

Themenschwerpunkt „Die Ära Genscher-Lambsdorff 1969-1992“

Eckart Conze

Eine liberale Ära? Politik und Gesellschaft in der Bundesrepublik zwischen „Machtwechsel“ und „Wiedervereinigung“

Es kommt nicht häufig vor, dass ein deutscher Spitzenpolitiker in öffentlicher Rede das Programm einer anderen Partei lobt, ja sich gar ausdrücklich zu einem solchen Programm bekennt.¹ Als Helmut Schmidt am 1. Oktober 1982 letztmals als Bundeskanzler das Wort im Deutschen Bundestag ergriff, da passierte genau das. Die freiheitliche Gesellschaft, die offene Gesellschaft, so Schmidt, habe mittlerweile millionenfach Fürsprecher und Verteidiger. Und dann zitierte er aus den Freiburger Thesen der FDP von 1971 die Stelle, an der von einer neuen Phase der Demokratisierung und Liberalisierung die Rede ist. „Diese neue Phase der Demokratisierung und Liberalisierung“, so heißt es dort und so Schmidt 1982, „im ursprünglichen und nicht dem heute oft missbrauchten Sinne dieser Worte, entspringt aus einem gewandelten Verständnis der Freiheit, das dem modernen Liberalismus die neue politische Dimension eines nicht mehr nur Demokratischen, sondern zugleich Sozialen Liberalismus erschließt [...] Nicht nur auf Freiheiten und Rechte als bloß formale Garantien [...], sondern als soziale Chancen in der alltäglichen Wirklichkeit [...] kommt es [...] an.“ „Dem stimmen wir“, so betonte Schmidt, „dem stimmen wir Sozialdemokraten immer noch zu, immer noch!“²

- 1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um die geringfügig überarbeitete Fassung meines knappen Einführungsvortrags beim Kolloquium zur Liberalismus-Forschung 2016 am 8./9.11.2016 in Bonn. Der Vortragsduktus wurde weitgehend beibehalten, der Anmerkungsapparat auf das notwendige Minimum beschränkt.
- 2 Deutscher Bundestag (BT), Stenographischer Bericht, 117.. Sitzung, 1.10.1982 . S. 7165.

Der historische Ort dieser Rede bedarf keiner weiteren Präzisierung,³ und natürlich bestehen vor dem Hintergrund des Niedergangs der sozial-liberalen Koalition und der Perspektive einer neuen Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP hinsichtlich der politischen Stoßrichtung von Schmidts Zitat keinerlei Zweifel. Dennoch verweist der zustimmende Rekurs eines sozialdemokratischen Bundeskanzlers auf das Programm einer anderen Partei, der FDP, jenseits der politischen Funktion dieses Rekurses in der spezifischen Situation des 1. Oktober 1982 auf grundlegende politische und gesellschaftliche Entwicklungen in der Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre.

Diese Entwicklungen gehen in der Geschichte der FDP als Partei des politischen Liberalismus zwischen dem sogenannten „Machtwechsel“ von 1969 und der „Wiedervereinigung“ 1990 nicht auf.⁴ Vielmehr lässt sich an Schmidts Zitat von 1982 die Frage nach Transformationen des Liberalismus in diesen zwei Jahrzehnten und, damit zusammenhängend, die nicht nur zeit-historisch wichtige Frage nach der Liberalisierung liberaler Gesellschaften und den Auswirkungen dieser Liberalisierungsdynamiken auf jene – traditionellen oder originären – Trägergruppen eines politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Liberalismus, zu denen nach 1945 die FDP an zentraler Stelle gehört, anschließen. Doch die Entwicklung und Veränderung der FDP, gerade in dem uns interessierenden Zeitraum, war eben auch von der Herausforderung geprägt, zum Teil von dem Dilemma, Liberalismus und Liberalität in einem Staat und in einer Gesellschaft politisch und programmatisch zu vertreten, die in den Nachkriegsjahrzehnten fundamentale Liberalisierungsprozesse durchlaufen hatten.⁵

Die Liberalisierung liberaler Gesellschaften – ein Thema nicht nur der Geschichte der Bundesrepublik – und die Rolle einer liberalen Partei wie der FDP in diesen Prozessen sind ein an Bedeutung gewinnendes zeithistori-

- 3 Dazu ausführlicher Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik von 1949 bis in die Gegenwart: München 2009, S. 504-514. Mit Fokus auf die FDP s. Joachim Scholtyseck: Die FDP in der Wende. In: Historisch-Politische Mitteilungen 19 (2012), S. 197-220 (s. aber auch die anderen Beiträge zur „Wende“ 1982 in der gleichen Ausgabe der Zeitschrift), oder Gérard Bökenkamp: Wechsel statt Wende. Der Koalitionswechsel der FDP von 1982 aus dem Blickwinkel der realpolitischen Zwänge. In: Jb. zur Liberalismus-Forschung 28 (2016), S. 161-182. Vgl. ferner ders. u.a. (Hrsg.): 30 Jahre „Lambsdorff-Papier“. Texte und Dokumente. Berlin 2012.
- 4 Zur Geschichte der FDP in diesem Zeitraum im Überblick s. u. a. Jürgen Dittberner: Die FDP. Geschichte, Personen, Organisationen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden 2010, oder Peter Lösche/Franz Walter: Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel. Darmstadt 1996.
- 5 Zur Liberalisierung der 1950er und 1960er Jahre s. u. a. Ulrich Herbert (Hrsg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945 bis 1980. Göttingen 2002.

