienen nichts anderes als ein diplomatischer Schachzug, dem die Deutschen viel zu sehr Gehör schenkten, ja *Schmidt*, der Vertreter eines Landes, das nicht zu den „großen Vier“ gehörte, tanzte aus der Reihe. Des Kanzlers öffentliche Äußerungen im Frühjahr 1980, die sich auf einen möglichen Stopp bei der Aufstellung von Mittelstreckenwaffen und auf ein Einfrieren des militärischen Ungleichgewichts bezogen, interpretierte die amerikanische Seite als ein Abrücken vom NATO-Doppelbeschluss, ja mehr noch, man unterstellte ihm, für einen Produktionsstopp des Westens einzutreten. Medienwirksam wurde ein in diese Richtung zielender Brief *Carters* an *Schmidt* der Presse zu gespielt, der dann auf dem Wirtschaftsgipfel in Venedig zu einer weiteren unerfreulichen Konfrontation zwischen dem Präsidenten und dem Kanzler führte.³⁵⁵

2.3.1.4 Schicksal der ökonomischen Entspannungspolitik

Nicht nur in der Militärpolitik geriet die Regierung in die Defensive. Das umstrittene Erdgas-Röhrengeschäft mit der Sowjetunion, das als zentraler Bestandteil der ökonomischen Entspannungspolitik galt, sorgte für Irritation. Die Ruhrgas AG hatte als europäische Konsortialführerin mit der sowjetischen Staatsgesellschaft 1981 das Geschäft abgeschlossen. Es sah die Lieferung von Röhren und Anlagen aus Deutschland gegen sowjetisches Erdgas vor, wobei neben Deutschland auch Frankreich, Österreich, die Schweiz, Italien und Belgien beliefert werden sollten.³⁵⁶ Neben dem „Wandel durch Annäherung“ ging es bei diesem Geschäft um die nationale Energiesicherung, der Schwerindustrie sowie den Banken dagegen um lukrative, staatlich abgesicherte Milliardenaufträge. Schon früher waren immer wieder Bedenken gegen deutschen Technologieexport in den Osten wie in andere Länder, darunter Brasilien, laut geworden. Vor

353 Haftendorn, Sicherheit, S. 146 f.

354 Vgl. für das Folgende ebd.; Link, Außenpolitik, S. 330-334. Einen wichtigen Aspekt stellt die Politik gegenüber der Volksrepublik dar, die schon zeitgenössisch vielfach kritisiert wurde und an der sich Grundfragen der Entspannungspolitik ablesen lassen, vgl. Ash, Timothy Garton: Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent. München, Wien 1993; Jander, Martin: Keine Solidarität mit Solidarnosc. Eine verpaßte Chance der demokratischen Linken. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 47 (2000), S. 601-604.

355 Carter behielt diesen Schlagabtausch in Venedig als eine der unerfreulichsten persönlichen Konfrontationen mit einem ausländischen Politiker in Erinnerung, vgl. Carter, Keeping Faith, S. 537 f.

356 Für das Folgende vgl. Heep, Barbara D.: Helmut Schmidt und Amerika. Eine schwierige Partnerschaft. Bonn 1990, S. 230-236; Jacobsen, Hanns-Dieter: Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen als deutsch-amerikanisches Problem. Baden-Baden 1986; Wiegrefe, Zervwürfnis, S. 75-98, S. 282-303.

dem Hintergrund der einfrierenden Ost-West-Beziehungen fuhren die USA nun aber schwere Geschütze auf. Kommentatoren hielten Deutschland durch die vielen, staatlich verbürgten Geschäfte mit dem Osten und die politischen Kontakte zu dem östlichen Nachbarn für abhängig, ja korruptiert vom Ostblock; die Rede war von der „Finnlandisierung“ des Landes.³⁵⁷

Das internationale Ansehen der Bundesrepublik beruhte nicht zuletzt darauf, dass die wirtschaftliche Performance der Bundesrepublik allen innenpolitischen Unkenrufen zum Trotz, im internationalen Vergleich recht gut war. Die Stilisierung der Bundesrepublik zur internationalen „Konjunkturlokomotive“ auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel 1978 hatte zu diesem Ruf beigetragen. Der Höhenflug der D-Mark erforderte regelmäßig Interventionen zu Gunsten des Dollar. Das verlieh Selbstbewusstsein, machte die Bundesrepublik aber zugleich von den USA abhängig: Die Aufwertung der Mark verteuerte deutsche Exporte; Währungsinterventionen in Form von Dollarkäufen hatten Folgen für die deutsche Geldpolitik, da damit die Inflation in der Bundesrepublik gefördert wurde. Gegenüber dem amerikanischen Wunsch, den Dollar weiter massiv zu verteidigen, zeigten sich Bundesbank und Regierung 1979 entsprechend reserviert: „11 Millionen deutsche Rentner könnten von Gesetzes wegen 1980 nur mit einer Einkommensverbesserung von 4 v.H. rechnen. Dies sei bei einer Preissteigerung, die wegen höherer Interventionen (für den Dollar – MHG) über 5 v.H. liege, schwer zu verkraften.“³⁵⁸ Die Vereinigten Staaten könnten von der Bundesrepublik nicht verlangen, dass sie ihretwegen die Volkswirtschaft ruinierte, argumentierte der Bundeskanzler: Er stehe vor dem härtesten Wahlkampf in seiner politischen Karriere; demonstrativ stellte sich *Schmidt* damit vor die Bundesbank, die mit Blick auf die bundesdeutsche Stabilitätspolitik einen ähnlichen Kurs empfahl.³⁵⁹

Im Konflikt um rivalisierende wirtschaftliche Interessen wurde das positive Image *Schmidts* wie der deutschen Wirtschaft seit 1979/80 angekratzt.³⁶⁰ Hierzu trug bei, dass die USA noch unter *Jimmy Carter* und Großbritannien unter *Margaret Thatcher* eben jenen Stabilitätskurs einschlugen, der ihnen von den Deutschen seit der ersten Ölpreiskrise immer wieder empfohlen worden war. Mittels einer restriktiveren Geldpolitik sollte die durch die Verteuerung des Öls weiter verschärfte Inflation eingeschränkt

357 Die gleichzeitige Blockade des Verkaufs deutscher Kernkraftwerke nach Brasilien – nach Ansicht der USA verstieß die Bundesrepublik damit gegen den nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrag – zeigt wohl mehr als alles andere, dass es dabei um prinzipiellere Fragen ging. Im August 1982 deutete sich ein amerikanischer Kurswechsel an, der möglicherweise auf den Ministerwechsel von Alexander Haig auf George Schulz zurückgeführt werden kann. Die eigentliche Entspannung des schwelenden deutsch-amerikanischen Konflikts, namentlich das Einlenken der USA im November, fiel dann in den Schoß der neuen Regierung. Die USA hoben die Sanktionen auf und die Europäer erklärten sich bereit, über eine restriktivere Handhabung des Technologieexports nachzudenken. Heep, Schmidt und Amerika, S. 235. Die künftige Forschung wird im Hinblick auf die amerikanischen Intentionen sicherlich noch interessante Ergebnisse liefern.

358 Buka, AL 4, Vermerk über das Gespräch des Herrn Bundeskanzler mit Secretary Miller und Chairman Volcker im Überseeclub Hamburg am 29.9.1979, S. 6 f., AdsD, HSAA/8852.

359 Ebd., S. 11. Miller argumentierte, dass das Übereinkommen mit den amerikanischen Gewerkschaften an der „Währungsfront flankiert“ werden müsse durch eine „workable“ Dollarpolitik: „Der Schlüssel zur Lösung dieses Problems“, zitierte ihn das Protokoll, „sitze in diesem Zimmer (damit meinte er zweifellos Bundesbankpräsident Emminger – MHG), da das Problem – ob zu Recht oder zu Unrecht – als ein \$/DM-Problem empfunden (perceived) werde“; ebd., Zitat. S. 3. Emminger hob in diesem Kreis einmal mehr hervor, dass die Geldmengenerweiterung wegen der massiven Interventionen zu Gunsten des US-Dollars im zweiten Halbjahr 1978 außer Kontrolle geraten und erst seit zwei Monaten wieder im Rahmen des Zieles sei, ebd., S. 8.

