

II. Offizielle Regierungsinstitutionen

1. Bundeskanzler

Der Geheime Legationsrat Goethe legt am Beginn des „Faust“ dem Kanzler den Satz in den Mund: „Entschlüsse sind nicht zu vermeiden“.¹ Wie verhielt sich Kanzler Kiesinger als Regierungschef der ersten Großen Koalition im Fall von notwendigen Entschlüssen? Welche Stellung nahm Kiesinger in einer Allianz der großen Volksparteien ein und wie bewertete er sie selbst? Welchen Einfluss nahm er in Anbetracht der Machtfülle, die ihm vom Grundgesetz offiziell übertragen war? Welchen Anteil besaß der Koalitionsvorsitzende am Erfolg des Bündnisses und welche Berater versammelte er um sich, die ihn bei seiner Aufgabe unterstützen sollten?

Kurt Georg Kiesinger hatte sehr klare Vorstellungen von seiner Position innerhalb der Koalition. Nach seiner Überzeugung hatte eine Kanzlerdemokratie Adenauerscher Prägung in einem Bündnis zwischen Union und Sozialdemokratie ausgedient.² Jedes Kabinett und jede Koalition erfordere eine eigene Regierungsmethode, und jeder Kanzler habe seinen eigenen Stil einzuüben, tat er zu Beginn seiner Regierungszeit kund.³ Kiesingers Möglichkeiten waren dabei von zwei Seiten beschränkt: innerhalb des Kabinetts durch die Ressortverantwortlichkeit der Minister, die dem Koalitionspartner angehörten, und außerhalb durch die Absicht beider großer Parteien, die Koalition zeitlich auf das Ende der Legislaturperiode zu begrenzen.⁴

Kiesinger war nicht „Richtliniensetzer“, sondern vielmehr Moderator⁵ des politischen Prozesses. Gemäß der Einsicht, „je größer die Koalition, desto kleiner der Kanzler“,⁶ lautete Kiesingers Credo: Richtlinienkompetenz – nach Art. 65 Satz 1 des GG – bedeute in der Großen Koalition, dass die politischen Partner zu versuchen hätten, „miteinander einig zu werden“⁷ beziehungsweise einander „zu überzeugen“⁸. Darauf hatte er sich bereits vor der Regierungsbildung mit Willy Brandt

¹ Goethe, Faust I, 1. Akt, Kaiserliche Pfalz, Zitat: Kanzler, Z. 4809.

² So Kiesinger in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 9.10.1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 662; ähnlich äußerte er sich in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 28.11.1968, Protokoll, S. 19, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2. Zu Adenauer vgl. Küpper, Die Kanzlerdemokratie; zu Kiesingers Form der Kanzlerdemokratie vgl. Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 241.

³ Kiesinger im Interview, in: *Rhein-Zeitung* vom 15./16.4.1967, S. 3. Inhaltlich Kiesinger folgend: Wehler, Gesellschaftsgeschichte, S. 244.

⁴ Küsters, Machtverständnis deutscher Bundeskanzler, S. 163f.; zu Kiesingers Vorstellung über Sicherungen gegen den Machtmissbrauch vgl. dessen erste Regierungserklärung, StenB BT, 5. WP, 80. Sitzung am 13.12.1966, S. 3657A.

⁵ Als solcher wurde er gepriesen bei: Harpprecht, Moderator Germaniae, S. 7.

⁶ Schneider, Stunde Null, S. 621.

⁷ Kiesinger am 7.2.1969, vgl. *Bulletin* Nr. 16 vom 7.2.1969, S. 125.

⁸ Kiesinger im Interview, in: *Der Spiegel* vom 11.9.1967, S. 30.

geeinigt. Es sei ausgeschlossen, dass dem Vorsitzenden der SPD vom Vorsitzenden der anderen Partei Richtlinien auferlegt würden und er ihnen folgen müsse, auch wenn sie nicht seiner Überzeugung entsprächen.⁹ Tatsächlich hatte der Koalitionspartner zu Beginn des Bündnisses deutlich gemacht, es würde keine Richtlinien gegen Brandt und Wehner geben.¹⁰ Auch Brandt selbst gab unmissverständlich zu verstehen, dass im Falle einer Anwendung von Art. 65 Satz 1 des GG „die Krise der Koalition“ da sei.¹¹ Dennoch kam es während des Bündnisses zu einer grundlegenden Auseinandersetzung über diese Frage.¹² Im Ergebnis musste der Kanzler erneut zur Kenntnis nehmen, dass es „unvorstellbar“ war, als Vorsitzender der CDU und als Bundeskanzler Richtlinien gegen den Vorsitzenden der SPD und Vizekanzler durchzusetzen.¹³ Kiesinger verzichtete daraufhin auf eine weitere Diskussion.¹⁴

Seine Lage „als Kanzler einer Koalition mit zwei fast gleichstarken Partnern“ empfand Kiesinger als „schwierig“.¹⁵ Er meinte, er habe „keine grande querelle, aber 100 petites querelles“ – mit allen und jeden Tag. Daran trüge er ebenso schwer wie an der Existenz der Großen Koalition, unter der niemand so sehr leide wie er selbst.¹⁶ Er komme sich „wie der Inhaber einer Reparaturwerkstatt“ vor und nicht wie „der Leiter eines großen Unternehmens“.¹⁷

Der Stil der Regierung Kiesinger wurde der eines „government by discussion“,¹⁸ und Kiesinger meinte selbst, er führe, indem er die Koalition „zusammen-führe“.¹⁹ Wenn Kiesinger als „wandelnder Vermittlungsausschuss“²⁰ bezeichnet wurde, so

⁹ FAZ vom 16. 11. 1967, S. 1; *Der Spiegel* vom 20. 11. 1967, S. 27.

¹⁰ Schmidt erklärte vor der Fraktion am 26./27. 11. 1966: „Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers sollte man in einer Großen Koalition nicht überschätzen. Es gibt keine Richtlinien gegen Brandt und Wehner.“ (SPD-Fraktion, Sitzungsprotokolle, S. 1053.)

¹¹ So Brandt in der Bundeskonferenz der SPD 1967, Protokoll, S. 33f.; noch deutlicher drückte sich Schmidt aus, vgl. FAZ vom 11. 11. 1968, S. 5.

¹² So über einen Artikel in Gerhard Jahns Heimatzeitung, der *Oberhessischen Presse* vom 13. 6. 1967, S. 4, vgl. dazu: Kiesinger an Brandt, 16. 6. 1967, u. Brandt an Kiesinger, 7. 7. 1967, BAArch, BKA, B 136/4648.

¹³ Jahn an Brandt, 27. 6. 1967, AdSD, NL Jahn/1214.

¹⁴ Barzel bat im Kreßbronner Kreis am 13. 8. 1969 die SPD-Vertreter ebenfalls einmal, „nicht zu erklären, daß es in einer Regierung, an der die SPD beteiligt sei, keine Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gäbe“. (ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.)

¹⁵ Kiesinger erinnert sich, in: BamS vom 24. 11. 1974, S. 20. Brandt sah dies ebenfalls so, vgl. Bundeskonferenz der SPD 1967, Protokoll, S. 38.

¹⁶ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 28. 11. 1968, Protokoll, S. 19f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2; CDU-Bundesausschusssitzung am 7. 5. 1969, Protokoll, S. 10, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-601.

¹⁷ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 16. 1. 1968, Protokoll, S. 10, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2; vgl. auch das Schlusswort auf dem CDU-Parteitag in Berlin am 7. 11. 1968, in: Kiesinger, Große Koalition, S. 251.

¹⁸ Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik, S. 446; Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 269; so auch schon bei: Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20. 3. 1967, S. 34. Zur Kritik vgl. Hennis, Rolle des Parlaments, S. 204.

¹⁹ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 28. 11. 1968, Protokoll, S. 21, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

²⁰ Durch diesen Ausspruch von Conrad Ahlers (vgl. Ahlers gegenüber dem SFB, *Bulletin* Nr. 158 vom 10. 12. 1968, S. 1392) handelte er sich einen „Rüffel“ ein, vgl. Hoff, Kiesinger, S. 152. Erst als er erklärte, dass es positiv gemeint gewesen sei, war Kiesinger zufrieden,

entsprach dies seinem Selbstverständnis. 1967 erklärte er in einem Interview: „Ich versuche zu vermitteln, durch Vermittlung zu führen. Das heißt: Bei einer großen Koalition, in der sich zwei nahezu gleich selbstbewusste Partner zusammengefunden haben, liegt meiner Meinung nach die Führungskraft des Regierungschefs darin, daß er durch Überzeugung vermittelt, daß er, wenn Reibungen entstehen, dafür sorgt, daß diese Reibungen bald beseitigt werden.“²¹

Kiesinger konnte trotzdem in strittigen Fragen durchaus ein Machtwort sprechen. Dies zeigt gerade die Wahlkampfzeit am Ende der Legislaturperiode, in der weniger Rücksicht auf den Koalitionspartner genommen werden musste und es sogar gewünscht war, sich von der Position des Koalitionspartners abzusetzen.²² In der Frage der Aufwertung der D-Mark²³ gab er die Richtlinien vor und bestimmte die Politik.²⁴ Dies zeigt deutlich, wie sich während der Großen Koalition die Richtlinienkompetenz entwickelte: „Nicht zum Instrument der Domestizierung anderer, sondern zur ultima ratio, die es nach Möglichkeit auf zum Weg zur Einigung zu vermeiden gilt.“²⁵ Erst als das Ende der gemeinsamen Zeit absehbar war, machte der Kanzler von seiner Kompetenz Gebrauch. Ansonsten war er mit der Richtlinienvergabe gegenüber dem Bündnispartner zurückhaltend. Bei seinen eigenen Parteifreunden sprach er dagegen gelegentlich deutliche Worte, um seine Vorstellungen durchzusetzen,²⁶ und unterstrich des Öfteren, dass er es sei, der die Richtlinien bestimme.²⁷ Mit dieser Bekräftigung der eigenen Kompetenz und der Abgrenzung gegenüber den Sozialdemokraten versuchte Kiesinger, die Union zu beschwichtigen.²⁸

vgl. Interview des Verfassers mit Neusel am 18.8.2004; vgl. auch Kiesingers Äußerungen dazu am 12.5.1969 vor dem 4. Deutschen Journalistentag, *Bulletin* Nr. 62 vom 14.5.1969, S. 525. Kiesinger habe als „wandelnder Vermittlungsausschuss“ „keine schlechte Figur gemacht“, kommentierte Wehler, *Gesellschaftsgeschichte*, S. 6.

²¹ Kiesinger im Interview am 11.8.1967, in: Casdorff/Rohlinger, *Kreuzfeuer*, S. 197; so auch: Kiesinger im Interview in *BamS* vom 19.9.1971, S. 20.

²² Knorr, *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß*, S. 217. Zum beginnenden Wahlkampf vgl. Haungs, *Wahlkampf und Wahlverhalten*, S. 90–106; Münkler, Brandt, S. 256–272.

²³ Die D-Mark war an das unter US-amerikanischer Führung 1944 in Bretton Woods eingerichtete Währungssystem gebunden, das auf der Parität des an einen festen Goldpreis gebundenen US-Dollar und somit auf festen Wechselkursen beruhte. Das System zeigte bereits seit geraumer Zeit Symptome des Verfalls (und wurde nach einer Umstrukturierung 1971 endgültig 1973 abgeschafft). Es kam im Jahr 1968 schließlich zu einer monetären Krise auf den Devisenmärkten. Kiesinger sprach sich gegen eine Aufwertung aus. Erst die sozialliberale Koalition gab den festen Wechselkurs frei und wertete die D-Mark um 9,3% von 1 US-Dollar = 4 DM auf 3,66 auf. Zum System von Bretton Woods vgl. Andersen, *Das internationale Währungssystem. Zur Wechselkurskrise* vgl. Gray, „Number One in Europe“, S. 56–78.

²⁴ Stern, *Staatsrecht der Bundesrepublik*, S. 303; FAZ vom 10.5.1969, S. 1.

²⁵ Schmidt, *Bundeskanzler Kiesinger*, S. 323.

²⁶ Kiesinger an Katzer, 6.1.1967, PA Neusel.

²⁷ Rede Kiesingers am 23.5.1967 auf dem CDU-Parteitag in Braunschweig, in: ders., *Große Koalition*, S. 57; Kiesingers Schlusswort am 7.11.1968 auf dem CDU-Parteitag in Berlin, in: ders., *Große Koalition*, S. 246f. Dem widersprach der SPD-Generalsekretär Wischnewski, vgl. *PPP* vom 8.11.1968.

²⁸ Die Forderung, der Bundeskanzler solle von seiner Kompetenz gegenüber dem Koalitionspartner Gebrauch machen, war des Öfteren zu hören, vgl. z.B.: CDU/CSU-Fraktionssitzung am 6.6.1967, Protokoll, S. 16, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1014/1.

Da er die Richtlinienkompetenz nicht nutzte, wurde Kiesinger der Vorwurf gemacht, führungsschwach zu sein beziehungsweise seinen „alten Kampfgeist“ verloren zu haben, wie er es selbst ausdrückte.²⁹ Aber auch Minister der SPD, etwa Karl Schiller und andere, beklagten die Zaghaftheit Kiesingers, Entscheidungen zu treffen³⁰ – dadurch „bleibe vieles zu lange liegen“³¹. In einem Artikel mit der bezeichnenden Überschrift „Gibt es Kiesinger?“ wurde vom Verschwinden des Kanzlers aus der deutschen Verfassungswirklichkeit, seiner Reduzierung auf dekorative Zwecke gesprochen. Er sei eher ein Mann der gefälligen Rede als der entschlossenen Tat gewesen³² und mehr Beobachter der Macht als selbst Macher³³. Er habe es immer allen recht machen wollen³⁴ und schließlich demjenigen Recht gegeben, der zuletzt bei ihm gewesen sei³⁵. Er wurde als „Zauderer“ bezeichnet, Kiesinger „weiche Entscheidungen genau so aus, wie er das in Stuttgart getan habe“, meinte Adalbert Seifriz, Beauftragter Baden-Württembergs beim Bund und ehemaliger Mitarbeiter Kiesingers.³⁶

Der Vorwurf, Kiesinger habe selten Entscheidungen gefällt, bezog sich auf sein Verhalten, strittige Fragen von allen Seiten zu beleuchten und „eine abschließende Aussage erst nach einer Prüfung der damit verbundenen vielfältigen Auswir-

Kiesinger hatte gleich zu Beginn der Koalition in der CDU-Präsidiumssitzung am 14. 12. 1966 darauf aufmerksam gemacht, dass er durchaus gedenke, von seiner Kompetenz Gebrauch zu machen, wenn es „notwendig würde“, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1401.

²⁹ Kiesinger am 7. 11. 1968 in seinem Schlusswort auf dem CDU-Parteitag in Berlin, in: ders., Große Koalition, S. 246f. Bei einer Meinungsumfrage kam heraus, dass 61% der Befragten Kiesinger für „vorsichtig, bedächtig, abwägend“ hielten, dagegen lediglich 32% für „entschlussfreudig“ und nur 26% für eine starke Führernatur sowie 21% für „hart, unnachgiebig“, vgl. Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1968–1973, S. 264. Die Öffentlichkeit hatte somit gleichfalls dieses Bild vom zaudernden Bundeskanzler. Vgl. auch: Schneider, Schauf, S. 157f.

³⁰ Schiller auf der SPD-Präsidiums-Klausurtagung am 30./31. 10. 1968, Protokoll, S. 4, AdsD, SPD-PV; Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg, S. 477. Augstein meinte: Kiesingers „entschiedenste Entscheidung besteht stets nur darin, nicht zu entscheiden“. (*Der Spiegel* vom 7. 7. 1969, S. 16f.)

³¹ Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 29. 6. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010. Zur Verschleppung von Vorhaben vgl. Gassert, Kiesinger, S. 360.

³² Baring, Über deutsche Kanzler, S. 21f.

³³ Kroegel, Kiesinger, S. 7. So kämpfte er auch nicht für Leber als Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten beider Bündnispartner, vgl. Czaja, Unterwegs zum kleinsten Deutschland?, S. 315; so auch: Merseburger, Brandt, S. 566; Ahlers schrieb Kiesinger am 30. 10. 1968, dass Wehner, Leber und Schmidt enttäuscht darüber seien, dass der Kanzler sich nicht stärker für einen Koalitionskandidaten Leber eingesetzt hätte, BArch, NL Diehl, N 1453/62. Die Wahl Lebers mit den Stimmen von CDU/CSU und SPD wäre ein „krönender und insgesamt versöhnlicher Abschluß“ der Großen Koalition. Zur Präsidentenwahl vgl. Weizsäcker, Vier Zeiten, S. 193–202; Gassert, Kiesinger, S. 685–691.

³⁴ Kiep, Brücken meines Lebens, S. 86f.; vgl. ebenfalls: Kroegel, Einen Anfang finden!, S. 334.

³⁵ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 212; Schmidt beschwerte sich bei Kiesinger am 27. 11. 1968, dass im Kabinett über ein „steuerliches Initiativgesetz zur außenwirtschaftlichen Absicherung“ anders entschieden worden sei, als der Bundeskanzler Schmidt und Möller versprochen habe, vgl. BArch, NL Barzel, N 1371/79. Kiesinger war konfliktscheu, vgl. Gassert, Kiesinger, S. 360.

³⁶ Informationsbericht von Robert Strobel vom 30. 5. u. 29. 7. 1967, Nr. 47 u. 55, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19.

kungen“ zu treffen.³⁷ Da solche Prozesse für gewöhnlich länger dauerten, kam es häufig zu einer Verzögerung. Altkanzler Adenauer hatte Barzel verraten, dass er Kiesinger aufgrund bestimmter Mängel nicht für geeignet halte, Bundeskanzler zu werden: „Leider kann Herr Kiesinger, der ein guter Christ ist, aber nicht über die heute nötige Härte verfügt, als Kanzlerkandidat keine Berücksichtigung finden. Als Kanzler wäre er kaum imstande, sich gegenüber anderen führenden Kabinettsmitgliedern zu behaupten, was besonders in einer Großen Koalition sehr gefährlich werden könnte. Herr Kiesinger ist sicherlich ein guter Redner, für einen Staatsmann aber reicht es nicht.“³⁸

Auf der anderen Seite wurde Kiesinger bescheinigt, er habe sein Amt mit der Ausstrahlungskraft seiner überragenden Persönlichkeit ausgefüllt³⁹ und Durchsetzungsfähigkeit sei eine seiner Eigenschaften gewesen.⁴⁰ Außerdem habe Kiesinger einen „ursprünglichen Machtinstinkt“ besessen, ihn aber im Sinne der Aufgabe zu zügeln gewusst.⁴¹ Auch Guttenberg begründete seine Berufung zum Parlamentarischen Staatssekretär im Bundeskanzleramt gegen den Willen der CSU-Landesgruppe mit der Aussage, sein Chef sei „kein harter, aber ein zäher Mann“ gewesen.⁴² Der Kanzler hatte sich tatsächlich „hartnäckig“ für die Ernennung Guttenbergs eingesetzt.⁴³ Kiesinger konnte außerdem für Vorgehensweisen von Kollegen, die ihm tadelnswert erschienen, durchaus deutliche Worte finden.⁴⁴

Kiesingers Führungsdefizit war also vor allem auf die besondere Situation der Koalition zurückzuführen. Dies kann ein Vergleich mit seiner Stuttgarter Zeit zeigen.⁴⁵ Für seine Tätigkeit als Ministerpräsident wurde ihm bestätigt, dass er ein „anerkannter und richtungsbestimmender Regierungschef“ gewesen sei.⁴⁶ Wenn Kiesinger aber als Kanzler nicht manches Thema ausgeklammert⁴⁷ hätte, wäre eine

³⁷ Vgl. sein Schreiben an den DGB-Vorsitzenden Ludwig Rosenberg vom 3. 10. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-007. Besonders bei der Frage der Aufwertung der D-Mark wollte er sich umfassend informieren, was zu einer deutlichen zeitlichen Verzögerung der Angelegenheit führte, vgl. u. a. die Beratungsgespräche gegen Ende der Koalition im Anhang.

³⁸ Adenauer an Barzel, 3. 11. 1966, ACSP, NL Strauß, PV/5871.

³⁹ Oberndörfer, Kiesinger, S. 328.

⁴⁰ Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 261; Wrangel, Bundestag, S. 112. Immerhin setzte er sich im November 1966 gegen Schröder und Barzel in der Fraktion durch, vgl. Gassert, Kiesinger, S. 525.

⁴¹ So die Charakterisierung Giselher Wirsings von *Christ und Welt* vom 5. 10. 1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-322.

⁴² Guttenberg, Fußnoten, S. 126; vgl. dazu: Kap. II.2.

⁴³ Informationsbericht von Robert Strobel vom 20. 3. 1967, Nr. 26, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19.

⁴⁴ So als beispielsweise Katzer und Lauritzen wichtige Pläne ihrer Ressorts der Presse bekannt gegeben hatten, ohne sie vorher dem Bundeskanzler und dem Kabinett vorzutragen, vgl. AdG, 9. 1. 1967, S. 4179.

⁴⁵ Jäger, Kanzlerdemokratie, S. 22; Gassert, Kiesinger, S. 327–468.

⁴⁶ So beispielsweise Eschenburg, Kanzler, Kabinett und Koalitionen. Eine kleine Chronik der Richtlinienkompetenz der Regierungschefs, in: *Die Zeit* vom 8. 4. 1988, S. 10. Eschenburg sah ihn ansonsten eher kritisch, vgl. Eschenburg, Letzten Endes, S. 80f.; vgl. auch: Möller, Genosse Generaldirektor, S. 172.

⁴⁷ *Der Spiegel* vom 10. 6. 1968, S. 23, schrieb Kiesinger die „selbstformulierte Maxime“ zu, Fragen, die nicht durch einen Kompromiss gelöst werden könnten, einfach auszuklammern. Dies führte dazu, dass das Ausklammern sogar als „Methode Kiesinger“ bezeichnet wurde, vgl. Apel, Abstieg, S. 445.

Blockierung oder sogar das Ende dieser Koalition von fast gleich starken Partnern absehbar gewesen.⁴⁸ Presseamtsleiter Diehl wies darauf hin, dass sein Chef dem Leitmotiv „Ordnung halten unter den Seinen“ gefolgt sei. Deshalb hätten Gespräche zur Bereinigung von Konflikten hinter verschlossenen Türen stattgefunden.⁴⁹ Kiesinger wurde ein Führungsstil des Ausgleichs und der Vermittlung zugutegehalten.⁵⁰ Bei einem „Regieren durch Vertrag“ war ein solcher Stil erforderlich und lohnte sich.⁵¹ Die Aufgabe der Koordinierung nahm Kiesinger im Wesentlichen deshalb wahr, weil er in dieser Koalition nicht viel Spielraum hatte.⁵²

Aufgrund der genannten Gründe agierte der Kanzler als über den Parteien stehender⁵³ „Chairman“⁵⁴, der Verhandlungen wie der Vorsitzende eines Senats führte.⁵⁵ Noch im Wahlkampf fiel es ihm schwer, gegen die SPD zu polemisieren und ihre Leistung für den Erfolg der Koalition klein zu reden.⁵⁶ Er hielt sprachlich Distanz zur eigenen Partei⁵⁷ und versuchte, die eigene Fraktion zu bremsen und vor einer „krampfhaften Profilsuche“ zu warnen.⁵⁸

Der politische Stil der Koalition war geprägt von Kiesingers Vorliebe für den Dialog im persönlichen Gespräch. Er war ein „Hörkanzler“⁵⁹ und stellte seine Gedanken und Pläne stets zur Diskussion, oft unter dem Motto „in vino veritas“ bis tief in die Nacht hinein.⁶⁰ Er schrieb an Schmidt: „Wir haben aber schon über die von Ihnen angeschnittenen Fragen gesprochen, und ich sehe das Gespräch immer noch als die beste Form des Gedankenaustausches – zumal unter Partnern – an.“⁶¹ Kiesinger wurde von Leuten, die nicht ständig mit ihm zusammenarbeiteten, des-

⁴⁸ So auch schon Rudolf Augstein am 5. 12. 1966 in der ARD-Fernsehsendung „Panorama“; ebenfalls Müller-Rommel, *Centre of Government*, S. 183.