ches Forschungsfeld.⁶ Das Schmidt-Zitat der Freiburger Thesen steht für diesen Fragenkomplex, der wiederum in den Kontext einer weit über die 1970er und 1980er Jahre hinausreichenden historischen Analyse des politischen Liberalismus gehört.⁷ Das bedeutet fraglos auch eine Auseinandersetzung mit der im Blick auf liberale Parteien, einschließlich der FDP, immer wieder geäußerten Behauptung, die Durchsetzung von Freiheit und Demokratie, politisch-institutionell, aber auch gesellschaftlich und sozialkulturell, raube liberalen Parteien beziehungsweise Parteien in der Tradition des politischen Liberalismus ihre Existenzgrundlage, wenn nicht ihre Existenzberechtigung, und trage damit, direkt oder indirekt, zum Untergang des Liberalismus in seinem „Sieg“, in seiner Durchsetzung bei. Diese These ist schon allein deshalb fragwürdig, weil sie ein gleichsam statisch-immobiles Verständnis von Liberalismus voraussetzt und nicht in Rechnung stellt, dass die Kernidee des Liberalismus, die Idee des freien, des selbstbestimmten Individuums, sich historisch immer wieder neu ausgeformt und dadurch verändert hat und dass diese Transformationen des Liberalismus daher auch kontextualisiert werden können und kontextualisiert werden müssen, um sie zu erklären.⁸

Vor diesem Horizont gilt es, die 1970er und 1980er Jahre zu betrachten und nach ihrer „liberalen Signatur“ zu fragen. Dafür gibt es mehrere Ansätze, so wie ganz allgemein unterschiedliche Möglichkeiten bestehen, Entwicklungen und Veränderungen des Liberalismus zu untersuchen beziehungsweise danach zu fragen, was denn im historischen Verlauf oder in einer bestimmten Zeit „liberal“ gewesen ist. In einem „nominalistischen“ Zugriff würde man als „liberal“ das untersuchen, was im zeitgenössischen Sprachgebrauch als „liberal“ bezeichnet worden ist. In einem realistischen oder essentialistischen Zugriff wiederum würde man eher von der Existenz eines liberalen Kernbestands von Ideen und politischen Themen ausgehen und sich für Entwicklungen und Veränderungen im Zusammenhang mit diesem Kernbestand, beispielsweise der Idee individueller Grund- und Freiheitsrechte oder

6 Vgl. beispielsweise den Konferenzbericht von Ronny Grundig über das 16. Theodor-Heuss-Kolloquium „Die neoliberale Herausforderung und der Wandel des Liberalismus im späten 20. Jahrhundert“ im November 2016 in Potsdam: <http://www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-7095?title=die-neoliberale-herausforderung-und-der-wandel-des-liberalismus-im-spaeten-20-jahrhundert-theodor-heuss-kolloquium-2016&recno=1&q=Liberalismus&fq=&sort=newestPublished&total=149>.

7 In dieser Perspektive: Anselm Doering-Manteuffel/Jörn Leonhard (Hrsg.): *Liberalismus im 20. Jahrhundert*. Stuttgart 2015.

8 Dazu Anselm Doering-Manteuffel/Jörn Leonhard: *Liberalismus im 20. Jahrhundert – Aufriß einer historischen Phänomenologie*. In: dies. (Hrsg.): *Liberalismus* (wie Anm. 7), S. 13-32. Vgl. auch Rolf Steltemeier: *Liberalismus. Ideengeschichtliches Erbe und politische Realität einer Denkrichtung*. Baden-Baden 2015, passim.

der Idee des Marktes, interessieren. Beide Zugangsweisen schließen sich nicht aus, sondern lassen sich sogar miteinander verbinden.⁹

Das erlaubt dann durchaus auch die Frage, in welchem Maße sich diese „liberale Signatur“, wenn wir denn eine solche identifizieren können, herausragenden liberalen Politikern verdankt. Aber wer ist ein liberaler Politiker? Ein Politiker einer Partei wie der FDP in der Tradition des politischen Liberalismus? Oder ein Politiker, egal welcher Partei, der eine Politik vertritt, die man in ihrer Orientierung an bestimmten historischen Grundsätzen des Liberalismus als liberal bezeichnen kann? Für diese personenorientierte Frageperspektive standen im Titel dieses Kolloquiums Hans-Dietrich Genscher¹⁰ und Otto Graf Lambsdorff als besonders prägende Politiker in jenem historischen Zeitraum. Das Kolloquium folgte aber keinem biographischen Ansatz, sondern einem systematischen, auch wenn die im Titel der Veranstaltung („Die ‚liberale Signatur‘ der Jahre 1969 bis 1992/93“) genannte Jahreszahl 1992 sich auf Hans-Dietrich Genscher, der bis 1992 Außenminister war, und Otto Graf Lambsdorff, der bis 1993 an der Spitze der FDP stand, beziehen lässt. In der Sache selbst liegt freilich 1989/90 eine tiefe und in der historischen Analyse nicht zu ignorierende Zäsur, weil sich mit der deutschen Vereinigung entscheidende politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen veränderten. Eine liberalismus- und liberalisierungsbezogene Auseinandersetzung mit der deutschen Vereinigung und ihren Folgen und Wirkungen wäre für sich genommen ein weiteres, wichtiges Thema.