360 Vgl. auch für das Folgende Baltensperger, Ernst: Die Geldpolitik bei wachsender Integration (1979-1996). In: Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948. Hrsg. v. Deutsche Bundesbank. München 1998, S. 475-559, hier S. 480-490; Emminger, Otmar: D-Mark, Dollar, Währungskrisen. Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbank-Präsidenten. Stuttgart 1986, S. 441-456.

werden. Dazu zählte auch die Politik der Haushaltskonsolidierung.³⁶¹ Der neue Stabilitätskurs der amerikanischen Administration unter *Carter* zeigte schnell seine ersten Früchte, wenngleich zunächst in Form einer Rezession. Von der Regierung *Reagan*, die ähnlich wie die englische Premierministerin einen wirtschaftsliberalen Kurs anpries, wurde diese Wirtschaftspolitik beibehalten. In Deutschland verstand man nun zeitweise aber die Welt nicht mehr.³⁶² Denn auf der einen Seite setzten die USA auf einen scharfen monetären Bremsvorgang, welcher die Zinsen in die Höhe trieb; auf der anderen Seite duldete die Administration unter *Reagan* infolge der Rezession, mehr noch durch die Ausweitung des Rüstungssektors, einen scharfen Anstieg der öffentlichen Defizite. Diese amerikanische Hochzinspolitik zog Kapital in die USA, was zur Folge hatte, dass der Wert des Dollar gegenüber der D-Mark in der Zeit von Ende 1979 bis Anfang 1981 um fast ein Drittel stieg. Das hatte Implikationen für den Bundeshaushalt: Die Last der Schuldentilgung wuchs infolge hoher Zinsen; die Handlungsspielräume der Wirtschafts- und besonders der Fiskalpolitik waren begrenzt, wollte man den Dollar nicht noch weiter steigen lassen. Parallel zu dieser Entwicklung veränderte sich aber auch die Rede von der „Stärke“ Deutschlands, zumal der veränderte wirtschaftspolitische Kurs die Bundesregierung in wirtschafts- und sozialpolitische Zugzwänge brachte, deren innenpolitische Konfliktrichtigkeit in nichts der des NATO-Doppelbeschlusses nachstand.³⁶³

2.3.2 Innenpolitische Polarisierungen

2.3.2.1 Politik unter dem Vorzeichen der Rezession

Bei den am 9. Oktober 1980 abgehaltenen Bundestagswahlen konnte die sozialliberale Koalition gegenüber der letzten Bundestagswahl zwar leichte Stimmengewinne für sich verbuchen, aber die Union stellte im Bundestag nach wie vor die stärkste Fraktion. Die Parteien führten einen stark personalisierten Wahlkampf. *Franz Josef Strauß*, der Kandidat der Opposition, griff neben außenpolitischen Fragen wie dem NATO-Doppelbeschluss besonders Themen der „Freiheit-oder-Sozialismus“-Kampagne des letzten Wahlkampfes auf: Er wollte den „1969 begonnenen Marsch in die sozialistische Zukunftsgesellschaft und ein neutralisiertes, mehr oder minder dem sowjetischen Machtbereich ausgeliefertes Europa nicht nur anhalten, sondern auch umkehren“.³⁶⁴ Die sich ausweitende Staatsverschuldung rückte zeitweise ganz in den Vordergrund: Die Rede war von einem bevorstehenden „Staatsbankrott“. Der Wahlgag, nachgemachte 100.000-Mark-Noten aus der großen Inflation der 1920er-Jahre in Umlauf zu brin-

361 So erklärte Miller in dem Gespräch im September, die Regierung schließe jede Art von wirtschaftlicher Stimulanz aus; das amerikanische Budgetdefizit belaufe sich im Fiskaljahr 1980 auf gerade ein Prozent des Bruttonationalprodukts; einigermaßen erbittert verwies Schmidt auf das deutsche Defizit von drei Prozent, nicht zuletzt infolge der Zusagen des Bonner Gipfels, wie Anm. 258, S. 11.

362 Pöhl meinte Anfang 1981 Schmidt gegenüber, er solle Genscher nahe legen, sich bei seinem Amerika-Besuch nicht zu positiv zur Wirtschaftspolitik der neuen Administration zu äußern, vgl. Buka, AL 4, Vermerk über ein Gespräch beim Bundeskanzler über aktuelle wirtschaftliche Fragen am 3.3.1981, 10.3.1981, BArch, B 136/11610, S. 7.

363 S. Bd. 6 Zweites Kapitel 2.4.2.

364 „Was befähigt Sie zum Kanzler?“ 38 Fragen des SPIEGEL an Kanzler Helmut Schmidt und Kandidat Franz Josef Strauß. In: DER SPIEGEL Nr. 40 v. 29.9.1980, S. 24-60, hier S. 50; vgl. Hat Strauß eine Chance? In: DER SPIEGEL Nr. 19 v. 5.5.1980, S. 35-48; vgl. auch Sarcinelli, Ulrich: Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1987; Czerwick, Edwin: Außenpolitik im Wahlkampf. Eine Analyse zur Rolle der Außenpolitik im Bundestagswahlkampf 1979/80. Koblenz 1983.

gen, ließ selbst die Bundesbank aktiv werden. Ganz im Sinne der Opposition schaltete sich auch die katholische Kirche mit einem kontroversen Hirtenbrief in diese Debatte über Staatsverschuldung ein.³⁶⁵

Für den Rivalen des bayerischen Ministerpräsidenten, *Helmut Kohl*, bahnte die verlorene Wahl den Weg für den politischen Aufstieg. Für den Kanzler begannen dagegen qualvolle zwei Jahre, die von gesundheitlichen Problemen überschattet waren. Tücke historischer Kontingenz: Wäre die Wahl nur wenige Monate später abgehalten worden, hätte der Ausgang wohl anders ausgesehen, und die politische Geschichte hätte sich wahrscheinlich anders gestaltet. Denn für alle demokratisch gewählten Regierungen stellten die Folgen der zweiten Ölpreiskrise und des folgenden scharfen Konjunktur-einbruchs eine große Herausforderung dar. Wie sich in den 1980er-Jahren zeigen sollte, galt das ebenfalls – unter anderen Bedingungen – weltweit für autoritäre und totalitäre politische Systeme mit ihrer geringen politischen Flexibilität. Die Umfrageergebnisse sprechen eine unmissverständliche Sprache: Die Zahl derjenigen, welche die Bundesregierung positiv einschätzten, sank von zeitweise weit über 50 Prozent 1980 im Laufe der zweiten Jahreshälfte 1981 auf unter 40 Prozent, um dann, nach einem kurzfristigen Anstieg im Winter 1981/82, rapide abzufallen. Im April 1982 waren es gerade noch 25 Prozent, im September wenig mehr, obwohl in der Zwischenzeit die Kurve leicht angestiegen war. Zwei Drittel der Befragten äußerten ein negatives Urteil, wobei nur vier Prozent keine Meinung hatten. Die sozialliberale Koalition sollte sich mit der schlechtesten Beurteilung, die von dem Meinungsforschungsinstitut Emnid seit den späten 1960er-Jahren je gemessen wurde, verabschieden.³⁶⁶

Die zweite Wirtschaftsrezession innerhalb weniger Jahre hinterließ auf dem Arbeitsmarkt tiefe Spuren. Von knapp einer Million im Herbst 1980 stieg die Zahl der Arbeitslosen auf über zwei Millionen im Winter 1981/82; die Zahl der Betriebe, die Konkurs anmeldeten, vergrößerte sich. Die Zahlen der Nürnberger Arbeitsverwaltung schwebten wie ein Damoklesschwert über den Häuptern der Regierungskoalitionäre. Diese stritten sich im kleinen Kreis und öffentlich über den einzuschlagenden Kurs in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Steuermindereinnahmen bei gleichzeitig steigenden öffentlichen Ausgaben, vor allem im Bereich der Sozialpolitik, ließen aus Sicht des Kanzlers, der FDP, der Mehrzahl der Ökonomen und allemal der Wirtschaftsvertreter nur mehr wenig Handlungsspielräume. Die Ausarbeitung der Bundeshaushalte 1982 und 1983 drehte sich um Haushaltskonsolidierung und den Abbau von Sozialleistungen und öffentlichen Subventionen.³⁶⁷

Bei dieser Politik schieden sich nicht nur schnell die Geister, sondern bald lagen auch die Nerven blank. Die Gewerkschaften und insbesondere die Parteilinke waren gegen die Politik der Haushaltskonsolidierung und forderten staatliche Maßnahmen zur Nachfragestimulierung der Wirtschaft. Der Bundeskanzler war vielen zu entrückt. In seiner Regierungserklärung müsse deutlich zum Ausdruck kommen, so die besorgte Bundestags-Vizepräsidentin *Annemarie Renger*, „daß Du nach Herz und Verstand Sozialdemokrat und Mitglied der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion bist, deren

365 Auch in den Reihen des Kirchenvolks stieß dies alles andere als nur auf Beifall, vgl. Die Herde denkt anders. In: DER SPIEGEL Nr. 39 v. 22.9.1980, S. 24-25; Karl Otto Pöhl, Bundesbank, an Franz Josef Strauß, 1.9.1980, AdsD, HSAA/9021. Für eine ausführliche Darstellung des Wahlkampfes vgl. Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 166-173.

366 Emnid-Informationen 33, 4/1982, S. 1 f.

367 Vgl. dazu die ausführlichere Analyse dieser Ereignisse und der vorgenommenen Einschnitte in Bd. 6 Zweites Kapitel 1.3.4.

