

Ergebnis: Erfolgsstrategien der ersten Großen Koalition

Auf die Frage, welche Faktoren für den Erfolg der ersten Großen Koalition verantwortlich waren, gab es in der Forschung bislang keine befriedigenden Antworten. Entweder war der Blick nur auf wenige Personen beschränkt oder es wurde versucht, die Frage mittels gezielter Mutmaßungen zu beantworten. So ist in der bereits 1970 erschienenen Studie von Franz Schneider vom erfolgreichen „Koalitionskanzler“ Kiesinger die Rede, der sich im Gegensatz zum selbsternannten „Volkskanzler“ Erhard optimal um das politische Bündnis von CDU/CSU-SPD bemüht habe.¹ Dirk Kroegel bezeichnete 1997 Kiesinger und Wehner als „oberste Instanz“ der Prozesse der Entscheidungsfindung innerhalb der Regierungskoalition.² 1999 stellte Andrea H. Schneider die These auf, die Fraktionsvorsitzenden hätten als „heimliche Nebenregierung“ fungiert und die Allianz geführt.³ Hartmut Soell beschrieb 2003 die „Bonner Machtgeometrie“ als zwei größere Kreise – die jeweiligen Parteiführungen und Fraktionen – und einen kleineren Kreis, das Kabinett, die nebeneinander existiert hätten und deren Schnittmenge durch den Koalitionsausschuss gebildet worden sei.⁴ Noch differenzierter betonte Philipp Gassert jüngst in seiner Biografie über Kiesinger, dass je nach Politikfeld und Fragestellung unterschiedliche Gremien und Kreise dominiert hätten.⁵

Diese Ansätze sind berechtigt, insofern sie im Kern durchaus zutreffen. Doch sie greifen zu kurz und vermitteln daher kein genaues Gesamtbild. Was ihnen fehlt, ist eine systematische Gesamtschau der Regierungspraxis. Die genannte neueste Forschung⁶ kommt mit ihren Interpretationen der Realität der Koalition am nächsten, auch wenn sie jeweils durch ihren biografischen, auf eine einzige Persönlichkeit fokussierten Blickwinkel begrenzt ist.

Die systematische Untersuchung der Regierungspraxis der Großen Koalition in der vorliegenden Studie hat gezeigt, dass von einem einzelnen Entscheidungszentrum der Koalition nicht gesprochen werden kann. Dies gilt weder für die Fraktionsvorsitzenden, Rainer Barzel und Helmut Schmidt, noch für das Koalitionspaar Kurt Georg Kiesinger und Herbert Wehner oder den Kreisbronner Kreis. Dennoch waren alle genannten Personen ebenso wie der Koalitionsausschuss in besonderem Maße an den Entscheidungen beteiligt. Letzterer trat besonders hervor. Der Koalitionsausschuss als solcher war zwar nicht das Entscheidungszentrum, dafür aber die Gesamtheit seiner Mitglieder: Kiesinger, Brandt, Wehner, Strauß sowie Barzel/(Stücklen) und Schmidt/(Möller) waren die mächtigsten Koalitionsver-

¹ Schneider, *Stunde Null*, S. 621.

² Kroegel, *Einen Anfang finden!*, S. 13 u. 19.

³ Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 262f. u. 269.

⁴ Soell, Schmidt, S. 625.

⁵ Gassert, Kiesinger, S. 579. Gassert hielt prinzipiell die Diskussion über die Frage, wer das Zentrum der Koalition bildete, für einen Streit „um des Kaisers Bart“.

⁶ Soell, Schmidt; Gassert, Kiesinger.

treter. Sie bildeten den Mittelpunkt der Entscheidungsfindungsprozesse – allerdings in wechselnden Kombinationen.

Die Regierungspraxis gestaltete sich so, dass in den wichtigsten Politikbereichen wie der Außen-⁷ und Wirtschaftspolitik⁸ das Kabinett verantwortlich war. Wie Helmut Schmidt selbst es nachträglich ausdrückte: „Regiert wurde nach wie vor im Palais Schaumburg, nicht im Bundeshaus.“⁹ Die Bundesregierung bereitete eine Vielzahl von Gesetzen vor, brachte sie in das Parlament ein und stellte sie zur Debatte. In umstrittenen Fragen, wie bei der Frage der Aufwertung der D-Mark und der Verjährung der NS-Verbrechen, bewies sie Fingerspitzengefühl und ließ die Situationen nicht eskalieren. Aufgrund struktureller Schwierigkeiten konnte das Kabinett der Koalition nicht ihren politischen Stempel aufdrücken und es war auch nicht in der Lage, Beschlüsse ohne Widerspruch herbeizuführen. Unterstützt wurde die Bundesregierung durch das bereits vorher existierende System der Kabinettsausschüsse, das weiter ausgebaut wurde. Diese Ausschüsse führten in einigen Fällen Kompromisse zwischen den Regierungsmitgliedern herbei, beispielsweise beim Leber-Plan und beim Nichtverbreitungsvertrag für Atomwaffen. Diese kleinen Kabinette kamen ihrer Aufgabe nach, wenn auch mit Schwierigkeiten. Der Entlastung des Kollegiums stand eine Mehrbelastung einzelner Ressortchefs gegenüber.

Für die Lösung parteipolitisch existentieller Sach- und Streitfragen war der Kreßbronner Kreis zuständig. Er war von außerordentlicher Bedeutung für die Regierungspraxis und den Erfolg des Bündnisses. Als wichtigstes Gremium zur Koordination zwischen den beiden Partnern und als Kommunikationszentrum der Koalition muss ihm ein wesentlicher Teil an der positiven Bilanz der Großen Koalition zugesprochen werden. Die Einrichtung des Kreßbronner Kreises führte zu einer deutlichen Verbesserung der Regierungsarbeit, was der Vergleich zwischen der Anfangszeit der Koalition bis zum Spätsommer 1967 mit dem darauffolgenden Zeitabschnitt bis zum Beginn des Wahlkampfes belegt. Diese Aufgabe meisterte der Kreis durch seine Funktionen als Clearing-Stelle, als eine Art Denkfabrik und als Ort des Informationsaustausches für die Koalitionäre.