Diese Zäsurensetzung birgt natürlich die Gefahr in sich, die historische Analyse der Zeit vor 1990 auf die Jahre 1989/90 hin zu perspektivieren: auf den Fall der Mauer, auf die demokratische Revolution in der DDR und die Wiedervereinigung. Nicht wenige Arbeiten zur Geschichte der Bundesrepublik sind in den letzten Jahren solchen auf 1990 zulaufenden Narrativen gefolgt, und auch die rückblickenden Selbstdeutungen einzelner politischer Akteure sind nicht frei von solchen Teleologien. „Es ist etwas Wunderschönes, in der Politik Recht zu kriegen und das noch im Amt zu erleben“, betonte beispielsweise 1996 Hans-Dietrich Genscher.¹¹ Man muss derartige Aussagen und die damit verbundene Selbstsicht nicht als „retrospektiven Determinismus in seiner krassesten Form“ bezeichnen, wie dies Timothy Garton Ash getan hat, aber als Historiker sind wir in der Tat gut beraten, nicht dem „Trugschluss der historischen Unvermeidlichkeit“¹² anheimzufallen, der sich

9 Vgl. für das 19. Jahrhundert Jörn Leonhard: *Liberalismus. Zur historischen Semantik eines europäischen Deutungsmusters*. München 2001.

10 Zu Genscher biographisch Hans-Dieter Heumann: *Hans-Dietrich Genscher. Die Biographie*. Paderborn 2012.

11 Hans-Dietrich Genscher: Vorwort. In: Richard Kiessler/Frank Elbe: *Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit*, Frankfurt a.M. 1996, S. 7-9, hier S. 7.

12 Timothy Garton Ash: *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*. Frankfurt a. M. 1995, S. 532.

für die Zeitgeschichte von Bundesrepublik und DDR ganz allgemein, besonders aber mit Blick auf die Entwicklungen der 1980er Jahre, mit verführerischer Attraktivität anbietet. Von den Ereignissen der Jahre 1989/90 geht eine enorme historiographische Sogwirkung aus, der wir uns als Historiker entziehen müssen. Die Geschichtsschreibung muss sich mit aller Macht gegen die Gravitationskraft von 1989/90 stemmen und der Versuchung widerstehen, Entwicklungen der 1970er und vor allem 1980er Jahre allein als unmittelbare Vorgeschichte der deutschen Einheit erscheinen zu lassen – obwohl sie das rein chronologisch natürlich waren.

Der Blick auf einzelne Politikerpersönlichkeiten aus den Reihen der FDP, der ja nicht bei Genscher und Lambsdorff enden kann, sondern ebenso Walter Scheel, Wolfgang Mischnick, Hans Friderichs, Werner Maihofer, Gerhart Baum oder Hildegard Hamm-Brücher, um nur diese Namen zu nennen, mit einschließen könnte, müsste in einer solchen Perspektive nicht zuletzt bestimmt sein von der Frage, was denn einzelne Politikerinnen und Politiker, die wir dem liberalen Spektrum zurechnen, unter Liberalismus verstanden haben und wie sich dieses Verständnis von Liberalismus in ihrem politischen Handeln in Parteien, Parlamenten und Regierungen niedergeschlagen hat. Auf diese Weise kommt auch die FDP ins Spiel, deren Entwicklung – programmatisch und in der operativen Politik – man unter der Fragestellung untersuchen kann, was denn in dieser Partei mit ihrem liberalen Anspruch unter „liberal“, unter „liberaler Politik“ beziehungsweise unter „Liberalismus“ verstanden worden ist und welche unterschiedlichen Positionierungen es innerhalb der Partei nicht nur im zeitlichen Verlauf nacheinander, sondern auch gleichzeitig gab. Mit einer solchen Leitfrage lassen sich wichtige Politikfelder und Entwicklungslinien für die 1970er und 1980er Jahre in den Blick nehmen: erstens die Geschichte der Außen- und Sicherheitspolitik; zweitens innen- und rechtspolitische Entwicklungen; und schließlich drittens wirtschaftspolitische und gesellschaftliche Dynamiken.

Es ist bemerkenswert, dass in den jüngeren geschichtswissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Liberalismus im 20. Jahrhundert der Bereich der Außenpolitik so gut wie gar nicht vorkommt, sondern ein stark nach innen gerichteter Blick vorherrscht.¹³ Es soll in unserem Zusammenhang gar nicht darum gehen, ganz allgemein danach zu fragen, was denn „liberale“ Außenpolitik ausmache, aber man wird vermutlich sagen können, dass Außenpolitik im liberalen Sinne immer auch von dem Imperativ angetrieben war, der Stärkung der Freiheit – in ihren unterschiedlichen Dimensionen und phasenabhängigen Akzentuierungen – im Inneren zu dienen und Fortschritt,

13 So auch in Doering-Manteuffel/Leonhard (Hrsg.): Liberalismus (wie Anm. 7).

nicht zuletzt durch wirtschaftlichen Wohlstand, zu ermöglichen.¹⁴ In der oft erwähnten Gegenüberstellung von Ideal- und Realpolitik geht das nicht auf.¹⁵ Eher schon in einer grundlegenden Friedensorientierung und dem Konzept des friedlichen Wandels – *peaceful change*.¹⁶ Daraus ergeben sich weitere Elemente, vor allem für die Zeit nach 1945: die Abkehr von der Idee beziehungsweise dem Primat des autonomen nationalen Machtstaats, jener hegemonialen Denkfigur des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, und eine Politik von Ausgleich und Verständigung, von Kooperation, Multilateralismus und Souveränitätsverzicht.¹⁷