Vorstellungen Du nicht als Regierungschef entgegennimmst, sondern die Du als Deine eigene Überzeugung in die Koalitionsverhandlungen und künftig notwendigen Kompromisse einbringst“. In diesem Zusammenhang betonte sie, „daß Du Deine – von mir jetzt grob verkürzt wiedergegebene – Auffassung, Politik diene nicht der Sinngebung des menschlichen Lebens, abwandelst. Wenn wir in den künftigen Jahren den Gürtel enger schnallen müssen, so geht das nur über den Appell an das gemeinsame moralische Verantwortungsgefühl aller und in Sorge für die Schwächeren, die nicht die Opfer des Verteilungskampfes werden dürfen“.³⁶⁸

Zugleich verschlechterte sich die Stimmung zwischen SPD und FDP. Bei den Liberalen gewannen diejenigen politisches Gewicht hinzu, denen die Sparmaßnahmen nicht schnell und weit genug gingen und die eine grundsätzliche „angebotsorientierte“ Wende in der Wirtschaftspolitik forderten. Nach der gewonnenen Wahl standen die Koalitionsgespräche ganz unter diesem Vorzeichen, wobei sich die FDP neben der Kostenbeteiligung in der Krankenversicherung insbesondere die Liberalisierung der staatlichen Wohnungsbaupolitik auf die Fahnen schrieb.³⁶⁹ Ihr Wortführer war Wirtschaftsminister *Graf Lambsdorff*, der nicht nur Vertreter der Wirtschaftsverbände, sondern überdies die Mehrheit der Ökonomen auf seiner Seite wusste. Hoffnungsvoll blickte man in diesem Kreis auf die Vorbilder in Großbritannien und den USA, wo die profilierten Vordenker nicht nur der neoliberalen Wirtschaftstheorie, sondern mit *Margaret Thatcher* und *Ronald Reagan* auch politische „Macher“ anzutreffen waren.

Nicht ein Jahr nach der Wahl stand die Koalition auf Messers Schneide. In der Frage der Montanmitbestimmung zeigten sich schon bei den Koalitionsverhandlungen Meinungsverschiedenheiten. In der Sozial- und Wirtschaftspolitik setzte die FDP auf einen stärker wirtschaftliberalen Kurs, und mit Sorge nahmen die Liberalen die Erosion der SPD-Basis durch die Friedensbewegung wahr. All dies wurde überschattet von den zähen Verhandlungen über den Haushalt 1982, die sich „außerordentlich unerfreulich“ (*Graf Lambsdorff*) gestalteten.³⁷⁰ Der FDP-Parteivorsitzende *Genscher* nahm diese Situation im August 1981 zum Anlass, in einem Brief an die Mitglieder der FDP laut darüber nachzudenken, dass das Land an einem „Scheideweg“ stehe: „Die Bewährungsprobe kann nur mit marktwirtschaftlichen Mitteln bestanden werden. Die Anerkennung und Förderung von Leistung, Innovation und Wettbewerb sind dabei unverzichtbar“. Verteidigt wurden nicht nur die im Sommer vorgenommenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, die den sozialen Bereich trafen. *Genscher* betonte, dass weitere Eingriffe in Leistungsgesetze unvermeidbar seien, egal ob es sich um die Höhe des Arbeitslosengeldes oder Karenztage in der gesetzlichen Krankenversicherung handele; insbesondere die „Frage unserer Wohnungspolitik“ sollte noch einmal neu gestellt werden: „Es gilt, eine Anspruchsmentalität zu brechen, die nicht deshalb entstand, weil die heute lebende und arbeitende Generation weniger leistungsbereit wäre als ihre Vorgänger, sondern weil manches Gesetz geradezu zur Inanspruchnahme auffordert, um nicht zu sagen: ‚verleitet‘.“ Das Ziel müsse sein „Wettbewerbsfähigkeit und nochmals

368 Annemarie Renger, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages an Helmut Schmidt, 10.10.1980, AdsD, NL Albrecht Müller/71.

369 Auf die Koalitionsverhandlungen ist hier nicht näher einzugehen, vgl. die Unterlagen In: AdsD, NL Albrecht Müller/71.

370 Schell, Kanzlermacher, S.14. Die in diesem Band gesammelten Interviews geben einen guten Eindruck von der Stimmung innerhalb der SPD. Vgl. auch für das Folgende Merck, Johannes: „Klar zur Wende?“ – Die FDP vor dem Koalitionswechsel in Bonn 1980-1982. In: PVS 28 (1987), S.384-402; Kastendiek, Hans/Kastendiek, Hella: Konservative Wende und industrielle Beziehungen in Großbritannien und in der Bundesrepublik. In: PVS 26 (1985), S. 381-399.

Wettbewerbsfähigkeit, Investitionen und nochmals Investitionen, Arbeitsplätze und nochmals Arbeitsplätze“.³⁷¹ Damit war auch die politisch-programmatische Linie umschrieben, die in der Partei schon seit 1977 deutlich zu sehen war, unter den Vorzeichen der Rezession aber ganz in den Vordergrund rückte. Auch wenn der Vizekanzler die „Politik der Wende“ in der Koalition umgesetzt sehen wollte, waren dieser Brief und viele in die gleiche Richtung zielende Äußerungen in dieser Zeit ein nur zu offenkundiger Wink mit dem Zaunpfahl, mit dem sich die Liberalen der CDU/CSU anempfehlen. Die Opposition schaute genüsslich dem Verschleiß der Koalition zu und nutzte im Übrigen ihre Bundesratsmehrheiten zu gezielten Blockaden der Regierungspolitik.

2.3.2.2 Anti-Atombewegung, Friedensbewegung und die Frage der politischen Mehrheiten

Die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik war und blieb ein wichtiges, umstrittenes Thema der Koalition. Es sollte dann das zentrale Motiv für die Trennung der Koalitionäre werden. Aber für die FDP stand mehr auf dem Spiel, das zeigte die simple Wahlarithmetik: Parallel zu den wachsenden Protesten gegen den Ausbau der Atomenergie und den NATO-Doppelbeschluss war absehbar, dass der FDP ihre für die parlamentarischen Mehrheiten in den Ländern notwendigen Koalitionspartner abhanden kommen würden, ja, dass der desolate Zustand der SPD auch auf die eigene Partei abfärbte. Bei den Wahlen in Berlin (10. Mai 1981) und in Niedersachsen (21. März 1982) rutschte die SPD unter 40 Prozent, während die FDP sich knapp über der Fünf-Prozent-Hürde hielt; am 6. Juni erhielt die SPD in Hamburg von den Wählern eine Abfuhr und stürzte von 51,5 auf 42,7 Prozent, wobei die FDP wieder knapp den Einzug in die Bürgerschaft verfehlte. Unübersehbar verfügte auch die Bonner Koalition über keine Mehrheit mehr. Vor diesem Hintergrund zeigte eine Koalition der FDP mit der CDU einen Ausweg, so riskant er für die Liberalen auch sein mochte.

Die politischen Erfolge der Neuen Sozialen Bewegungen mischten das Parteien- und Koalitionsgefüge kräftig auf. Die diversen lokalen Wählerinitiativen und „Grünen Listen“ der Ökologen und Bürgerbewegungen hatten sich erstmals zu den Europawahlen 1979 als DIE GRÜNEN zusammengeschlossen und Anfang 1980 unter demselben Namen eine eigenständige Partei aus der Taufe gehoben.³⁷² Nach ersten Achtungserfolgen und dem Einzug in die Parlamente von Bremen und Baden-Württemberg trat diese ideologisch vielfach gespaltene und zerstrittene Partei seit dem Sommer 1981 ihren scheinbar unaufhaltsamen Siegeszug an: In Berlin, Niedersachsen, Hamburg und Hessen erzielte sie über 6,5 Prozent der Stimmen. Nicht nur aus Sicht der großen Parteien, sondern auch dem eigenen Selbstverständnis nach kamen sie für Koalitionen nicht in Frage. Die Umfragen zeigten jedoch eine erstaunlich breite Unterstützung für

371 Der Brief ist abgedruckt in: Schell, Kanzlermacher, S. 51-59, Zitate S. 51 f., S. 55 f.; vgl. auch Genscher, Erinnerungen, S. 447 f.

372 Vgl. auch für das Folgende Klotzsch, Lilian/Stöss, Richard: Die Grünen. In: Parteien-Handbuch, Bd. 2, S. 1509-1598; Bürklin, Wilhelm P.: Grüne Politik. Ideologische Zyklen, Wähler und Parteiensystem. Opladen 1984; Gotto, Klaus/Veen, Hans-Joachim: Die Grünen – Partei wider Willen. Mainz 1984; Dalton, Russel J.: Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West-Germany, and France. Chatham/NJ 1988.