Der Koalitionsausschuss förderte die Zusammenarbeit innerhalb der Großen Koalition und die Lösung von aufgetretenen Problemen allein durch seine Existenz. Er half nicht nur, atmosphärische Störungen innerhalb der Koalition beizulegen, sondern war darüber hinaus Anlauf- und Bereinigungsstelle für alle Arten von Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung. Bereits die Tatsache, dass die Koalitionsvertreter in diesem Kreis relativ ungezwungen miteinander reden und austauschen konnten, wirkte sich positiv auf das Koalitionsklima aus. Die Hauptaufgabe der Koalitionsrunde war die Kompromissfindung und vor allem deren Vorbereitung, nicht die Entscheidungsfindung selbst. Der Kreßbronner Kreis war also kein Beschluss- oder Entscheidungsorgan, sondern ein *Entscheidungsvorbe-*

⁷ Dass die Fraktionen trotzdem auch hier in gewissem Maße ein Mitspracherecht einforderten, zeigt für die Union: Taschler, *Vor neuen Herausforderungen*, bes. S. 393.

⁸ Beide Fraktionen erkannten bei Wirtschaftsfragen die Führung durch das Kabinett an, vgl. Interview des Verfassers mit Schmidt am 17. 11. 2005.

⁹ Schmidt, *Bundeskanzler Kiesinger*, S. 322. Im Palais Schaumburg residierte das Bundeskanzleramt, im Bundeshaus arbeitete das Parlament.

reitungs-gremium. Komplizierte Reformwerke wie die Notstandsgesetzgebung oder die Finanzverfassung konnten beispielsweise nur ungenügend im Kreßbronner Kreis abgehandelt werden,¹⁰ denn es fehlten dort die Fachleute.

Deshalb waren für Fragen, bei denen der Bundestag das letzte Wort hatte, die Treffen der Fraktionsvorsitzenden und deren Besprechungen mit den Vorsitzenden der Arbeitskreise von zentraler Bedeutung. Besonders das enge Verhältnis zwischen Rainer Barzel und Helmut Schmidt erwies sich dabei als wichtig. Beide wünschten den Erfolg der Koalition und waren deshalb auf Effektivität aus.¹¹ Sie standen zwar nicht an der Spitze der Allianz, aber sie brachten die schwarz-rote Koalition in strittigen Fragen immer wieder zusammen und verhalfen dem Bündnis dadurch zum Erfolg.¹² Besonders im letzten Jahr der Koalition war ihre Zusammenarbeit unverzichtbar, weil in dieser Zeit der Kreßbronner Kreis nicht mehr im nötigen Maße tätig war. Obwohl die beiden Fraktionsvorsitzenden viele Absprachen unter vier Augen trafen und die Arbeitsweise des Ausschusses ihnen bisweilen ineffektiv vorkam,¹³ war ihr Verhältnis zum Kreßbronner Kreis gut. Beide hatten ihn gewollt, seine Institutionalisierung angestrebt und darauf hingewirkt, dass er effizient arbeiten konnte.

Die informellen Koalitionswunden trugen ebenfalls stark zum Erfolg der parlamentarischen Allianz bei. Auch wenn die Ergebnisse ihrer Gespräche immer vorbehaltlich einer Beschlussfassung der Fraktionen galten, so unterstützten sie dort die Kompromissuche der Bundesregierung. Außerdem stellten sie ein weiteres wichtiges Element der Kommunikation zwischen den beiden Parteienlagern dar und trugen dazu bei, die Stimmungslage innerhalb der Koalition positiv zu beeinflussen.

Der Bundestag bekam durch die Regierungsfaktionen mehr Gewicht als in vorhergehenden Wahlperioden. Trotz der Anfangsschwierigkeiten arbeiteten CDU/CSU und SPD im Parlament gut zusammen. Auch dadurch konnten sie gegenüber ihren Vertretern im Bundeskabinett selbstbewusst auftreten. Dennoch muss stark differenziert werden. Nicht die Mehrheitsfraktionen selbst bekamen mehr Gewicht, sondern vor allem ihre Vorsitzenden: Die Fraktions- und Arbeitskreisvorsitzenden dominierten die Entscheidungen der Abgeordneten deutlich.

Kanzler Kiesinger bestimmte nicht die Richtlinien der Politik. Er setzte seine herausgehobene Stellung vielmehr als Moderator der Entscheidungsprozesse im Sinne eines „wandelnden Vermittlungsausschusses“ ein. Sein Anteil am Erfolg lässt sich sowohl durch die positiven Impulse bemessen, die er auf diese Weise beisteuerte, als auch durch die Tatsache, dass er nicht auf der Ausübung seiner offiziellen Machtposition beharrte.

Das Bundeskanzleramt unterstützte Kiesinger wenig, wenn die Suche nach Kompromissen der Koalitionspartner anstand. Das Amt sah sich aufgrund der Al-

¹⁰ So bereits in: Möller, Genosse Generaldirektor, S. 378.

¹¹ Dies soll nicht heißen, dass die anderen Koalitionspare den Erfolg nicht wünschten. Bei Barzel/Schmidt spielte dieser Gedanke allerdings eine herausragendere Rolle.

¹² Richtige Einschätzung bereits bei: Carstens, Politische Führung, S. 38.