⁴⁹ Diehl, Kiesinger, S. 203.

⁵⁰ Knorr, *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß*, S. 153.

⁵¹ Eschenburg, *Zur politischen Praxis der Bundesrepublik*, S. 164 (im Juni 1969).

⁵² Haungs, *Kanzlerdemokratie*, S. 57; er soll dieser Aufgabe mit Geduld, Geschick und Eleganz nachgekommen sein; vgl. auch: Gassert, Kiesinger, S. 526.

⁵³ Ehmke, Mittendrin, S. 51f.; Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition*, S. 250; Gassert, Kiesinger, S. 568. Von der Öffentlichkeit wurde dies allerdings nicht so wahrgenommen, lediglich 27% der Befragten sahen ihn als „über den Parteien stehend“ an, vgl. *Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1968–1973*, S. 264.

⁵⁴ So auch: Jäger, *Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie*, S. 22; Bracher, *Bewährung der Zweiten Republik*, S. 15.

⁵⁵ Ziegler, Kiesinger, S. 416. Die Untersuchung von Kiesingers Sprache ergab, dass er darüber hinaus kein kämpferischer Politiker war, sondern ein entschiedener, bisweilen hartnäckiger Verhandler, Diskutierer, eher mit dem Wunsch zu überzeugen als zu besiegen, vgl. Schallück, *Die Sprache Kurt Georg Kiesingers*, S. 144.

⁵⁶ Diehl, *Zwischen Politik und Presse*, S. 536f. Vgl. auch: Dies demonstrierte sogar Kiesingers Rede auf dem Wahlkongress der CDU am 8. 7. 1969 in Essen, in: ders., *Große Koalition*, bes. S. 295f.

⁵⁷ Kempf, Kiesinger, S. 165. Dadurch erreichte Kiesinger, was Erhard immer erreichen wollte, vgl. Kaiser, *Die Gesichter der CDU*, in: *Die Zeit* vom 22. 8. 1969, S. 3.

⁵⁸ CDU-Präsidiumssitzung am 5. 1. 1967, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1401.

⁵⁹ *General-Anzeiger* vom 14./15. 1. 1967, S. 4.

⁶⁰ Diehl, *Zwischen Politik und Presse*, S. 398–400; Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20. 3. 1967, S. 34 u. 39.

⁶¹ Entwurf eines Schreibens von Carstens für Kiesinger an Schmidt vom 14. 7. 1969, BArch, BKA, B 136/3753.

halb als zu gesprächig, weitschweifig und schönrednerisch angesehen. Der schmückende Beiname „König Silberzunge“⁶² sollte ihn herabsetzen. Es steckte allerdings auch ein Quäntchen Anerkennung darin.⁶³

Während Kiesinger im Kabinett intensive Gespräche führte,⁶⁴ pflegte er seine Beziehung zu den Fraktionsführungen der Koalition nicht im erforderlichen Maße.⁶⁵ Besonders das Verhältnis zum SPD-Fraktionsvorsitzenden Schmidt war nicht sonderlich gut, woran beide Seiten Anteil hatten. Der Sozialdemokrat nannte den Kanzler einen „Mann der Show ohne Entschlusskraft“ und tadelte dessen „Angst vor dem Regieren“.⁶⁶ Kiesinger wiederum besaß eine „innere Distanz“ zu dem „Nordlicht“ Schmidt.⁶⁷ Der Konflikt zwischen den beiden eskalierte während der Beratungen über die MifriFi. Kiesinger musste am Morgen lesen, dass Schmidt gesagt habe, die Regierung müsse das tun, was die Fraktionen beschlössen. Dies empfand Kiesinger als „eine ganz unmögliche Bemerkung“. Daraufhin verkündete er: Sollte das Parlament in Dingen, die er für lebenswichtig halte, anders entscheiden als er, dann würde er nicht ausführen, was das Parlament beschlossen habe, sondern seinen Platz „einem Willigeren räumen“. Obwohl die Situation in einem Gespräch wieder bereinigt werden konnte,⁶⁸ blieb das Verhältnis belastet.⁶⁹ Kiesinger hielt Schmidt nach wie vor für die „schwierigste Person auf der anderen Seite“, von der „immer wieder neuer Sand ins Getriebe“ geworfen werde.⁷⁰ Als Folge des schlechten Verhältnisses kam es zu keiner direkten Zusammenarbeit zwischen Kiesinger und dem wichtigsten Abgeordneten der SPD-Fraktion.⁷¹ Allgemein waren Treffen zwischen dem Kanzler und den beiden Fraktionsvorsitzenden eine Seltenheit.⁷²

Kiesinger suchte sich selbst Personen aus, mit denen er sich beraten konnte. Diese waren keine wichtigen Politiker aus der Koalition, sondern Mitarbeiter im eigenen Hause oder im ihm ebenfalls unterstellten Bundespresseamt. Zu diesen Helfern und Beratern gehörten Karl Carstens, Karl Theodor von und zu Guttenberg, Hans Neusel (alle drei im Kanzleramt) sowie Karl-Günther von Hase, Conrad Ahlers und später Günter Diehl (alle drei im Bundespresseamt). Wenn Kiesin-

⁶² Diese Bezeichnung ging auf Schmidt zurück, vgl. Rommel, Trotz allem heiter, S. 164; Brandt, Erinnerungen, S. 169; *Der Spiegel* vom 4. 12. 1967, S. 34.

⁶³ Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 398f.

⁶⁴ Dazu und zu den dort vertretenen wichtigsten Persönlichkeiten vgl. Kap. II.3.

⁶⁵ Vgl. die anschauliche Beschreibung bei: Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 183. Zum Verhältnis Kiesinger-Barzel vgl. Kap. II.4.

⁶⁶ *Der Spiegel* vom 4. 12. 1967, S. 34.

⁶⁷ Gassert, Kiesinger, S. 499.

⁶⁸ Vgl. die Ausführungen Kiesingers in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 27.6.1967, Protokoll, S. 3f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1014/1.

⁶⁹ Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 207.

⁷⁰ Kiesinger in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 4. 12. 1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 707.

⁷¹ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 209; eine andere Ansicht wird vertreten bei: Henkels, In Adenauers Fußstapfen?, in: *Rhein-Zeitung* vom 31. 5. 1967, S. 4.

⁷² Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320. Brandt traf sich, gemäß seines Kalenders, drei Mal mit den Fraktionsführungen, vgl. Anhang.

ger informelle Besprechungen zur eigenen Entscheidungsfindung führte, fanden sie meist mit diesem Personenkreis statt.⁷³ Erste Ansätze dieses „Küchenkabinetts“⁷⁴ bildeten sich Anfang des Jahres 1967.⁷⁵

Einen gleichwertigen Gesprächspartner sah der Kanzler in seinem Jugendfreund Diehl und dessen Bekannten Ahlers.⁷⁶ Diese beiden hatten von den Beamten den größten Einfluss auf Kiesinger.⁷⁷ Günter Diehl kannte er seit 1940.⁷⁸ Als Presseamtschef Karl-Günther von Hase eine andere Aufgabe anstrebte, war für Kiesinger klar, dass Diehl, damals Chef des Planungsstabes im Auswärtigen Amt, den Posten bekommen sollte.⁷⁹ Der Kanzler holte sich in Kreßbronn die Zustimmung von Brandt und Wehner. Diehl trat das Amt des Regierungssprechers am 15. November 1967 an⁸⁰ und hatte es bis zum Ende der Wahlperiode inne. Er und Kiesinger verbrachten während dessen Kanzlerschaft täglich mehrere Stunden miteinander.⁸¹ Oft hörte Kiesinger auf Diehls Rat.⁸² In der Öffentlichkeit wurde Diehl als Chefberater des Kanzlers – vor allem im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik – bekannt.⁸³ Kiesinger urteilte später, der Rat seines Presseamtschefs sei „wertvoll“ gewesen.⁸⁴

Während Diehl erst ein Jahr nach Bildung der Großen Koalition in den offiziellen Mitarbeiterstab Kiesingers wechselte, übte Conrad Ahlers seine Aufgabe als stellvertretender Regierungssprecher schon seit deren Beginn aus. Im Zuge der Spiegel-Affäre (1962) hatte Kiesinger „freundliche Worte“ für die Verteidigung von Ahlers gefunden.⁸⁵ Vier Jahre später stellte Ahlers das entscheidende Dokument zur Verfügung, das Kiesinger von dem Vorwurf, ein Parteigänger der Nationalsozialisten gewesen zu sein, entlastete und ihn damit ein gutes Stück auf dem

⁷³ Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 212; Carstens, *Erinnerungen*, S. 359; Diehl, Kiesinger, S. 202; Interview des Verfassers mit Neusel am 18. 8. 2004.

⁷⁴ Walter/Müller, *Graue Eminenzen*, S. 68–74. Solch ein Kreis soll nie so formalisiert gewesen sein, wie während der Großen Koalition, vgl. ebd., S. 81.

⁷⁵ Pohle an Knieper, 1. 2. 1967, BArch, BKA, B 136/4631.

⁷⁶ Neumaier, Bonn, S. 229. Die Staatssekretäre Carstens und Guttenberg sowie der Persönliche Referent Neusel werden im Kap. II. 1 behandelt, das Verhältnis Kiesingers zu Guttenberg wird ebenfalls in Kap. III. 2 behandelt.

⁷⁷ Gespräch Bruno Kaisers mit Friedrich Ruth am 22. 12. 1981, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

⁷⁸ Sie lernten sich im Auswärtigen Amt kennen und schätzen, vgl. *Der Spiegel* vom 18. 9. 1967, S. 31, u. vom 14. 10. 1968, S. 38; diese Einschätzung bestätigte Bruno Kaiser im Gespräch mit Diehl am 7. 12. 1983, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

⁷⁹ So Diehl, *Zwischen Politik und Presse*, S. 395.

⁸⁰ *Der Spiegel* vom 18. 9. 1967, S. 31.

⁸¹ Walker, Presse- und Informationsamt, S. 131; vgl. auch: Schröder, Carstens soll das Kanzleramt regieren, in: *Die Welt* vom 21. 9. 1967, S. 3.

⁸² Carstens, *Erinnerungen*, S. 359.

⁸³ *Stern* vom 31. 8. 1969, S. 154; Burkhard, Regierungssprecher, S. 154. Unter Diehls Einfluss soll Kiesinger zu einer zu harten Reaktion in der Kambodschafrage geneigt haben, vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 217.

⁸⁴ Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22. 1. 1982, Protokoll, S. 19f., ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

⁸⁵ Schreiben von Ahlers an Kiesinger aus der Untersuchungshaft vom 10. 11. 1962, in: Oberndörfer (Hrsg.), *Begegnungen mit Kiesinger*, S. 286; Ahlers an Kiesinger, 9. 11. 1966, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-257, in: Kiesinger, *Katalog zur Ausstellung*, S. 85.

Weg zur Kanzlerschaft voranbrachte.⁸⁶ Zwischen den beiden bestand ein Vertrauensverhältnis.⁸⁷ Wenn andere Mitglieder des Koalitionspartners Kiesinger etwas Wichtiges mitteilen wollten, wandten sie sich an Ahlers, damit „der Bundeskanzler das Schreiben garantiert auf den Schreibtisch bekam“.⁸⁸ Mit Wissen und Duldung beider Seiten vermittelte Ahlers der SPD-Führung ein Bild von Kiesingers Absichten und unterrichtete umgekehrt den Kanzler von der Meinungsbildung in der SPD. So bekamen beide Seiten eine Vorstellung von dem, was man sich gegenseitig zumuten konnte und was nicht.⁸⁹

Ahlers verfügte sowohl über ausgezeichnete Kontakte zu der Spitze der Sozialdemokratie als auch zur zweiten Riege, den Staatssekretären. In einem „Montagskränzchen“ saß er zusammen mit Horst Ehmke, Gerhard Jahn und Egon Bahr.⁹⁰ Darüber hinaus berichtete er Kiesinger immer wieder Wichtiges aus den beiden Fraktionen.⁹¹ Erst in der Wahlkampfphase verließ der „Kanzler-Adlatus“⁹² „die Deckung“, wie Diehl es beschrieb, warb auf Wahlveranstaltungen für Brandt als den künftigen Bundeskanzler und polemisierte dabei gegen seinen Dienstherrn. Daraufhin schränkte Kiesinger die Mittlerfunktion von Ahlers ein.⁹³

Obwohl Ahlers als Vertrauensmann der SPD Stellvertretender Regierungssprecher geworden war und seine Arbeitsweise von der seines Vorgesetzten Diehl sehr abwich, kamen beide gut miteinander aus. Diehl schrieb, dass er und sein Stellvertreter alles einträchtig regelten, was zu regeln war,⁹⁴ weil sie Parteiinteressen übergreifende Ziele verfolgten.⁹⁵ Dass Kiesinger Ahlers des Öfteren ins Vertrauen zog, fand Diehl eher förderlich. Diehl und Ahlers kannten sich bereits aus der Nachkriegszeit. Diehl hatte während seiner Tätigkeit beim *Hamburger Abendblatt* zeitweilig bei der Mutter von Ahlers gewohnt⁹⁶ und war Trauzeuge von Ahlers und Patenonkel von dessen ältester Tochter geworden.⁹⁷ Frei von Spannungen war das Verhältnis der beiden Regierungssprecher allerdings besonders im Wahlkampf nicht.⁹⁸

⁸⁶ Kiesinger, *Dunkle und helle Jahre*, S. 254.

⁸⁷ Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22. 1. 1982, Protokoll, S. 20, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

⁸⁸ Schmid an „Conny“ [Ahlers], 9. 1. 1969, AdsD, NL Schmid/1365.

⁸⁹ Diehl, *Zwischen Politik und Presse*, S. 532–534; Schreiber, *Immer mit einem Bein im anderen Lager*, in: *Der Spiegel* vom 14. 10. 1968, S. 57; dazu auch die Vermerke von Ahlers an Kiesinger, 15. 1. 1969 u. 24. 6. 1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001, sowie bes.: Ahlers an Kiesinger, 30. 10. 1968, BArch, NL Diehl, N 1453/62.

⁹⁰ Vermerk Bahrs für Brandt vom 6. 11. 1967, AdsD, Dep. Bahr/399/1.

⁹¹ Vgl. u. a.: Vermerk von Ahlers für Kiesinger vom 20. 6. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001.

⁹² Gresmann, *Kiesingers Zögern. Ein Kanzler-Katalog der Unentschlossenheit*, in: *Die Zeit* vom 6. 12. 1968, S. 1.

⁹³ Diehl, *Zwischen Politik und Presse*, S. 534f.

⁹⁴ So auch die Einschätzung von Carstens, *Erinnerungen*, S. 359.

⁹⁵ Diehl, *Zwischen Politik und Presse*, S. 397.

⁹⁶ Walker, *Presseamt*, S. 130.

⁹⁷ *Der Spiegel* vom 18. 9. 1967, S. 32; Schreiber, *Immer mit einem Bein im anderen Lager*, in: *Der Spiegel* vom 14. 10. 1968, S. 52.

⁹⁸ Diehl, zitiert nach: *Stuttgarter Zeitung* vom 27. 8. 1969, S. 1; Jacobi, *Fremde*, S. 157.

Kiesinger war – so kann zusammenfassend gesagt werden – der richtige Kanzler für die Große Koalition,⁹⁹ trotz seiner Fehler hat er maßgeblich zum Erfolg der Regierung beigetragen. Nur einem Mann von seiner Konzilianz und seiner Fähigkeit, in schwierigen Fragen tragbare Kompromisse aufzuzeigen, konnte es gelingen, die Koalition zum Erfolg zu führen.¹⁰⁰ Die Allianz erwies sich unter anderem dank Kiesingers sensiblen Führungsstils als erfolgreich.¹⁰¹

2. Bundeskanzleramt

Goethe gibt im „Faust“ den Ratschlag: „Ein Mann, der recht zu wirken denkt, muß auf das beste Werkzeug halten.“¹⁰² Das Werkzeug für Bundeskanzler und Bundesregierung war das Bundeskanzleramt. Anders als die Bezeichnung nahelegt, war das Amt nicht nur für die Aufgaben und Belange des Kanzlers, sondern auch für die des Kabinetts zuständig.¹⁰³ In dieser doppelten Funktion hatte es in den beiden Bereichen teils unterschiedliche, teils dieselben Aufgaben. Der Erfolg des Regierungschefs und der Bundesregierung hing zu einem erheblichen Teil von der Funktionsfähigkeit des ihnen unmittelbar zugeordneten administrativen Apparates ab.¹⁰⁴ Um den Anteil von Kanzler und Regierung am Gesamterfolg der Koalition einzuschätzen, ist es deshalb unerlässlich, die Effizienz des Bundeskanzleramtes zu bewerten. Weil dieses Amt für beide Regierungsorgane der wichtigste unterstützende Apparat war, ist zu überprüfen, wie Bundesregierung und Bundeskanzler es nutzten, um den ihnen von der Verfassung zugewiesenen Führungsanspruch durchzusetzen, und welchen Anteil es an der Regierungspraxis der Koalition hatte.

Für die Beurteilung der Effizienz des Amtes und seiner Nutzung als formal gegebener Machtressource ist zu betrachten, welche Rolle der Kanzleramtschef im politischen Prozess spielte.¹⁰⁵ Damit das Amt seine volle Leistungskraft entfalten konnte, brauchte es an der Spitze einen Chef, dessen Autorität nicht angezweifelt wurde und der als verlängerter Arm des Kanzlers galt. Der Kanzler selbst musste über die nötigen Managementqualitäten verfügen, und sie auch einsetzen wollen und können.

⁹⁹ Grosser, Deutschland im Westen, S.138f.; Schmidt im Interview, in: *Die Zeit* vom 14.6.1968, S.9. Kiesinger sei zu seiner Zeit der einzige „Politiker von Statur“ gewesen, der in der Lage gewesen sei, die schwierige Aufgabe des Chefs der Regierung einer Großen Koalition zu meistern, vgl. Rundel, Kiesinger, S.107; Eschenburg, Zur politischen Praxis der Bundesrepublik, S.163 (im Juni 1969); Luda, Bundestag, S.136.

¹⁰⁰ Kohl, Der Weg, S.317; Weth, Regierungssprecher, S.148.

¹⁰¹ Kleinmann, Geschichte der CDU, S.301; Carstens, Erinnerungen, S.382–384.

¹⁰² Goethe, Faust I, Vorspiel auf dem Theater, Zitat: Direktor, Z.109f.

¹⁰³ Vorwort zum Einzelplan 04 im Bundeshaushalt 1967, BACh, BKA, B 136/4099. Der Bundeshaushalt wurde als förmliches Gesetz vom Bundestag verabschiedet (vgl. Art. 110 des GG), und somit stellte sein Vorwort zum Einzelplan 04 die einzige ausführlichere gesetzliche Bestimmung für das Bundeskanzleramt dar.

¹⁰⁴ Schreckenberger, Regierungschef zwischen Politik und Administration, S.604.

¹⁰⁵ Gros, Kanzleramt im Machtgeflecht, S.102f.; Korte, Konjunkturen des Machtwechsels, S.846.

Wichtig war zum einen die Organisationsgliederung des Amtes, da es ohne effiziente Strukturen die Politik nicht erfolgreich unterstützen konnte. Zum anderen mussten die Beamten fähig sein, geräuschlos und kontinuierlich für eine gute Zusammenarbeit innerhalb der Regierung zu sorgen.¹⁰⁶

Staatssekretäre

Der Chef des Bundeskanzleramtes (ChBK) war als beamteter Staatssekretär der Bundesregierung und des Bundeskanzleramtes tätig.¹⁰⁷ Seine wichtigste Funktion bestand darin, der politischen Spitze der Bundesrepublik die Organisation des Amtes verfügbar zu machen und mit der Leitung der Amtsgeschäfte den politisch tätigen Vorgesetzten, den Bundeskanzler, zu entlasten.¹⁰⁸ Der ChBK hatte die Pflicht des Bundeskanzleramtes zur Unterrichtung der Ministerien zu überwachen und darauf zu achten, dass diese sein Amt informierten.¹⁰⁹

Der neue Kanzler konnte bei der Besetzung des Staatssekretärpostens im Kanzleramt nicht auf enge Vertraute aus seiner Stuttgarter Umgebung zurückgreifen. In Bonn kannte er niemanden, dem er dieses wichtige Amt anvertrauen konnte. Seine erste Wahl fiel bereits am 27. Oktober 1966 auf den ehemaligen Stellvertreter von Staatssekretär Hans Globke, Josef Rust,¹¹⁰ der ihm zuerst zu- und dann am 22. November wieder abgesagt hatte. Rust zog es vor, die Aufgabe in der Firma, in der er angestellt war, zu einem guten Ende zu bringen.¹¹¹ Danach zog Kiesinger Wissenschaftsminister Gerhard Stoltenberg als ChBK mit Ministerrang in Betracht. Stoltenberg wollte aber in seinem Ministerium verbleiben.¹¹² Ferner waren noch eine ganze Reihe von weiteren Personen im Gespräch, darunter der bisherige Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Rolf Lahr,¹¹³ Wirtschaftsstaatssekretär Fritz Neef¹¹⁴ sowie ein Referent im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Gustav Adolf Sonnenhol¹¹⁵. Dann stand bereits der später tatsächlich berufene Karl Carstens auf der Liste von potentiellen Kandidaten.¹¹⁶ Noch drei Tage

¹⁰⁶ Leserbrief von Carstens zu „Der Macher“ (Spiegel-Artikel vom 1.2.1971, S.28–38), in: *Der Spiegel* vom 15.2.1971, S.7.

¹⁰⁷ Vom „Chef des Bundeskanzleramtes“ war in der GOBReg in § 23 Abs.1 die Rede, vom „Staatssekretär der Bundesregierung“ in § 7 Abs.1, § 16 Abs.2 u. 4, § 29 Abs.2, § 21 Abs.2.

¹⁰⁸ Echtler, Einfluß und Macht, S.121 u. 123.

¹⁰⁹ § 1 Abs.2 u. 3 der GOBReg; § 21 der GGO I; § 39 Abs.2, § 54 Abs.1, § 64 der GGO II.

¹¹⁰ Kroegel, Einen Anfang finden!, S.20.

¹¹¹ Informationsbericht von Robert Strobel vom 16. u. 24.11.1966, Nr.79 u. 81, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/18.

¹¹² Informationsbericht von Robert Strobel vom 24.11.1966, ebd. Mit Stoltenberg soll Kiesinger eine Lösung als Kanzleramtsminister angestrebt haben, wie sie nachher mit Horst Ehmke unter Brandt verwirklicht wurde, vgl. Ehmke, Mittendrin, S.102.

¹¹³ Lahr, Zeuge, S.454; Informationsbericht von Robert Strobel vom 3.12.1966, Nr.86, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/18.

¹¹⁴ Gespräch Jost Küppers mit Kiesinger am 17.11.1980, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305; Informationsbericht von Robert Strobel vom 3.12.1966, Nr.86, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/18.

¹¹⁵ Gassert, Kiesinger, S.531.

¹¹⁶ Vgl. dazu weiter unten.

nach der Wahl Kiesingers zum dritten Bundeskanzler der Bundesrepublik gab es noch keinen Staatssekretär der Bundesregierung.¹¹⁷ Kiesinger berief dann jedoch zunächst Werner Knieper zum Staatssekretär des Bundeskanzleramtes. Knieper war ab 1965 als Ministerialdirektor Hauptabteilungsleiter für die Rüstungswirtschaft und zeitweilig ständiger Vertreter des Staatssekretärs im Verteidigungsministerium gewesen.