DIE GRÜNEN.³⁷³ Zu ihrer Klientel zählten vor allem jugendliche Wähler, aber auch ältere Bundesbürger hielten sie für wählbar. Eine hohe Akzeptanz für die Partei war insbesondere bei Befragten mit mittlerer oder höherer Schulbildung, Angestellten und Beamten sowie Menschen aus größeren Städten mit 100.000 und mehr Einwohnern zu finden. Für die sozialliberale Koalition war bedenklich, dass die neue Partei sich vor allem aus dem Reservoir der SPD- und FDP-Anhänger rekrutierte. Die Vorsitzende der neuen Partei, *Petra Kelly*, war nicht zufällig ein früheres SPD-Mitglied: „Aber wenn die, die draußen demonstrieren, derselben Partei angehören wie die, gegen die sie demonstrieren, dann haben Parteisekretäre eine schwere Zeit“, notierte der SPD-Bundesgeschäftsführer *Peter Glotz* mit Blick auf die Demonstrationen im Vorfeld der Berliner Wahlen. Straßenschlachten der Polizei mit Hausbesetzern auf dem Kurfürstendamm verschreckten nicht nur die Berliner Bürger. Das Gleiche galt für die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Anti-AKW-Demonstranten und der Polizei und die seit 1981/82 eskalierenden Konflikte im Zusammenhang mit dem Ausbau der Startbahn West auf dem Frankfurter Flughafen.³⁷⁴

DIE GRÜNEN entwickelten sich zum politischen Arm einer bemerkenswert breiten Massenbewegung gegen den NATO-Doppelbeschluss. Diese Kampagne stieß auf eine erstaunlich große Resonanz. Die Zahl derjenigen, die im Januar 1981 einen „Weltkrieg“ für wahrscheinlich hielten, hatte sich binnen kurzer Zeit auf neun Prozent verdoppelt, und weitere 40 Prozent hielten einen solchen Krieg für möglich (gegenüber gerade 17 Prozent im Sommer 1979). Zu beachten war eine kontinuierlich wachsende Kriegsfurcht in der Bevölkerung: Mitte 1982 hielten nur mehr 56 Prozent der von Emnid Befragten in der nahen Zukunft einen Weltkrieg für unwahrscheinlich, und die Angst vor Krieg und Atomkrieg rangierte weit vor Themen wie der schlechten Wirtschaftslage oder der Furcht vor Krankheit. Das galt vor allem für die Altersgruppe der Zwanzig- bis Dreißigjährigen, und hier vor allem für Frauen.³⁷⁵

DIE GRÜNEN repräsentierten die neue Friedensbewegung, aber ihnen schlossen sich die verschiedensten Personen und Gruppierungen an: AKW-Gegner, Alternative, Linke, darunter auch von der DDR gesteuerte Gruppierungen, kirchliche Gruppen, Menschen, die sich bisher wenig um Politik gekümmert hatten, und nicht zuletzt eben viele Mitglieder und Vertreter der großen Parteien. „Frieden und Ökologie“ war das Motto. Zum Kredo und zur symbolhaften Bedeutung wurde der (maßgeblich von der DKP initiierte) „Krefelder Appell“ vom November 1980: Die Bundesregierung wurde aufgefordert, ihre Zustimmung zur Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenwaffen zurückzuziehen. Bis zum Sommer 1983 unterschrieben ihn fünf Millionen Bundesbürger. Hunderttausende beteiligten sich an Friedensmärschen durch Europa, Menschenketten, Friedensfesten, Kirchenbesetzungen, Beschlüssen über „atomwaffenfreie Zonen“ und Massendemonstrationen wie im Oktober 1981 in Bonn oder im Juni des

373 Erstmals erfolgte die Befragung durch Emnid im Juni/Juli 1981. Im Sommer 1981 wie ein Jahr später lehnten 21 Prozent diese Partei ab, 30 Prozent fanden sie grundsätzlich gut, würden aber die neue Partei nicht wählen; 1981 waren 16 Prozent (1982 18 Prozent) „vielleicht bereit“, sie zu wählen, und 6,6 Prozent (1981) und zehn Prozent (1982) wollten „auf jeden Fall“ die neue Partei wählen. 27 Prozent machten keine Angaben oder es war ihnen egal (19 Prozent 1982). Emnid-Informationen Jg. 34, 8-9/1982, S. 9 f.; ebd. Jg. 34, 6-7/1982, S.11; vgl. auch die Schaubilder in Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 217.

374 Glotz, Peter: Kampagne in Deutschland. Politisches Tagebuch 1981-1983. Hamburg 1986, S. 35, S. 36 f. Rucht, Dieter: Flughafenprojekte als Politikum. Die Konflikte in Stuttgart, München und Frankfurt. Frankfurt a.M. 1984.

375 Emnid-Informationen Jg. 34, 5-6/1981, S. 9-11.

folgenden Jahres gegen den NATO-Gipfel in Berlin. Der Evangelische Kirchentag 1981 stand ganz im Zeichen der Friedensbewegung.

Für die SPD gesellte sich somit zum Streit um die Konjunkturpolitik und soziale Kürzungen mit der Frage nach Bewertung und Haltung zur Friedensbewegung ein weiteres wichtiges Thema, das nicht weniger als die Sozialpolitik die Identität der Partei betraf.³⁷⁶ Sollte die Partei, die dem eigenen Selbstverständnis nach immer ein offenes Ohr für demokratische Protestbewegungen hatte, nicht auch auf die „Alternativen“ zu-gehen? Das wurde unter anderem von dem Parteivorsitzenden *Willy Brandt* und *Erhard Eppler*, allemal von den Jungsozialisten und von Teilen der Parteibasis angemahnt, auch weil sie seit dem ersten Auftreten der GRÜNEN befürchteten, dass der SPD die jugendliche Wählerklientel weglief. *Eppler* ließ es sich nicht nehmen, auf der großen Bonner Kundgebung der Friedensbewegung im Oktober 1981 zu sprechen. Das stieß auf massive Kritik, nicht nur wegen der demonstrativen Annäherung an die Alternativen, sondern weil damit die Regierung zwangsläufig die internationale Glaubwürdigkeit verlieren musste. Immerhin stand der NATO-Doppelbeschluss zur Disposition; außerdem waren viele der Meinung, dass die antiparlamentarische Grundhaltung, der verbreitete Antikapitalismus und Antiamerikanismus ebenso wie die Nähe zur Friedenspropaganda des Obstblocks, zur DKP und anderen radikalen Gruppen der Linken nicht mit den sozialen und politischen Werten und dem Unvereinbarkeitsbeschluss der Partei über die Zusammenarbeit mit kommunistischen Organisationen kompatibel seien.³⁷⁷

Der Politikwissenschaftler und das SPD-Parteimitglied *Richard Löwenthal* sprach zweifellos *Schmidt* und anderen aus dem Herzen, als er mit Blick auf die ostentative Hinwendung von Teilen der Partei zu den Alternativen und zur Friedensbewegung eine „Identitätskrise“ ausmachte. Der Gegensatz zwischen den Stammwählern der SPD und den von der Partei zu den Alternativen „abdriftenden Jugendlichen“, die der Parteivorsitzende *Brandt* ansprechen wollte, sei größer als dieser vermute, mit der Folge, dass traditionelle Stammwähler zur CDU abwanderten oder bei den Wahlen zu Hause blieben. *Löwenthal* diagnostizierte einen „Konflikt der Haltungen und Interessen zwischen den ‚Aussteigern‘ und der Masse der Berufstätigen aller Art, also der Arbeiter, der Angestellten, der Selbständigen und des Großteils des öffentlichen Lebens – mit der teilweisen Ausnahme von Lehrern, die vor ihrer gesellschaftlichen Erziehungsaufgabe resigniert haben, und von Pfarrern, die in der verständlichen Konzentration auf die Rettung gefährdeter Seelen ihre gesellschaftliche Verantwortung hintansetzen“. Der Grundkonflikt verlief seiner Meinung nach zwischen Vertretern der „arbeitsteiligen Industriegesellschaft“, in der auch die SPD wurzelte, und solchen, die sich aus dieser zurückziehen oder sie abschaffen wollten. Zwar unterschied *Löwenthal* zwischen „Alternativen“ und der sehr viel breiteren Friedensbewegung, aber er ließ keinen Zweifel daran, dass er *Brandts* Position in der Nachrüstungsfrage für widersprüchlich hielt und

376 Für die Debatten vgl. insbesondere die vielen Beiträge zu diesem Thema in der SPD-Zeitschrift „Die Neue Gesellschaft“.

377 Der Streit eskalierte Ende 1981, als der SPD-Bundestagsabgeordnete Karl-Heinz Hansen aus der SPD ausgeschlossen wurde: Er hatte Schmidt in der Sicherheitspolitik „Geheimdiplomatie gegen das eigene Volk“ vorgeworfen und unter anderem die Bonner Sparpolitik als eine „schlichte politische Schweinerei“ bezeichnet. Wenige Wochen später gab ein anderer Abgeordneter, Manfred Coppik, seinen Parteiaustritt bekannt, da er, wie er in einem Brief an Brandt formulierte, sich außerstande sehe, weiterhin die gegenwärtige, von der SPD-Führung unterstützte Regierungslinie in der Sicherheits-, der Wirtschafts- und der Innenpolitik mitzutragen und mitzuverantworten; den „NATO-Aufrüstungsbeschluss“ bezeichnete er als eine „verhängnisvolle, den Frieden Europas gefährdende Fehlentscheidung“. Archiv der Gegenwart 51 (1981), S. 24722; ebd., 52 (1982), S. 25313.

sich ein Verbot der Beteiligung von SPD-Mitgliedern an der Bonner Kundgebung gewünscht hätte; denn nur so könne der Standpunkt der Partei in der Nachrüstungsfrage gewahrt werden.³⁷⁸

Schon weil der Beitrag direkt und indirekt die großen Themen wie Arbeitsgesellschaft und Wertewandel aufgriff, löste er eine rege Debatte aus. Außerdem übernahm die Bundestagsvizepräsidentin *Annemarie Renger* die Aufgabe, die zu Thesen zuge-spitzte Fassung des Aufsatzes an führende Parteimitglieder mit der Bitte um Unterzeichnung zu versenden. Unübersehbar handelte es sich um den Versuch, eine Fronde gegen den Kurs *Brandts* aufzubauen. Dieser wollte sich nun gar nicht darüber belehren lassen, „was im Interesse der Arbeitnehmer liege“. Außerdem sei es falsch, wenn der Eindruck erweckt werde, „die Ökologen hätten das Fehlen von Wachstum bewirkt“; überhaupt nicht gefiel ihm die Rede von den „Randgruppen“. Bei der Debatte im Parteivorstand betonten andere, wie schwer es sei, den Mitgliedern die Linie der Regierung oder der Partei zu erklären; vielen Mitgliedern fehle die Orientierung.³⁷⁹