¹³ Beiden Fraktionsvorsitzenden soll das „langwierige Palaver“ nicht behagt haben, vgl. *Der Spiegel* vom 30. 6. 1969, S. 27; auch: *Der Spiegel* vom 16. 12. 1968, S. 24; *Die Welt* vom 4. 1. 1969, S. 3.

lianzen zwischen den beiden großen Volksparteien seiner Aufgabe als Regierungszentrale nicht gewachsen und übte diese Funktion auch kaum aus. Am Entscheidungsfindungsprozess hatte es deshalb fast durchweg keinen Anteil.

Die Bilanz der anderen beiden Koalitionspaare fällt unterschiedlich aus. Das Duo Kurt Georg Kiesinger/Herbert Wehner gab es in dieser Form nur zu Beginn der Koalition. Der Kontakt zwischen den beiden lief anschließend über Kiesingers Mitarbeiter Karl Theodor von und zu Guttenberg. Dieser stand ab Frühjahr 1969 aufgrund seiner Krankheit für Mittlerdienste jedoch nicht mehr zur Verfügung. Obwohl die Bedeutung des Kontakts zwischen Kiesinger und Wehner vornehmlich im Bereich der Ost- und Deutschlandpolitik lag, gab es gerade dort auch große Differenzen. Der Kanzler und der Minister für gesamtdeutsche Fragen waren nicht diejenigen, die die CDU/CSU-SPD-Allianz anführten. Doch in der aktiven Zeit dieses Duos bis zum Ausbruch der Krankheit von Guttenberg war das Verhältnis ein stabilisierender Faktor.

Die Zusammenarbeit zwischen Franz Josef Strauß und Karl Schiller innerhalb des Kabinetts und insbesondere ihr Einfluss auf die Regierungspraxis wurden deutlich überschätzt. Allein im Bereich der Finanzen und Wirtschaft spielten sie eine wichtige Rolle. Doch mit der näher rückenden Bundestagswahl arbeiteten sie zunehmend gegeneinander, was sich kontraproduktiv auf ihre Einflussbereiche auswirkte und darüber hinaus beinahe die Koalition zu Fall brachte. Der Vorzug dieses Duos für das politische Bündnis lag in seiner positiven Wirkung in der Öffentlichkeit, die in ihm die gewünschte „Verbrüderung“ von Union und Sozialdemokratie sowie den Motor der erfolgreichen Haushalts- und Wirtschaftspolitik sah.

Der Bundesrat ließ sich kaum durch die Große Koalition beeindrucken. Bei Bundesangelegenheiten (Notstandsverfassung, Leber-Plan) hielt er sich zwar in der Regel heraus. Dagegen opponierte er, wo immer seine Mitglieder die Interessen der Länder gewahrt wissen wollten. So vertrat er seine Positionen kämpferisch in der Finanzreform und machte seinen Einfluss im Gesetzgebungs- beziehungsweise Entscheidungsprozess geltend. Für die Regierungspraxis der Koalition kann die Rolle der Länder dennoch nur als eine untergeordnete betrachtet werden. Dies lässt sich unter anderem daran ablesen, dass die Länder in den Entscheidungszentren der Großen Koalition nicht vertreten waren und daher keine Mitsprachemöglichkeit hatten, wenn nicht ihre Interessen unmittelbar berührt wurden.¹⁴

Die Abstimmung innerhalb der Regierungsparteien ist in einer Parteiendemokratie von entscheidender Bedeutung. Obwohl der einflussreiche Kreßbronner Kreis ein Parteigremium der ersten Großen Koalition darstellte, war deren Macht doch beschränkt. Auch andernorts spielten die Parteien als Entscheidungsträger keine große Rolle mehr, nachdem die CDU/CSU-Fraktion sich für den baden-württembergischen Ministerpräsidenten als Kanzlerkandidaten der Union entschieden¹⁵ und die drei Parteien sich auf eine gemeinsame Politik geeinigt hat-

¹⁴ Lehmbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, S. 140.

¹⁵ Dies ist ungewöhnlich, da Kanzlerkandidaten in der Regel von Parteigremien benannt wurden. Da aber die Entscheidung nach der Bundestagswahl getroffen werden musste, hatte die Fraktion zu entscheiden, wen sie aufstellen und damit wählen werde.

ten. Die Politik wurde zwar von Parteienvertretern gemacht, doch die Entscheidungen fielen nicht innerhalb der Parteinstitutionen. Weder die Vorstände, noch die Präsidien oder die Parteitage trafen Beschlüsse, die von Belang waren.¹⁶ Die Mitglieder von Bundesregierung und Koalitionsfraktionen hatten eine so starke Stellung, dass es ihnen gelang, die Parteien für ihren Standpunkt zu gewinnen – und nicht umgekehrt.

Ein weiteres Ergebnis der vorliegenden Untersuchung ist, dass sich das Hauptgewicht der Koalition während der knapp drei Jahre, die das Bündnis währte, phasenweise auf unterschiedliche Gremien verlagerte. Zu Beginn dieser Zeit, als das Kabinett die Bündnismitte bilden sollte, hatte die Bundesregierung eine beherrschende Position. Als sie dazu nicht mehr fähig war, trat der Kreßbronner Kreis an die Stelle der Verfassungsinstitution. Parallel dazu bauten die Fraktionsvorsitzenden ihre Stellung aus. Sie übernahmen dann zu dem Zeitpunkt die führende Rolle, als der Koalitionsausschuss aufgrund der polarisierenden Bundespräsidentenwahl ab März 1969 nur noch sehr selten zusammentrat.¹⁷

Neben den erwähnten offiziellen und inoffiziellen Einrichtungen und Kooperationen sind noch weitere Gründe für den Erfolg der Großen Koalition verantwortlich. Die Beteiligten dieser Gremien verständigten sich – ob stillschweigend oder ausdrücklich – in einer Vielzahl von Situationen auf Strategien,¹⁸ um ihre politischen Ziele zu realisieren. Als weitere wichtige Ursache für die Stabilität der Koalition ist die überaus stark ausgeprägte personelle Verflechtung von Bundesregierung, Mehrheitsfraktionen und Regierungsparteien im Kreßbronner Kreis zu nennen.¹⁹ Außerdem gelang es der politischen Allianz jedes Mal, bei Machtverlust ihres wichtigsten Gremiums ein neues zu installieren, das die Zusammenarbeit erfolgreich weiterführte: Nach dem Scheitern des Kabinetts als wichtigster Institution wurde der Kreßbronner Kreis, danach die Treffen der Fraktionsvorsitzenden genutzt.