Für die Bildung der sozial-liberalen Koalition 1969 war das konstitutiv. Diese Koalition hatte ihren Basiskonsens auf dem Feld der Außen-, Deutschland- und Ostpolitik. Aber es gab einen Zusammenhang von Entspannungspolitik und innerer, gesellschaftlicher Reformpolitik, den auch die eingangs bereits erwähnten „Freiburger Thesen“ herstellten. Nicht nur Willy Brandt war davon überzeugt, es gebe „kein Ziel [...], dass sich nicht ohne Entspannung fördern oder erreichen lässt“.¹⁸ Das war nicht nur auf die internationale Politik bezogen. Vor allem in dem Leitbegriff der Sicherheit, den die sozial-liberale Koalition Brandt-Scheel in ihren programmatischen Aussagen nach innen und nach außen wandte, wurde deutlich, dass die neue Regierung einen inneren Zusammenhang zwischen ihrer Außen-, Sicherheits- und Deutschlandpolitik einerseits und ihrer Innen- und Gesellschaftspolitik andererseits herstellte.¹⁹ Die Maxime, dass es in einer entwickelten Gesellschaft dauerhafte Sicherheit nur durch Veränderung geben könne, galt für beide Politikbereiche, ja es verband sie miteinander. Der Wille zu Bewegung und Veränderung auf allen Politikfeldern charakterisierte das Regierungsprogramm der sozial-liberalen Koalition. Stillstand und Beharren – „Keine Experimente!“ – dienten den Interessen der Bundesrepublik nicht und würden nicht dazu beitragen, die Deutschen zu einem „Volk der guten Nachbarn“ zu

14 Vgl. Hans-Dieter Heumann: Verantwortliche Interessenpolitik. Eine Definition liberaler Außenpolitik. In: Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hrsg.): Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik. Wiesbaden 2015, S. 17-35.

15 Dazu der Themenschwerpunkt des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung 28 (2016).

16 So ein Zentralbegriff der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975; vgl. aber auch Heumann: Verantwortliche Interessenpolitik (wie Anm. 14), S. 23, Gottfried Niedhart: Peaceful Change of Frontiers as Crucial Element in the West German Strategy of Transformation. In: Ders./Oliver Bange (Hrsg.): Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York/Oxford 2008, S. 67-82, sowie den Beitrag von Agnes Bresselau v. Bressensdorf in diesem Band unten.

17 Das waren auch für Außenpolitik und Diplomatie der jungen Bundesrepublik komplizierte und langwierige Lernprozesse, vgl. Andrea Wiegeshoff: „Wir müssen alle etwas umlernen“. Zur Internationalisierung des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik Deutschland 1945/51-1969. Göttingen 2013.

18 BT, Stenographischer Bericht, 6. Sitzung, 17.12.1976, S. 69.

19 Vgl. Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 3), S. 388-395.

machen „im Innern und nach außen“, wie der letzte Satz der ersten Regierungserklärung Willy Brandts lautete.²⁰

Außenpolitisch resultierten daraus ein umfassender Multilateralismus, die Entwicklung dichter zwischenstaatlicher Beziehungsnetzwerke (im Ost-West-Kontext, aber auch innerhalb des Westens) sowie die Schaffung belastbarer Kommunikations- und Kooperationsstrukturen.²¹ In der Schlussphase des Ost-West-Konflikts und im Prozess der deutschen Vereinigung konnte diese Politik, für die Hans-Dietrich Genscher seit 1974 als Außenminister stand, dazu beitragen, eine Dynamik zu erzeugen, an deren Ende die Überwindung des Ost-West-Konflikts und die deutsche Einheit standen: nicht als Verwirklichung eines Meisterplans oder einer „Grand Strategy“, aber als eine Politik, die die Bedingungen der Möglichkeit hatte entstehen lassen. Das war alles andere als konfliktfrei und führte in den 1980er Jahren immer wieder zu Spannungen in der christlich-liberalen Koalition, aber auch zwischen der Bundesrepublik und ihren westlichen Partnern. Das Wort „Genscherismus“ war in diesen Zusammenhängen lange Zeit alles andere als freundlich gemeint.²²

Liberaler Politik entwickelte sich in den 1970er und 1980er Jahren nicht nur im Spannungsfeld der Außenpolitik, sondern – vielleicht noch stärker – auf dem der Innenpolitik. Die 1970er Jahre waren das Jahrzehnt des Bedeutungszuwachses der „Inneren Sicherheit“, vor allem im Zeichen der terroristischen Bedrohung.²³ Für eine liberale, an individuellen Freiheitsrechten, an Menschen- und Bürgerrechten orientierte Politik war das – und ist das bis heute – eine Herausforderung. Seit Beginn der 1970er Jahre war die Bekämpfung des Terrorismus das zentrale Thema auf dem in atemberaubender Geschwindigkeit an Bedeutung gewinnenden Politikfeld der „Inneren Sicherheit“. Aber was bedeutete „Innere Sicherheit“ eigentlich, welche Maßnahmen umfasste sie, welche Einschränkungen von Freiheitsrechten rechtfertigte sie? Wenn jemand, wie beispielsweise die FDP-Innenminister Maihofer und Baum, Freiheitsrechte verteidigten, unterschätzten sie dann die terroristische Bedrohung, verharmlosten sie den Terrorismus, wie man es ihnen

20 BT, Stenographischer Bericht, 5. Sitzung, 28.10.1969, S. 34.

21 Vgl. die Beiträge in Brauckhoff/Schwaetzer (Hrsg.): Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik (wie Anm. 14).