Offen blieb zudem, wer die vielfach beschworene „Mehrheit“ der Wähler, zumal die der traditionellen Arbeiterwähler, vertrat. Denn zur gleichen Zeit verfolgte die Bundesregierung ja im Bereich der Sozialpolitik, dem klassischen Politikfeld der SPD, mit ihren Sparmaßnahmen einen Kurs, der Teile der Partei, allen voran die Gewerkschaften, mindestens ebenso sehr verprellte wie das Verhältnis der SPD zur Friedensbewegung.³⁸⁰ Klassische Arbeitnehmerpolitik und der Versuch der Öffnung der Partei schlossen sich nicht notwendigerweise gegenseitig aus, auch wenn das ein großer Teil der Partei so sah. Aber genau diese Problematik kennzeichnete das viel diskutierte „Identitätsproblem der SPD“, die in der Konstellation von Rezession und Arbeitslosigkeit einerseits und Massenprotesten gegen den NATO-Doppelbeschluss andererseits keine Richtung in der Partei klar zu bedienen vermochte.

Dieses Identitätsproblem wuchs sich zu einem handfesten politischen Problem aus. Nicht nur, dass die Wähler der Partei in Scharen wegliefen, auch die SPD-Bundestagsabgeordneten und mehr noch der wankelmütige Koalitionspartner drohten, abtrünnig zu werden. Der Ausweg des Bundeskanzlers war ungewöhnlich, ja, gemessen an eingetübten parlamentarischen Traditionen, spektakulär: Anfang Februar 1982 stellte er im Zusammenhang mit den anstehenden beschäftigungspolitischen Beschlüssen im Bundestag die Vertrauensfrage. Die Hoffnung, damit das Ruder herumzureißen und seine Partei wie den Koalitionspartner auf den Kurs der Regierung zu bringen, erfüllte sich nur kurzzeitig. Der Erfolg konnte nicht darüber hinwegtäuschen, in welcher desolater Lage sich die Regierung und die Partei befanden.³⁸¹

378 Löwenthal, Richard: Identität und Zukunft der SPD. In: Die Neue Gesellschaft 28 (1981), S. 1085-1089, hier S. 1087; Löwenthal bezog sich auf eine Gedenkrede Brandts auf Willi Eichler; Brandt, Willy: Sozialdemokratische Identität. In: Die Neue Gesellschaft 28 (1981), S. 1065-1069; vgl. dazu auch Jäger: Innenpolitik 1974-1982, S. 213.

379 Vgl. Sitzung des Parteivorstandes 7.12.81, S. 7-9, AdsD, HSAA 6310; vgl. u.a. auch die Debatten in Die Neue Gesellschaft 9 (1982), S. 4-42.

380 Herbert Ehrenberg monierte nach seinem Rücktritt die verbreitete Kritik zum einen am „überzogenen“ Sozialstaat in den eigenen Reihen, zum anderen das „Interesse für Randgruppen bei wenig Verständnis für die beitragsbezogenen dynamischen Leistungen“. Mit den besten Grüßen von Herbert Ehrenberg. Das sozialpolitische Testament des ausgeschiedenen Ministers, dem Parteivorsitzenden ans Herz gelegt. In: FR 124 v. 1.6.1982. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/181.

381 Für eine gute Darstellung, die den Konflikt aber wohl zu sehr personalisiert, vgl. Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 214-216.

2.3.2.3 Das Ende der sozialliberalen Koalition

Der Kanzler setzte ganz auf die Zugkraft seiner eigenen Person. Trotz des Tiefs seiner Partei war er noch im Sommer 1982 einer der populärsten Politiker in Deutschland und erzielte ähnlich hohe Zustimmungswerte wie *Mutter Teresa*, *Papst Johannes Paul II.*, *Ronald Reagan*, *Franz Josef Strauß* und *Karl-Heinz Rummenigge*.³⁸²

Schmidt distanzierte sich nicht nur öffentlich von einer widerstrebenden Partei, sondern auch von den Ministern, die seinen Kurs in der Beschäftigungspolitik nicht unterstützten. Bald sprach man nicht nur in Kreisen der Gewerkschaften vom „Realitätsverlust des Kanzlers“; der Regierungssprecher *Becker* meinte bei seinem Ausscheiden *Apel* gegenüber, *Schmidt* sei kränker, als viele dachten. Eine Reihe von Entscheidungen und Initiativen hatten den Bundarbeitsminister *Herbert Ehrenberg* in der Partei, mehr noch bei der FDP in Misskredit gebracht. Zwar billigte er den Sparkurs, aber er machte kein Geheimnis daraus, dass er ein Beschäftigungsprogramm für politisch unabdingbar hielt. Schon vor Ostern 1982 war ihm offenbar klar, dass er in eine mögliche Kabinettsumbildung nicht einbezogen werden würde.³⁸³

Ein Revirement des Bundeskabinetts hatte sich schon seit Längerem abgezeichnet. Als die Familienministerin *Antje Huber* – erbittert durch die Behandlung ihres Ministeriums nicht weniger als ihrer eigenen Person – am 7. April ihren Rücktritt erklärte, nahm das *Schmidt* zum Anlass, sein ganzes Kabinett neu zu besetzen: *Herbert Ehrenberg* wurde durch *Heinz Westphal* ersetzt, der sich als finanzpolitischer Experte einen Namen gemacht und insbesondere bei den schwierigen Haushaltsberatungen eine wichtige Mittlerfunktion zwischen Fraktion und der Regierung innegehabt hatte. *Schmidt* schätzte an ihm ebenso seine Loyalität und Expertise wie die Tatsache, dass er sich nicht als „politischer Kopf“ verstand, wie das für *Ehrenberg* galt; dessen bisherige Parlamentarische Staatssekretärin *Anke Fuchs* erhielt das Familienministerium. Zu einem Wechsel kam es auch im Finanzministerium: Wie *Matthöfer* verlauten ließ, wollte der durch die Parteispendenaffäre angeschlagene Minister aus „gesundheitlichen Gründen“ an die Spitze des Postministeriums wechseln. *Matthöfers* Nachfolger wurde *Manfred Lahnstein*, der seit 1974 Leiter der Grundsatzabteilung und seit 1977 Staatssekretär im Finanzministerium gewesen war, bevor er 1980 die Nachfolge *Manfred Schülers* als Kanzleramtschef angetreten hatte. Am liebsten hätte *Schmidt* auch Verteidigungsminister *Hans Apel* durch *Hans-Jürgen Wischniewski* ausgetauscht, aber *Apel* wehrte sich erfolgreich gegen seine Ablösung, obwohl er offenbar wenig Vertrauen in den Kanzler hatte. Stattdessen übernahm *Wischniewski* wieder (wie vor 1980) das Amt eines Staatssekretärs im Bundeskanzleramt, ebenso wie *Klaus Bölling* wieder Regierungssprecher wurde. Furore machten die Worte des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden *Horst Ehmke*, er habe kein Interesse an einem Kabinettsposten: Er verfare nicht nach dem Prinzip „Die Ratten betreten das sinkende Schiff“.³⁸⁴

Mit der Regierungsumbildung holte *Schmidt* einen Teil seiner alten bewährten Mannschaft aus der Zeit vor 1980 ins Bundeskanzleramt zurück. Zwar betonte er im SPD-Präsidium, er habe keine große Kabinettsumbildung geplant; mit der vorgesehenen Umbesetzung werde „keine neue Politik eingeleitet“. Dennoch ist auffallend, dass er sich mit *Lahnstein*, *Westphal* und *Wischniewski* mit ausgesprochenen Pragmatikern umgab, die zudem seinen fiskalischen Kurs stützten. Kategorisch weigerte sich *Helmut*

382 Emnid-Informationen Nr. 5/6, 1982, S. 19.

383 Apel, Abstieg, S. 210 f.

384 Ebd., S. 210 f.

Schmidt, in den Gremien der Partei über personelle Veränderungen im Kabinett zu diskutieren.³⁸⁵