Darüber hinaus schuf sich die Koalition die Instrumente, die sie für ihre Regierungstätigkeit benötigte. Der in der Öffentlichkeit diskutierte Zusammenhang zwischen neuen Inhalten der Politik und den dafür notwendigen neuen Formen

¹⁶ Deutlich wird die untergeordnete Bedeutung der Parteien auf die Entscheidungen der Koalition anhand der drei beschriebenen Gesetzgebungsverfahren. Alle Gremien debattierten diese des Öfteren, trafen dazu aber keine Beschlüsse. Bei der CDU standen sogar Notstandsgesetzgebung, Leber-Plan und Finanzreform nie auf der Tagesordnung des Vorstandes, vgl. Übersicht über die Protokolle, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. XXXI–XXXIII u. 1556, 1561 u. 1565. Die CDU-Präsidiumssitzung am 9.5.1968 ist ferner ein typisches Beispiel für die Behandlung der drei Projekte: es gab eine allgemeine politische Debatte, aber keine Ergebnisse, vgl. Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei/1402.

¹⁷ Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 8f. u. 18; Saalfeld, *Deutschland*, S. 83.

¹⁸ Dazu auch – mit einem Bezug auf die zweite Große Koalition, das Kabinett Angela Merkel/Franz Müntefering –: Eichhorn, „Mehr als einige schöne Trinksprüche“.

¹⁹ Völk, *Regierungskoalitionen auf Bundesebene*, S. 197. Nachteil der Koordinationsbesprechungen war allerdings ein „enormer Zeitverbrauch“ und die damit einhergehende steigende Belastung einiger weniger Politiker, worauf bereits Schmidt in seiner ersten Zwischenbilanz der Großen Koalition vor der SPD-Fraktion am 11.4.1967 hingewiesen hatte, Protokoll, Anhang, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/59.

politischer Organisation wurde von der schwarz-roten Allianz aufgegriffen und zur Handlungsmaxime der Regierung erhoben. Dieser Einsicht entstammten wichtige Impulse für die Modernisierung des Regierens, auch wenn sie sich noch nicht umfassend in der Regierungspraxis niederschlugen.²⁰ Doch mit den Lagebesprechungen wurden im Bundeskanzleramt und dem Koalitionsausschuss Instrumente geschaffen, die von den folgenden Kanzlern übernommen wurden.²¹

Um beide Seiten weiter „bei Laune zu halten“, wurde ein Proporzsystem ausgebaut – ungeachtet der Tatsache, dass Kiesinger in seiner ersten Regierungserklärung beteuert hatte, das nicht tun zu wollen. So wurde das Bundesratsministerium nur noch deshalb beibehalten, um den Proporz im Kabinett zu wahren.²² Auch nach Koalitionsbildung wurde darauf geachtet, dass CDU/CSU und SPD bei allen Personalberufungen in etwa gleichmäßig bedacht wurden.²³ Zwar kam aus den eigenen Reihen Kritik an diesem Modell,²⁴ doch durch die offensichtliche Gleichbehandlung der Parteien und Fraktionen sollten Zwistigkeiten von vornherein vermieden werden.²⁵

Eine Art Kuhhandel hatte sich zwischen CDU/CSU und SPD eingebürgert, der bereits bei der Kabinettsbildung sichtbar wurde, als die Union Gustav Heinemann und die Sozialdemokratie Franz Josef Strauß akzeptieren mussten. Diese besondere Form der Kompromissbildung setzte sich bei der Sozialpolitik und in vielen anderen Bereichen fort.²⁶ Zwischen Bundestag und Bundesrat wurden ebenfalls derlei Abmachungen getroffen,²⁷ die sich auch negativ auswirken konnten, etwa im Fall der Wechselwirkungen zwischen der Verabschiedung von Leber-Plan und Notstandsgesetzgebung. Ein Scheitern der Notstandsverfassung hätte sich wahrscheinlich auf ein Entgegenkommen der CDU/CSU bei der Verkehrsgesetzgebung negativ ausgewirkt.²⁸

Eine Koalitionsregierung muss immer mit Konflikten leben.²⁹ Die Besonderheit der Auseinandersetzungen in seiner Regierung umriss Kiesinger mit der treffenden Bemerkung: Wenn es in der Großen Koalition Konflikte gebe, seien dies echte.³⁰

²⁰ Metzler, Konzeptionen politischen Handelns, S. 346.

²¹ Gassert, Kiesinger, S. 538; Weth, Regierungssprecher, S. 151.

²² Weber, Schmid, S. 704; generell: FAZ vom 2. 12. 1966, S. 1.

²³ Als Josef Stingl (CDU) Chef der Bundesanstalt für Arbeit werden sollte, wollte die Union für die Sozialdemokraten bei der Bundesbank einen Ausgleich schaffen, vgl. Brandt an Kiesinger, 10. 8. 1968, in: AAPD 1968, II, Dok. 251. Als es um den Intendantenposten der Deutschen Welle ging, fragte Müller-Hermann CDU-Generalsekretär Heck am 8. 11. 1967, welche „Gegenleistung“ von der SPD erwartet werde, wenn die CDU der SPD diese Stelle überlasse, vgl. BArch, NL Barzel, N 1371/239.