Kiesinger berief Knieper, weil er einen Staatssekretär wollte, der noch nicht zu den politischen Spitzenbeamten zählte und niemandem verpflichtet war. Ferner suchte er einen Wirtschafts- und Finanzfachmann, weil er sich in der Außenpolitik selbst auskannte. Er hatten seinen ehemaligen Stuttgarter Mitarbeiter Manfred Rommel mit der Auswahl eines geeigneten Mannes beauftragt.¹¹⁸ Dieser hatte General Hans Speidel, den ehemaligen Stabschef seines Vaters, Erwin Rommel, gefragt, der Knieper vorgeschlagen hatte.¹¹⁹ Außerdem war Knieper von Volkmar Hopf, dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes und früheren Staatssekretär auf der Hardthöhe, empfohlen worden.¹²⁰ Knieper war Kiesinger als guter Verwaltungsfachmann¹²¹ sowie als eine „Mischung von Robert McNamara und Hans Globke“ angepriesen worden, als ein „Mittelding zwischen modernem Verwaltungsmanager und dem herkömmlichen Kanzleibürokraten“.¹²² Mit ihm glaubte Kiesinger seine Vorstellungen von einer Neuorganisation und Leistungssteigerung des Amtes, die er für dringend notwendig hielt, in die Tat umsetzen zu können.¹²³ Er teilte seinem Kabinett daraufhin am 7. Dezember mit, dass er Knieper berufen werde.¹²⁴ Fünf Tage danach nahm dieser das erste Mal an einer Kabinettsitzung teil, auf der das Kabinett seine Berufung billigte.¹²⁵

¹¹⁷ Informationsbericht von Robert Strobel vom 3. 12. 1966, Nr. 86, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/18.

¹¹⁸ Kiesinger hatte auch Adenauer gefragt, wem er die Leitung des Bundeskanzleramtes übergeben solle. Dieser empfahl ihm, darüber mit Globke zu sprechen, vgl. Adenauer an Kiesinger, 5. 12. 1966, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001.

¹¹⁹ Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, Eintragung vom 3. 12. 1966, S. 10, ACDP, NL Osterheld, 01-724; Informationsbericht von Robert Strobel vom 18. 11. 1967, Nr. 79, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19.

¹²⁰ Interview des Verfassers mit Neusel am 18. 8. 2004. Ansonsten hat Kiesinger kaum jemanden zu Knieper befragt, vgl. Krone, Tagebücher, Eintragung vom 20. 12. 1966, S. 528.

¹²¹ Neumaier, Bonn, S. 229.

¹²² Rüstow, Keine Säbel – leider bloß Kochlöffel, in: *Welt der Arbeit* vom 15. 9. 1967, S. 5. Robert Strange McNamara wurden außerordentliche Managementfähigkeiten zugeschrieben. Er arbeitete beim Automobilhersteller Ford, stieg dort zum Präsidenten auf und wurde Verteidigungsminister unter den US-Präsidenten John F. Kennedy und Lyndon B. Johnson. Hans Globke war von 1953 bis 1963 Chef des Bundeskanzleramtes und galt als sehr erfolgreicher Staatssekretär, unauffällig und einflussreich.

¹²³ Echtler, Einfluss und Macht, S. 220. Zur notwendigen Leistungssteigerung vgl. Kap. II.2.

¹²⁴ Kurzprotokollauszug der 57. Kabinettsitzung am 7. 12. 1966, BArch, BMF, B 126/51805. Zu Kniepers Lebenslauf: Henkels, In einem Haus voll großer Ruhe, in: FAZ vom 30. 1. 1967, S. 3.

¹²⁵ Kurzprotokollauszug der 58. Kabinettsitzung am 12. 12. 1966, TOP 1, BArch, BMF, B 126/51805; Knieper war bereits mit Wirkung vom 7. 12. 1966 zum Bundeskanzleramt versetzt worden und hatte an diesem Tag die Dienstgeschäfte aufgenommen. Offiziell

Doch hatten sich Kiesinger und Knieper vor ihrer Zusammenarbeit nicht persönlich kennengelernt, und bald sollte sich herausstellen, dass sie kein ideales Gespann abgaben und zwischen ihnen „die Chemie nicht stimmte“.¹²⁶ Wie sein Chef wollte Knieper nicht „in den Akten ersticken“ und ironische Distanz zu seiner politischen Umwelt halten. Während Kiesinger es vorzog, sich mündliche Vorträge in gestraffter Form halten zu lassen, neigte Knieper dazu, seine Auffassungen nach Möglichkeit schriftlich niederzulegen. Die knappen und präzisen Antworten, die Kiesinger erwartete, widersprachen Kniepers Stil.¹²⁷ Außerhalb des Hauses soll sich Knieper mehrmals negativ über den Kanzler und seinen Arbeitsstil geäußert haben, was ihm die Ungnade Kiesingers eintrug.¹²⁸ Ferner sitze Knieper „wie ein kleiner Oberinspektor, in sich gebückt, in der Kabinettsitzung“ und „habe sichtbar Angst, um etwas gefragt zu werden“.¹²⁹ Knieper war ohne politischen Ehrgeiz und hielt sich bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen bewusst im Hintergrund. Er sagte über sich, er sei nicht der Typ, der sich an die Rockschoße des Kanzlers hänge, wobei er wisse, dass der Bundeskanzler Politiker als Berater bevorzuge.¹³⁰ Kiesinger aber wollte keinen Amtsverwalter, sondern einen Mann, der sowohl Akten bearbeiten als auch politisch vorausschauen konnte.¹³¹

Der neue Staatssekretär war ein Experte auf seinem Gebiet und bewusst parteilos geblieben. Die Autorität seinen Abteilungsleitern gegenüber war allerdings nicht übermäßig groß.¹³² So war bei ihm weder etwas von der „Dynamik McNamaras“ zu spüren, noch lief der innere Dienstbetrieb so geräuschlos wie bei „Adenauers Adlatus Globke“.¹³³

Im Februar 1967 äußerte sich Kiesinger kritisch darüber, dass Knieper Entscheidungen vor sich her schiebe.¹³⁴ Ende August 1967 führte der Kanzler mit Barzel, Strauß und Stücklen in Kreßbronn ein Gespräch über personelle Fragen, bei dem es unter anderem um die Neubesetzung des Staatssekretärspostens im Bundeskanzleramt ging.¹³⁵ Kiesinger ließ allerdings noch im September 1967 durch seinen Regierungssprecher verbreiten, er habe „volles Vertrauen“ zu Staatssekretär Knieper.¹³⁶ Dessen Ablösung war dennoch lediglich eine Frage der Zeit. Als

trat er seinen Dienst erst am Tag nach seiner Berufungsbestätigung durch das Bundeskabinett am 13. 12. 1966 an, vgl. Die Bundesministerien 1949–1999, S. 545.

¹²⁶ Walter/Müller, Chefs des Kanzleramtes, S. 481; Schröder, Carstens soll das Kanzleramt regieren, in: *Die Welt* vom 21. 9. 1967, S. 3.

¹²⁷ Echtler, Einfluß und Macht, S. 220f.; Hoff, Kiesinger, S. 138f.

¹²⁸ Kiesinger will sich von Knieper trennen, in: *Wiesbadener Kurier* vom 19. 7. 1967, S. 4.

¹²⁹ Informationsbericht von Robert Strobel vom 19. 5. 1967, Nr. 43, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19.

¹³⁰ *Der Spiegel* vom 5. 6. 1967, S. 39.

¹³¹ Strauch, Bonn macht's möglich, S. 69.

¹³² Schröder, Carstens soll das Kanzleramt regieren, in: *Die Welt* vom 21. 9. 1967, S. 3.

¹³³ Echtler, Einfluß und Macht, S. 221.

¹³⁴ Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, Eintragung vom 11. 3. 1967, S. 67, ACDP, NL Osterheld, 01-724.

¹³⁵ Besuch bei Bundeskanzler Kiesinger am 31. 8. 1967, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243.

¹³⁶ Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

„glück- und einflußlos operierender“ Staatssekretär¹³⁷ wurde er nach dreizehnmonatiger Tätigkeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt.¹³⁸

Dass Knieper als Staatssekretär des Bundeskanzleramtes scheiterte, lag nicht nur an seinem Unvermögen. Kiesinger agierte als Chef oftmals ungerechtfertigt ungnädig. Knieper galt als ein Mann, der jeden Widerspruch hinnahm. Der Kanzler brauchte jedoch einen gleichwertigen Staatssekretär, der ihm bisweilen widersprach, weswegen sich zwischen ihnen kein Gleichklang einstellte.¹³⁹

Seinem Nachfolger hinterließ Knieper ein geordnetes Haus. Die Dinge, die er zu regeln übernommen habe, seien erledigt worden, meinte er zu Carstens. Auch Kiesinger bestätigte gegenüber Carstens, dass Knieper seine Aufgaben mit größter Sorgfalt und Hingabe erfüllt habe.¹⁴⁰ Horst Osterheld, seit 1960 Leiter der außenpolitischen Abteilung im Bundeskanzleramt, hatte Kiesinger allerdings bereits im April und dann noch einmal im Juni 1967 vorgeschlagen, den scheidenden Bundespressechef Hase zum Staatssekretär im Bundeskanzleramt zu machen. Kiesinger habe beim zweiten Mal zugestimmt. Im April habe Kiesinger noch keinen personellen Wechsel gewünscht. Der Plan mit Hase zerschlug sich allerdings „irgendwie“.¹⁴¹

Als Nachfolger von Werner Knieper berief Kiesinger den Staatssekretär im Verteidigungsministerium Karl Carstens. Nach eigener Aussage erfuhr Carstens Mitte August 1967 auf einer Dienstreise in Washington, D. C., von Kiesinger, der dort auf Regierungsbesuch war, dass er ihn als seinen neuen Staatssekretär im Kanzleramt ausgesucht habe.¹⁴² Weil Knieper und er nicht miteinander könnten, habe Kiesinger mehrere vertrauenswürdige Persönlichkeiten wegen einer möglichen Nachfolge konsultiert. Alle hätten übereinstimmend erklärt, nur Carstens „könne es machen“. Dieser war daraufhin „bass erstaunt“, wie er später schrieb. Nach einer Bedenkzeit sagte er am 21. August 1967 zu.¹⁴³ Ihm fiel die Entscheidung nicht

¹³⁷ Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 274; vgl. auch: Henkels, Lokaltermin in Bonn, S. 101, der ihn den bis dahin „einflußlosesten Staatssekretär eines Bundeskanzlers“ nannte.

¹³⁸ Echtler, Einfluß und Macht, S. 220f.; Neusel, Besuch in Washington, S. 398.

¹³⁹ Neumaier, Bonn, S. 229; vgl. auch: Neusel im Interview mit dem Verfasser am 18. 8. 2004.

¹⁴⁰ Carstens, Erinnerungen, S. 349 u. 354.

¹⁴¹ Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, Eintragungen vom 11. 3. u. 5. 4. 1967, S. 67, ACDP, NL Osterheld, 01-724; Hase war gemäß der Vermutung des *Wiesbadener Kuriers* vom 19. 7. 1967, S. 4, nicht interessiert, war aber noch länger im Gespräch, vgl. PPP vom 18. 7. u. 19. 10. 1967.

¹⁴² Carstens weilte unabhängig davon als Verteidigungsstaatssekretär in den USA, um die Indienststellung eines neuen Zerstörers zu begleiten, vgl. AdG, 11. 8. 1967, S. 4344. Er kam daraufhin nach Washington, um Kiesinger zu berichten, vgl. Neusel, Besuch in Washington, S. 398; Carstens über ein Gespräch mit Kiesinger am 14. 8. 1967, BArch, NL Carstens, N 1337/659.

¹⁴³ Carstens, Erinnerungen, S. 347-350; Carstens über ein Gespräch mit Kiesinger am 21. 8. 1967, BArch, NL Carstens, N 1337/659. Kiesinger hatte in der Tat vor seiner Abreise in die USA mit Erwin Wickert und Günter Diehl über eine Berufung von Carstens gesprochen, vgl. Wickert, Die glücklichen Augen, S. 264. Nach dem Gespräch mit Carstens wurde das Thema Neuberufung noch in einem Kreßbronner Treffen diskutiert, vgl. Besuch bei Bundeskanzler Kiesinger am 31. 8. 1967, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243.

schwer, weil ihn seine rein administrativen Aufgaben auf der Hardthöhe nicht zufrieden stellten.¹⁴⁴

Kiesinger erinnerte sich, Carstens habe „sich gleich angeboten“, als er Kanzler wurde. Er habe „natürlich erwartet“, dass er Staatssekretär werde. Kiesinger habe Carstens, der zu den Atlantikern zählte, nicht genommen, weil er die Beziehungen zu Frankreich verbessern wollte, was bei einer Amtsübernahme von Carstens unglaublich gewesen wäre.¹⁴⁵

Die Berufung von Carstens auf den „wichtigsten Posten im Regierungsapparat“¹⁴⁶ ist nicht nur auf Empfehlungen zurückzuführen. Kiesinger war auch die Konstellation Carstens-Schröder im Verteidigungsministerium zu gefährlich,¹⁴⁷ weswegen die Ernennung von Carstens als Abwerbung gedeutet wurde.¹⁴⁸ Kiesinger hatte sich auch deshalb für Carstens entschieden, weil dieser als außerordentlich begabter Administrator bekannt war. Wegen Krankheit des Verteidigungsministers konnte der Wechsel von der Hardthöhe ins Palais Schaumburg allerdings erst zur Jahreswende 1967/1968 stattfinden.¹⁴⁹ Zur Vorbereitung traf sich Carstens mit Knieper am 24. November 1967 für eine Dreiviertelstunde.¹⁵⁰

Carstens charakterisierte die Zusammenarbeit mit Kiesinger als „nicht immer einfach“. Der Kanzler sei „kein disziplinierter Arbeiter“ gewesen und habe die zu bewältigenden Aufgaben „meist erst spät in Angriff“ genommen.¹⁵¹ Kiesinger konnte dagegen mit seinem neuen Mitarbeiter sehr zufrieden sein.¹⁵² In ihm fand er das lang gewünschte Pendant, das sich auf straffe Organisation und Aktenord-

¹⁴⁴ Schröder, Carstens soll das Kanzleramt regieren, in: *Die Welt* vom 21.9.1967, S.3. Zu der Entscheidungsfindung vgl. Oppelland, Schröder, S.695f.

¹⁴⁵ Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22.1.1982, Protokoll, S.19, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009. Dass Carstens sich anbot, wird durch Wickert, *Die glücklichen Augen*, S.264, bestätigt. Carstens habe Kiesinger „im Januar geschrieben, er stehe für jedes Amt zur Verfügung“. Mit Atlantikern und ihren Gegnern, den Gaullisten, waren die Verfechter einer stärkeren Anbindung an die USA beziehungsweise an das Frankreich Charles de Gaulles' gemeint, vgl. Geiger, *Atlantiker gegen Gaullisten*.

¹⁴⁶ Carstens, *Erinnerungen*, S.349.

¹⁴⁷ *Der Spiegel* vom 9.10.1967, S.44. Der entscheidende Anstoß zu diesem Entschluss soll im Juli 1967 erfolgt sein, als die neue Regierungsmannschaft den Sparstift beim Verteidigungshaushalt ansetzen wollte, und es Carstens über alte AA-Beziehungen – Carstens war von 1955 bis 1966 im Auswärtigen Amt, zuletzt als ständiger Stellvertreter des Ministers – mit Hilfe westlicher Verbündeter gelang, eine Etatkürzung zu verhindern. Dadurch soll Kiesinger erkannt haben, dass ihm die Kombination Schröder-Carstens auf die Dauer gefährlich werden könnte, besonders da die beiden sich in der antigauillistischen Haltung gegenüber Strauß und Guttenberg einig waren, vgl. Echtler, *Einfluß und Macht*, S.222.

¹⁴⁸ *Der Spiegel* vom 9.10.1967, S.44, u. vom 10.6.1968, S.24.

¹⁴⁹ Carstens, *Erinnerungen*, S.350. Bereits Ende Oktober/Anfang November war es offiziell, dass Carstens zum 1.1.1968 ins Kanzleramt wechseln sollte, vgl. Carstens an Barzel, 3.11.1967, BArch, NL Barzel, N 1371/272. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Krankheit Schröders tatsächlich auf den Weggang seines Staatssekretärs zurückzuführen ist, vgl. Oppelland, Schröder, S.696.

¹⁵⁰ Tischkalender von Carstens für 1967, BArch, NL Carstens, N 1337/596.

¹⁵¹ Carstens, *Erinnerungen*, S.384.

¹⁵² Kiesinger bedankte sich in einem handschriftlichen Schreiben vom 15.5.1969 bei Carstens für dessen „loyale und oft genug mühselige Mitarbeit“, BArch, BKA, B 136/3753.

nung verstand¹⁵³ und ihm mit präzisiertem Vortrag und eigenen politischen Ideen diente¹⁵⁴. Ideen lieferte Carstens besonders auf dem Gebiet der Außen- und Verteidigungspolitik, auf dem er Fachmann war.¹⁵⁵ Ein solcher Mitarbeiter hatte Kiesinger in seiner engeren Umgebung gefehlt. Beide respektierten sich gegenseitig und Carstens galt auch menschlich als Gegenstück zu Kiesinger. Er verfügte über die Eigenschaften eines Managers und stand für geduldiges Verhandeln und Ausgleich. Im Gegensatz zu Kiesinger, der zu meditativen und philosophischen Betrachtungen neigte, blieb Carstens nüchtern und kühl, nicht ohne Phantasie, dennoch im Grunde „ein Beamter vom Scheitel bis zur Sohle“.¹⁵⁶ Der neue ChBK hatte das Haus unter Kontrolle; es wurde Carstens bescheinigt, dass sich mit ihm an der Spitze die Voraussetzungen Kiesingers für seine tägliche Regierungsarbeit ganz erheblich verbessert hätten.¹⁵⁷ Carstens gelang es, den Niedergang des Amtes aufzuhalten.¹⁵⁸

Zusätzlich zum beamteten Staatssekretär wurde zur Zeit der Großen Koalition das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs geschaffen. Im Schnellverfahren verabschiedeten CDU/CSU- und SPD-Fraktion den Gesetzentwurf über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre durch den Bundestag. Am 12. April 1967 ernannte der Bundespräsident erstmals Abgeordnete zu Parlamentarischen Staatssekretären.¹⁵⁹ Durch die Einführung der neuen Ämter sollte zum einen eine verbesserte Koordinierung zwischen Regierung und Parlament¹⁶⁰ und zum anderen eine Kabinettsreform erreicht werden. Es wurde festgestellt, dass ein Gremium mit 20 Mitgliedern – wie das Kabinett – seine Aufgaben nur bedingt ausüben könne.¹⁶¹ Mit dem Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs wurde dem Bundeskanzler ein offizieller politischer Berater zur Seite gestellt.¹⁶² Außerdem erfolgte dadurch eine Trennung der Funktionen eines politischen Gehilfen und eines Koordinators.¹⁶³

Für das Bundeskanzleramt hatte sich Kiesinger Karl Theodor von und zu Guttenberg von der Schwesterpartei CSU gewählt. Für Guttenberg, der aus einer

¹⁵³ Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22.1.1982, Protokoll, S.19, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009; Gespräch Jost Küppers mit Kiesinger am 17.11.1980, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305.

¹⁵⁴ *Der Spiegel* vom 10.6.1968, S.24.

¹⁵⁵ Szatkowski, Carstens, S.172–174 u. 190–193.

¹⁵⁶ Echter, Einfluß und Macht, S.222f.; *Der Spiegel* vom 10.6.1968, S.24.

¹⁵⁷ Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S.274.

¹⁵⁸ Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt, S.31. Kiesinger bescheinigte Carstens, dieser habe das „Haus einigermaßen in Ordnung“ gehalten, Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22.1.1982, Protokoll, S.19, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009; Szatkowski, Carstens, S.204f.

¹⁵⁹ Ernennung nach § 2 des ParlStSG; zum Parlamentarischen Staatssekretär allgemein vgl. Hefty, Die Parlamentarischen Staatssekretäre. Das Gesetz beschränkte sich nur auf die notwendigsten Vorschriften, um den Besonderheiten der Ressorts besser Rechnung tragen zu können, vgl. Lücke an Knieper, 19.12.1966, BAArch, BMBR, B 144/1940.

¹⁶⁰ Hüttl, Koordinierungsprobleme der Bundesregierung, S.13.

¹⁶¹ Hinrichs, Parlamentarischer Staatssekretär, S.28.

¹⁶² Laufer, Der Parlamentarische Staatssekretär, S.59.

¹⁶³ Schöne, Reichskanzlei, S.216; vgl. auch: Guttenberg, in: Nuscheler/Steffani, Umfrage, S.35.

oberfränkischen Adelsfamilie stammte, sprachen aus der Sicht Kiesingers mehrere Gründe. Er war ihm unter anderem von Adenauer nachdrücklich empfohlen¹⁶⁴ und von Strauß vorgeschlagen worden¹⁶⁵. Während Strauß mit Albert Leicht mit einem Parlamentarischen Staatssekretär von der CDU im Finanzministerium auskommen musste, wurde Kiesinger aus fraktionsinternen Kontrollbedürfnissen heraus ein CSU-Abgeordneter zugeordnet.¹⁶⁶

Kiesinger und Guttenberg kannten sich spätestens seit der gemeinsamen Zeit im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages (1957/1958), seit der sie ein freundschaftliches Verhältnis pflegten. Guttenberg hatte zudem den persönlichen Kontakt zwischen Kiesinger und Wehner im Jahr 1966 eingefädelt. Obwohl sich Guttenberg nicht übermäßig für Kiesinger als Kanzlerkandidaten eingesetzt hatte und sich auch Eugen Gerstenmaier als Kanzler hätte vorstellen können, sprach aus der Sicht Kiesingers für ihn, dass er den besten Zugang zum „Spiritus Rector“ der SPD, Herbert Wehner, hatte.¹⁶⁷ Guttenberg selbst beschrieb die telefonische Anfrage – noch vor der Bildung der Großen Koalition – so, als habe er mit einem solchen Vorschlag gerechnet und sich bereits dafür entschieden: „Es liegt auf der Hand, warum Kiesinger mich haben will: Nach dem Misslingen des ersten Versuchs habe ich auch diesmal Mittlerdienste geleistet, um die Große Koalition zu stande zu bringen; Mittlerdienste zu führenden Männern der SPD. Kiesinger weiß, daß ich Wehner kenne und schätze.“¹⁶⁸

Mit der Berufung Guttenbergs ins Kanzleramt war die Hoffnung verknüpft, die Verbindung zum stets aufmüpfigen Teil der Unionsfraktion, der CSU-Landesgruppe, zu verbessern.¹⁶⁹ Gerade dies war aber mit dem Oberfranken nicht zu erreichen. Er war in seiner eigenen Partei seit seinen Annäherungsversuchen an die SPD im Jahr 1962¹⁷⁰ überaus isoliert, ja „verhasst“. Dass ausgerechnet er die Verbindung zur Fraktion halten sollte, entbehrte deshalb nicht einer gewissen Ironie,¹⁷¹ da die CSU Guttenberg ablehnte.¹⁷² In einem Brief an Kiesinger schrieb der Baron: „Leider sagte mir Kollege Stücklen, daß es ihm noch nicht gelungen ist, den Widerstand im Vorstand der Landesgruppe der CSU gegen meine Benennung zum Staatssekretär beim Bundeskanzler zu beseitigen. Offenbar geht es um Pres-

¹⁶⁴ Adenauer an Kiesinger, 5. 12. 1966, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001.

¹⁶⁵ Guttenberg, Fußnoten, S. 125. Der Vorschlag von Strauß erfolgte, obwohl Guttenberg einer der schärfsten Gegner von Strauß gewesen sein soll, vgl. Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik, S. 440. Zu Konflikt und Versöhnung zwischen den beiden vgl. u. a.: Wirz, Guttenberg, S. 242–283; Strauß empfahl Guttenberg, da er der CSU über ihn eine Einwirkungsmöglichkeit in der Außenpolitik verschaffen wollte, vgl. Middendorf, Politik, S. 86f.

¹⁶⁶ Hinrichs, Staatssekretär, S. 18.

¹⁶⁷ Wirz, Guttenberg, S. 92f., 214, 224, 449, 452 u. 465.

¹⁶⁸ Guttenberg, Fußnoten, S. 124.

¹⁶⁹ Wirz, Guttenberg, S. 465. Dies bezeichnete Guttenberg auch als eine seiner Aufgaben, vgl. Guttenberg an Stücklen, 12. 10. 1967, ACSP, CSU-LG, 5. WP/115.

¹⁷⁰ Guttenberg, Fußnoten, S. 82. Diese Meinung vertrat ferner Strauß, vgl. Strauß an Guttenberg, 10. 4. 1967, ACSP, NL Strauß, BMF/335.