Themen der Sozial- und Finanzpolitik einerseits sowie der inneren und äußeren Sicherheit andererseits blieben auf der politischen Tagesordnung. Allabendlich flimmerten Bilder der Eskalation von Gewalt über die bundesdeutschen Fernsehschirme, sei es anlässlich von Konflikten mit Hausbesetzern, oder anlässlich der Demonstrationen und Zusammenstöße mit der Polizei im Zusammenhang mit der Besetzung des Baugeländes von Nuklearanlagen und der Startbahn West des Frankfurter Flughafens. Außerdem machte sich eine Ausländerfeindlichkeit breit, die von Teilen der Opposition gezielt ausgespielt wurde. Einen guten Eindruck der Stimmung bietet das von der SPD eingerichtete „Bürgerbüro“, wo SPD-Parteimitglieder ihren Unmut über die Politik äußern konnten. Der thematische Schwerpunkt der Briefe und telefonischen Anrufe verlagerte sich im Winter 1981/82 von den Themen der Sicherheitspolitik hin zur Innen- und Ausländerpolitik. An erster Stelle rangierte die Finanz- und Sozialpolitik, gegen die sich massive Proteste erhoben. Aber fast jeder zweite Briefschreiber ging auf die Ausländerpolitik der SPD ein, kritisierte die von der Partei angestrebte Integration und forderte „Ausländer raus“; in der Mehrzahl der Fälle werde der Begriff „Ausländer“ mit „Türken“ gleichgesetzt, hieß es.³⁸⁶ Dabei handelte es sich zwar nicht um eine repräsentative Meinungserhebung. Aber in der Partei herrschte Alarmstimmung: Solange die Partei den an ihren Arbeitsplätzen Bedrängten und den Arbeitslosen keine Antwort geben könne und der Streit um die Friedenspolitik so weitergeführt werde, könnte man nicht auf die Zustimmung der Stammwähler rechnen, meinte *Brandt* im Parteipräsidium. *Schmidt* mahnte, es dürfe nicht der Eindruck entstehen, dass die Koalition ausländerpolitische Fragen nicht mit genügendem Ernst verfolge. Im hessischen Wahlkampf könne die Ausländerfrage eine Blitzableiterfunktion erhalten; die „ausländerpolitische Flanke der Koalition“ müsse abgedeckt werden, „anderenfalls werde (dem Kandidaten der CDU in Hessen – MHG) *Dregger* billige Argumentationshilfe gegeben“.³⁸⁷ Auch vor diesem Hintergrund sind der Kabinettsbeschluss vom 2. Dezember 1981 zur Einschränkung des Familiennachzugs³⁸⁸ sowie Überlegungen, durch finanzielle Anreize, darunter auch durch Beitragserstattungen aus der Rentenversicherung, die Rückkehr von Ausländern zu fördern, zu sehen.³⁸⁹

Ein anderes Thema überschattete die Wahlkämpfe und den Koalitionszwist. Die Staatsanwaltschaft ermittelte wegen illegaler Parteispenden. Die betroffenen Parteien vereinbarten untereinander, sich über ein Amnestiegesetz vor einer möglichen Strafverfolgung zu schützen. Diese Initiative scheiterte noch im Dezember 1981 an Widerständen in der Bundestagsfraktion der SPD. Dabei spielte eine nicht unwesentliche Rolle, dass die Staatsanwaltschaft kurz zuvor gegen Bundesminister *Hans Matthöfer*, *Otto Graf Lambsdorff* und *Eberhard von Brauchitsch*, den persönlich haftenden Gesellschafter des Flick-Konzerns, wegen des Verdachts der „Vorteilsnahme“ Ermittlungen eingeleitet hatte. Diese Nachricht schlug wie eine Bombe ein. Es ging um nichts weni-

385 Präsidiumssitzung v. 17.4.1982, AdsD, HSAA/6325.

386 Bericht des Bürgerbüros, Anni Jansen, 2.3.1982, Sitzung des Präsidiums v. 8.3.1982, AdsD, HSAA/6325. Zur Ausländerpolitik vgl. auch Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 13.

387 Sitzung des Präsidiums v. 8.3.1982, S. 3 f., AdsD, HSAA/6325; Koalitionsgespräch am 5.7.1982, S. 4 f., AdsD, HSAA/9385.

388 Dieser Beschluss verstieß gegen EG-Recht, vgl. BMA, Abteilung VII, Thema: Begrenzung der Freizügigkeit EG – Türkei (März 1982), BArch, B 149/47514.

389 BMA, Abteilung II, Thema: Rückkehrförderung durch Schaffung finanzieller Anreize. Beitragserstattung aus der Rentenversicherung (2. März 1982), BArch, B 149/47514. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/173.

ger als den Verdacht, dass die Politiker vom Flick-Konzern als Gegenleistung für einen millionenschweren Steuernachlass Spenden für ihre Parteien erhalten haben könnten – und das ausgerechnet zu der Zeit, als über sozialpolitische Einsparmaßnahmen im Rahmen des Haushaltes 1982 verhandelt wurde. *Brauchitsch* legte zwar sein Amt als BDI-Präsident nieder, aber alle drei stritten die Vorwürfe ab. Im politischen Bonn wurde viel darüber gemunkelt, welche Bedeutung die Ablehnung der angestrebten Amnestie durch die SPD-Bundestagfraktion hatte. *Wischnewski*, der sich für die SPD mit der Parteispendenaffäre befasste, war sich sicher, dass *Graf Lambsdorff* „nun alles tun würde, um die sozialliberale Koalition bald zu beenden“.³⁹⁰

Die Wahlergebnisse und der Streit um die Haushaltspolitik waren sicherlich weit wichtigere Beweggründe. Mit Blick auf die negative Berichterstattung der Journalisten befürchtete der Kanzler nicht zu Unrecht „die Koalition beschädigende Sommerfestspiele“.³⁹¹ Aber das Koalitionsgespräch, auf dem diese Äußerungen *Schmidts* fielen, zeigte, dass es mehr als genug „Sollbruchstellen“ (*Schmidt*) gab und dass sich die Koalitionspartner gegenseitig zutiefst misstrauten und belauerten: Der hessische Wahlkampf stand bevor, und die am 17. Juni getroffene Entscheidung der hessischen FDP für ein Zusammengehen mit der CDU nach der Landtagswahl am 26. September konnte als Trennungsbeschluss gewertet werden. Die Verantwortung dafür wurde hin und her geschoben. *Mischnick* drohte Anfang Juli, dass, wenn es in Hamburg „zu einer Art Koalition“ zwischen der SPD und der Grünen Alternativen Liste komme, sich daraus „stärkere Auswirkungen für Hessen ergeben“, und dies umso mehr, wenn sich der Senat für einen Ausstieg aus dem Brokdorf-Engagement entscheide. Aus *Genschers* Sicht war eine koalitionsähnliche Situation in Hamburg schon eingetreten, was *Brandt* mit Blick auf die Unterstützung der Berliner FDP für *Weizsäcker* zu der Replik verleitete, die SPD sei in Berlin nicht verpflichtet, Herrn *von Weizsäcker* die Mehrheit zu verschaffen, die er nicht habe; in Kassel habe man sich erst „mit den Grünen eingelassen“, nachdem die FDP die Zusammenarbeit abgelehnt hatte. Je länger die Koalitionspartner über dieses Thema sprachen, umso deutlicher traten die grundsätzlichen Differenzen hervor: Der Bundeskanzler wollte ausschließen, dass sich die FDP auch künftig in der politischen Diskussion alle Möglichkeiten offen halten wolle, worauf *Genscher* erwiderte, dass *er* es für ausgeschlossen halte, sich für DIE GRÜNEN zu entscheiden. Für den Bundeskanzler, dem jeder sofort abnahm, dass er „für alternatives Leben“ nicht zu gewinnen sei, waren DIE GRÜNEN wiederum keine Partner, „sondern insbesondere in der Umwelt- und Friedenspolitik Konkurrenten“; zugleich monierte er die ständige Kritik von *Graf Lambsdorff* an der Umweltpolitik von Innenminister *Baum*, der immerhin der FDP angehörte, und der Koalition. Solche Fragen vermischten sich mit denen über den sozial- und wirtschaftspolitischen Kurs. *Glötz* und *Schmidt* bezeichneten es als nicht vertretbar, wenn fortgesetzt von der „falschen Sozialpolitik der SPD“ und der „Wende“ gesprochen würde, worauf *Genscher* meinte, dass sich die Rede von der „Wende“ nicht gegen die SPD richte, vielmehr solle gezeigt werden, „dass die Bundesregierung die Fähigkeit haben müsse, sozialpolitische Entscheidungen, die unter ande-

390 *Wischnewski*, *Leidenschaft*, S. 247. Wenn die Debatte über die Amnestie eine „kurzfristige Stabilisierung“ der Koalition bedeutete, wie *Jäger*, *Innenpolitik 1974-1982*, S. 231 schreibt, dann nur deshalb, weil die FDP in der öffentlichen Meinung extrem an Reputation verlor; ansonsten liefert der Verf. eine gute Zusammenfassung, S. 226-231; vgl. auch *Kilz*, *Hans-Werner/Preuß*, *Joachim: Flick: Die gekaufte Republik*. Reinbek b. Hamburg 1983.