²⁴ Mit Beispiel: Rasner an Guttenberg, 30. 8. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-274/3.

²⁵ Vgl. anschaulich die Bemerkung von Marx gegenüber Barzel am 15. 2. 1967, als es um die SPD-Initiative zur Streichung eines Haushaltstitels eines Ministeriums ging, das eine Domäne der CDU war, vgl. ACDP, NL Marx, 01-356-K041.

²⁶ Müller, Sozialpolitik, S. 101f.

²⁷ StenB BT, 5. WP, 191. Sitzung am 23. 10. 1968, S. 10349C-D; StenB BR, 329. Sitzung am 25. 10. 1968, S. 249C-250D.

²⁸ Auch wenn Schmidt dies auf die Frage von Collet verneinte, vgl. SPD-Fraktionssitzung am 12. 3. 1968, Protokoll, AdSD, SPD-BTF, 5. WP/88.

²⁹ Schmidt im Interview, in: *Die Zeit* vom 14. 6. 1968, S. 9.

³⁰ *Der Spiegel* vom 11. 9. 1967, S. 30.

Damit sich Meinungsunterschiede gar nicht erst zu schwerwiegenden Kontroversen entwickelten, hatte sich für die Zeit der parlamentarischen Sitzungswochen ein Kommunikationsgeflecht herausgebildet. Es diente dazu, Entscheidungsprozesse zu vereinfachen und durch frühzeitige Information präventiv zu wirken.³¹

Der Montag stand ganz im Zeichen der internen Besprechungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Zuerst berieten sich die Fraktionsvorsitzenden mit ihren Geschäftsführern, danach wurde die Runde um die Arbeitskreisvorsitzenden zum Elferat erweitert. Am Nachmittag stießen noch die restlichen Vorstandsmitglieder dazu. Abends traf sich dann die CSU-Landesgruppe. Auf diese Weise bereiteten sich die Unionsmitglieder des Bundestages auf die Fraktionssitzung am Dienstagnachmittag vor. Die Sozialdemokraten hatten für diesen Prozess der Vorabklärung lediglich die Besprechungen des „engeren Vorstands“ und der danach stattfindenden im weiteren Vorstand der Fraktion am Dienstagvormittag. Weiter wurden die Fraktionssitzungen von CDU/CSU und SPD durch die Aussprachen in den über die ganze Woche verteilten Arbeitskreisen und -gruppen vorbereitet.

Die Koordinierung der beiden unabhängigen Fraktionen gestaltete sich durch ihre parallel angesetzten Tagungen und die Übersendung von Ergebnisberichten durch Abgesandte, aber in besonderem Maße auch durch die Treffen von Rainer Barzel/Richard Stücklen mit Helmut Schmidt/Alex Möller. Diese dienstags stattfindenden Aussprachen dienten nicht nur der Abstimmung und Kompromissfindung von CDU/CSU und SPD im Bundestag, sondern auch der Vorbereitung der Fraktionsvorsitzenden auf den anschließend tagenden Kreßbronner Kreis.

Die im Koalitionsausschuss diskutierten Fragen konnten hinterher in den Fraktionsversammlungen beraten werden. Mit den dort getroffenen Entscheidungen gingen die Bündnispartner am Mittwochvormittag ins Kabinett. Um in den Sitzungen der Bundesregierung geschlossener als Parteien auftreten und sich verständigen zu können, berieten die Kabinettsmitglieder der Union und Sozialdemokratie vorab in getrennten Konferenzen die anstehenden Punkte. An diesen Beratungen nahmen bewusst auch die Fraktionsvorsitzenden teil. Mit dem Wissen um die Meinung des Koalitionspartners sowie den Beschlüssen des Kabinetts konnten die Debatten und Abstimmungen im Plenum des Bundestages stattfinden. Nach den Kabinettsitzungen wurden die Ländervertreter im Ständigen Beirat unterrichtet.

Um die „nationale Kraftanstrengung“ der von der Bevölkerung gewollten Großen Koalition³² aufrechtzuerhalten, versuchte Kiesinger – unterstützt von Vizekanzler Brandt und anderen –, die Differenzen zwischen CDU, CSU und SPD jeweils „in camera caritatis“ beizulegen. Seiner Meinung nach besaß das Volk

³¹ Zum Folgenden vgl. die Übersicht im Anhang.

³² Die Große Koalition genoss in der Bevölkerung hohe Sympathie, da sie ihrer Konfliktscheu entgegenkam, vgl. Röhrich, *Demokratie der Westdeutschen*, S. 71. Genau die Hälfte der über 2000 Befragten gab die Große Koalition als bestmögliche Koalition an, vgl. Wildenmann in der internen Studie „Möglichkeiten und Grenzen der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung“ vom Dezember 1967, S. 16, BArch, BKA, B 136/13487. Zur „nationalen Konzentration“ vgl. Gassert, Kiesinger, S. 516–527.

eine „paternalistische Einstellung“, die vom Regierungschef verlangte, „die Rolle eines guten Hausvaters“ zu spielen, der „das Haus in Ordnung“ zu halten habe.³³

Es gab außerdem Absprachen, wie im Falle von Auseinandersetzungen zu verfahren sei. Im Kabinett war als feste Regel abgemacht worden, dass es Kampfabstimmungen nur bei untergeordneten Sachthemen geben sollte. Die Mehrheitsfraktionen hatten beschlossen, dass bei wichtigen Streitpunkten die jeweiligen Vorsitzenden untereinander vermitteln sollten. Eine Konfliktklausel sollte Meinungsunterschiede zwischen Abgeordneten der Regierungsfractionen in den Bundestagsausschüssen entschärfen. Danach waren Sitzungen in solchen Fällen zu unterbrechen, um die Differenzen in Gesprächen im kleineren Kreis beizulegen.