22 Zum „Genscherismus“ s. Eckart Conze: Das Geheimnis des „Genscherismus“. Genese, Möglichkeiten und Grenzen eines außenpolitischen Konzepts. In: Ebd., S. 67-83.

23 Dazu existiert mittlerweile eine reiche Literatur; zum Begriff und zur Politik der „Inneren Sicherheit“ in konzeptioneller Perspektivierung s. zum Beispiel Achim Saube: Von „Ruhe und Ordnung“ zur „inneren Sicherheit“. Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive. In: Zeitgeschichtliche Forschungen 7 (2010), S. 170-187. Vgl. die Überblicksdarstellungen, beispielsweise bei Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 3), S. 472-486.

vorwarf? Kann man von Rückschritten politischer und gesellschaftlicher Liberalisierung sprechen, womöglich sogar von „Illiberalisierung“?²⁴

Zum sogenannten „Modell Deutschland“, Ende der 1970er Jahre in aller Munde, gehörte auch der „Sicherheitsstaat“.²⁵ Aber der Aufstieg dieses Sicherheitsstaates war begleitet von der öffentlichen Auseinandersetzung darüber, wie weit der Staat gehen durfte, um den Terrorismus zu bekämpfen und Sicherheit zu gewährleisten. Das beförderte auch im liberalen Sinne staatskritische Haltungen und verstärkte die Skepsis gegenüber staatlicher Macht. Es bezog sich auf die Außerkraftsetzung von Freiheitsrechten ebenso wie auf Fahndungsmethoden der Polizei oder die Anlage großer Datensammlungen. Insofern waren die Debatten über den Terrorismus und seine Bekämpfung sowie über das Politikziel der „Inneren Sicherheit“ stets auch Debatten über das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit. Darin lag – auch im Sinne der eingangs aufgeworfenen Frage nach der Liberalisierung liberaler Gesellschaften – ihr demokratisierender und liberalisierender Charakter.²⁶

Datensammlungen und elektronische Datenverarbeitung wurden nicht nur vor dem Hintergrund des Terrorismus politisch diskutiert. Gerade auch in einer auf den Liberalismus bezogenen Perspektive waren die Entwicklungen ambivalent. In den Möglichkeiten elektronischer Datensammlung und Datenverarbeitung schienen einerseits Fortschrittspotentiale auf: im Sinne wissenschaftlich-technischen Fortschritts und damit einer Steigerung von Prosperität, aber auch im Sinne eines effizienteren, am Wohl der Gesellschaft und des Individuums interessierten Regierens. Aber konfliktierte nicht das Interesse des Staates an Informationen, aus dem immer stärker ein Anspruch wurde und das immer wieder mit Sicherheitszielen begründet wurde (Sicherung des Wohlstands, Sicherheit vor Kriminalität und Terrorismus) mit dem Anspruch der Bürger auf Informationen über den Umfang und die – möglichen – Konsequenzen der staatlichen Informationssammlung? Datenschutz und Datenschutzpolitik verdanken diesen Dynamiken ihren Aufstieg: diskursiv, aber auch im Sinne konkreter politischer, zum Teil auch rechtlicher Maßnahmen: von der Einführung von Datenschutzbeauftragten und Datenschutzgesetzen bis hin zum 1983 vom Bundesverfassungsgericht im sogenannten „Volkszählungsurteil“ als Grundrecht anerkannten „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“.²⁷

24 Vgl. den Beitrag von Dominik Rigoll in diesem Band unten.

25 Zum „Modell Deutschland“ vgl. Thomas Hertfelder/Andreas Rödder (Hrsg.): *Modell Deutschland. Erfolgsgeschichte oder Illusion?* Göttingen 2007, oder Andreas Rödder: „Modell Deutschland“ zwischen Erfolgsgeschichte und Verfallsdiagnose. In: *VfZ* 54 (2006), S. 345-363. Vgl. aber auch Conze: *Suche nach Sicherheit* (wie Anm. 3), S. 484.

26 Ebd.

27 Vgl. den Beitrag von Steffen Henne in diesem Band.

In der jüngeren Forschung zur Zeit „nach dem Boom“ – der Buchtitel von Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael hat sich inzwischen ganz selbstständig – kommt der Entwicklung beziehungsweise Transformation des Liberalismus eine zentrale Bedeutung zu.²⁸ „Nach dem Boom“ – das impliziert mit Blick auf die OECD-Welt stets auch den Übergang vom keynesianisch geprägten Konsensliberalismus der Jahrzehnte des „Booms“ nach 1945 zum angebotsorientierten Neoliberalismus seit Mitte, Ende der 1970er Jahre.²⁹ Das kann man auch an der Entwicklung der FDP nachzeichnen, nicht zuletzt an ihrer programmatischen Entwicklung von den „Freiburger Thesen“ 1971 über die „Kieler Thesen“ 1977 und das berühmte „Lambsdorff-Papier“ 1982 bis hin zum „Liberalen Manifest“ von 1985.³⁰ Mit ihren „Freiburger Thesen“ stellte die Partei den „Machtwechsel“ von 1969 und die Bildung der sozialliberalen Koalition auf eine programmatische Grundlage. Die wesentlichen Punkte des Programms atmeten den Geist der frühen 1970er Jahre: „Liberalismus nimmt Partei für Fortschritt durch Vernunft.“ Oder: „Liberalismus fordert Demokratisierung der Gesellschaft.“ Vor allem aber: „Liberalismus fordert Reform des Kapitalismus.“ Der Kapitalismus, so hieß es weiter, habe zwar „zu großen wirtschaftlichen Erfolgen, aber auch zu gesellschaftlicher Ungleichheit geführt“.³¹

Das Freiburger Programm atmete den Geist des „Konsensliberalismus“ oder auch „Konsenskapitalismus“, wie er sich in den Gesellschaften des Westens seit 1945 durchgesetzt hatte.³² Als Denkfigur und in ersten politi-

28 Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. Göttingen 2008.