¹⁷¹ Gassert, Kiesinger, S. 532.

¹⁷² Strauß an Guttenberg, 10. 4. 1967, ACSP, NL Strauß, BMF/335: „Die Vorstandschaft der Landesgruppe der CSU erhebt nach wie vor schwerwiegende Bedenken gegen Ihre Ernennung.“ Vgl. auch: Geiger, Atlantiker gegen Gaullisten, S. 475f.

tigefragen. Weil nun aber das Plenum der Landesgruppe am 10. April 1967 mit der Sache befasst werden soll, werden diese ‚Argumente‘ dort wohl keine entscheidende Rolle spielen.“¹⁷³ Anstelle Guttenbergs wollte die CSU Richard Jaeger ins Bundeskanzleramt entsenden, weil dieser bei der Kabinettsbildung ohne Ministeramt geblieben war.¹⁷⁴ Neben ihm waren der Strauß-Vertraute Friedrich Zimmermann im Gespräch sowie Walter Althammer, Maria Probst, Leo Wagner¹⁷⁵ und Will Rasner. Letzterer wurde aufgrund seiner engen Verbindung zu Barzel von Kiesinger abgelehnt.¹⁷⁶

Nicht nur aus den Reihen der CSU gab es Stimmen gegen Guttenbergs Berufung, auch die Gegner einer Großen Koalition in der CDU lehnten ihn ab.¹⁷⁷ Darüber hinaus waren einige Atlantiker gegen den Gaullisten Guttenberg.¹⁷⁸ Seine Berufung sei für alle Hauptstädte ein negatives Zeichen – mit Ausnahme von Paris. Es war aber gerade der Gedanke, Paris ein deutliches Signal zu geben, der zur Berufung Guttenbergs beitrug. Nach einer Zeit betont proamerikanischer Politik sollte die Berufung des Gaullisten ein Versöhnungszeichen für Paris sein.¹⁷⁹ Kiesinger beharrte auf Guttenberg,¹⁸⁰ und als dann noch Strauß zugunsten Guttenbergs intervenierte,¹⁸¹ konnte dieser am 12. April 1967 wie die anderen Parlamentarischen Staatssekretäre die Ernennungsurkunde entgegennehmen.¹⁸²

Die Stelle im Bundeskanzleramt kann als ein später Lohn für Guttenbergs jahrelangen und allen Widrigkeiten trotzens Einsatz für ein befristetes Regierungsbündnis von Union und SPD¹⁸³ angesehen werden.¹⁸⁴ Mit Guttenberg wollte man das konservative Gegengewicht zum sozialdemokratischen Außenminister Brandt, der auf Bewegung in der Ostpolitik drängte, verstärken und ein Zeichen geben, dass man keineswegs die Westbindung auflösen werde.¹⁸⁵

Guttenberg bezeichnete sich selbst als „politisch-parlamentarischen Gehilfen des Regierungschefs“,¹⁸⁶ dessen Aufgabe es war, den Kontakt mit dem Parlament, mit

¹⁷³ Guttenberg an Kiesinger, 17.3.1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/170.

¹⁷⁴ *Der Spiegel* vom 12.12.1966, S.47.

¹⁷⁵ Bischoff, Die außenpolitische Konzeption, S.249; *Der Spiegel* vom 24.4.1967, S.52; *Das Handelsblatt* vom 22.12.1966, S.1.

¹⁷⁶ Telefonat mit dem Chef am 24.3.1983, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305.

¹⁷⁷ Czaja, Unterwegs zum kleinsten Deutschland?, S.299.

¹⁷⁸ Bei weiten Teilen der CDU war Guttenberg aber gut gelitten. Bei einem Guttenberg drohenden Parteiausschlussverfahren im Jahr 1962, aufgrund der an der Partei vorbei sondierten Koalitionsgespräche mit Wehner und der SPD, boten ihm Freunde aus der CDU einen Wahlbezirk auf CDU-Territorium und „Asyl“ bei den Christdemokraten an, vgl. Wirz, Guttenberg, S.247.

¹⁷⁹ Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S.131.

¹⁸⁰ Besprechung bei Bundeskanzler Kiesinger am 27.1.1967, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243; Guttenberg, Fußnoten, S.125.

¹⁸¹ Strauß an Stücklen, 10.4.1967, ACSP, NL Strauß, BMF/335.

¹⁸² BArch, NL Guttenberg, N 1397/191.

¹⁸³ Vgl. auch: Leugers-Scherzberg, Wandlungen des Herbert Wehner, S.329-339.

¹⁸⁴ Wirz, Guttenberg, S.464f. Guttenberg selbst bezeichnete sich „seit langem als Anhänger der Großen Koalition“, vgl. Handschriftliche Notizen vom 24.2.1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/32.

¹⁸⁵ Bischoff, Konzeption, S.250; Wrangel, Bundestag, S.112.

¹⁸⁶ Interview mit dem *Bayernkurier* im April 1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/14.

der eigenen Fraktion,¹⁸⁷ mit dem Koalitionspartner SPD¹⁸⁸ und mit den Kirchen¹⁸⁹ zu gewährleisten. Seine Amtsbezeichnung sei „Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundeskanzler“ und nicht „im Bundeskanzleramt“, deshalb müsse er ständig für das Gespräch mit dem Bundeskanzler bereitstehen, meinte er.¹⁹⁰ Seine Rolle sah er dabei vor allem darin, den Kanzler außenpolitisch zu beraten – besonders in den deutsch-französischen und deutsch-US-amerikanischen Beziehungen.¹⁹¹ Deshalb instruierte Kiesinger den für Außenpolitik zuständigen Abteilungsleiter, Horst Osterheld, er solle direkt mit Guttenberg zusammenarbeiten und weniger mit ihm. Osterheld nannte daraufhin Guttenberg den „gewissermaßen außenpolitischen Staatssekretär im Bundeskanzleramt“.¹⁹² Die Zusammenarbeit zwischen Kanzler und Parlamentarischem Staatssekretär funktionierte reibungslos.¹⁹³

Die Bewertungen des Nutzens oder Nachteils Guttenbergs für Kiesinger und somit für den Erfolg der Regierung gehen auseinander. Auf der einen Seite wurde in Guttenberg eine Unterstützung für Kiesinger gesehen. Carstens bestätigte die wichtigen Funktionen, die sein Kollege innerhalb des Bundeskanzleramtes erfüllte.¹⁹⁴ Guttenberg hielt den Kontakt zum Parlament, zur CDU/CSU-Fraktion und zur SPD aufrecht. Kiesinger bezeichnete seinen Parlamentarischen Staatssekretär als „eine große Hilfe“.¹⁹⁵ Andererseits wurde betont, dass es Guttenberg im politischen Alltag der Koalition nicht gelang, über den eigenen Schatten zu springen und sich mit der Rolle eines Vermittlers zwischen dem Kanzler und dessen Amt einerseits und den Mehrheitsfraktionen andererseits zufriedenzugeben.¹⁹⁶ Guttenberg vermochte deshalb Kiesinger nicht in dem gewünschten Maße¹⁹⁷ bei der Informationszufuhr aus Parlament und Parteien zu unterstützen. Die Unionsfraktion war unzufrieden mit der Kontaktpflege.¹⁹⁸ Die Kontroverse um die Be-

¹⁸⁷ So schrieb er beispielsweise an Barzel, er hoffe auf eine „enge und harmonische Zusammenarbeit“, vgl. Guttenberg an Barzel, 18.4.1967, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-274/3. Für Kiesinger verfasste er deshalb Entwürfe für eine Erklärung vor der Fraktion, z. B. Entwurf vom 25.6.1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/91.

¹⁸⁸ Kiesinger bat Guttenberg einmal bezüglich einer öffentlichen Forderung der FDP nach einer Regierungserklärung zu den Ergebnissen der deutsch-französischen Konsultationen, mit den Koalitionsebenen Kontakt aufzunehmen, vgl. Vermerk Neusels für Guttenberg vom 2.10.1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/91.

¹⁸⁹ Entsendung des deutschen Botschafters in den Vatikan, Gespräch mit Weihbischof Heinrich Tenhumberg am 27.1.1969, Vermerk Guttenbergs für Kiesinger, BArch, NL Guttenberg, N 1397/90.

¹⁹⁰ Interview mit der *Rheinpfalz* von 1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/14.

¹⁹¹ Vorschläge zur Gesprächsführung beim Gespräch mit US-Präsident Johnson, vgl. Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 12.8.1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/90; vgl. auch: Kiesinger an Guttenberg, 31.5.1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/93.

¹⁹² Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, Eintragungen vom 19. u. 26.4.1967, S.102, ACDP, NL Osterheld, 01-724.

¹⁹³ Wrangel, Bundestag, S.112.

¹⁹⁴ Carstens, Erinnerungen, S.358.

¹⁹⁵ Gespräch Jost Küppers mit Kiesinger am 17.11.1980, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305.

¹⁹⁶ Middendorf, Politik, S.89.

¹⁹⁷ Vgl. die oben bereits angeführten Äußerungen Kiesingers, zitiert nach: *Der Spiegel* vom 5.6.1967, S.38.

¹⁹⁸ Treffen Kiesingers mit den Abgeordneten Wörner u. Stark am 1.12.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009; PPP vom 20.2.1968.

rufung Guttenbergs hatte bereits deutlich gemacht, dass er nicht der geeignete Kandidat war, um den Kontakt zur CDU/CSU-Bundestagsfraktion aufrechtzuerhalten. Kiesinger selbst hielt es allerdings für wichtiger, jemanden an seiner Seite zu haben, der verlässlich war, gemeinsame außenpolitische Auffassungen vertrat und ein gutes Verhältnis zu Wehner hatte.

Die Zusammenarbeit zwischen Knieper und Guttenberg war ebenfalls unproblematisch. Knieper hatte wenig Erfahrung im außenpolitischen Bereich. Deshalb kam es nicht zu Konflikten. Obwohl Knieper die Kontaktpflege zum Parlament oblag, liefen die Geschehnisse im Bundestag an ihm vorbei. Diese Aufgabe war Guttenberg übertragen worden.¹⁹⁹ Erst als Knieper immer öfter von Kiesinger übergangen und vom Informationsfluss abgeschnitten wurde,²⁰⁰ während Kiesingers Vertrauen in Guttenberg weiterhin bestand, fühlte er sich durch diesen an die Wand gespielt.²⁰¹

Nach dem Wechsel von Knieper zu Carstens änderte sich an dem Verhältnis zwischen Parlamentarischem und beamtetem Staatssekretär im Kanzleramt nichts.²⁰² Obwohl Carstens 1966 gegen die Einführung von Parlamentarischen Staatssekretären gewesen war, hat er mit Guttenberg „eng und vertrauensvoll zusammengearbeitet“.²⁰³ Als erste Amtshandlung bezeichnete Carstens seinen Antrittsbesuch bei Guttenberg. Nachdem sich beide vorher wegen außenpolitischer Diskrepanzen bekämpft hatten, galt es nun, an einem Strang zu ziehen.²⁰⁴ Dies funktionierte, und Carstens schrieb, dass sie nachher sogar Freunde wurden. Sie unterrichteten sich gegenseitig über alle wichtigen und den anderen betreffende Vorgänge.²⁰⁵ Umgekehrt lobte Guttenberg Carstens mit den Worten, dieser sei ein „hervorragender Könnner“.²⁰⁶ Zwischen den beiden Staatssekretären im Kanzleramt habe es nie „Kooperationsprobleme“ gegeben.²⁰⁷ Das umfangreiche Betätigungsfeld Guttenbergs wurde unter Carstens institutionalisiert und abgegrenzt, so dass Kompetenzkonflikte mit einzelnen Abteilungen, wie sie in Kniepers Amtszeit aufgetreten waren, vermieden wurden.²⁰⁸

Neben den Staatssekretären war der Persönliche Referent als Kiesingers engster Mit- und Zuarbeiter im Kanzleramt von besonderer Wichtigkeit. Unter Kiesinger hatte diese Stelle der Regierungsdirektor (später Ministerialrat) Hans Neusel inne. Carstens bezeichnete ihn als den „guten Geist des Hauses“, der „über alles Be-

¹⁹⁹ Kralewski, Bundesregierung und Bundestag, S. 432.

²⁰⁰ Interview des Verfassers mit Neusel am 18. 8. 2004.

²⁰¹ PPP vom 18. 7. 1967.

²⁰² Kralewski, Bundesregierung und Bundestag, S. 432.

²⁰³ Carstens, Politische Führung, S. 166f.

²⁰⁴ Zum Verhältnis Carstens-Guttenberg vgl. Szatkowski, Carstens, S. 166.

²⁰⁵ Carstens, Erinnerungen, S. 354; Schäfer, Der Parlamentarische Staatssekretär, S. 43. So besprach Carstens auch die Organisationsneugliederung des Bundeskanzleramtes mit Guttenberg, vgl. Vermerk von Carstens für Guttenberg vom 15. 5. 1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/93. Zu den vorausgegangenen Streitigkeiten vgl. Gassert, Kiesinger, S. 535.

²⁰⁶ *Der Spiegel* vom 10. 6. 1968, S. 24.

²⁰⁷ Guttenberg, in: Nuscheler/Steffani, Umfrage, S. 35; vgl. auch: Vermerke von Carstens für Guttenberg vom 28. 8. 1968 u. 26. 9. 1968, BArch, BKA, B 136/3752; Vermerk Guttenbergs für Carstens vom 23. 4. 1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/93.

²⁰⁸ *Der Spiegel* vom 10. 6. 1968, S. 25; Echtler, Einfluß und Macht, S. 223.

scheid wusste, absolut loyal war und eine enorme Arbeitskraft“ besaß.²⁰⁹ Dass Carstens Neusel schätzte, zeigt sich daran, dass er ihn später, als CDU/CSU-Fraktionsvorsitzender, von Kiesinger als Persönlichen Referenten übernahm und nach seiner Wahl zum Bundespräsidenten zum Staatssekretär des Präsidialamtes ernannte.

Hans Neusel war seit 1963 Persönlicher Referent von Kanzleramtschef Ludger Westrick gewesen und nach dem Regierungswechsel zunächst im Büro des neuen Staatssekretärs geblieben. Bereits Ende 1966 kamen die Abteilungsleiter zu Knieper und sagten ihm, dass das Kanzleramt aufgrund des Amtsstils des neuen Bundeskanzlers zu stark durcheinandergeraten sei.²¹⁰ Da Knieper ebenfalls neu sei, schlugen sie ihm vor, dem Kanzler Neusel als Persönlichen Referenten zu empfehlen. Für Abteilungsleiter Horst Osterheld war von vorneherein nur Neusel als Persönlicher Referent für Kiesinger in Betracht gekommen, „weil es keinen besseren“ gebe. Osterheld schrieb in sein Tagebuch, der Anfang sei im Kanzleramt „furchtbar“ gewesen und habe „viel Zeit und Kraft gekostet“, weil Kiesinger nicht sofort Neusel zum Persönlichen Referenten berufen habe.²¹¹ Kiesinger fragte dann Westrick nach dessen Meinung zu Neusel. Weil sein erster Eindruck von dem „jungen Mann“ nicht gerade positiv war, wollte sich Kiesinger ein Bild von seinem möglichen engsten Mitarbeiter machen. Westrick empfahl ihm Neusel,²¹² der daraufhin am 9. Januar 1967 Kiesingers Persönlicher Referent wurde.²¹³ Kiesinger bereute seine Entscheidung nicht.²¹⁴ Als Kniepers Stern im Kanzleramt immer mehr sank, wurde Neusel quasi Staatssekretär und fungierte bis zur Berufung des neuen Leiters als Chef.²¹⁵

Bis zur Ernennung Neusels hatte Kiesinger zunächst den letzten Persönlichen Referenten Erhards, Oberst Gerhard Stamp, übernommen.²¹⁶ Obwohl Stamp ein intelligenter und aufgeschlossener Mann war, stellte sich schnell heraus, dass zwischen ihm und Kiesinger „die Chemie nicht stimmte“.²¹⁷ Daraufhin übernahm

²⁰⁹ Carstens, *Erinnerungen*, S. 359.

²¹⁰ Zum Amtsstil Kiesingers vgl. Kap. II.2.

²¹¹ Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, Eintragungen vom 3. u. 23. 12. 1966, in: Osterheld, *Innenansichten der Macht*, S. 38f.; Interview des Verfassers mit Neusel am 18. 8. 2004. Neusel war bereits unter Westrick als fleißiger und kompetenter „Aktienstudierer“ bekannt gewesen, vgl. *Der Spiegel* vom 6. 6. 1966, S. 40.

²¹² Vgl. die plastische Schilderung in: *Der Spiegel* vom 11. 6. 1979, S. 31.

²¹³ Zum Aufgabenkatalog vgl. Knieper an Stamp/Neusel/Dossmann, 9. 1. 1967, PA Neusel. Der im Schreiben Kniepers erwähnte Ulrich Dossmann war bereits unter Erhard Leiter des Ref. Z4 gewesen, in welchem die Eingaben und Petitionen aus der Bevölkerung an den Bundeskanzler bearbeitet wurden, vgl. Interview des Verfassers mit Neusel am 18. 8. 2004. Zur Berufung Neusels vgl. Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, Eintragung vom 7. 1. 1967, S. 23, ACDP, NL Osterheld, 01-724.

²¹⁴ Henkels, *Lokaltermin in Bonn*, S. 101. Kiesinger lobte im Gespräch mit Bruno Kaiser am 22. 1. 1982 Neusel ausdrücklich als einen „Glücksfall“, Gesprächsnotiz, S. 19, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

²¹⁵ Gassert, Kiesinger, S. 530; Henkels, *Der Kanzler hat die Stirn gerunzelt*, S. 68.

²¹⁶ Stamp war vor seiner Berufung zum Persönlichen Referenten in der Unterabteilung Ia (militärische Sachgebiete) im Kanzleramt tätig gewesen, vgl. *Organisation des Bundeskanzleramtes*, in: *Der Spiegel* vom 6. 6. 1966, S. 34.

²¹⁷ Gespräch Bruno Kaisers mit Neusel am 5. 8. 1980, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305.

Stamp die Leitung des Kanzlerbüros,²¹⁸ bis Kiesinger Ende des Jahres 1967 mit Friedrich Ruth einen ihm geeigneter erscheinenden Büroleiter berief. Ruth war als Vortragender Legationsrat Mitarbeiter der deutschen Botschaft in Washington gewesen. Er kannte die Familie Kiesinger, vor allem Kiesingers Tochter Viola, die in Washington lebte.²¹⁹ Der neue Büroleiter war wie Kiesinger Schwabe. Deshalb existierten Anknüpfungspunkte, als sich beide 1963 in Washington kennenlernten. Ruth nahm in Neusels Abwesenheit dessen Vertretung wahr und wurde von Alex Möller als „stellvertretender Persönlicher Referent“ Kiesingers bezeichnet.²²⁰

Organisation und Effizienzbewertung

Jeder Chef des Bundeskanzleramtes hat bisher die Organisationsstruktur seinen Vorstellungen und den Bedürfnissen des Bundeskanzlers anzupassen versucht und das Amt umstrukturiert.²²¹ Die Kontrolle über die Effizienz seines Hauses war für den Staatssekretär sehr wichtig, weil davon der Erfolg seiner Arbeit und vor allem der seines Vorgesetzten abhing.²²² Willy Brandt hielt diese Umstrukturierung nach der Regierungsübernahme für dringend nötig. Gemessen an der Ordnung des Bundeskanzleramtes sei die „so oft und heftig beklagte“ Organisation des Erich-Ollenhauer-Hauses eine „Musterordnung“.²²³ Kiesinger sah dies wie sein Vizekanzler. Nach Erhards und Westricks Unvermögen, das Kanzleramt zu steuern,²²⁴ zielte Kiesingers ganzes Bemühen darauf ab, diesen Apparat wieder in den Griff zu bekommen.²²⁵

²¹⁸ Zum Aufgabenkatalog vgl. Knieper an Stamp/Neusel/Dossmann, 9.1.1967, PA Neusel. Auch Oberst Stamp fungierte weiterhin nebenbei als Persönlicher Referent Kiesingers und begleitete in dieser Funktion den Bundeskanzler auf Reisen, vgl. Kiesingers Besuch in Hamburg anlässlich der Jahrestagung des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger am 19.9.1967, Vermerk der Senatskanzlei Ref. C III für Weichmann vom 12.9.1967, StA FHH, Senatskanzlei II/4708; ferner war Stamp Verbindungsmann des Kanzleramtes zum Verteidigungsministerium, so Kroegel, Einen Anfang finden!, S.35 Anm. 72.

²¹⁹ Organisationsplan des Bundeskanzleramtes, Bundeshaushaltsplan 1969, BArch, BKA, B 136/4102; Interview des Verfassers mit Neusel am 18.8.2004.

²²⁰ Gespräch Bruno Kaisers mit Friedrich Ruth am 15.3.1982, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009; Möller an Brandt/Nau/Schmidt/Wehner, 11.4.1968, AdsD, WBA, A11.4/8. In der Zwischenzeit war noch ein anderer Schwabe, Kiesingers ehemaliger Persönlicher Referent Ansgar Schwarzwälder aus Ministerpräsidententagen, im Gespräch gewesen, vgl. *Der Spiegel* vom 25.9.1967, S.188.

²²¹ Müller-Rommel/Pieper, Bundeskanzleramt, S.6.

²²² Echtler, Einfluß und Macht, S.134.

²²³ Brandt in der SPD-Präsidiumssitzung am 11.1.1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV. Das Erich-Ollenhauer-Haus war die Bonner Parteizentrale der SPD.

²²⁴ Vgl. u. a.: *Der Spiegel* vom 5.6.1967, S.38; PPP vom 28.12.1967; Sontheimer, Grundzüge, S.160.

²²⁵ Mehrere Autoren beklagten, das Bundeskanzleramt funktioniere nicht richtig. So schrieb Gross, der Aufbau des Kanzleramtes weise keine erkennbare Gliederung auf, sondern stelle sich als „Akkumulation von Referaten“ dar, vgl. Dem Kanzler ins Stammbuch. Wir werden nach mittelalterlichen Methoden regiert, in: *Die Zeit* vom 2.12.1966, S.9. Wilhelm Hennis meinte in der FAZ vom 28.10.1966, S.5, das Bundeskanzleramt sei vernachlässigt worden und würde den Bundeskanzler nicht mehr darüber informieren, was in den Ressorts vorgehe.

Die kaum verhüllte Unzufriedenheit des neuen Kanzlers mit seinem relativ kleinen Beamtenapparat und mit dessen Arbeitsweise fand einigen Niederschlag in der Tagespresse.²²⁶ Als Grund dieses Unbehagens kann angenommen werden, dass das Amt nicht mehr den Anforderungen entsprach. Auch Schmidt äußerte in seiner ersten Zwischenbilanz der Großen Koalition vor der SPD-Fraktion, dass das Bundeskanzleramt personell und organisatorisch relativ langsam in Gang komme. Es müsse nunmehr rasch arbeitsfähig werden.²²⁷

Kiesinger hatte von seinem Amt die Vorstellung, dass es von einer „Kontrollbehörde“ in einen „Kristallisationspunkt guter, positiver Ideen“ umzuwandeln sei. Es solle ihm „ohne hektische Betriebsamkeit mit der Ruhe eines Rolls-Royce-Motors“²²⁸ durch Auswahl und Aufbereitung der Informationen aus Bundesregierung, Parlament, Parteien und Presse und durch die Erstellung von Analysen und Alternativen die notwendigen Entscheidungshilfen liefern.²²⁹ Außerdem sollten die Ministerien vom Kanzleramt Anregungen erhalten und die „oft auseinanderstrebenden Ressorts“ koordiniert werden.²³⁰

So ging der neue Chef des Bundeskanzleramtes daran, unter Rücksprache mit zwei seiner Vorgänger, Hans Globke und Ludger Westrick, die Regierungszentrale umzustrukturieren. Der „Novize im Kanzleramt“ schnitt die Abteilungen durch zahlreiche Referatsverschiebungen und eine neue Ordnung ganz auf Kiesingers Ansprüche zu.²³¹ Der Leiter einer aufgelösten Abteilung, Karl Hohmann, wechselte ins Bundespresseamt.²³² Ministerialdirektor Hohmann war der Einzige, der von Kiesinger in die „politische Wüste“ geschickt wurde,²³³ weil er im Kanzleramt der wichtigste Mitarbeiter des bisherigen Bundeskanzlers Erhard gewesen war.²³⁴ Hohmann konnte ausgewechselt werden, da er nur mit Ministerialdirektor

²²⁶ Schröder, Carstens soll das Kanzleramt regieren, in: *Die Welt* vom 21. 9. 1967, S. 3; Kiesinger im Interview, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 5. 12. 1966, S. 3. Kiesinger beschwerte sich, das Amt sei personell nicht genügend ausgerüstet, vgl. Informationsgespräch Kiesingers mit Hörfunk-Journalisten am 20. 3. 1969, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/2. Im Bundeskanzleramt existierten Posten für 10 B-, 49 A13-16- und 67 A2-12-Stellen, zusammen also 126 Beamte der verschiedenen Dienstgruppen, dazu kamen noch 77 Angestellte und 29 Arbeiter, vgl. Einzelplan 04 des Bundeshaushalts für 1967, S. 5f., BArch, BKA, B 136/4099.