Kooperation in einer Koalition erforderte das Bemühen um Konsens und Kompromiss. Das Motto der beiden großen Parteien lautete deshalb: Konsens statt Konflikt. Dabei erwies sich die „Kunst des Kompromisses“ als ausschlaggebender Erfolgsfaktor³⁴ und als „Lebens- und Bewegungsgesetz“ der CDU/CSU-SPD-Regierung³⁵. Die Notwendigkeit einer Entscheidungsfindung wurde dabei von den Politikern des Bündnisses mit Absolutheit vertreten und zur Staatsräson erhoben.³⁶

Beide Seiten waren sich darüber im Klaren, dass es zum politischen Alltag gehörte, „mittelschwere Kröten in verzuckerter Form zu fressen“, damit CDU/CSU und SPD „miteinander leben“ konnten.³⁷ Ein solches Vorgehen erwies sich häufig als notwendig, weil es zum Wesen eines tragfähigen Kompromisses gehörte, dass keine Seite damit voll einverstanden war. Ein typisches Beispiel dafür war die Beschlussfassung in Sachen Verkehrspolitik, bei der sich die beiden Bundestagsfraktionen der Großen Koalition nach langem Ringen schließlich einigen konnten.³⁸

Die Konsensentwicklung lässt sich – wie in vorliegender Studie detailliert dargestellt – anhand der drei Reformwerke Notstandsgesetzgebung, Leber-Plan und Finanzverfassungsreform und der Kambodscha-Entscheidung für die Jahre 1966 bis 1969 dokumentieren:³⁹ Bevor das Bundeskabinett die jeweiligen Referentenentwürfe verabschiedete, wurde in Koalitionsgesprächen mit den Mehrheitsfraktionen samt deren Vorsitzenden und Experten diskutiert. Die Anregungen wurden daraufhin von der Bundesregierung aufgenommen und die Kabinettsvor-

³³ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 28.11.1968, Protokoll, S.19f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2; vgl. auch: Gespräch Giselher Wirsings von *Christ und Welt* mit Kiesinger am 5.10.1967, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-322.

³⁴ Schneider, Kunst des Kompromisses, S.266–269. Der Ausdruck war erstmals von Barzel in der Bundestagsitzung am 16.5.1968 geprägt worden, StenB BT, 5. WP, 175. Sitzung, S.9460A.

³⁵ Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S.269.

³⁶ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.144.

³⁷ So Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 14.1.1969, Protokoll, S.1, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2; nicht ganz so plastisch, aber ähnlich: Schmidt auf dem Außerordentlichen Parteitag, Protokoll, S.39; Brandt im Interview, in: *Der Spiegel* vom 5.12.1966, S.43.

³⁸ So Kiesinger am 4.11.1968 auf dem 16. CDU-Bundesparteitag in Berlin, Niederschrift, S.36.

³⁹ Zu der schwierigen Darstellung von Willensbildungsprozessen vgl. Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, S.152.

lage verabschiedet. Bei Meinungsunterschieden zwischen den Mitgliedern der Bundesregierung beschäftigte sich ein Ministerausschuss mit dem Thema. Seinen Vorschlägen folgte dann das Gesamtkabinet. Daraufhin diskutierten der Bundesrat und die Fraktionen über die Initiative. Den Beratungen folgten der Erste Durchgang und die Erste Lesung. Wenn notwendig, ging das Verfahren in die erneute Kompromissfindungsphase. Traten in den Arbeitskreisen der Regierungsfaktionen Schwierigkeiten mit der Vorlage aus dem Kabinet auf, wurden wiederholt Gespräche auf Koalitionsebene geführt. Der Prozess wurde dabei vom Kreßbronner Kreis überwacht beziehungsweise mit entscheidenden Impulsen versehen.

Nach der Einigung in den Koalitionswunden mussten die Regierungsfaktionen Stellung zu dem Kompromiss beziehen. Bei einem negativen Votum musste erneut verhandelt werden, bis die Mehrheit der Abgeordneten auf beiden Seiten ihre Zustimmung gab. Danach konnten die beiden finalen Lesungen stattfinden, allerdings nicht selten ohne erneute Koalitionsgespräche.⁴⁰ Hatte der Bundesrat Bedenken, war noch mit den Ländervertretern zu verhandeln. Kam keine Einigung zustande, trafen sich die Beteiligten im Vermittlungsausschuss. Ansonsten wurde die Reform im Zweiten Durchgang verabschiedet. Wenn sich, wie beispielsweise bei der Kambodscha-Frage, die Kabinettsmitglieder nicht einigen konnten, weil die Differenzen zu groß waren, wurde ein Kompromiss zunächst im Koalitionsausschuss gesucht. Erst danach fiel ein Beschluss der Bundesregierung.

Mehr als in früheren Legislaturperioden konnten Geschlossenheit und Disziplin der Fraktionen bei der Verabschiedung der Kompromisse im Parlament nur über umfangreiche Unterrichtung und vorhergehende Konsultation der Abgeordneten durch ihre Führungsgremien gesichert werden.⁴¹ Das hatten sowohl die Kabinettsmitglieder als auch die Fraktionsvorsitzenden erkannt. Deshalb beteiligten sie die einfachen Mitglieder des Bundestages am Entscheidungsprozess und informierten die Parlamentarier über die Kompromissprozesse beziehungsweise hielten sie generell über das auf dem Laufenden, was in der Koalition wichtig war.