29 Unter Konsensliberalismus (oder auch Konsenskapitalismus) verstehe ich mit Anselm Doering-Manteuffel oder Julia Angster ein „gesellschaftliches Ordnungsmodell, das auf eine möglichst reibungsarme Verkoppelung von kapitalistischer Wirtschaft und den Interessen der demokratischen Massengesellschaft ausgerichtet war und darin fortschrittsorientiertes staatliches Handeln erkannte“. Der sich seit den 1970er Jahren entfaltende Neoliberalismus schloss ökonomisch an den Monetarismus der Chicagoer Schule (Milton Friedman) an. In sozioökonomischer Perspektive war sein Leitbegriff „Deregulierung“, was nicht nur den Rückzug des Staates aus ökonomischen und verwaltungsbezogenen Kontexten meinte (u. a. Staatsbetriebe), sondern auch einen neuen Primat von Marktautonomie und des Individuums beziehungsweise individueller Verantwortung in gesellschaftlichen und ökonomischen Belangen, was mit den Prämissen des Konsensliberalismus kollidierte. Zu den Begriffen s. Doering-Manteuffel/Leonhard: Liberalismus (wie Anm. 8). S. 26-29; vgl. auch Julia Angster: Konsenskapitalismus und Sozialdemokratie. Die Westernisierung von SPD und Gewerkschaften. München 2002.

30 Zur Programmentwicklung der FDP im Überblick vgl. Dittberner: Die FDP (wie Anm. 4).

31 Alle Zitate nach: Karl-Hermann Flach u.a.: Die Freiburger Thesen der Liberalen. Reinbek 1972, S. 64.

32 Vgl. u.a. Anselm Doering-Manteuffel: Antifaschismus und Emigration. Transfers und Verflechtungen im beginnenden Ost-West-Konflikt. In: Ders./Leonhard (Hrsg.): Liberalismus im 20. Jahrhundert (wie Anm. 7), S. 203-218, hier S. 214-218; ders.: Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert. Göttingen 1999 oder auch Angster: Konsenskapitalismus (wie Anm. 29). Vgl. dazu auch den Beitrag von Julia Angster in diesem Band.

schen Umsetzungen aus den USA der Zeit des „New Deal“ stammend, also aus den 1930er Jahren, und in der weiteren Entwicklung auch beeinflusst vom Denken deutscher Emigranten, war der Konsensliberalismus ein Ordnungsmodell, das auf eine möglichst reibungsarme Verkoppelung von kapitalistischer Wirtschaft und den Interessen der demokratischen Massengesellschaft zielte und genau dies als politischen Fortschritt definierte.³³ Das war auf Krisenvermeidung ebenso gerichtet wie auf Wohlstandsmehrung und politische Stabilität durch Wirtschaftswachstum und darauf basierende soziale Sicherungssysteme. Im Zusammenspiel mit dem Keynesianismus als Wirtschaftstheorie, welche zuerst dem Staat und nicht dem unternehmerischen Individuum die Aufgabe der ökonomischen Steuerung und Marktgestaltung zuwies und einen staatlichen Ordnungsrahmen postulierte, war der Konsensliberalismus, ideologisch betrachtet, ein „linkes“ Projekt – völlig unabhängig von den Regierungen, die sich das konsensliberale Ordnungsmodell zu eigen machten.³⁴ Für die Freiburger FDP jedenfalls war, so Werner Maihofer auf dem Parteitag 1971, Keynes ein „hervorragender Theoretiker“ jenes „reformierten Kapitalismus“, für den Parteitag und Parteiprogramm plädierten.³⁵

Anselm Doering-Manteuffel hat vom Konsensliberalismus als einer parteiübergreifenden „innerwestlichen Leitideologie“ gesprochen, die allerdings in dem Moment ins Wanken geriet, als wirtschaftliche und finanzielle Krisen einerseits und ein revolutionärer industrieller Strukturwandel andererseits – und beide Entwicklungen hingen insbesondere in ihren konjunkturellen Folgen eng zusammen – das Ende des „Booms“, des von Eric Hobsbawm sogenannten „Goldenen Zeitalters“ („Golden Age“) einläuteten.³⁶ Das geschah genau in den frühen und mittleren 1970er Jahren, also gerade nachdem die FDP sich programmatisch auf den „linken“ Konsensliberalismus und die Idee der „sozialen Demokratie“ ausgerichtet hatte.