²²⁷ Schmidt in der SPD-Fraktionssitzung am 11. 4. 1967, Protokoll, Anhang, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/59.

²²⁸ *Der Spiegel* vom 5. 6. 1967, S. 38.

²²⁹ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 218.

²³⁰ Kiesinger im Hintergrundgespräch mit Hans-Werner Graf Finck von Finckenstein am 5. 12. 1966, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/1.

²³¹ *Der Spiegel* vom 5. 6. 1967, S. 38. Zur Organisation unter Knieper vgl. Knoll, Bonner Bundeskanzleramt, S. 150-157.

²³² Dort hatte Hase für ihn eine passende Stelle finden sollen, vgl. PPP vom 9. 1. 1967.

²³³ Behrendt, Bundeskanzleramt, S. 44; Klein, „Auf den Weihnachtsmann schießt man nicht“, S. 51f.

²³⁴ Zu Hohmann vgl. Krugmann, Maßanzug aus zweiter Hand. Idealistische Reformvorstellungen – harter politischer Alltag, in: *Der Volkswirt* vom 30. 9. 1966, S. 1937-1939, hier: S. 1938; Hohmann führte die „Brigade Erhard“ an – so wurden Erhards engste Vertraute genannt, vgl. Ackermann, Mit feinem Gehör, S. 42 – und war Leiter des Kanzlerbüros gewesen, vgl. Organisation des Bundeskanzleramtes, in: *Der Spiegel* vom 6. 6. 1966, S. 34.

Werner Krueger zu tauschen brauchte und auch dessen Amt direkt dem Bundeskanzler unterstand.²³⁵

Einen erneuten Umbau erlebte das Bundeskanzleramt unter Karl Carstens im Frühjahr 1968.²³⁶ Ziel war erneut eine größere Effektivität. Carstens gedachte sie durch Straffung der Dienstwege sowie Konzentration und gleichmäßige Belastung der Abteilungen zu erreichen.²³⁷ Weil durch die Reformen Kniepers weder eine klare Kompetenzabgrenzung noch ein reibungsloser Geschäftsablauf gelungen war, war der Umbau notwendig geworden.²³⁸ Nach den Knieper'schen Veränderungen fasste das neue Organisationsstatut die Referate entsprechend ihren Aufgabengebieten „logisch“ zusammen. Das hatten zum Teil persönliche Rücksichten bislang verhindert.²³⁹ Ministerialdirigent Günter Bachmann, Leiter der für Sicherheitsfragen zuständigen Unterabteilung, wechselte in der Folge vom Kanzleramt ins Innenministerium.²⁴⁰ Solche freiwilligen Wechsel kamen Carstens gelegen. Er wollte neue Mitarbeiter seiner Wahl ins Bundeskanzleramt holen und konnte dies nur, wenn Altgediente Platz machten.²⁴¹ Kiesinger hatte bereits versucht, alle Beamten ab dem Rang eines Ministerialrats zu politischen Beamten zu machen, um einen personellen Wechsel zu ermöglichen, war aber mit diesem Vorstoß gescheitert.²⁴²

Carstens lag die Koordinierung innerhalb des Hauses am Herzen, weswegen er wöchentliche Konferenzen mit den Abteilungsleitern und den zwanzig Referenten einführte. Montagvormittags hielt er zuerst die Referentenbesprechungen ab, da-

²³⁵ Jahn an Brandt, 21.2.1967, AdsD, WBA, A7/16. Nach seiner Zeit im Bundespresseamt sollte er Botschafter in Paris werden, vgl. Vermerk für Carstens vom 8.7.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

²³⁶ Schreiben von Carstens an Krueger, 15.5.1968, in welchem von der gerade laufenden Neuorganisation die Rede war, vgl. BArch, BKA, B 136/3751. Beschlossen wurde der Umbau im Juli 1968, vgl. Carstens an Kiesinger, 9.7.1968, BArch, NL Carstens, N 1337/588. Gültig wurde der neue Organisationsplan durch die Hausmitteilung 9/68 vom 20.8.1968, vgl. Die Bundesministerien 1949-1999, S.533. Zur Organisation unter Carstens vgl. Knoll, Bonner Bundeskanzleramt, S.157-162; Carstens, Erinnerungen, S.358. Vgl. auch die Entwürfe der Neuorganisation des Bundeskanzleramtes vom 22.2.1968 u. 8.3.1968, BArch, NL Carstens, N 1337/586.

²³⁷ *Der Spiegel* vom 10.6.1968, S.24; Fehrenbach, Drei Säulenheilige stützen das Palais Schaumburg, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 21.8.1968, S.3.

²³⁸ Echter, Einfluß und Macht, S.223.

²³⁹ *Der Spiegel* vom 14.8.1967, S.25, u. vom 10.6.1968, S.25.

²⁴⁰ Vgl. auch: Carstens an Benda, 18.6.1968, BArch, BKA, B 136/3750. Kiesinger lobte Bachmann gegenüber Benda in einem Schreiben vom 19.6.1968 in den höchsten Tönen und meinte, er würde auf ihn nur wegen der Wichtigkeit der Aufgabe verzichten, vgl. ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001. Nach langem Zögern übernahm der Innenminister Bachmann, vgl. Benda an Kiesinger, 5.7.1968, BArch, Bestand Benda, N 1564 MD/16545; Barzel an Kiesinger, 27.2.1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002.

²⁴¹ *Der Spiegel* vom 14.8.1967, S.25, u. vom 10.6.1968, S.25.

²⁴² Echter, Einfluß und Macht, S.223f.; Eschenburg, Proporz im Kanzleramt?, in: *Die Zeit* vom 1.9.1967, S.9. Hans-Dietrich Genscher behauptete, er „könnte den Kollegen der CDU auf jeden Fall bestätigen, daß Beamte im Bundeskanzleramt beim Kanzlerwechsel 1966 anders beschäftigt worden sind, als das vorher der Fall war“. (StenB BT, 6. WP, 8. Sitzung am 5.11.1969, S.249C.) Von solchen Fällen ist allerdings – bis auf den genannten Hohmann – nichts bekannt.

nach folgte die Sitzung mit den Abteilungsleitern, um die mittwochs stattfindende Kabinettsitzung vorzubereiten.²⁴³

Kanzler Kiesinger war – wie bereits beschrieben – kein Freund „einsamer Entschlüsse“.²⁴⁴ Er führte daher zur besseren Abstimmung der Regierungspolitik und der Arbeit im Palais Schaumburg Lagebesprechungen ein. In der „Kleinen Lage“ wurden täglich Berichte und Mitteilungen aus allen Gebieten der Staatstätigkeit vorgetragen und diskutiert. Sie ging seit Beginn des Jahres 1967 aus dem zehnmütigen morgendlichen Pressevortrag hervor²⁴⁵ und fand unter der Woche morgens um 8.30 oder 9.00 Uhr im Kanzlerbungalow statt²⁴⁶. Ein ganz wesentlicher Vorteil dieser Lagebesprechung bestand darin, dass viele wichtige Personen „ohne große Schreibereien“ informiert wurden und sich abstimmen konnten.²⁴⁷ Zu ihr kamen der Chef des Bundeskanzleramtes, die beiden Chefs des Presse- und Informationsamtes, der Leiter des Kanzlerbüros, die drei Abteilungsleiter, hin und wieder der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes²⁴⁸ und der Chef des Bundesnachrichtendienstes zusammen²⁴⁹. Ferner wurde der Verbindungsmann zwischen Bundeskanzleramt und Presseamt, Franz Hange, eingeladen.²⁵⁰ Jeder dieser engsten Berater Kiesingers sagte offen seine Meinung. Ihm ging es bei diesen Treffen um Tendenzen, die sich in den großen Tageszeitungen abzeichneten.²⁵¹ Der Kanzler forderte darüber hinaus langfristige Analysen.²⁵² Die „Kleine Lage“ war Kiesingers eigentliche Informationszentrale.

Die „Kleine Lage“ wurde ergänzt durch die einmal wöchentlich stattfindende „Große Lage“, die jeden Donnerstagmorgen²⁵³ in einem größeren Kreis im Klei-

²⁴³ Tischkalender von Carstens für 1968, BArch, NL Carstens, N 1337/597. So hatte er es auch schon im Verteidigungsministerium gehalten, vgl. Tischkalender von Carstens für 1967, BArch, NL Carstens, N 1337/596.

²⁴⁴ Diehl, Kiesinger, S. 200.

²⁴⁵ Bereits im Januar 1967 gab es eine regelmäßige Presseschau mit Vorträgen von Hase, Ahlers und einem weiteren Vertreter des BPA, vgl. *General-Anzeiger* vom 14./15. 1. 1967, S. 4. Diese Morgenvorträge fanden zu Beginn nicht jeden Tag statt. Als Kiesinger vom Kanzleramt in den Bungalow umzog, wurde es problematischer, vgl. Aufzeichnungen vom 6. 1., 19. 5. u. 15. 6. 1967, BArch, B 145/3990. *Der Spiegel* schrieb am 15. 1. 1968, S. 16, diese Lagebesprechung sei aus der Nahostkrise (6-Tage-Krieg im Juni 1967) hervorgegangen.

²⁴⁶ Interview des Verfassers mit Neusel am 18. 8. 2004.

²⁴⁷ *Der Spiegel* vom 15. 1. 1968, S. 16; vgl. auch: Carstens, Politische Führung, S. 192.

²⁴⁸ Hier war wahrscheinlich der Parlamentarische Staatssekretär gemeint, vgl. Brandt an Kiesinger, 1. 2. 1969. Der Außenminister bat den Bundeskanzler, dass Jahn die Möglichkeit erhalten solle, an den Lagebesprechungen [handschriftlich daneben geschrieben: „nach Ansicht von Herrn Neusel „kleine Lage“] teilzunehmen. Brandt dazu weiter: „Ich verspreche mir davon nicht nur gelegentlichen Nutzen zu meiner Unterrichtung, nicht nur auf außenpolitischem Gebiet, sondern glaube auch, daß Herr Jahn seinerseits dadurch besser in der Lage wäre, einen Beitrag zu der gerade in den nächsten Monaten so wichtigen, möglichst engen Zusammenarbeit zwischen uns zu leisten.“ (BArch, NL Carstens, N 1337/590.)

²⁴⁹ Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 399.

²⁵⁰ *Der Spiegel* vom 14. 10. 1968, S. 32. Hange war ebenfalls für die Parteiarbeit des Kanzlers zuständig, vgl. Vermerk Hanges für Kiesinger, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-104/2.

²⁵¹ *Der Spiegel* vom 14. 10. 1968, S. 32.

²⁵² Osterheld an Carstens, 22. 10. 1968, BArch, BKA, B 136/4102.

²⁵³ Ref. III A/2 an Carstens, 9. 12. 1968, BArch, BKA, B 136/4802.

nen Kabinetssaal tagte. Teilnehmer waren außer dem Bundeskanzler der Chef des Bundeskanzleramtes, die Abteilungsleiter, die beiden Pressesprecher, der Staatssekretär im Verteidigungsministerium, begleitet von einem Offizier der Unterabteilung S II (Feindnachrichten und Abwehrfragen), ein Staatssekretär aus dem Auswärtigen Amt und die Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes und Bundesamtes für Verfassungsschutz.²⁵⁴ Diese Lagebesprechung war in erster Linie zur Unterrichtung des Kanzlers über außen- und sicherheitspolitische Fragen eingerichtet worden.²⁵⁵ Ab Ende 1968 fand sie nach Sachgebieten geordnet statt. Die „Große Lage“ konnte andauern, wenn Kiesinger sie bereits verlassen hatte.²⁵⁶ Der Kanzler charakterisierte diese Runde als Versuch, die Erkenntnisse der Nachrichtendienste als „Quellenmaterial in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen“.²⁵⁷ Er reagierte häufig auf einen Vortrag, weswegen die Lagebesprechungen eine über die reine Information hinausgehende richtungweisende Bedeutung bekommen konnten. In ihnen wurden vielfach Beschlüsse gefasst oder wichtige Elemente künftiger Entscheidungen vorläufig festgelegt.²⁵⁸

Ein Teilnehmer der Besprechungen, Günter Diehl, charakterisierte die „Lagen“ als ein „vorzügliches und durch nichts zu ersetzendes Gremium“ zur gegenseitigen Unterrichtung und zur Meinungsbildung wichtiger Akteure. Sie hätten sich als effizientes Führungsinstrument des Bundeskanzlers bewährt. Es sei „sehr leger“ zugegangen, und es habe den einen oder anderen Ausflug in Philosophie, Literatur, Geschichte und Religion gegeben, der immer der Analyse und der Beschlussfassung dienlich gewesen sei.²⁵⁹ Osterheld bestätigte dies und schrieb, dass sie intern die „Kleine Lage“ das „petit lever“ und die Große das „grand lever“ nannten – „in etwas spöttischer Anlehnung an die zeremonielle Institution Ludwigs XIV.“. Dabei seien die Lagen aber unentbehrliche Führungsinstrumente gewesen.²⁶⁰

Neben den Lagebesprechungen wurde eine weitere Neuerung im Kanzleramt eingeführt. Ende des Jahres 1966 machte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in einem Gutachten den Vorschlag, einen Stab einzurichten, der den Regierungschef dabei unterstützen sollte, Konzepte zur Ausübung seiner Richtlinienkompetenz zu erarbeiten. Kiesinger nahm diesen Vorschlag auf, zumal er sich davon gleichzeitig ein besseres Ansehen der Regierung in der Öffentlichkeit und eine Verbesserung seiner Position gegenüber den Ressorts versprach.²⁶¹ Regierungssprecher Karl-Günther von Hase verkündete deshalb wenige

²⁵⁴ Echtler, Einfluß und Macht, S. 223 u. 227 Anm. 55.

²⁵⁵ *Der Spiegel* vom 14. 10. 1968, S. 36; Carstens, Politische Führung, S. 192; Interview des Verfassers mit Neusel am 18. 8. 2004.

²⁵⁶ Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 22. 10. 1968, BAArch, NL Guttenberg, N 1397/91.

²⁵⁷ Gespräch Jost Küppers mit Kiesinger am 17. 11. 1980, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305.

²⁵⁸ Carstens, Politische Führung, S. 192; Interview des Verfassers mit Neusel am 18. 8. 2004.

²⁵⁹ Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 399; Carstens, Politische Führung, S. 192, schrieb ebenfalls, dass sie sich „sehr bewährt“ hätten.

²⁶⁰ Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, S. 174, ACDP, NL Osterheld, 01-724; vgl. auch: Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20. 3. 1967, S. 38.

²⁶¹ Schatz, Auf der Suche, S. 26.

Wochen nach Kiesingers Amtseinführung die Einrichtung eines solchen Planungsstabes. Als Leiter berief Kiesinger auf Drängen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Ministerialdirektor Werner Krueger, den früheren stellvertretenden Bundespressekopf.²⁶² Dieser konnte aufgrund der Berufung von Ahlers zum Stellvertretenden Leiter des Presse- und Informationsamtes in das neue Amt überwechseln.

Der Planungsstab sollte Kiesingers Einfluss auf die Ressortminister stärken.²⁶³ Nach dem Modellvorschlag seines Leiters war er vornehmlich ein Instrument des Kanzlers für die Ausübung seiner Richtlinienkompetenz und für die Kontrolle ihrer Anwendung.²⁶⁴ Die neue Abteilung blieb allerdings weit hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück. Gegen Ende der Großen Koalition führte sie in der politischen Realität nur noch ein Schattendasein. Zu einer rationalisierten Regierungspolitik vermochte der Planungsstab in den zweieinhalb Jahren seines Bestehens nur in sehr geringem Maße beizutragen. Der Versuch einer vorausschauenden Koordinierung der Ressortarbeit kam über das Stadium theoretischer Formulierungen in internen Arbeitspapieren nicht hinaus.²⁶⁵ Hierfür sind mehrere Gründe zu nennen. Die Anfang 1967 beginnenden Bemühungen zum Aufbau stießen bald auf Hindernisse. Besonders die Ressorts waren wenig geneigt, für diesen Stab qualifizierte Beamte freizustellen. Im Kanzleramt selbst erwies sich die Rekrutierung ebenfalls als sehr schwierig, da die Fachabteilungen im Planungsstab eine Gefahr für ihre Position sahen.²⁶⁶ Entgegen der ursprünglichen Konzeption²⁶⁷ wurde er schließlich in die Amtshierarchie eingegliedert. Das erschwerte die Arbeit des Stabes, weil er keine Sonderstellung mit direktem Vorspracherecht beim Kanzler bekam. Dazu wirkte sich destruktiv aus, dass Kruegers Abteilung nicht immer die Informationen aus dem Bundeskanzleramt und den Ministerien erhielt, auf die sie bei ihrer Projektarbeit angewiesen war.²⁶⁸ Zudem soll Krueger als Leiter des Planungsstabes mit seinen Aufgaben überfordert gewesen sein.²⁶⁹ Kanzleramtsmitarbeiter Klaus Seemann hatte bereits wenige Monate nach Beginn des Stabsaufbaus an den Finanzminister geschrieben: „Das Projekt des Planungsstabes scheint mir

²⁶² Heck an Kiesinger, 1. 12. 1966, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-004; Hase an Kiesinger, 16. 12. 1966, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-004; Interview Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22. 1. 1982, Protokoll, S. 12, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

²⁶³ Vermerk Guttenbergs für Heck vom 27. 5. [1967], BArch, NL Guttenberg, N 1397/53; Süß, „Wer aber denkt für das Ganze?“, S. 352.

²⁶⁴ Bebermeyer, Regieren ohne Management?, S. 30. Bebermeyer war bereits unter Erhard kommissarisch im Kanzleramt für die mittel- und langfristige Planung tätig gewesen, vgl. Organisation des Bundeskanzleramtes, in: *Der Spiegel* vom 6. 6. 1966, S. 34. Brandt äußerte dagegen Kiesinger gegenüber, die wissenschaftliche Beratung solle vielmehr auch der Arbeit der Bundesregierung zugutekommen, vgl. Brandts Ausführungen in der SPD-Präsidiumssitzung am 30. 8. 1967, Protokoll, AdSD, SPD-PV. Zu seiner Aufteilung vgl. Vermerk von Carstens für Kiesinger vom 10. 1. 1969, BArch, BKA, B 136/3753.

²⁶⁵ Süß, „Wer aber denkt für das Ganze?“, S. 355.

²⁶⁶ Schatz, Auf der Suche, S. 26.

²⁶⁷ Vgl. u. a.: PPP vom 27. 1. 1967.

²⁶⁸ Gespräch Bruno Kaisers mit Neusel am 5. 8. 1980, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305; Kaltefleiter, Wechselspiel der Koalitionen, S. 28.

²⁶⁹ Bachem, Orientierungen, S. 34f.; Zundel, Hofstaat oder Kanzlerstab?, in: *Die Zeit* vom 28. 7. 1967, S. 3; Informationsbericht von Robert Strobel vom 1. 8. 1968, Nr. 42, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/20.

in diesem Hause tot zu sein. So stümperhaft und dilettantisch wie es offenbar aufgezo- gen wird, kann es nur zu einem Fehlschlag kommen.“²⁷⁰

Neben den Kanzleramtsmitarbeitern sahen auch die Hauptverantwortlichen die neue Abteilung kritisch. Staatssekretär Knieper konnte in der Schaffung von Planungskapazität keinen Vorteil erkennen. Sein Nachfolger Carstens stand dem Planungsstab ebenfalls skeptisch gegenüber, da er negative Erfahrungen im Auswärtigen Amt gemacht hatte.²⁷¹ In seinen Memoiren zitierte er die Worte, die Bertolt Brecht den Chef einer „Bettlerplatte“, Peachum, in der Dreigroschenoper sagen ließ²⁷²: „Ja, mach nur einen Plan / Sei nur ein großes Licht / Und mach dann noch ’nen zweiten Plan / Gehn tun sie beide nicht.“²⁷³

Ferner sah der Staatssekretär das organisatorische Dilemma des Planungsstabes: Entweder er besitze eine überschaubare Größe, dann seien seine Aufgaben zu weit gesteckt – oder er bekomme Personalaufstockung und Material, dann würde er jedoch in großem Umfang Arbeit leisten, die schon die Ressorts verrichteten.²⁷⁴

Kiesinger war zu realistisch, um über langfristigen Zielen gegenwärtige Aufgaben zu verkennen. Ihm ging es um gegenwartsnahe Problemlösungen. Deshalb unternahm er nichts, um die Situation des Stabes zu verbessern. Außerdem erlahmte sein Interesse an der neuen Institution rasch²⁷⁵ – wenn es denn jemals wirklich bestanden hatte²⁷⁶. Im Nachhinein beurteilte der Kanzler den Planungsstab als „viel zu langsam“. Als Institution sei er „völlig unausgereift“ gewesen und daher „nicht zu gebrauchen“.²⁷⁷ Der Planungsstab scheiterte zudem an der Konstruktion der Großen Koalition. Deren politische Grundsatzentscheidungen wurden weitgehend außerhalb des Bundeskanzleramtes vorbereitet.²⁷⁸ Er hätte zu einem Koordinierungsinstrument der Regierungspolitik werden können, wenn er mit der Sozialdemokratie zusammengearbeitet hätte. Diese misstraute aber dem Leiter des Stabes, weil er vorher im Bundespresseamt beschäftigt gewesen war.²⁷⁹

Vom Kanzler wurde gesagt, er lese keine Akten.²⁸⁰ Kiesingers Vorgänger im Amt des baden-württembergischen Ministerpräsidenten, Gebhard Müller, vermisste bei ihm gar den Fleiß und den Sinn für das Praktische. Manfred Rommel schrieb oben-

²⁷⁰ Seemann an Strauß, 14. 4. 1967, ACSP, NL Strauß, BMF/160.

²⁷¹ Schatz, Auf der Suche, S. 27; Carstens, Erinnerungen, S. 358f.; eine andere Ansicht vertritt: Szatkowski, Carstens, S. 170–172.

²⁷² Carstens, Erinnerungen, S. 358.

²⁷³ Brecht, Dreigroschenoper, S. 291.

²⁷⁴ Handschriftlicher Entwurf von Carstens für Kiesinger vom 10. 1. 1969, BAArch, NL Carstens, N 1337/590.

²⁷⁵ Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 275; Süß, „Wer aber denkt für das Ganze?“, S. 356; Schatz, Auf der Suche, S. 27; Bebermeyer, Regieren ohne Management?, S. 31.

²⁷⁶ Kiesingers Engagement zur Einrichtung war nicht sonderlich groß, vgl. Informationsbericht von Robert Strobel vom 24. 2. 1967, Nr. 17, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19.

²⁷⁷ Interview Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22. 1. 1982, Protokoll, S. 12 u. 61, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

²⁷⁸ Süß, „Wer aber denkt für das Ganze?“, S. 356.

²⁷⁹ Metzler, Konzeptionen politischen Handelns, S. 344f.