391 Koalitionsgespräch am 5. 7. 1982, S. 2, S. 4, AdsD, HSAA/9385.

ren wirtschaftlichen Bedingungen getroffen worden seien, veränderten wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen“.³⁹²

Schmidt irritierte mehr als alles andere, dass sich die FDP nicht auf ein klares Bekenntnis zur Koalition einließ, obwohl er den Vizekanzler mehrmals festzulegen versuchte.³⁹³ Der hessische Wahlkampf bot viele Möglichkeiten zur parteipolitischen Profilierung. Dass der Wirtschaftsminister die in seinem eigenen Haus vorgelegten Konjunkturdaten und damit die Solidität des eigenen Haushalts in Frage stellte, empörte *Schmidt*, und am 30. August beauftragte er *Graf Lambsdorff*, „eine Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministers zur augenblicklichen wirtschaftlichen Lage“ vorzubereiten. Da er sich während der Ferienzeit intensiv mit diesen Fragen beschäftigt habe, versprach *Lambsdorff* in „etwa 10 Tagen“ ein längeres Papier zu diesem Thema vorzulegen.³⁹⁴

Noch bevor am 7. September offiziell die FDP-Fraktion und zwei Tage später der Bundeskanzler über das Memorandum mit dem Titel „Konzept zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ informiert wurden, veröffentlichte die Bild-Zeitung am 6. September die Kernthesen *Lambsdorffs*, deren Gesamttenenz nach Meinung *Schmidts* nur ein Ziel zu haben schien: „Dieser Mann“, so das Protokoll, „wolle die sozialliberale Koalition zu Ende bringen.“³⁹⁵ Dabei waren es nicht so sehr die generellen Leitlinien, in denen allgemeine Ziele formuliert wurden, die das *Lambsdorff*-Papier zum „Scheidungsbrief“ (*Schmidt*) machten: Die Festlegung einer „marktwirtschaftlichen Politik mit einer klaren Absage an die Bürokratisierung“, eine Konsolidierung des Haushalts, welche „eine Erhöhung der Gesamtbelastung“ der Wirtschaft ausschloss, eine „gesetzlich festzulegende Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen von der konsumtiven zur investiven Verwendung“ sowie die „Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die veränderten Wachstumsmöglichkeiten“ ließen sich mit der Konzeption des Haushalts für das Jahr 1983 in Verbindung bringen. Neben der Tatsache, dass der Bundeswirtschaftsminister eine Veröffentlichung der Ausarbeitung in der Presse lanciert hatte, bevor sie der Kanzler in Händen hielt, war die lange Liste von zum Teil radikalen Einschnitten mit einem klaren Bekenntnis zur Umverteilung von unten nach oben der Stein des Anstoßes. *Lambsdorff* verstieß aus Sicht vieler Sozialdemokraten gegen sozialliberale Politik. Den um Vermittlung bemühten Einwand *Mischnicks*, es „handle sich um kein Strategiepapier, vielmehr um die persönliche Meinung von Bundesminister *Graf Lambsdorff*, die ohne Rücksicht auf die zu erwartende Resonanz zu Papier gebracht worden sei“, nahm man in der Koalitionsrunde nur mehr als aussichtslosen Beschwichtigungsversuch wahr.³⁹⁶

Wirkliche Überraschungen barg *Lambsdorffs* Memorandum für Insider nicht, denn vieles von dem, was er forderte, lag Männern wie *Helmut Schmidt*, *Hans Matthöfer* und *Manfred Lahnstein* nicht so fern. In diesem Kreis zirkulierte schon vor dem 6. September ein längeres Papier aus dem Finanzministerium, in dem der Autor wesentliche Forderungen und Positionen des Bundeswirtschaftsministers in Umrissen nicht nur ziem-

392 Ebd., S. 4-8.

393 Der Brief vom 25.8. ist abgedruckt in: Bölling, Klaus: Die letzten 30 Tage des Kanzlers Helmut Schmidt. Ein Tagebuch. Reinbek b. Hamburg 1982, S. 8 f.

394 Gespräch am 30.8.1982, an dem der Bundeskanzler, Genscher, *Graf Lambsdorff* und Wischnewski teilnahmen, AdsD, HSAA/9385; vgl. auch Archiv der Gegenwart 52 (1982), S. 25952-25965; Bölling, 30 Tage; Jäger, Innenpolitik 1974-1982, S. 221-251.

395 Koalitionsgespräch am 14.9.1982, S. 3, AdsD, HSAA/9385; das Memorandum des Bundeswirtschaftsministers *Graf Lambsdorff* vom 9.9.1982 ist abgedruckt in Bölling, 30 Tage, S. 121-141.

396 Koalitionsgespräch, ebd., S. 3.

lich genau antizipierte, sondern auch den Grundzügen nach als richtig beurteilte. Offenbar hatte der Bundeskanzler seinem Finanzminister den Auftrag dazu gegeben. Der Ausgangspunkt der *lahnsteinschen* Ausarbeitung bildete eine dezidiert politische Frage: Wie konnte sich die SPD in der für September und Oktober erwarteten Debatte der FDP behaupten? Es war klar, dass das vom Bundeswirtschaftsminister vertretene „wirtschafts- und finanzpolitische Credo“ den Auftakt für diese „Inszenierung“ bilden würde.³⁹⁷ Die Klammer der Koalition, die gemeinsame Ost- und Entspannungspolitik, welche zu Beginn der Dekade noch von so großer Bedeutung gewesen war, sei zurückgetreten zu Gunsten der „wirtschaftlichen Problematik“, die auch die „Kernthese für den Koalitionswechsel“ darstelle. Es folgte eine ausführliche Auflistung von Punkten, in denen sich der Autor mit *Lambsdorff* identifizierte. Dazu zählten „preisverfälschend(e) Eingriff(e) und Systemstarrheiten“, hohe Lohn- und Lohnnebenkosten, welche „tendenziell Arbeitsplätze in Grenzbetrieben“ (gemeint waren Betriebe mit geringer Profitabilität, die einem scharfen internationalen Wettbewerb ausgesetzt waren) zerstörten, und „rigide Arbeitszeitregelungen“. Eine „weitere Subventionierung des vorzeitigen Ruhestands“ gehe ebenso in die falsche Richtung wie die Zunahme der Sozialabgaben und die Verringerung von Erwerbseinkommen zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen. Handlungszwang ergab sich aus strukturellen Veränderungen der Wirtschaft, namentlich der Verschiebung der Kosten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, der Sättigung der Märkte, Rationalisierungsbestrebungen durch neue Technologien bis hin zu demographischen Verschiebungen.³⁹⁸ Zwar zeigte sich der Autor skeptisch, ob sich die *lambsdorffschen* Rezepte in einer „pluralistisch organisierten Gesellschaft“ realisieren ließen, auch wenn „viele Bestrebungen des Wirtschaftsministers [...] zumindest tendenziell die Chance (erhöhen – MHG), daß die Entwicklung besser verlaufen kann (bzw. eine noch schlechtere Entwicklung vermieden werden kann)“. Eine Schwäche der *lambsdorffschen* Strategie sah der Autor zum einen im Fehlen einer Antwort auf die Jugendarbeitslosigkeit, zum anderen prognostizierte er, folgte man den Rezepten, einen Rückgang von Beschäftigung, Kaufkraft und Nachfrage, der nicht ohne Weiteres durch neue Wachstumskräfte kompensiert würde; diese seien nur ein „Hoffnungswert“.³⁹⁹

Politisch umriss das Papier ziemlich genau das Dilemma der Regierung *Helmut Schmidts* in ihren letzten Monaten. Eine Regierung konnte, wie der Autor des Papiers formulierte, „eine Gesellschaft nicht fundamental verändern“⁴⁰⁰ – und das galt, so mag man hinzufügen, auch für die eigene Partei. Was tun? Drei Handlungsoptionen wurden verworfen: Dazu zählte erstens, dass der „Bundeskanzler und die sozialdemokratischen Minister“ an ihrer bisherigen Position festhielten, mit mehr oder minder starken Kurskorrekturen. Die Hinwendung zu den Beschlüssen des Münchener Parteitags und damit, wie es hieß, zur Fraktion und zu den Gewerkschaften, mithin zu „Ergänzungsabgabe, Arbeitsmarktabgabe, Ausbildungsabgabe, öffentliche[m] Ausgabenprogramm, Arbeitszeitverkürzung“ war eine zweite Möglichkeit, die sie verfolgen konnten. Die

397 Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 442–446. Das Papier, das von Abelshauser ausführlich als Denkschrift Lahnsteins referiert wird, ist ohne Titel und ohne Autor und befindet sich in AdsD, NL Hans Matthöfer/32. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/190. Der Bleistiftvermerk „Autor? Helmut Schmidt? (ca. August 1982)“ stammt, wie mir Werner Abelshauser versicherte, von Gerhard Beier, der eine Biografie Matthöfers plante. Zu sehen sind die Ausführungen auch im Kontext von Erläuterungen, mit denen der Haushalt '83 begründet wurde. Vgl. Bd. 6 Zweites Kapitel 1.3.4.

398 Ebd., S. 4 f.

399 Ebd., S. 10 f.

400 Ebd., S. 10.

dritte lief auf eine deutliche Hinwendung zur FDP und der Position des Bundeswirtschaftsministers hinaus, was weitere Eingriffe in Leistungsgesetze, Entlastung bei direkten Steuern, Reform der Sozialversicherung und Umschichtungen der Haushalte sowie weniger Staat und mehr Wettbewerb bedeute. Demgegenüber plädierte der Autor für eine „relativ eigenständige Position“, die stärker auf Wachstums- und Beschäftigungsziele und „soziale Gerechtigkeit“ bei der „notwendigen Reform der Sozialversicherung“ setzte, außerdem nicht nur die Interessen der Wohnungseigentümer sowie der Strom-, Kernenergie- und Gaswirtschaft verfolge und schließlich neben „qualitativen Wachstumszielen“ im Bereich der Umwelt auch ein Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit enthalte. Diese Punkte waren den politischen Gepflogenheiten entsprechend relativ neutral formuliert, aber es folgte eine lange Auflistung von notwendigen sozial- und tarifpolitischen Reformen, die denen *Lambsdorffs* in vieler Hinsicht in nichts nachstanden. Die grundlegende Erkenntnis sei die, „daß in Grenzbetrieben Lohn- und Lohnnebenkosten Arbeitsplätze (und Ausbildungsplätze) zerstören“. Wenn es einen Unterschied zur FDP gab, dann den, dass es weder „möglich noch sachgerecht“ war, die anstehenden „Probleme *allein* durch stärkere Abstriche bei Sozialansprüchen zu lösen“. ⁴⁰¹ Darauf, wie eine parlamentarisch gewählte Regierung einen solchen unabhängigen Weg beschreiten sollte, zumal es für fast aussichtslos gehalten wurde, die Gewerkschaften konsensual einzubinden, blieb das Papier eine Antwort schuldig.