Der Strukturwandel der Wirtschaft, einschließlich deren zunehmender Internationalisierung (der Anfang jener bis heute wirkenden Dynamik der Globalisierung), stellte den Staat vor Herausforderungen, denen er sich zunächst nicht gewachsen glaubte. Die Instrumentarien des klassischen Sozialstaats und einer nationalen Wirtschaftspolitik reichten dafür nicht aus. Sie waren nicht für die internationalisierte industrielle Dienstleistungswirtschaft konzipiert worden, die nun Gestalt annahm. Die marktliberale oder neoliberale Wirtschaftstheorie mit ihrem Plädoyer für die Kräfte des Marktes und ihrem

33 Vgl. Doering-Manteuffel/Leonhard: Liberalismus im 20. Jahrhundert (wie Anm. 8), S. 27.

34 Ebd.

35 Zit. nach: Flach u.a.: Die Freiburger Thesen (wie Anm. 31), S. 50.

36 Vgl. Anselm Doering-Manteuffel: Die Vielfalt der Strukturbrüche und die Dynamik des Wandels in der Epoche nach dem Boom. In: Morten Reitmayer/Thomas Schlemmer (Hrsg.): Die Anfänge der Gegenwart. Umbrüche in Westeuropa nach dem Boom. München 2014, S. 135-145, hier S. 136-139.

angebots- und damit unternehmerorientierten Primat löste den wirtschaftlichen Strukturwandel nicht aus, erwies sich aber zunehmend als attraktiver ordnungspolitischer Rahmen für den wirtschaftlich-industriellen Transformationsprozess. Vor allem bot dieser marktorientierte Liberalismus nationalen Regierungen eine Möglichkeit, sich politisch aus hoch komplexen wirtschaftlichen und sozialen Steuerungsprozessen zurückzuziehen. Der Keynesianismus, so sahen es die an Zulauf gewinnenden Anhänger des Neoliberalismus, hatte als Theorie der Konjunktursteuerung beziehungsweise der Überwindung konjunktureller Krisen versagt (Keynesianismus als „Schönwettermodell“), und er überforderte den Staat mit den sozialen Kosten der wirtschaftlichen Transformation.³⁷

In der Bundesrepublik signalisierte das Scheitern der in der Zeit der ersten „Großen Koalition“ etablierten „Konzertierten Aktion“ in der Auseinandersetzung über die Mitbestimmung 1977 zwar nicht den Übergang zum Neoliberalismus, wohl aber das Ende des keynesianischen Konsenses. Nicht zuletzt die „Kieler Thesen“ der FDP aus dem gleichen Jahr machen das deutlich. Das Programm distanzierte sich zwar nicht von den Freiburger Thesen, relativierte sie aber durch klare wirtschaftsliberale Bekenntnisse. In der Programmkommission stand Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs für diese wirtschaftsliberalen Passagen, Gerhart Baum für die Kontinuität des „sozialen Liberalismus“. In der Retrospektive wird aber doch – bei allem Kompromisscharakter des Programms – deutlich, dass hier programmatisch der Weg zum Koalitionswechsel von 1982 eingeschlagen wurde, gegen den sich Gerhart Baum, der Verfasser des sozial-liberalen Programmteils von 1977, am 1. Oktober 1982 im Bundestag für den linksliberalen Flügel der FDP wehrte.³⁸

Dass es in der Bundesrepublik – anders als in Großbritannien unter Margaret Thatcher oder in den USA unter Ronald Reagan – weder vor noch nach dem Regierungswechsel von 1982 zu einer „neoliberalen Wende“ kam, die diesen Namen verdient hätte, hatte nicht nur damit zu tun, dass es der sozial-liberalen Koalition Mitte der 1970er Jahre schneller als anderen Regierungen gelungen war, die Rezession zu überwinden – was man sich noch einmal zutraute, als die Wirtschaft nach 1979 erneut auf Talfahrt ging. Es lag auch daran, dass man mit einer solchen Wende die wirtschafts- und sozialpolitischen Schlüsselentscheidungen in den ersten 25 Jahren der Bundesrepublik für falsch erklärt hätte. Das hat man tunlichst vermieden, denn diese Schlüsselentscheidungen stellten noch immer ein zentrales Element des bundesrepublikanischen Selbstbewusstseins dar und waren eine wichtige Grundlage für

37 Vgl. Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 3), S. 552 f., sowie Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom (wie Anm. 28).

38 BT, Stenographischer Bericht, 117. Sitzung, (wie Anm. 2), S. 7192-7195.

den gesellschaftlichen Konsens. In der Wahrnehmung von Unionsparteien und SPD, aber eben auch weit in die Reihen der FDP hinein waren sie der Kern des „Modells Deutschland“, eines Erfolgsmodells.³⁹

Aber die beiden Konzepte, das keynesianische und das neoliberale, standen doch im Raum, und seit Ende der 1970er Jahre verschoben sich insbesondere innerhalb der FDP die Kräfte immer stärker in die neoliberale, marktwirtschaftlich-angebotsorientierte Richtung, für die Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff stand: der „Marktgraf“, dessen berühmtes Papier aus dem September 1982 nur ausformulierte, was im wirtschaftsliberalen Teil des „Kieler Programms“ längst angelegt war, aber in diesem Programm durch die sozial-liberalen Elemente in seinen Wirkungen noch begrenzt wurde. Jetzt aber war die Rede von der „Festlegung und Durchführung einer überzeugenden marktwirtschaftlichen Politik in allen (!) Bereichen staatlichen Handelns“.⁴⁰