²⁸⁰ So Eschenburg, Letzten Endes, S. 81, über Kiesinger während dessen Ministerpräsidentenzeit; Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20. 3. 1967, S. 38, u. vom 5. 6. 1967, S. 38f.; Knorr, Kiesinger, S. 336.

drein, dass ihm solide, methodische Verwaltungsarbeit lästig gewesen sei, denn er habe alles auf den „letzten Drücker“ gemacht.²⁸¹ Noch bei Beginn der Koalition ging das Gerücht herum, die SPD lehne Kiesinger als Bundeskanzler ab – nicht wegen dessen NS-Vergangenheit, sondern weil er „faul“ sei.²⁸² Im Bundeskanzleramt hatten die Mitarbeiter bald herausgefunden, dass der neue Chef das Aktenstudium nicht besonders schätzte²⁸³ und sich lieber Vorträge halten ließ. Als sich einmal die Papiere auf seinem Schreibtisch türmten, wies der Bundeskanzler einen Beamten an, dieser solle die Akten „wegschaffen“, er verliere den Überblick.²⁸⁴

Kiesinger, auch das sprach sich schnell im Haus herum, war ein anspruchsvoller Chef, der nicht mit Kritik und Zurechtweisung sparte. So unterbrach er einen vortragenden Abteilungsleiter nach einigen Minuten mit den Worten: „Bitte, noch mal von vorne, aber verständlicher.“²⁸⁵ Es kam nicht selten vor, dass der Kanzler seine Mitarbeiter brüskierte und sie von oben herab behandelte.²⁸⁶ Viele, die unter Kiesinger gearbeitet haben, berichteten davon, was für ein schwieriger Vorgesetzter er gewesen sei. Er sei nicht gerade pfleglich mit seinen Mitarbeitern umgegangen. Dass Kiesinger im Umgang mit seinen Mitarbeitern kein Vorbild war, zeigen die Aussagen Manfred Rommels, der für ihn maßgeblich die erste Regierungserklärung mit ausgearbeitet hatte und ihn aus seiner Stuttgarter Zeit sehr gut kannte, wobei seine Einschätzung des dritten bundesdeutschen Kanzlers ansonsten positiv ausfiel. Es sei nicht leicht gewesen, etwas zu schreiben, was er zu billigen bereit war.²⁸⁷ So habe ihm fast jedes Papier missfallen, das ihm vorgelegt wurde. Kiesinger hatte sich nicht immer unter Kontrolle und schimpfte gern über Vorlagen.²⁸⁸ Er sei ein „unglaublich anstrengender Chef“ gewesen, der sich über Kritik „mächtig“ ärgern konnte.²⁸⁹ Es wird der Satz eines Staatssekretärs überliefert, der gesagt habe, so wie von Kiesinger sei er noch nie „angeschissen“ worden.²⁹⁰ Staatssekretär Barth berichtete im Mai 1967, das Amt „gleiche einem verstörten, nervösen Haufen, der aus einer Angst in die andere falle“.²⁹¹

Kiesinger verlangte über die regelmäßig geforderten Aufzeichnungen hinaus ständig Analysen aktueller und grundsätzlicher Art. Diese las er dann selten. Zudem hatte er nur gelegentlich Zeit, sich die vorbereiteten mündlichen Vorträge an-

²⁸¹ Rommel, *Trotz allem heiter*, S. 139 u. 168; Interview des Verfassers mit Neusel am 18.8.2004.

²⁸² Informationsbericht von Robert Strobel vom 17.11.1966, Nr. 80, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/18.

²⁸³ Zu Kiesingers Arbeitsmethoden vgl. Gassert, Kiesinger, S. 359f.

²⁸⁴ Kiesinger Anekdoten, S. 67.

²⁸⁵ Ebd. Ähnliches berichtete Rundel, Kiesinger, S. 8, Kiesingers ehemaliger Persönlicher Referent in Stuttgart.

²⁸⁶ Informationsbericht von Robert Strobel vom 1.3.1967, Nr. 18, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19; *Der Spiegel* vom 5.6.1967, S. 39.

²⁸⁷ Rommels Feststellung wurde von vielen geteilt, vgl. ders., *Für das Ganze*, S. 222.

²⁸⁸ Rommel, *Trotz allem heiter*, S. 140, 142, 163 u. 177. Seine Zornesausbrüche wegen „schlechter Arbeit“ seien berichtigt gewesen, vgl. z.B.: Rommel, *Trotz allem heiter*, S. 143–145; Ascherson, Kiesinger, S. 32.

²⁸⁹ Rommel, *Trotz allem heiter*, S. 165.

²⁹⁰ Casdorff/Rohlinger, *Kreuzfeuer*, S. 187.

²⁹¹ Informationsbericht von Robert Strobel vom 19.5.1967, Nr. 43, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19.

zuhören.²⁹² Er wusste selbst, dass er kein bequemer Chef im Bundeskanzleramt war. Ein „bequemer Chef“ sei kein guter Chef, entgegnete er seinen Kritikern. Dass er leicht verstimmt sei, wollte er nicht dementieren, er meinte aber, seine Mitarbeiter würden ihm „wahrscheinlich zugestehen“, dass es nie lange andauere.²⁹³ Des Kanzlers Verhalten wirkte sich trotzdem negativ auf die Effizienz seines Amtes aus.²⁹⁴ *Der Spiegel* schrieb, dass der Regierungsstil sich mit Kiesinger geändert habe: der neue Bundeskanzler führe die Amtsgeschäfte in der Manier eines Souveräns.²⁹⁵ Das Nachrichtenmagazin zitierte einen Beamten des Bundeskanzleramtes mit den Worten, dass Kiesinger vielleicht noch lernen müsse zu regieren, „herrschen könne er schon“.²⁹⁶ Der Personalratsvorsitzende des Kanzleramtes, Seemann, schrieb, er habe aus Kiesingers vorhergehender Wirkungsstelle, Stuttgart, gehört und bereits in den wenigen Wochen seiner Amtsführung bis Weihnachten 1966 bestätigt gesehen, dass sein Führungsstil eher dem des Sonnenkönigs Ludwig XIV. als dem eines modernen Managers entspreche. Er bezeichnete Kiesinger als „Serenissimus“ und seinen Führungsstil als „neofeudalistisch“.²⁹⁷

Bei Kiesingers Umgang mit der Verwaltung waren größere Reibungen unvermeidlich.²⁹⁸ Gleich nach seinem Amtsantritt rüttelte er das Kanzleramt so durch, dass sich innerhalb von vier Wochen fast Verzweiflung bei den Beamten breitmachte.²⁹⁹ Der erwähnte Personalratsvorsitzende sprach von einer „vergifteten Atmosphäre“, die Kiesinger durch sein Verhalten im Bundeskanzleramt herbeigeführt habe.³⁰⁰ Neusel meinte, die Arbeitsatmosphäre sei „ab und an gestört“ gewesen. Kiesinger habe aber seine Mitarbeiter nicht immer nur „fertig gemacht“, obwohl er „oft Kritik, auch verletzend Kritik geübt“ habe. Seemann wurde dagegen von Neusel als „Querulant, Störenfried“ bezeichnet. Die Führungsriege des Kanzleramtes konnte ihn allerdings nach seiner Wahl zum Personalratsvorsitzenden nicht mehr loswerden,³⁰¹ obwohl sie dies mit einem Disziplinarverfahren versuchte.³⁰²

²⁹² Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, Eintragung vom 5.2.1967, S.65, ACDP, NL Osterheld, 01-724, in: Osterheld, Innenansichten der Macht, S.40. Vgl. als Beispiel: Kiesinger forderte „neben zahlreichem Material zu aktuellen Fragen u.a. [...]“ (Unterstreichungen im Original), daraufhin schrieb Osterheld in einem Vermerk für Carstens vom 22.10.1968, „diese Aufträge sind ohne Verstärkung des Mitarbeiterstabes nicht zu erfüllen, zumal die Herren von Gruppe II/1 – worauf ich schon wiederholt hinwies – schon jetzt ständig Überstunden in einem Maße leisten müssen, wie keine andere Arbeitseinheit des Hauses.“ (BArch, BKA, B 136/4102.)

²⁹³ Hermann, Kiesinger, S.68. Neusel bestätigte im Interview mit dem Verfasser am 18.8.2004, dass Kiesinger nicht nachtragend war.

²⁹⁴ Strauch, Bonn macht's möglich, S.69.

²⁹⁵ *Der Spiegel* vom 5.6.1967, S.38.

²⁹⁶ Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20.3.1967, S.38. Dagegen ging Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S.260, davon aus, dass Kiesinger dem Bundeskanzleramt zeigte, dass er regieren könne.

²⁹⁷ Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt, S.25–28. Zu „Serenissimus“ vgl. ebenfalls: Kusterer, Kanzler, S.285.

²⁹⁸ So die Einschätzung Rommels, Trotz allem heiter, S.182.

²⁹⁹ Gassert, Kiesinger, S.529.

³⁰⁰ Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt, S.31.

³⁰¹ Interview des Verfassers mit Neusel am 18.8.2004.

³⁰² Selbach an Carstens, 29.1.1968, BArch, NL Carstens, N 1337/586; Vermerk von Carstens für Abtl. I vom 11.11.1968, BArch, BKA, B 136/3752. Gemäß telefonischer Aus-

Der Kanzler konsultierte ferner die Abteilungsleiter des Kanzleramtes nicht in politischen, sondern lediglich in Sachfragen.³⁰³ Daraus resultierten unter anderem Spannungen zwischen ihm und Osterheld.³⁰⁴ Dass Kiesinger niemanden aus Stuttgart mitbrachte, noch nicht einmal seinen Persönlichen Referenten Ansgar Schwarzwälder,³⁰⁵ wirkte sich dagegen beruhigend aus.³⁰⁶ Osterheld vermutete, die Schwaben wollten nicht länger unter Kiesinger arbeiten.³⁰⁷ Kiesingers Behandlung seiner Mitarbeiter und die Vernachlässigung des Amtes waren die eine Seite – die andere war, dass sich das Bundeskanzleramt seinen wichtigen Funktionen personell, unter anderem durch Fehlbesetzungen an wichtigen Stellen, nicht gewachsen zeigte.³⁰⁸ Viele Beamte hatten unter Kniepers Vorgänger Westrick ein geruhsames Leben geführt, was sich nun ändern sollte.³⁰⁹ Kiesinger merkte später in einem Interview an, das Kanzleramt sei „ein Laden“ gewesen, welcher auf jedem Gebiet mit zweitrangigen Leuten besetzt gewesen sei.³¹⁰ Diese Klage Kiesingers über die Qualität der Beamten, die er bereits in ähnlicher Weise während seiner Kanzlerschaft äußerte,³¹¹ sah *Die Zeit* als „nicht unbegründet“ an.³¹²

kunft von Seemann vom 21. 6. 2006 wurde dies über eine Angelegenheit im Krone-Ministerium versucht, in der er sich als Personalratsvorsitzender quergestellt hatte.

³⁰³ Zundel, Hofstaat oder Kanzlerstab?, in: *Die Zeit* vom 28. 7. 1967, S. 3; Echtler, Einfluß und Macht, S. 221; Interview des Verfassers mit Neusel am 18. 8. 2004.

³⁰⁴ Friedrich Ruth meinte im Gespräch mit Bruno Kaiser am 22. 12. 1981, Diehl und Ahlers hätten Osterheld „ausgestochen“, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009. Osterheld selbst äußerte, er sei zu ernst für Kiesinger gewesen, Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, S. 70, ACDP, NL Osterheld, 01-724; vgl. auch: Schlie, Osterheld, S. 22. Zu Kiesingers Auswechslungsabsichten vgl. Gassert, Kiesinger, S. 532; Wickert, Die glücklichen Augen, S. 264f. u. 272f.; Sahm, Diplomaten, S. 218.

³⁰⁵ Kiesinger habe auch dessen Vorgänger, Otto Rundel, gefragt, der habe aber abgelehnt, vgl. Rundel, Kiesinger, S. 10.

³⁰⁶ Rommel, Trotz allem heiter, S. 162. Für Osterheld war es sehr verwunderlich, dass kein Stuttgarter, trotz guter Positionsangebote, bleiben wollte, vgl. Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, Eintragung vom 3. 12. 1966, S. 8, ACDP, NL Osterheld, 01-724; vgl. auch: Gassert, Kiesinger, S. 528.

³⁰⁷ Osterheld, Außenpolitik unter Bundeskanzler Ludwig Erhard, S. 381.

³⁰⁸ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 218. Auf die gefürchteten „Blitzaufträge“ Kiesingers reagierte das Amt meist mit hilfloser „Panik“, vgl. Rüstow, Keine Säbel – leider bloß Kochlöffel, in: *Welt der Arbeit* vom 15. 9. 1967, S. 5; Zundel, Hofstaat oder Kanzlerstab?, in: *Die Zeit* vom 28. 7. 1967, S. 3.

³⁰⁹ Walter/Müller, Chefs des Kanzleramtes, S. 481. Dass das Amt von Westrick heruntergewirtschaftet worden war und sich in einem „völlig desorganisierten“ Zustand befand, wurde durch Seemann bestätigt, vgl. Seemann an Strauß, 2. 12. 1966, ACSP, NL Strauß, BMF/160.

³¹⁰ Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22. 1. 1982, Protokoll, S. 19, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

³¹¹ CDU-Bundesvorstandssitzung am 17. 7. 1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 627.

³¹² Zundel, Bonn, Adenauer-Allee Nr. 141. Das Kanzleramt – Schaltzentrale der Macht, in: *Die Zeit* vom 4. 9. 1970, S. 44; eine andere Ansicht wird dagegen vertreten in: Leserbrief von Carstens zu „Der Macher“ (Spiegel-Artikel vom 1. 2. 1971, S. 28–38), in: *Der Spiegel* vom 15. 2. 1971, S. 8; so auch die Einschätzung Neusels im Interview mit dem Verfasser am 18. 8. 2004.

Als Knieper ein halbes Jahr lang nur Staatssekretär auf Abruf war, entstand ein Vakuum, in dem sich der Konkurrenzkampf „munter entfalten“ konnte.³¹³ Erst die politische Präzision seines Nachfolgers Carstens unterstützte Kiesingers Regierungsstil. Allerdings konnte sie sich im Kanzleramt nicht voll auswirken. Ein neuer Hausherr benötigte für die Ausrichtung seines Amtes auf seinen Führungsstil ein bis zwei Jahre,³¹⁴ Carstens hatte lediglich 21 Monate zur Verfügung.³¹⁵ Eine ineffiziente Organisationsstruktur³¹⁶ führte – besonders bis zur zweiten Strukturreform im Jahr 1968 – dazu, dass das Bundeskanzleramt seine wichtigen Funktionen nicht erfüllen konnte.³¹⁷ Außerdem arbeiteten die Referate nicht mit-, sondern gegeneinander. Jeder Mitarbeiter wünschte ein Informationsmonopol zu errichten, das ihm einen Vorsprung verschaffte und ihn besser dastehen ließ.³¹⁸ Das Amt mühte sich zu wenig um politische Koordination. Es funktionierte nur noch wie eine „Letterbox“: Vorschläge aus den Ministerien wurden ungeprüft weitergeleitet. Dadurch wurde das Kabinett überfordert. Die Regierungszentrale stand, bedingt durch ihren organisatorischen, personellen, technischen und baulichen Zustand,³¹⁹ bald unter dem Vorwurf der Inkompetenz. So verlor sie Ansehen und Einfluss auf die Arbeit der Ressorts. Bei Differenzen mit den Bundesministerien konnte das Bundeskanzleramt sich nicht durchsetzen.³²⁰

Einer dieser anhaltenden Konflikte bestand zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt. Brandt beschwerte sich, das Amt regiere ihm in die Außenpolitik hinein.³²¹ Im Kreßbronner Kreis erklärte er, es dürfe nicht der Eindruck entstehen, dass die Beamten des Bundeskanzleramtes quasi Vorgesetzte der Ressortminister seien.³²² Staatssekretär Georg Ferdinand Duckwitz, der ab Oktober 1967 im Aus-

³¹³ Fehrenbach, Drei Säulenheilige stützen das Palais Schaumburg, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 21.8.1968, S.3; Zitat in: Neumaier, Bonn, S.229.

³¹⁴ Korte, Konjunkturen des Machtwechsels, S.846. Seemann meinte in einem Schreiben an Strauß vom 2.12.1966, es würde mindestens ein Jahr dauern, bis das Kanzleramt wieder aktionsfähig sei, ACSP, NL Strauß, BMF/160.

³¹⁵ Von sich selbst sagte Carstens, Erinnerungen, S.354, dass seine Amtszeit zu kurz gewesen sei, um bleibende Spuren zu hinterlassen.

³¹⁶ Kaltefleiter, Wechselspiel der Koalitionen, S.28.

³¹⁷ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.218.

³¹⁸ Internes Kurzgutachten zur Neuorganisation des Bundeskanzleramtes vom 15.2.1968, S.4, ACDP, NL Gumbel, 01-142-003/1.

³¹⁹ Gutachten über die Organisation des Bundeskanzleramtes vom Dezember 1971, S.8, ACDP, NL Gumbel, 01-142-003/1. Die baulichen Mängel verhinderten – das Amt war über verschiedene Alt- und unzulängliche Neubauten in Bonn verteilt –, dass das Kanzleramt zu einer „denkenden und operativen Einheit“ werden konnte, vgl. Interview des Verfassers mit Schmidt am 17.11.2005.

³²⁰ Dyson, Federal Chancellor's Office, S.367. Der Abtl. I während der ersten Regierung Brandt sprach von einem „Bundesbriefkasten“, zitiert nach: *Der Spiegel* vom 1.2.1971, S.29.

³²¹ Interview des Verfassers mit Neusel am 18.8.2004; Brandt, Begegnungen und Einsichten, S.183, schrieb von „Störungen und manche[n] sachlich unververtretbaren Interventionen aus dem Kanzleramt“, die fast zur Aufgabe seines Amtes geführt hätten. Zu diesem Bereich vgl. auch: Szatkowski, Carstens, S.173–175.

³²² Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 13.8.1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

wärtigen Amt zu Brandts engsten Beratern gehörte,³²³ bestätigte Anfang August des Jahres 1969 in einer bitteren Bilanz die Bevormundung. Das Bundeskanzleramt habe im Laufe der Zeit durch seine personelle Besetzung „unerträgliche Formen“ angenommen. Dort sei ein Auswärtiges Amt „en miniature“ aufgebaut worden. Die „Gedanken des Bundeskanzleramtes“ würden vorher nicht mit dem Auswärtigen Amt besprochen, vielmehr lasse das Kanzleramt das Außenministerium Aufzeichnungen und Vermerke ausarbeiten, um sie anschließend zu korrigieren oder neu zu formulieren. Es entstehe „Leerlauf“ und eine „Vergeudung an Zeit und Arbeitskraft“. Statt enger Zusammenarbeit sei eine „Gegeneinanderarbeit“ etabliert worden. Das Kanzleramt habe ohne Kenntnis des Bundesaußenministeriums außenpolitische Sondierungen vorgenommen und Botschaftern unmittelbar Weisungen gegeben.³²⁴

Diese Einmischungen empfand Brandt zu Recht als Eingriff in seine Ressortautonomie. In der Tat hatten Osterheld und seine außenpolitische Abteilung genaue Vorstellungen, was sie wissen wollten. Sie gaben sich nicht mit selektiven Informationen zufrieden, sondern wollten den vollen Durchblick haben, um sich für den Kanzler ein eigenes Bild machen zu können.³²⁵ Osterheld suchte dabei das Erbe des „ersten, großen Nachkriegskanzlers, den er bewundert hatte“, nach Kräften zu bewahren. Dies ging wiederum nur durch „Hineinregieren“.³²⁶ Die Folge war, dass es zwischen Außenministerium und Kanzleramt zu keinem Miteinander kam und dass Kiesinger nur noch selten Informationen aus Brandts Ressort erhielt.³²⁷

Die defizitäre Zusammenarbeit zwischen Bundeskanzleramt und Auswärtigem Amt war ein besonders drastischer Fall, doch auch die anderen Minister wollten sich vom Kanzleramt nicht bevormunden lassen.³²⁸ Dies ging so weit, dass Kiesinger die Ressorts bitten musste, ihn bei Staatsbesuchen über alle in Betracht kommenden Probleme zu unterrichten. Beim letzten Auslandsaufenthalt habe seine Unkenntnis negative Auswirkungen gehabt, klagte Kiesinger etwas vage.³²⁹

Das labile Gleichgewicht innerhalb der Großen Koalition verschärfte die Situation noch. Daher konnte das Kanzleramt seine Funktion der Kontrolle über die Ressorts nicht mehr wie in kleinen Koalitionen wahrnehmen.³³⁰ Die Schnittstelle

³²³ Georg Ferdinand Duckwitz war ab 27.10.1968 Nachfolger von Klaus Schütz, der wiederum Nachfolger von Heinrich Albertz als Regierender Bürgermeister von Berlin wurde.

³²⁴ Vermerk von Duckwitz für Brandt vom 2.8.1969, in: AAPD 1969, II, Dok. 254.

³²⁵ So Neusel im Interview mit dem Verfasser am 18.8.2004.

³²⁶ Baring, Machtwechsel, S. 135.

³²⁷ Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22.1.1982, Protokoll, S. 19, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009. Bestätigt wird dies durch ein Schreiben Kiesingers an Brandt vom 12.4.1967, in dem sich der Bundeskanzler beschwerte, dass weder er noch sein Amt schnell genug über ein wichtiges Schreiben aus dem Vatikan vom Bundesaußenministerium informiert worden seien, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001. Auch ansonsten hat Kiesinger das Auswärtige Amt gern kritisiert, so beispielsweise einmal im Kabinett, vgl. Vermerk Jahns für Brandt vom 23.5.1967, AdsD, NL Jahn/1214.

³²⁸ Schönhoven, Wendejahre, S. 692.

³²⁹ Kurzprotokollauszug der 79. Kabinettsitzung am 17.5.1967, außerhalb der TO, BArch, BMF, B 126/51807.

³³⁰ Echtler, Einfluß und Macht, S. 221. Auch Neusel bestätigte im Interview mit dem Verfasser am 18.8.2004, dass es bisweilen Reibungsflächen mit den „andersfarbigen Ressorts“ gegeben habe.

Bundesministerien-Bundeskanzleramt und die Koordinierung der Ressorts war tatsächlich eine Hauptschwachstelle der Koalition. Besonders der Informationsfluss in alle Richtungen war nicht mehr gewährleistet, stellte ein Gutachten zur Organisationsanalyse fest, das die Heidelberger Studiengruppe für Systemforschung 1969 vorlegte. In dem Bericht hieß es weiter, das Amt habe die Übersicht über den Geschäftsablauf innerhalb der Bundesregierung und insbesondere über Gesamtzusammenhänge verloren.³³¹ Die Informationen erreichten das Kanzleramt nicht, weil dem der sach- und personenbezogene „natürliche Ressortegoismus“ entgegenstand.³³² Ohne starke Zentralgewalt – die sich in großen Koalitionen nicht zu entwickeln vermochte – konnten sich die Bundesminister(ien) stärker auf sich selbst zurückziehen und versuchen, ihre Macht auszubauen. Das von Carstens beklagte „selbstherrliche“ Verhalten mancher Minister und ihrer Ressorts war die Folge. Dass dies der Bundesregierung im Ganzen schadete, wurde auch von Brandt nicht bestritten.³³³

Carstens sah das Problem des Informationsdefizits durchaus. Im Kabinettsausschuss zur Reform der Bundesregierung wies er darauf hin, dass die Information des Bundeskanzlers und seines Amtes verbessert werden müsste. Gegenüber dem Kanzleramtsplanungsstab machte Carstens einen Vorschlag für die Neufassung von § 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung: Er plädierte dafür, dass die Ressorts Kanzler und Kanzleramt deutlich umfassender unterrichten sollten.³³⁴ Die Ressorts wehrten sich allerdings gegen die Bemühungen,³³⁵ das Bundeskanzler-

³³¹ Jochimsen, *Artisten im Kanzleramt*, S. 41; Seemann, *Abschied von der klassischen Ministerialverwaltung*, S. 14 Anm. 33. Die Studiengruppe war vom Kanzleramt beauftragt worden, eine Systemanalyse des Amtes durchzuführen, um festzustellen, ob das Amt in seiner Organisationsstruktur den jetzigen und künftigen Aufgaben gewachsen sei, ob eine Erweiterung der Aufgaben auch organisatorische Änderungen nötig machen würde, wie die Informationsflüsse von außerhalb in das Amt, innerhalb des Amtes und von ihm nach außen beschaffen sein sollten, wo Mängel bestanden u. a. m.; hierzu wurde auch eine interne Arbeitsgruppe gebildet, vgl. Vermerk von Carstens für die Abtl. vom 3. 12. 1968, BArch, BKA, B 136/3994.