Mehr als eine Vergewisserung eigener Positionen konnten solche Gedankenübungen im Sommer 1982 nicht sein. Mit seinem Memorandum zog der Bundeswirtschaftsminister die Initiative des Handelns und die Meinungsführerschaft an sich. Vor-aussehbar stieß das *Lambsdorff*-Papier bei den Unternehmerverbänden „als mutiger Schritt“ auf großen Beifall, im Lager der SPD und der Gewerkschaften dagegen auf massive Ablehnung. Aber auch in den Reihen der FDP gab es viele kritische Stimmen. Die Finanzexpertin der FDP-Bundestagsfraktion *Matthäus-Maier* betonte, dass die notwendige und unpopuläre Politik der Konsolidierung der Staatsfinanzen durch *Lambsdorff* „diskreditiert und damit erschwert“ worden sei. Der Wirtschaftsminister wolle unverkennbar eine massive Umverteilung von unten nach oben und habe dabei unentbehrliche FDP-Grundsätze missachtet, darunter die Gleichheit der Bildungschancen und die praktische Gleichberechtigung von Mann und Frau. Die CDU, die mitten in dieser Debatte ihre Verfassungsklage wegen der ihrer Ansicht nach überhöhten Neuverschuldung des Bundes im Haushaltsjahr 1981 einreichte, hielt sich bemerkenswert bedeckt: *Kohl* meinte, das Papier enthalte eine Reihe interessanter und begrüßenswerter Elemente, die von der Union seit langem gefordert würden, aber auch Forderungen, „die wir ablehnen, weil sie nicht ausgewogen sind“. Selbst der stellvertretende CDU-Vorsitzende *Kurt Biedenkopf* wurde zitiert, dass das *Lambsdorff*-Papier nicht als „Gründungsurkunde für neue Mehrheiten“ genommen werden könne. Zwar stimmte er „mit der Analyse des Ministers über Situation und Ursache der gegenwärtigen Krise überein; dessen sozialpolitische Vorstellungen seien jedoch „Radikalvorstellungen“ ohne wirkliche Perspektive, deren Paukenschlagwirkung eher als „unpolitisch“ zu bewerten sei. Man könne nicht die Beschaffenheit des sozialen Netzes gerade zu einem Zeitpunkt in Frage stellen, „in dem immer mehr Menschen in dieses Netz fielen. Das Papier verschrecke eine Bevölkerung, die insgesamt bereit sei, Opfer zu bringen und zu einer auf Strukturreformen aufbauenden Sicherung des sozialen Netzes beizutragen. Ihm fehle die Grundbedingung, nämlich von allen angemessene Opfer zu verlan-

401 Ebd., S. 15 f.

gen“.⁴⁰² Genau dagegen hielt *Lambsdorff*: „Wer bei einer solchen Politik den – in der Sache vordergründigen – Vorwurf einer ‚sozialen Unausgewogenheit‘ oder einer Politik ‚zu Lasten des kleinen Mannes‘ macht, dem kann und muß entgegengehalten werden, daß nur eine solche Politik in der Lage ist, die wirtschaftliche Grundlage unseres bisherigen Wohlstandes zu sichern und die Wachstums- und Beschäftigungskrise allmählich und schrittweise zu überwinden.“⁴⁰³ Ein solches Plädoyer für „soziale Unausgewogenheit“, und dann auch noch zu Lasten der „kleinen Leute“, war für SPD-Politiker – und nicht nur für diese – ein Tabubruch.

Der Kanzler vermied es penibel, den Vorwurf des Koalitionsbruchs allein *Graf Lambsdorff* anzulasten. Zu sehen ist das in der Erklärung *Schmidts* im Deutschen Bundestag am 17. September 1982, als er die Trennung bekannt gab. Kurz vor der Rede war es zu einer Begegnung zwischen *Lambsdorff* und *Schmidt* gekommen, die der Kanzler aus seiner Sicht protokollierte: *Schmidt* erklärte *Lambsdorff*, bei allen politischen Differenzen, seine „persönliche Wertschätzung“ – diese erwiderte der Graf – und legte auf Nachfrage nochmals dar, warum er das Papier im Widerspruch zum Regierungskurs sah: Die vorgeschlagene Politik betrachtete der Kanzler nicht nur als „reine Deflationspolitik“, welche „in der gegenwärtigen, zur Depression tendierenden Wirtschaftslage falsch sei“, ihr fehle auch die „soziale Ausgewogenheit“. Die Ablehnung der Mitbestimmung war ein Punkt, den er besonders herausstrich. Steuersenkungen in Höhe von 30 Milliarden DM, die durch eine stärkere Kürzung der Transfereinkommen kompensiert werden sollten, waren in den Augen des Kanzlers nicht nur sozial unausgewogen; es war auch eine „Reagansche supply-side economy“, die sich „ohne Störung des sozialen Friedens nicht verwirklichen ließ“. Besorgt ließ er sich frühere Äußerungen *Lambsdorffs* bestätigen, dass ein „Regierungswechsel in Bonn [...] nicht zu einem großen oder wichtigen Wechsel in der Wirtschaftspolitik führen“ werde. Einmal mehr betonte er die Bedeutung der Bundesregierung und der Europäer in weltwirtschaftlichen Fragen – und ließ einmal mehr keinen Zweifel daran, dass er *Helmut Kohl* eine solche Rolle nicht zutraute.⁴⁰⁴

In der Rede am 17. September im Bundestag ging er dann zwar auch auf *Lambsdorff* und dessen Ausarbeitung ein: Das Papier wolle tatsächlich die Wende, „und zwar die Abwendung vom demokratischen Sozialstaat im Sinne des Artikel 20 unseres Grundgesetzes und eine Hinwendung zur Ellenbogengesellschaft“.⁴⁰⁵ Aber die Anklage richtete sich, wie er *Lambsdorff* angekündigt hatte, mehr noch an die Adresse *Genschers*. Immer wieder habe er, der Bundeskanzler, das Angebot gemacht, „in einer großen und gemeinsamen Anstrengung die Handlungsfähigkeit der sozialliberalen Bundesregierung zu kräftigen und über den Haushalt hinaus schöpferische Regierungsarbeit auch in der 2. Hälfte dieser Legislaturperiode zu leisten“. Mal um Mal sei er ohne Antwort geblieben, wenngleich ein einziger Satz hätte Klarheit schaffen können. „Stattdessen habe ich viele Male vom Herrn Kollegen *Genscher* hören oder lesen müssen, neue Sachfragen schüfen sich neue Mehrheiten“. Das gegenseitige Vertrauen war aufgebraucht. Der geplanten Entlassung der vier FDP-Minister waren diese, nachdem

402 Zu den Kommentierungen vgl. Archiv der Gegenwart 52 (1982) S. 25952-25965, S. 25960.

403 Memorandum des Bundeswirtschaftsministers Graf Lambsdorff vom 9.9.1982. In: Bölling, 30 Tage, S. 128.

404 Gedächtnisprotokoll über das Gespräch Bundeskanzler/BM Graf Lambsdorff am 17.9.1982 im Bundeskanzleramt, 17.9.1982, AdsD, HSAA/9385. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/192; zu dem Gespräch vgl. auch Schell, Kanzlermacher, S.23.

405 Die Rede ist abgedruckt in: Bölling, 30 Tage, S. 142-150.

Schmidt ihnen vor der Rede im Bundestag den Text ausgehändigt hatte, zuvorgekommen.⁴⁰⁶

Die vier zurückgetretenen FDP-Minister wurden durch SPD-Politiker ersetzt. Den Vorschlag *Schmidts*, schnellstmöglich Neuwahlen anzusetzen, lehnte die Opposition im Bundestag ab. Die FDP nahm Koalitionsverhandlungen auf, und am 20. September 1982 einigten sich CDU, CSU und FDP darauf, Bundeskanzler *Schmidt* durch ein konstruktives Misstrauensvotum zu stürzen und *Helmut Kohl* zum neuen Bundeskanzler zu wählen. Dem Gang der Ereignisse, der Bildung einer konservativ-liberalen Koalitionsregierung, stand nichts mehr im Wege. Am 1. Oktober stimmte eine knappe Mehrheit von 256 Abgeordneten bei 235 Gegenstimmungen und vier Enthaltungen für das Misstrauensvotum.

⁴⁰⁶ Genscher, Hans Dietrich: *Erinnerungen*. Berlin 1995, S. 458; vgl. auch die Darstellung bei Jäger, *Innenpolitik 1974-1982*, S. 458.