Wenn eine Einigung zwischen Unionsvertretern und Sozialdemokraten zu schwierig wurde, weil dem Kompromiss unüberbrückbare inhaltliche Hindernisse im Weg standen, wurde das Problem ausgeklammert.⁴² Weil beispielsweise die Fragen der D-Mark-Aufwertung und der Unterschrift unter den Nichtverbreitungsvertrag für Atomwaffen vertagt wurden, konnte eine Regierungskrise vermieden werden.⁴³ Das Ausklammern stark kontroverser Themen definierte ein

⁴⁰ So beschrieb auch Kiesinger den Weg des Kompromisses beim Thema Bundeshaushalt und Sparprogramm, StenB BT, 115. Sitzung am 14. 6. 1967, S. 5336C-D. Die Bundestagsausschüsse spielten zwar bei der Entscheidungsfindung eine Rolle, aber nur selten bei der Kompromissfindung.

⁴¹ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozess, S. 130.

⁴² Kiesinger: „Meinungs- und Interessengegensätze müssen entweder ausgetragen werden oder dieses Austragen muß aufgeschoben werden“, *Bulletin* Nr. 145 vom 9. 12. 1967, S. 1222; ähnlich äußerte er sich auf der CDU-Bundesausschusssitzung am 9. 10. 1967, Protokoll, S. 7, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-023/2.

⁴³ Brandt, Erinnerungen, S. 173; Schönhoven, Wendejahre, S. 176 u. 379. Bereits zu Beginn der Koalition waren Fragen – z. B. der Deutschlandpolitik – ausgeklammert worden, vgl. Gassert, Kiesinger, S. 507; so auch in der CDU-Präsidiumssitzung am 3. 3. 1967, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1401.

„elementares Überlebensgesetz“ der Koalition⁴⁴ und war eine „ständig angewandte Konfliktregel“⁴⁵ – der Maxime entsprechend: Wenn du Erfolg haben willst, begrenze dich.⁴⁶ Wenn dieses „Aufschieben“, wie Brandt es lieber nannte,⁴⁷ als „Methode Kiesinger“⁴⁸ die Runde im politischen Bonn machte, so bedeutete dies noch lange nicht, dass eine Vertagung von inhaltlichen Problemen die Regel war. Wie bereits deutlich wurde, war das einzige aufgeschobene *Großvorhaben* die Wahlrechtsreform.⁴⁹ Es gelang dem Kabinett Kiesinger/Brandt, „durch alle Klippen zum Erfolg“ zu kommen, indem sich verschiedene Gremien und Gruppen innerhalb der Koalition für das gemeinsame Ziel ihres Gelingens stark machten.

Wie zu Beginn bereits erwähnt, gab es neben den genannten Einflussfaktoren noch einen wichtigen äußeren Stabilitätsgaranten des CDU/CSU-SPD-Bündnisses. Dies war der Druck der öffentlichen Meinung auf die politischen Partner, die beliebte Koalition bis zum Ende der Legislaturperiode zusammenzuhalten. Von CDU, CSU und SPD wurde dieser Umstand sehr ernst genommen. Dadurch stand das schwarz-rote Bündnis unter einem Erfolgswang.⁵⁰ Ein Bruch kam für beide allein deshalb nicht in Frage,⁵¹ weil sie damit rechnen mussten, bei den Wahlen dafür abgestraft zu werden.⁵² Dies traf besonders auf die SPD zu, weil ihr dann wohl die Regierungsfähigkeit abgestritten worden wäre.⁵³ Der auf der Koalition lastende „Zwang zum Erfolg“⁵⁴ führte – besonders gegen Ende – zu einem „Zwang zum Kompromiss“⁵⁵.

Um den Vorstellungen und Interessen ihrer Klientel in den Parteien und bei den Wählern Rechnung tragen zu können, wurde die „Strategie des begrenzten Konflikts“⁵⁶ entwickelt. Dadurch wollte besonders die SPD den Vorteil der CDU ausgleichen, den diese durch die Popularität des Kanzlers genoss.⁵⁷ Die Union war sich darüber im Klaren, dass dies – auch im Interesse der gemeinsamen Arbeit –

⁴⁴ Hildebrand, Experiment, S. 47.

⁴⁵ Schmidt an Barzel, 28. 3. 1968, AdsD, HSA/5079.

⁴⁶ Dieser Ausdruck wird dem französischen Schriftsteller Charles Augustin de Sainte-Beuve (1804-1969) zugeschrieben.

⁴⁷ Brandt im Interview, in: *Der Spiegel* vom 6. 1. 1969, S. 25.

⁴⁸ Apel, Abstieg, S. 445.

⁴⁹ Es war nicht nur Kiesinger, der ausklammerte, auch Barzel/Schmidt hatten sich diese *Ultima Ratio* vorbehalten.

⁵⁰ Vgl. die Bemerkung Möllers in Bezug auf die Finanzreform, zitiert von: Schäfer in der SPD-Parteiratssitzung am 17./18. 3. 1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

⁵¹ Vgl. die Diskussion zum Leber-Plan in der SPD-Parteivorstandssitzung am 20. 10. 1967, Protokoll, ebd.; CDU-Präsidiumssitzung am 5. 1. 1967, Protokoll, ACDP, 07-001-1401.

⁵² Strauß meinte in der CSU-Landesvorstandssitzung am 30. 6. 1967 – wie gewöhnlich – plastisch-drastisch: „Wer die Große Koalition sprengt, verliert die Neuwahlen.“ (Protokoll, S. 19, IfZ, Bestand Mintzel, ED 720/5.) Ähnlich: Augstein, Kiesinger, in: *Der Spiegel* vom 7. 7. 1969, S. 16.

⁵³ Schönhoven, Wendejahre, S. 379.