³³² Carstens, *Politische Führung*, S. 190f.; Zitat aus: Kiesinger im Interview, in: *Rhein-Zeitung* vom 15./16. 4. 1967, S. 3. Dass „verständlicherweise jedes Ressort um seine eigenen Vorstellungen kämpft“, hatte Kiesinger bereits in seiner ersten Regierungserklärung eingeräumt, StenB BT, 5. WP, 80. Sitzung am 13. 12. 1966, S. 3659C.

³³³ Carstens kommentierte, die „außerordentliche[n] Schwierigkeiten, die sich bei der laufenden und regelmäßigen Information des Bundeskanzleramtes über die Vorgänge in den Ministerien ergeben“, seien zu beheben, vgl. Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 13. 8. 1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010. Es sei nur an die Konkurrenten innerhalb der eigenen Unionsparteien – beispielsweise Schröder im Verteidigungsministerium – erinnert, auch die Ministerien, die von der SPD übernommen worden waren, gingen aus verständlichen Gründen mit Informationen nicht mehr so freigiebig um, wie noch in den kleinen Koalitionen (1949–1966).

³³⁴ Zu den Änderungen vgl. Vermerk von Carstens für Abtl. I vom 16. 5. 1969, BArch, BKA, B 136/3753.

³³⁵ In einer internen Stellungnahme zweifelte sogar das Amt selbst die Vereinbarkeit mit Art. 65 Satz 2 des GG an, vgl. Vermerk des Ref. II/3 für Abtl. II, BArch, BKA, B 136/4648.

amt zu einer Art Oberministerium umzubauen.³³⁶ Die Änderung der Geschäftsordnung kam nicht zustande.³³⁷ Abgesehen von den Koordinierungsschwierigkeiten gelang es Kiesingers Kanzleramt nicht, so auf die Ministerien einzuwirken, dass sie im Sinne der Bundesregierung „Politik aus einem Guss“ betrieben und gemeinsam den Erfolg der Koalition angestrebt hätten.³³⁸ Auch während der Regierungszeit Kiesingers geriet die Personalrotation zwischen Bundeskanzleramt und Bundesministerien ins Stocken. Sie hatte sich als Selektionsprinzip insofern bewährt, als das Kanzleramt über die besten Fachkräfte der Ministerien verfügte und seinerseits qualifizierte Beamte als Quasi-Delegierte in die Ressorts „entsandte“. ³³⁹ Gegenüber Ernst Benda äußerte der Kanzler deshalb Mitte des Jahres 1968, er strebe an, künftig einen „häufigen“ Austausch von Beamten seines Hauses mit denen der Bundesressorts vorzunehmen.³⁴⁰ Weil der Kanzler selbst bei der einfachen Versetzung eines Beamten innerhalb der Bundesregierung nicht tun und lassen konnte, was er wollte, scheiterte dieser gute Wille an der Personalpolitik der auf Eigenständigkeit pochenden Kabinettskollegen.³⁴¹

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Bundeskanzleramt wie vorgesehen als Sekretariat für die Bundesregierung tätig war und die Kabinettsvorlagen den vorgegebenen Weg von den Ressorts zur offiziellen Regierungszentrale gingen. Das Amt begnügte sich damit, die Vorlagen aus den Ministerien zur Kenntnis zu nehmen und auf ihrer Grundlage die Kabinettsitzungen vorzubereiten. Konstruktive, kompromissfindende Koordinierungsprozesse konnte das Bundeskanzleramt nicht in die Wege leiten. Das Bundeskanzleramt wurde zum reinen Sekretariat der Bundesregierung mit technischen Aufgaben.

Das Amt war daneben in erster Linie als das Organ des Regierungschefs tätig, der es hauptsächlich als Kanzlerbüro nutzte. Kiesingers Führungsrolle wurde nicht nur durch die Große Koalition begrenzt, sondern auch durch das nur eingeschränkt funktionierende Bundeskanzleramt.³⁴² Dies lag allerdings nicht nur am Kanzleramt selbst, sondern auch an Kiesingers Regierungsstil.

Der Beitrag des Bundeskanzleramtes zur Regierungspraxis der ersten Großen Koalition kann somit als gering angesehen werden. Lediglich einige wenige Personen aus dem Amt – Carstens, Guttenberg, Neusel – vermochten es, den Bundeskanzler bei der Ausübung seiner Macht zu unterstützen.

³³⁶ Auf Nachfrage des *Spiegels* vom 29.5.1969 leugnete Neusel die Änderungspläne der Geschäftsordnung. Der Bonner Redaktion des Nachrichtenmagazins waren die genauen Formulierungsvorschläge zugespielt worden, vgl. Vermerk Neusels für Carstens vom 2.6.1969, BArch, BKA, B 136/3753.

³³⁷ Der Artikel im *Spiegel* vom 2.6.1969, S.29, hatte noch ein Vermerk-Nachspiel im Kanzleramt, vgl. Carstens vom 2.6.1969, BArch, BKA, B 136/3753.

³³⁸ Schmidt bat in einem Schreiben an Kiesinger vom 15.3.1968, auf die Ministerien einzuwirken, vgl. ACDP, NL Kiesinger, 01-226-470/2.

³³⁹ Kaltefleiter, Wechselspiel der Koalitionen, S.28.

³⁴⁰ Kiesinger an Benda, 19.6.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001.

³⁴¹ Fehrenbach, Drei Säulenheilige stützen das Palais Schaumburg, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 21.8.1968, S.3.

³⁴² So auch die Meinung Apels, *Der deutsche Parlamentarismus*, S.219; ebenfalls: Kaltefleiter, Wechselspiel der Koalitionen, S.29.

3. Bundesregierung

Die Bundesregierung war offiziell das bedeutendste Entscheidungsorgan. Fraglich ist jedoch, ob sie diesen Rang in der Regierungspraxis der Großen Koalition tatsächlich einnahm. Die Antwort ergibt sich, indem dargestellt wird, wie die Regierungssitzungen funktionierten, wie die Mitglieder der Regierung zusammenarbeiteten, wie die Parteien zueinander standen und welche Ansprüche die Koalitionsparteien an das Kabinett richteten.

Kabinettsitzungen

Die Bundesregierung hielt ihre Kabinettsitzungen im Großen Kabinettsaal im Erdgeschoss des Bundeskanzleramtes ab.³⁴³ In einer Sitzung Ende Januar 1967 wurde festgelegt, dass das Kabinett weiterhin am Mittwochvormittag um 10 Uhr tagen sollte.³⁴⁴ Dieser Beschluss wurde gut ein Jahr später bestätigt.³⁴⁵ An den bis zum Mittag dauernden Beratungen³⁴⁶ nahmen neben den Regierungsmitgliedern, den 19 Ministern und dem Kanzler, der Chef des Bundeskanzleramtes, der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundeskanzler, der Chef des Präsidialamtes, der Bundespressekchef, der Persönliche Referent des Bundeskanzlers und der Schriftführer teil.³⁴⁷ Verhinderte Bundesminister hatten für ihre Stellvertretung durch den beamteten oder auch den Parlamentarischen Staatssekretär zu sorgen.³⁴⁸ Den Staatssekretären war es erlaubt, ihren Minister zu den Sitzungen zu begleiten. Je nach Zusammenkunft kamen bis zu vier.³⁴⁹ Der Bundespressekchef brachte dazu seinen Stellvertreter mit. Außerdem waren die drei Abteilungsleiter des Kanzler-

³⁴³ Aus Solidaritätsgründen mit der „Frontstadt“ wurden die Sitzungen manches Mal in Berlin abgehalten, vgl. z. B. die 84. Kabinettsitzung am 21. 6. 1967, Protokoll, BAArch, BMF, B 126/51808.

³⁴⁴ Vermerk zur 63. Kabinettsitzung am 26. 1. 1967, TOP 5, BAArch, BMF, B 126/51806; Schmid in der Ältestenratssitzung am 31. 1. 1967, PA-DBT 3006, 5. WP/Prot. 35.

³⁴⁵ Kurzprotokollauszug der 112. Kabinettsitzung am 7. 2. 1968, außerhalb der TO, BAArch, BMF, B 126/51811.

³⁴⁶ Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

³⁴⁷ Art. 62 des GG u. § 23 Abs. 1 der GOBReg. In der Regel waren aber nicht immer alle anwesend. Zur Teilnahmehäufigkeit vom Chef des Bundespräsidialamtes und des Bundespressekchefs vgl. Übersicht über Teilnahme, S. 36.

³⁴⁸ § 22 Abs. 2 der GOBReg. Ein Mitglied der Bundesregierung konnte allerdings seine an die Organzugehörigkeit gebundenen Rechte und Pflichten nicht auf Außenstehende delegieren, sondern nur an ein anderes Kabinettsmitglied, vgl. BVerfGE Bd. 9, S. 282.

³⁴⁹ § 23 Abs. 2 der GOBReg; Übersicht über Teilnahme Parlamentarischer Staatssekretäre an Kabinettsitzungen, S. 36. Brandt wünschte ausdrücklich, dass neben dem Parlamentarischen Staatssekretär des Kanzlers auch sein eigener „im Interesse der gemeinsamen Arbeit“ an den Kabinettsitzungen teilnehmen solle, vgl. Brandt an Kiesinger, 20. 4. 1967, AdsD, WBA, A7/13. Jahn berichtete dagegen Brandt, dass Kiesinger ihm nicht gestattet habe, seinen Minister in einem konkreten Fall im Kabinett zu vertreten. Stattdessen habe er Wehner als Vertretung vorgeschlagen, vgl. Vermerk Jahns für Brandt vom 23. 5. 1967, AdsD, NL Jahn/1214. Wehner war in der Bundesregierung Vertreter des Auswärtigen Amtes und wurde auch von diesem über die Geschäfte auf dem Laufenden gehalten, vgl. Vermerk Jahns für Brandt vom 8. 1. 1968, AdsD, NL Jahn/1214.

amtes anwesend.³⁵⁰ Insgesamt nahmen somit durchschnittlich elf Personen teil, die nicht Mitglieder des Kabinetts waren,³⁵¹ woraus sich im Mittelwert eine Gesamtzahl von über dreißig Personen ergab. Allerdings zeigte sich, dass bei länger andauernden Beratungen manche Minister die Kabinettsitzungen vorzeitig verließen.³⁵² Am 24. Juli 1968 mussten sogar aufgrund einer Beschlussunfähigkeit des Kabinetts alle getroffenen Beschlüsse im Umlaufverfahren bestätigt werden.³⁵³ Alle in der Geschäftsordnung der Bundesregierung Erwähnten hatten mit ihrem Recht auf Anwesenheit auch das auf Beteiligung an der Diskussion.³⁵⁴ Wie die Auszüge aus den Kurzprotokollen zeigen, machten die Staatssekretäre von diesem Privileg regen Gebrauch.

Die Minister hatten feste Plätze in einer hierarchisch gegliederten Sitzordnung.³⁵⁵ Links von Kiesinger saß sein Staatssekretär, der die Wortmeldungen notierte, rechts der Außenminister. Gegen den Uhrzeigersinn folgten dann der Justiz-, der Arbeits-, der Wirtschaftsminister und so weiter. Diese Sitzordnung war eine „Große-Koalitions-Variante“ der traditionellen Reihenfolge der Ressorts.³⁵⁶ An den drei Tischen, die in einer Nische zum Park standen, nahmen die Bundespressechefs Diehl und Ahlers sowie der Chef des Bundespräsidialamtes, ein Ministerialbeamter als Protokollführer, Kiesingers Persönlicher Referent Neusel und die drei Ministerialdirektoren des Bundeskanzleramtes Platz.³⁵⁷

Der Bundeskanzler hatte den Vorsitz der Kabinettsitzungen³⁵⁸ und leitete die Sitzungen auch tatsächlich³⁵⁹. Dies gewährte ihm einen bedeutsamen Einfluss auf den Gang der Beratungen. So konnte der Vorsitzende eine Auswahl aus den Wortmeldungen treffen, die Redezeit begrenzen, die Vermittlerrolle übernehmen und umstrittene Vorlagen zurückstellen.³⁶⁰ Als Vorsitzender konnte Kiesinger Diskussionen abschneiden oder sie ausufern lassen oder versuchen, einen Mittelweg zu finden.³⁶¹ Er führte den Vorsitz mit einer ruhigen Bestimmtheit³⁶² und übte seine

³⁵⁰ Hoff, Kiesinger, S. 133.

³⁵¹ Eine Auflistung der Kabinettsmitglieder sowie deren 21 beamtete und sieben Parlamentarische Staatssekretäre findet sich im Anhang.

³⁵² Kiesinger an die Bundesminister, 25. 1. 1968, BArch, BKA, B 136/3750.

³⁵³ Vermerk Hettlages für Strauß, Betr.: 132. Kabinettsitzung am 24. 7. 1968, BArch, BMF, B 126/51814.

³⁵⁴ § 23 Abs. 1 der GOBReg; Ausnahmen hierzu waren lediglich der Schriftführer und der Persönliche Referent des Bundeskanzlers, vgl. Honnacker/Grimm, Geschäftsordnung, S. 85.

³⁵⁵ Anfangs war sie eine Art Zufallsprodukt, dem allein der Umstand, dass Kiesinger rechter Hand von Brandt und linker Hand von Wehner eingerahmt wurde, eine gewisse Struktur verlieh, so Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20. 3. 1967, S. 34.

³⁵⁶ Ehmke, Mittendrin, S. 52.

³⁵⁷ Hoff, Kiesinger, S. 133; Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 400.

³⁵⁸ § 22 Abs. 1 der GOBReg.

³⁵⁹ Er tat dies im Gegensatz zu seinem Vorgänger, wie Staatssekretär Barth berichtete, vgl. Informationsbericht von Robert Strobel vom 1. 3. 1967, Nr. 18, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19.

³⁶⁰ Honnacker/Grimm, Geschäftsordnung, S. 83.

³⁶¹ Carstens, Politische Führung, S. 126f.

³⁶² Sethe, In Wasser geschrieben, S. 59.

Leitungsfunktion nachweislich aus.³⁶³ Dabei vermied er es, Minister direkt zu tadeln. In der Großen Koalition galt es, in einer Atmosphäre gegenseitiger Rücksichtnahme zu verhandeln.³⁶⁴ Ahlers beschrieb Kiesingers Rolle aus eigener Anschauung: „Er präsidiert, er lässt auch die anderen reden, wenn auch nach Möglichkeit nicht zu lang. Er führt die Verhandlungen wie der Vorsitzende eines hohen Senats und bestimmt durch eigene Interventionen den Gang der Aussprache, die oft den Charakter eines Dialoges annimmt.“³⁶⁵

Kiesinger habe sich die Meinung der Minister aufmerksam angehört. Diese Kunst, mit Hilfe des Dialogs Politik zu machen, war, wie Ahlers sagte, „das wichtigste Führungsmittel“ Kiesingers. Dabei habe Kiesinger den präzisen Vortrag im Kabinett geschätzt und nie die Zügel schleifen lassen.³⁶⁶ Kiesinger schuf so in den Sitzungen eine Atmosphäre, die die Gegensätze nicht auflöste, aber abmilderte. Es entstand eine „warmherzige“ Stimmung „im Sinne einer Großfamilie“, eines „Männerbundes“.³⁶⁷ Selbst die vom Temperament her reizbaren, nervösen Mitglieder passten sich an. Der Kanzler musste selten eingreifen, um Zusammenstöße zu vermeiden. Wenn er sah, dass eine Fortführung der Debatte im großen Kreis des Kabinetts nicht weiterhalf, dann unterbrach er die Sitzung und bat den Widersacher – oft war es Strauß – zu einem Gespräch unter vier Augen.³⁶⁸

Mit kleinen Anekdoten³⁶⁹ und dem Einfall, den Kabinettsstisch im Hochsommer 1967 unter die Platane im Park des Palais Schaumburg zu tragen, verfolgte er den Zweck, die Atmosphäre weiter aufzulockern und die Gesprächsbereitschaft zu fördern.³⁷⁰ Außerdem betrieb Kiesinger eine Politik der Offenheit. Um auch die nicht privilegierten Mitglieder, die nicht an den Sitzungen des Koalitionsausschusses oder an den Koalitionsgesprächen teilnehmen durften, zu unterrichten, informierte der Kanzler das Kabinett über Ergebnisse aus diesen Beratungen.³⁷¹

Der Diskussionsstil während der Großen Koalition sei „sehr intensiv und lebhaft“ gewesen, wozu besonders Strauß und Schiller beigetragen haben sollen.³⁷² Fast alle Kabinettsmitglieder waren bereit, zusammen mit den Kollegen die „ge-

³⁶³ Kiesinger führte und dominierte, wie die Kurzprotokollauszüge zeigen, vgl. BArch, BME, B 126/51805 bis 51820. So beschloss das Kabinett oftmals aufgrund des „Vorschlags des Bundeskanzlers“; diese Auffassung teilt ebenfalls: Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 260.

³⁶⁴ Hoff, Kiesinger, S. 132.

³⁶⁵ Ebd., S. 133.

³⁶⁶ Ebd., S. 133f.; eine andere Ansicht vertritt: Eschenburg, Zur politischen Praxis der Bundesrepublik, S. 171f.

³⁶⁷ Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 403 u. 491; dies bestätigt auch: Schönhoven, Wen-dejahre, S. 171; vgl. auch: Eichhorn, SPD in der Großen Koalition, S. 535.

³⁶⁸ Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 403 u. 491.

³⁶⁹ Langer im Informationsbericht von Robert Strobel vom 19. 1. 1968, Nr. 5, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/20.

³⁷⁰ Hoff, Kiesinger, S. 135. Zur Kabinettsitzung im Freien vom 4. bis 6. Juli 1967 vgl. die eindrucksvolle Beschreibung bei Palmer, „Wandel durch Annäherung“, in: *Der Spiegel* vom 19. 9. 2005, Wahl 2005, S. 40.

³⁷¹ Vgl. beispielsweise: Carstens an Schmidt, 30. 7. 1968, AdsD, HSA/5078.

³⁷² Benda im Interview, in: Merz, Regierungshandeln, S. 66.

meinsame Sache“ voranzutreiben.³⁷³ So wurde „im Kabinett von Anfang an vorzüglich zusammengearbeitet“,³⁷⁴ und im zweiten Jahr steigerte sich die Kooperation sogar noch.³⁷⁵ Dennoch wurde kontrovers diskutiert. Bedeutende Beispiele für solche Auseinandersetzungen waren die Diskussionen vor der Verabschiedung der MifriFi im Sommer 1967³⁷⁶ und zum NPD-Verbotsverfahren. Bei der Frage, ob ein Verbotsantrag beim Bundesverfassungsgericht gegen diese rechtsextreme Partei gestellt werden sollte, gingen die Meinungen quer durch Union und Sozialdemokratie.³⁷⁷

Nach guter Vorarbeit zwischen den beteiligten Ministerien brauchten manche Tagesordnungspunkte (TOP) einfach nur abgehakt zu werden.³⁷⁸ Achtzig bis neunzig Prozent der Themen wurden so relativ rasch abgehandelt, anders hätte man die Tagesordnung kaum abarbeiten können. Bevor die Vorlage nicht entscheidungsreif war, kam sie nicht auf die Tagesordnung. Pro Sitzung wurden etwa ein bis zwei Vorhaben abschließend diskutiert, jedoch lediglich zwischen zwei oder drei mit der Materie befassten Ressortchefs.³⁷⁹

Typisch für die Sitzungen des Kabinetts waren Betrachtungen über die politische Situation im Allgemeinen und Besonderen.³⁸⁰ Im Gegensatz zur sonstigen konstruktiven Leitung pflegte Kiesinger regelmäßig etwa die erste Stunde mit seiner Lageeinschätzung zu „verplaudern“. ³⁸¹ Bei diesen philosophischen Betrachtungen über die Weltlage stieg Carlo Schmid, Minister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder, oft in den Dialog ein.³⁸² Schmid lebte in den Besprechungen der Bundesregierung erst dann richtig auf, wenn er mit dem Kanzler, nicht selten in längerer Rede, über den Tisch hinweg Gedanken über die Staats-

³⁷³ Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, Eintragung vom 9.7.1967, in: *Rheinischer Merkur* vom 2.3.2006, S. 10.

³⁷⁴ Diese Einschätzung gab Kiesinger in der SPD-Fraktionssitzung am 12.12.1967, Protokoll, Anhang, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/80.

³⁷⁵ Ahlers an Kiesinger, 30.12.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001.

³⁷⁶ Schönhoven, Wendejahre, S. 145.

³⁷⁷ Interview des Verfassers mit Benda am 26.4.2006. Die Bundesregierung verzichtete auf einen Antrag, vgl. Dorn, NPD, S. 81f.

³⁷⁸ Interview des Verfassers mit Neusel am 18.8.2004; vgl. § 16 Abs. 1 1. Alt. der GOBReg; dazu auch: Loewenberg, Parlamentarismus, S. 341.

³⁷⁹ Interview des Verfassers mit Benda am 26.4.2006.

³⁸⁰ Wie die Lageberichte in den Sitzungen der Bundesregierung ausgesehen haben könnten, wird durch diejenigen in den Sitzungen des CDU-Bundesvorstandes deutlich, vgl. die Sitzungen am 17.7., 9.10., 4.12.1967, 2.9.1968, 17.4. u. 20.6.1969, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 608–627, 659–680, 707–719, 1000–1013, 1378–1387 u. 1447–1454.

³⁸¹ *Der Spiegel* vom 10.6.1968, S. 23; Ellwein, Regierungssystem, S. 311; eher allgemein gehalten: Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 182f.; Lahr, Zeuge, S. 477. Noch 1967 wurde allerdings im *Spiegel* berichtet, dass bei Kiesinger die Kabinettsitzungen mit der Tagesordnung beginnen würden – und nicht wie bei Erhard mit der Einschätzung der allgemeinen Lage, vgl. Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20.3.1967, S. 37. Dies scheint sich zwischen den beiden Spiegel-Berichten geändert zu haben.

³⁸² *Der Spiegel* vom 10.6.1968, S. 23; Diehl, Zwischen Politik und Presse, S. 404. Hierbei ging es meist um Kiesingers Lieblingsautor, Charles Alexis Henri Clérel de Tocqueville (1805–1859), vgl. Ehmke, Mittendrin, S. 50.

idee, das Fortschrittsproblem und den Kulturverfall austauschen konnte.³⁸³ Solche Dialoge waren dagegen nicht geeignet, den Gang der Geschäfte zu beschleunigen. Sie mochten unter anderem das zuweilen mürrische Schweigen Brandts erklären³⁸⁴ und provozierten vor allem Schillers demonstrative Ungeduld³⁸⁵.

Nach der Lageeinschätzung mit anschließender Diskussion³⁸⁶ konnte sich die Bundesregierung dem ersten Tagesordnungspunkt zuwenden. Als TOP 1 der Zusammenkünfte der Bundesregierung wurden in der Regel Personalfragen besprochen.³⁸⁷ Das Kabinett nahm von den Beförderungen üblicherweise zustimmend Kenntnis.³⁸⁸ Als Punkt 2 stand – wenn nötig – die Besetzung deutscher Auslandsvertretungen als „weitere Personalfragen“ zur Debatte.³⁸⁹ Danach wurde in die Sachdiskussion eingestiegen.

Ein besonderes Charakteristikum der Großen Koalition war, dass sich beinahe gleich starke Lager im Kabinett gegenüberstanden.³⁹⁰ Notwendige Vorstufe für das Zusammenwirken im Kabinett war deshalb die Koordination zwischen den Bundesministern auf Partienebene.³⁹¹ Die Minister von Union und Sozialdemokratie pflegten sich vor den Sitzungen jeweils abzusprechen, um im Kabinett eine einheitliche Linie vertreten zu können. Anfangs traf dies allerdings lediglich auf die SPD-Minister zu.³⁹² Diesen Umstand rügte CDU-Generalsekretär und Familienminister Bruno Heck Mitte des Jahres 1967 mehrmals vor dem Präsidium seiner Partei.³⁹³ Im September 1967 fand trotzdem erst die fünfte Ministerbesprechung zwischen dem Kanzler und den Unionsministern statt,³⁹⁴ obwohl Kiesinger bereits im März angekündigt hatte, die Minister seiner Partei zu wöchentlichen Sitzungen am Dienstagabend um 19 Uhr einzuladen.³⁹⁵ Erst mit dem nächsten Ter-

³⁸³ Neusel im Interview mit dem Verfasser am 18.8.2004.