Michel Foucault, der hier nicht als Theoretiker bemüht werden soll, sondern als zeitgenössischer Beobachter, hatte vor diesem Hintergrund nicht Unrecht mit seiner Bewertung des Neoliberalismus, zu dem er in seinen Vorlesungen von 1978/79 sowohl den deutschen Ordoliberalismus der Freiburger Schule rechnete als auch die amerikanische Chicago School um Milton Friedman, die sich wiederum insbesondere auf Friedrich August von Hayek bezog. Für den französischen Philosophen, das hat Martin Kindtner jüngst noch einmal konzise herausgearbeitet, durchlebte der klassische Liberalismus Ende der 1970er Jahre eine „Krise“, eine Zeit von „Neubewertungen“ und „Neueinschätzungen“. Die keynesianischen Interventionsformen, in der Zwischenkriegszeit – „New Deal“ – installiert, um die Freiheiten gegen Kommunismus und Faschismus zu schützen, würden nun selbst vermehrt als Belastungen der Freiheit empfunden. Die neoliberalen Kritiker dieser Interventionspolitik drehten, um diesem Dilemma zu entkommen, das Verhältnis von Staat und Wirtschaft um: Aus einer Wirtschaft unter dem Schutz des Staates wurde bei ihnen ein Staat nach dem Organisationsprinzip und unter „Aufsicht des Marktes“. Statt die Wirtschaft zu regulieren, sollten Staat und Gesellschaft beständig selbst Konkurrenz und Wettbewerb hervorbringen. War das nicht genau Lambsdorffs Forderung nach einer „marktwirtschaftlichen Politik in allen Bereichen staatlichen Handelns“?⁴¹

39 Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 3), S. 553.

40 Otto Graf Lambsdorff: Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In: Bökenkamp u.a. (Hrsg.): 30 Jahre Lambsdorff-Papier (wie Anm. 3), S. 21-31, hier S. 25

41 Vgl. Martin Kindtner: „Wie man es anstellt, nicht zu viel zu regieren.“ Michel Foucault entdeckt den Neoliberalismus. In: Reitmayer/Schlemmer (Hrsg.): Anfänge der Gegenwart (wie Anm. 36), S. 37-49, vor allem 44 f. (dort auch die Zitate).

Wenn der Konsensliberalismus eine „linke“ Leitideologie war, war dann der Neoliberalismus eine „rechte“? Nicht nur liberale Kritiker des Konsensliberalismus deuteten die staatliche Regulierungs-, Rahmungs- und Interventionspolitik im Zeichen des Konsensliberalismus als „sozialistisch“. Das erklärt die Attraktivität des Neoliberalismus auf der rechten Seite des politischen Spektrums: bei den britischen Konservativen oder den amerikanischen Republikanern, bis zu einem gewissen Grade auch bei einem Teil der deutschen Unionsparteien, deren Konservatismus allerdings durch den Neoliberalismus nicht so radikalisiert wurde wie in den USA oder Großbritannien, weil er kein Konservatismus im anglo-amerikanischen Sinne war.⁴²

So wurde der Neoliberalismus – und es findet sich ja auch, gerade in der Frühzeit, der Begriff Neokonservatismus – zum gleichsam konservativen Projekt, so wie vorher der Konsensliberalismus zum sozialdemokratischen Projekt hatte werden können. Das waren Prozesse der 1980er Jahre, in denen der Neoliberalismus zur neuen Leitideologie aufstieg, die in den 1990er und den 2000er Jahren auch linke Parteien und Regierungen (Tony Blair in Großbritannien, New Labour; Gerhard Schröder in Deutschland) erfasste. Zu den Transformationen des Liberalismus im 20. Jahrhundert und in dessen zweiter Hälfte gehören diese Entwicklungen unbedingt dazu, und man könnte vermutlich lange darüber diskutieren, ob wir in diesen Transformationen einen Beleg für die Anpassungsfähigkeit des Liberalismus erkennen wollen – Tony Judt hat von „adaptability“, ja sogar von „Resilienz“ gesprochen – und dem Liberalismus damit eine eher passiv-reaktive Rolle zuschreiben wollen oder ob wir ihn als – nach wie vor – aktive Kraft in der Vertretung einer bestimmten Zukunfts- oder Fortschrittsidee betrachten können.⁴³

In der Bundesrepublik verbinden sich mit diesen hier nur angedeuteten Transformationen des Liberalismus politische, gesellschaftliche, sozialkulturelle und ökonomische Entwicklungen, die weit über die Geschichte der FDP hinausgehen, in denen der Entwicklung der FDP gerade in den 1970er und 1980er Jahren, zwischen „Machtwechsel“ und „Wiedervereinigung“, aber eine wichtige Bedeutung zukommt. Mit Tony Judt könnte man auch hier nach Anpassung oder formativer Rolle fragen. Über die Geschichte der FDP hinaus kann eine Tagung, die nach der „liberalen Signatur“ in der zweiten Hälfte der Geschichte der „alten“ Bundesrepublik fragt, durch diese Perspektivierung zu Einsichten und Erkenntnissen führen, die sowohl die Bun-

42 Vgl. Dominik Geppert: Konservative Revolutionen? Thatcher, Reagan und das Feindbild des *consensus liberalism*. In: Doering-Manteuffel/Leonhard (Hrsg.): Liberalismus im 20. Jahrhundert (wie Anm. 7), S. 271-289, sowie auch Doering-Manteuffel/Leonhard: Liberalismus im 20. Jahrhundert (Einleitung) (wie Anm. 8), S. 28.

43 Tony Judt/Timothy Snyder: Nachdenken über das 20. Jahrhundert. München 2013; vgl. auch Doering-Manteuffel/Leonhard: Liberalismus im 20. Jahrhundert (Einleitung) (wie Anm. 8), S. 14 u. 32.

desrepublik- als auch die Liberalismus-Forschung voranbringen. Und auch wenn der Untersuchungszeitraum um 1990 endet, so wird man sicher feststellen können, dass diejenigen Entwicklungen, die dieser Beitrag mit Blick auf die 1970er und 1980er Jahre nur anreißen konnte, in ihren Wirkungen durchaus bis an die Schwelle der Gegenwart reichen und man daher auf die Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre nicht nur mit einem antiquarischen Interesse blicken kann.