⁵⁴ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 127, 138 u. 145.

⁵⁵ So Brandt im Jahresbericht der Bundesregierung 1969, S. 7; Niclaß, Kanzlerdemokratie, S. 122; vgl. auch: Korte, Veränderte Entscheidungskultur, S. 16.

⁵⁶ Ehmke, zitiert nach: *Der Spiegel* vom 6. 11. 1967, S. 27; vgl. auch: Kaltefleiter, Wechselspiel der Koalitionen, S. 90f.

⁵⁷ Gassert, Kiesinger, S. 568f. u. 593; Ehmke, Mittendrin, S. 92.

notwendig war,⁵⁸ und sie handelte im gewissen Maß ebenfalls nach dieser Taktik. Sie hatte zwar den populären Bundeskanzler, die SPD besaß aber dafür den besonders geachteten Minister für Wirtschaft.⁵⁹ Deshalb wurde im christdemokratischen Präsidium bereits Anfang des Jahres 1967 darauf hingewiesen, die CDU solle doch rechtzeitig an später denken und den Wahlkampf im Auge behalten.⁶⁰ Von Brandt wurde die Strategie mit den Worten erläutert: „Seit einiger Zeit ist das Schlagwort vom ‚begrenzten Konflikt‘ in der Diskussion. Er ist geeignet, die Begriffe zu verwirren. Seine negative Auslegung ist für eine seriöse Partei unannehmbar. Seine vernünftige Auslegung würde etwas Selbstverständliches ausdrücken. Die Selbstverständlichkeit nämlich, daß eine Koalition ein nicht nur zeitlich, sondern auch inhaltlich begrenztes Bündnis ist. Die Sozialdemokraten bestehen ja nicht nur auf Durchführung der vereinbarten Programmpunkte, sondern haben auch darzulegen, was sie durchsetzen würden, wenn sie die politische Führung im Bund hätten.“⁶¹

Die Meinung der Bevölkerung wirkte noch in weiteren Fällen auf die Koalitionsarbeit ein. Der Planungsstab im Bundeskanzleramt war unter anderem mit Blick auf die öffentliche Meinung installiert worden, konnte aber die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen. Der Koalitionsausschuss wurde zu Regierungsbeginn im Hinblick auf die Öffentlichkeit abgelehnt. Dies machte sich sogar negativ bemerkbar. Dennoch ist insgesamt von einer positiven Bilanz des Einflusses der Öffentlichkeit zu sprechen. Die Treffen in Krefßbronn im Spätsommer des Jahres 1967, die zur Installierung des gleichnamigen Kreises führten, gingen auf den Umstand zurück, dass die Meinungsunterschiede innerhalb der Allianz öffentlich ausgetragen wurden. Um in der Öffentlichkeit Geschlossenheit demonstrieren zu können, wurde neben weiteren Maßnahmen der Koalitionsausschuss ins Leben gerufen. Auch die Strategie der Ablehnung von Kampfabstimmungen im Kabinett hatte seine Wurzeln unter anderem darin, dass die politischen Partner der veröffentlichten Meinung keine Gründe für eine negative Berichterstattung über die Koalitionsdisziplin geben wollten.

Im Fall der drei genauer dargelegten Gesetzgebungsverfahren wirkte der Druck der Öffentlichkeit auf CDU/CSU und SPD ebenfalls im Sinne des Erfolgs. Bei der Notstandsgesetzgebung führten die Einflussversuche der APO, Gewerkschaften sowie breiten Bevölkerungsschichten, darunter nicht wenigen sozialdemokratischen Parteimitgliedern, letztendlich zu einer zügigeren Verabschiedung. Bundestagsfraktion und Bundesratsmitglieder der SPD wurden unter Druck gesetzt, weswegen sie das Verfahren schnell abschließen wollten. Als sich die Verkehrs-

⁵⁸ Interview des Verfassers mit Schüler am 23. 2. 2006.

⁵⁹ Kiesinger hatte als Bundeskanzler ausgezeichnete Werte (auch im Gesamtvergleich aller Bundeskanzler, vgl. Noelle, Große Koalition in Politikverdrossenheit, in: FAZ vom 23. 11. 2005, S. 5), z. B. hatten im März/April 1969 73% eine „gute Meinung“ von ihm. Schiller erreichte von Oktober 1968 bis November 1969 ebenfalls immer Werte über 70% und kam dadurch als einziger Politiker an Kiesingers Beliebtheit heran, vgl. Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1968–1973, S. 263 u. 288.

⁶⁰ So Dufhues in der CDU-Präsidiumssitzung am 3. 3. 1967, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1401.

⁶¹ Brandt im Interview, Mitteilung für die Presse vom 24. 5. 1968, AdsD, WBA, A3/277.

lobby mit einem eigenen Plan der Union gegen das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung wandte, wurde dieser durch die Popularität des Leber-Plans neutralisiert. Sowohl die CDU/CSU-Fraktion als auch die SPD waren sich dessen bewusst, dass sie an Glaubwürdigkeit verlieren würden, wenn sie die Koalition wegen des Leber-Plans gefährdeten. Auch die Finanzverfassungsreform kam am Ende der Legislaturperiode entgegen mancher Prognosen noch zustande, weil die Regierungspartner dieses Vorhaben nicht scheitern lassen wollten. Zur Legitimierung der Koalition vor der Öffentlichkeit waren all diese Erfolge notwendig.

Es ist abschließend festzustellen, dass die erfolgreiche Regierungspraxis der ersten Großen Koalition auf der Zusammenarbeit der wichtigsten Institutionen und den Strategien der Bündnisvertreter von CDU/CSU und SPD beruhte. Unterstützt wurde die Arbeit des Bündnisses von der Öffentlichkeit.