³⁸⁴ Diehl, *Zwischen Politik und Presse*, S.401, meinte allerdings, dass das Schweigen Brandts im Kabinett auf dessen vormittägliche schlechte Laune zurückzuführen gewesen sei.

³⁸⁵ Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition*, S.267.

³⁸⁶ Interview des Verfassers mit Benda am 26.4.2006.

³⁸⁷ Vgl. u.a.: Abt. Z des BMF an Minister, 12.3.1968, in: Materialie für die 117. Kabinettsitzung am 13.3.1968, TOP 1, BArch, BMF, B 126/51811. Mit Personalfragen waren die nach § 15 Abs.2a) der GOBReg anstehenden Beförderungen der höheren politischen Beamten gemeint.

³⁸⁸ So z.B. als Brandt das Kabinett unterrichtete, dass er Duckwitz zum Staatssekretär zu machen gedenke, vgl. Kurzprotokollauszug der 99. Kabinettsitzung am 25.10.1967, TOP 3, BArch, BMF, B 126/51809; vgl. auch die Kabinettsunterlagen, BArch, BMF, B 126/51805 bis 51820.

³⁸⁹ Vgl. auch: Honnacker/Grimm, *Geschäftsordnung*, S.65f.

³⁹⁰ Murswieck, *Bundesrepublik Deutschland*, S.164.

³⁹¹ Höpker, *Geschlossene Gesellschaft*, in: *Christ und Welt* vom 12.1.1968, S.4.

³⁹² Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20.3.1967, S.37. Dass die SPD-Minister sich absprachen, zeigt: Schreiben an die sozialdemokratischen Bundesminister vom 28.2.1967, AdsD, WBA, A7/16.

³⁹³ CDU-Präsidiumssitzungen am 30.6. u. 17.7.1967, Protokolle, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1402.

³⁹⁴ Die Termine der Sitzungen: 14.3., 2.5., 13.6., 3.7., 4.9.1967, vgl. Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h.c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

³⁹⁵ Vermerk Kiesingers über ein Gespräch mit Barzel vom 13.3.1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

min, dem 10. Oktober 1967, institutionalisierten sich die Treffen der Unionsminister. Sie fanden in der Regel am Vortag der Kabinettsitzung um 17.30 Uhr beim Kanzler statt.³⁹⁶ Neben den Bundesministern von CDU und CSU waren auch die beiden wichtigsten Fraktionsvertreter der Union anwesend.³⁹⁷ Diese Sitzungen waren allerdings „unergiebig“, weil es in ihnen aufgrund von Kiesingers langatmigen Lagebeschreibungen kaum zu wirklichen Besprechungen und zu einer Abstimmung kam.³⁹⁸

Die sozialdemokratischen Minister trafen sich bis zum 5. Dezember 1967 am Vortag der Kabinettsitzungen um die Mittagszeit.³⁹⁹ Ab 12. Dezember 1967 kamen sie um 8.30 Uhr zusammen, und zwar im Kleinen Sitzungssaal des Erich-Ollenhauer-Hauses, „Baracke“ genannt.⁴⁰⁰ Mit den Fraktionsvorsitzenden und weiterem Spitzenpersonal der Fraktion wurde dann die gesamte Tagesordnung der Kabinettsitzungen besprochen.⁴⁰¹ Diese Ministerzusammenkünfte sollten der Führung und Koordinierung dienen.⁴⁰² Dort wurden die Minister „präpariert“, um im Kabinett als Block abzustimmen⁴⁰³ und erschienen dort, „als stiegen sie ins Examen“.⁴⁰⁴ Zur besseren Koordinierung der Regierungsarbeit wurde im SPD-Präsidium am 19. Mai 1968 beschlossen, die Treffen erneut umzuorganisieren. Dieses Mal sollte allerdings nicht nur der Termin geändert, sondern auf die vor den Kabinettsitzungen angesetzten Informationsgespräche verzichtet werden. Statt ihrer sollte an jedem Dienstagabend eine Besprechung stattfinden, an der nur die Minister, die Fraktionsvorsitzenden und die Mitglieder des Präsidiums teilnehmen durften. Sie diene dazu, die politischen Fragen zu erörtern, während die technische Vorbereitung der Zusammenkünfte der Bundesregierung den Staatssekretären überlassen werden sollte. Deren Besprechungen wurden auf Dienstagnachmittag gelegt, so dass in den Ministerbesprechungen über ihr Ergebnis berichtet werden konnte. Nach dieser Neuregelung wurde ab dem Arbeitsbeginn des Bundestages nach der Pfingstpause verfahren.⁴⁰⁵

Die sozialdemokratischen Minister waren ferner darin übereingekommen, die von der Union geführten Ressorts untereinander zur Beobachtung aufzuteilen. Dadurch wollten sie über die dort gefällten Entscheidungen auf dem Laufenden bleiben und in die Lage versetzt werden, möglicherweise entstehende politische

³⁹⁶ Tischkalender von Carstens für 1968, BArch, NL Carstens, N 1337/597. Dieser Termin ging auf einen Vorschlag von Lücke zurück, vgl. CDU-Präsidiumssitzung am 30. 6. 1967, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1402.

³⁹⁷ Vermerk Kiesingers über ein Gespräch mit Barzel vom 13. 3. 1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009; für 4. 9., 2. 5. 1967 u. 24. 4. 1969 vgl. ACSP, NL Stücklen/243.

³⁹⁸ Interview des Verfassers mit Benda am 26. 4. 2006.

³⁹⁹ Aufstellung der getrennten Sitzungen, Protokolle, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305; vgl. auch: Tageskalender Brandts von 1967, AdsD, WBA, A1/30.

⁴⁰⁰ Jahn an die sozialdemokratischen Bundesminister vom 2. 6. 1969, AdsD, NL Schmid/1365.

⁴⁰¹ Krawleski, Bundesregierung und Bundestag, S. 428.

⁴⁰² Vermerk Bahrs für Brandt vom 20. 12. 1966, AdsD, Dep. Bahr/399/1.

⁴⁰³ Höpker, Geschlossene Gesellschaft, in: *Christ und Welt* vom 12. 1. 1968, S. 4.

⁴⁰⁴ *Der Spiegel* vom 20. 3. 1967, S. 37.

⁴⁰⁵ SPD-Präsidiumssitzung am 19. 5. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-PV; Jahn an Castrup, 28. 5. 1968, AdsD, WBA, A11.4/8.

Schwierigkeiten rechtzeitig zu erkennen.⁴⁰⁶ In diesem ministeriellen „Frühwarnsystem“ war Karl Schiller für das Finanz- und das Landwirtschaftsministerium, Lauritz Lauritzen für das Innen- und Käte Strobel für das Arbeitsressort zuständig. Horst Ehmke übernahm das Verteidigungs- und Friedrich Schäfer das Wissenschaftsministerium.⁴⁰⁷ Alle hatten die Aufgabe, Kabinettsvorlagen aus dem jeweiligen Ministerium daraufhin zu prüfen, ob in ihnen politische Fragen enthalten waren, die einer Klärung in einer sozialdemokratischen Ministerbesprechung bedurften.⁴⁰⁸

Auf Seiten der Union gab es kein ähnlich ausgeklügeltes System. Der Bundeswirtschaftsminister der Regierung Erhard/Mende und Bundesschatzminister der ersten Großen Koalition, Kurt Schmücker, wurde allerdings als „Aufpasser“ für seinen Nachfolger, Karl Schiller, installiert.⁴⁰⁹ Die Minister von CDU und CSU waren sich jedenfalls über ihre „Beschattung“ durch die Kollegen der SPD im Klaren.⁴¹⁰ Rainer Barzel bemerkte vor seiner Fraktion, dass die Union wegen der Koalitionskonstellation neu über das Verhältnis zu den Ministerien, die nun von den Sozialdemokraten geführt würden, nachdenken müsse.⁴¹¹ Warum die CDU/CSU keine ähnliche Beobachtung vornahm, bleibt unklar. Die Sozialdemokraten waren jedenfalls – durch die lange Oppositionszeit im Misstrauen gegen die CDU/CSU-Regierung geeint – deutlich besser organisiert.

Neben der Blockbildung gab es einen weiteren sensiblen Bereich innerhalb der Bundesregierung. Es stellte sich die Frage, wie mit Auseinandersetzungen zu verfahren sei, bei denen sich die Mitglieder nicht einigen konnten. Um ein konstruktives Ergebnis zu erhalten, gab es mehrere Möglichkeiten. In der Geschäftsordnung stand, die Bundesregierung fasse ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Ein solches Abstimmungsverfahren barg allerdings während der Großen Koalition mehrere Gefahren in sich. Es hätte bestehende Meinungsverschiedenheiten betont, und die Kabinettsmitglieder hätten sich unter Umständen gegen ihre Absicht exponieren müssen. Besonders misslich wären Abstimmungen gewesen, bei denen der Bundeskanzler überstimmt worden wäre.⁴¹² Hinzu kam, dass die Öffentlichkeit – vertreten durch die Presse – ein besonderes Interesse an Abstimmungsergebnissen und an dem diesbezüglichen Verhalten der einzelnen Kabinettsmitglieder hatte.⁴¹³ Kampfabbestimmungen waren deshalb schlichtweg „systemwidrig“.

⁴⁰⁶ Jahn an Schmidt/Möller/Mommer/Schoettle, 20.3.1967, AdsD, HSA/5072.

⁴⁰⁷ *Der Spiegel* vom 20.3.1967, S.37.

⁴⁰⁸ Jahn an alle sozialdemokratischen Bundesminister/Staatssekretäre/Parlamentarischen Staatssekretäre, o.D., AdsD, NL Jahn/1242.

⁴⁰⁹ Gespräch Jost Küppers mit Kiesinger am 17.11.1980, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305.

⁴¹⁰ Vermerk des Ministerbüros für Hassel vom 17.7.1968, ACDP, NL Hassel, 01-157-023/2.

⁴¹¹ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 17.1.1967, Protokoll, S.22, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1.

⁴¹² Dies war durchaus möglich, da lediglich bei Gleichheit die Stimme des Bundeskanzlers den Ausschlag gab, vgl. § 24 Abs.2 der GOBReg.

⁴¹³ Vermerk von Carstens für Kiesinger vom 8.5.1968, BArch, BKA, B 136/3751; Vermerk erneut am 2.6.1969 vorgelegt, BArch, BKA, B 136/4782; Carstens, Politische Führung, S.124.

Bei einer „Frage eines vitalen Interesses für die eine oder die andere Seite“, so Brandt in einem *Spiegel-Interview*, wäre der Bestand der Koalition gefährdet gewesen.⁴¹⁴

Nach Möglichkeit vermied Kiesinger es deshalb, Abstimmungen oder gar Kampfabstimmungen herbeizuführen.⁴¹⁵ Solche waren dagegen immer dann unproblematisch, wenn Differenzen in Sachfragen quer durch die Parteien gingen.⁴¹⁶ Dies traf gewöhnlich allerdings nur bei agrarpolitischen Fragen zu.⁴¹⁷ Vor dem CDU-Bundesausschuss äußerte Kiesinger: „Eine Mehrheitsabstimmung im Kabinett – Sie haben es erlebt – kann nur als äußerstes Mittel einmal von mir vorgenommen werden, nämlich dann, wenn ich eine andere Entscheidung für absolut unerträglich und unmöglich halte. Auch dann kann man es noch camouflieren, indem – wie ich es bei der Aufwertung gemacht habe – zwar de facto der Mehrheitswille im Kabinett und der Wille des Kanzlers durchgesetzt werden, ich aber auf eine formelle Mehrheitsabstimmung verzichte.“⁴¹⁸

Obwohl Carstens nachträglich behauptete, es sei zu einer Kampfabstimmung im Kabinett über die Frage der D-Mark-Aufwertung gekommen,⁴¹⁹ hat es sich formal nicht um eine solche gehandelt. Vielmehr nahmen die Minister in der Sondersitzung am 9. Mai 1969 ohne namentliche Abstimmung die Feststellung des Bundeskanzlers zur Kenntnis, die Mehrheit der Bundesregierung sei gegen die Aufwertung. Auf dieses Procedere hatten sich zuvor die sozialdemokratischen Spitzenpolitiker in einem stundenlangen Gespräch im Kreßbronner Kreis mit Kiesinger geeinigt.⁴²⁰ Unterstützung hatte der Kanzler hierbei vor allem von Wehner erhalten.⁴²¹ Wenn keine offizielle Abstimmung stattfand, so kann dies doch nicht

⁴¹⁴ Brandt im Interview, in: *Der Spiegel* vom 6. 1. 1969, S. 25.

⁴¹⁵ Im Zuge der Debatte um die Aufwertung der D-Mark meinte Kiesinger sogar, es sei eine „festgelegte Regel“, dass es keine Mehrheitsabstimmungen geben werde, vgl. CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13. 5. 1969, Protokoll, S. 29, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1019/1.

⁴¹⁶ Gespräch Jost Küppers mit Kiesinger am 17. 11. 1980, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305. Im Frühjahr 1969 sagte Kiesinger, er „glaube“, bisher seien es zwei Kampfabstimmungen im Kabinett gewesen, vgl. Informationsgespräch Kiesingers mit Hörfunk-Journalisten am 20. 3. 1969, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/2.

⁴¹⁷ Kiesinger erinnert sich, in: BamS vom 24. 11. 1974, S. 20; Gespräch Jost Küppers mit Kiesinger am 17. 11. 1980, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305. Ein Beispiel hierfür ist die Milchpreiserhöhung, vgl. Informationsbericht von Robert Strobel vom 17. 4. 1967, Nr. 35, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19.

⁴¹⁸ CDU-Bundesausschusssitzung am 7. 5. 1969, Protokoll, S. 10, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-601. In der Sitzung am 20. 2. 1968 erwähnte Kiesinger noch eine Kampfabstimmung wegen der Investitionssteuer, Protokoll, S. 1, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-023/3.

⁴¹⁹ Carstens, Erinnerungen, S. 366, schrieb, am 9. 5. 1969 sei es zur einzigen Kampfabstimmung während der Großen Koalition gekommen; bereits 1971 sprach er, von „einer der wenigen Kampfabstimmungen während der Kanzlerschaft Kiesingers“, Carstens, Politische Führung, S. 317.

⁴²⁰ So Kiesinger in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13. 5. 1969, Protokoll, S. 29f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1019/1; so auch schon Ahlers während einer Pressekonferenz am 9. 5. 1969, in: *Die Welt* vom 10. 5. 1969, S. 1; *Der Spiegel* vom 12. 5. 1969, S. 27; zum Verlauf der Kabinettsitzung vgl. FAZ vom 10. 5. 1969, S. 1.

⁴²¹ Luda, Bundestag, S. 129.

darüber hinwegtäuschen, dass das Ergebnis von den Sozialdemokraten als Niederlage empfunden wurde.⁴²²

Belegt ist jedoch eine Kampfabstimmung zu einem Thema, das nicht zu den erwähnten agrarpolitischen Fragen zählte. Arbeitsminister Hans Katzer (CDU) soll im Kabinett mit der SPD gegen die CDU/CSU dafür eingetreten sein, dass Köln⁴²³ in der Frage der Wohnraumbewirtschaftung nicht bereits 1967 „weißer Kreis“⁴²⁴ würde. Die ausschlaggebende Stimme des präsidierenden Bundeskanzlers soll zu Ungunsten der Domstadt in die Waagschale geworfen worden sein.⁴²⁵

Kiesinger konnte immer dann abstimmen lassen, wenn es unproblematisch für die Koalition war. In allen anderen Fällen wurde ein solches Feststellungsverfahren vermieden. Stattdessen war es üblich, dass der Kanzler nach einer Diskussion im Kabinett feststellte, welche Entscheidung getroffen wurde. Häufig konnte eine Abstimmung durch die Feststellung ersetzt werden, dass kein Mitglied der Bundesregierung widersprach.⁴²⁶ Wenn Kiesinger dennoch einmal über eine wichtige Angelegenheit abstimmen lassen wollte, wie in der Verjährungsfrage im Frühjahr 1969, versuchten wichtige Vertreter des politischen Bündnisses, es durch klärende Gespräche nicht so weit kommen zu lassen.⁴²⁷

Zu den beiden erwähnten Eigenheiten kamen die Rivalitäten und Kooperationen innerhalb der Bundesregierung.⁴²⁸ Wenn Unionsmitglieder und Sozialdemokraten im Kabinett jeweils geschlossen auftraten, so waren sie doch Individuen. So zeigt der Fall Schröder im Sommer 1967,⁴²⁹ dass Kiesingers Richtlinienkompetenz bei innerparteilichen Rivalen mit starker Hausmacht wirkungslos war.⁴³⁰ Überhaupt war Schröders Verhältnis zu Kiesinger, der ihn nur widerstrebend in sein Kabinett geholt hatte – und das auch nur, um ihn dort kontrollieren zu können –, kühl und von Rivalität geprägt.⁴³¹ Schröder hatte immerhin in allen drei Wahlgängen bei der Aufstellung des Kanzlerkandidaten eine solide Stimmenzahl gegen Kiesinger erreicht. Allerdings war seine Bedeutung in der Koalition – trotz seiner

⁴²² Schönhoven, Wendejahre, S. 480.

⁴²³ Katzer kam aus Köln. Er scheint also in diesem Fall die Lokalpräferenz über die Parteiloyalität gestellt zu haben.

⁴²⁴ Hierbei ging es um die Freigabe der bisher geltenden Wohnraumbewirtschaftung und um damit einhergehende Mietpreiserhöhungen, vgl. Harlander/Kuhn, Wohnungspolitik, S. 30f.

⁴²⁵ § 24 Abs. 2 der GOBReg; Espe, Bei Beatmusik flüsterte der Herr Minister, in: *Kölnische Rundschau* vom 9. 10. 1967, S. 3; Marius, Kiesinger machte die Kölner „weiß“, in: [*Kölner*] *Express* vom 7./8. 10. 1967, S. 16. Vgl. auch: Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 23. 10. 1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/90; Kiesinger an Katzer, 13. 11. 1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/99.

⁴²⁶ Zu diesem Vorschlag von Carstens vgl. Vermerk für Kiesinger vom 8. 5. 1968, BArch, BKA, B 136/3751.

⁴²⁷ In diesem Fall riet Brandt dem Kanzler, vorher mit ihm noch einmal zu sprechen, vgl. Ehmke, Mittendrin, S. 62. Zur Verjährungsfrage vgl. Miquel, Ahnden oder amnestieren?, S. 320–362.

⁴²⁸ Tagebuch Osterheld, zitiert nach: *Rheinischer Merkur* vom 2. 3. 2006, S. 10.

⁴²⁹ Vgl. auch: Oppelland, Schröder, S. 689–693.

⁴³⁰ *Christ und Welt* vom 6. 6. 1969, S. 5; Kroegel, Einen Anfang finden!, S. 64.

⁴³¹ Oppelland, Schröder, S. 688; Gassert, Kiesinger, S. 514. Zu den Gründen der Rivalität vgl. ebenfalls: Wickert, Mut und Übermut, S. 290; eine andere Ansicht vertritt: Wrangel, Bundestag, S. 103.

Hausmacht im Evangelischen Arbeitskreis, dessen Vorsitzender er war – begrenzt. Weil er Gegner der Großen Koalition gewesen war, war sein Gewicht in der Koalition nicht groß. Deshalb „igelte“ sich Schröder in seinem Ministerium ein.⁴³² Aus diesen Gründen wurde er Kiesinger nicht gefährlich, was der beiderseitigen Rivalität aber keinen Abbruch tat.⁴³³

Bei Strauß galt ebenfalls, dass Kiesingers Richtlinienkompetenz nur begrenzt einsetzbar war. Allerdings wussten beide, dass sie aufeinander angewiesen waren. Der Finanzminister konnte nichts erreichen, wenn nicht der Kanzler mit seiner Autorität dahinter stand, und dieser konnte „nicht weiter machen, wenn das finanzielle Fundament durch Unseriösität abzuschwimmen“ drohte.⁴³⁴ Strauß und Kiesinger kannten sich bereits seit 1949⁴³⁵ und die beiden Parteichefs waren zudem „Duzbrüder“. ⁴³⁶ Kiesinger sprach mit Strauß über alle Politikbereiche: über Außen-, Finanz und Innenpolitik sowie über Parteiinterna.⁴³⁷ Doch obwohl sie sich sehr häufig trafen – nicht nur in Gremien, sondern auch in kleinen Gesprächsrunden und unter vier Augen⁴³⁸ –, war die Beziehung nicht immer einfach.⁴³⁹ So beschwerte sich Strauß gegen Ende der Koalition übertreibend, dass Kiesinger ihm seit „100 Wochen ein ausführliches Gespräch unter vier Augen in Aussicht“ gestellt habe und daraus nie etwas geworden sei.⁴⁴⁰

Strauß wäre nicht er selbst gewesen, hätte er nicht gelegentlich in wichtigen politischen Fragen „sehr entschieden eine andere Meinung vertreten als der Kanzler und insbesondere die SPD“. ⁴⁴¹ Er soll oft gegen Kiesinger opponiert und ihn als Kanzler „abgewetzt“ haben.⁴⁴² So fühlte sich Kiesinger von Strauß bei der Verabschiedung der MifriFi im Stich gelassen.⁴⁴³ In der Frage des Nichtverbreitungsvertrages für Atomwaffen stellte sich Strauß quer,⁴⁴⁴ dessen Wertschätzung für Kiesinger sich in Grenzen hielt.⁴⁴⁵ Schmidt sprach sogar von einem „latenten

⁴³² *Der Spiegel* vom 15.4.1968, S.30.

⁴³³ Gespräch Giselher Wirsings von *Christ und Welt* mit Kiesinger am 5.10.1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-322.

⁴³⁴ So erklärte es Strauß dem CSU-Landesvorstand am 30.6.1967, Protokoll, S.19, IfZ, Bestand Mintzel, ED 720/5.

⁴³⁵ Strauß, *Begegnungen*, S.335.

⁴³⁶ *Der Spiegel* vom 20.3.1967, S.31; vgl. auch den Briefverkehr zwischen Kiesinger und Strauß, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-285. Strauß war der einzige Koalitionspolitiker, mit dem Kiesinger sich duzte, vgl. Schmoeckel/Kaiser, *Die vergessene Regierung*, S.67.

⁴³⁷ Vermerk Neusels für Kiesinger vom 9.1.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

⁴³⁸ Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

⁴³⁹ Vgl. dazu u. a.: Schmidt im Interview, in: *Der Spiegel* vom 7.7.1969, S.24.

⁴⁴⁰ Vermerk Neusels für Kiesinger vom 5.4.1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305.

⁴⁴¹ Schmoeckel/Kaiser, *Die vergessene Regierung*, S.68.

⁴⁴² Vgl. ausführlich: *Der Spiegel* vom 19.5.1969, S.30–50, Zitat: S.34.

⁴⁴³ Gespräch Giselher Wirsings von *Christ und Welt* mit Kiesinger am 5.10.1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-322.

⁴⁴⁴ Taschler, *Vor neuen Herausforderungen*, S.390–394; Gespräch Jost Küppers mit Kiesinger am 17.11.1980, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305; Strauß an Kiesinger, 15.2.1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-285.

⁴⁴⁵ Vgl. die Anekdote im *Spiegel* vom 10.6.1968, S.23, erneut veröffentlicht im *Spiegel* vom 19.5.1969, S.31: Strauß brachte seinen Unmut über die langen Redezeiten des Kanzlers zum Ausdruck, indem er vor dem wartenden Bundeskabinett fragte, ob einer einen Hammer und zwei Nägel dabei habe. Ins erstaunte Schweigen hinein habe er dann grinsend hinzugefügt: „Ich hab’ nämlich heut meine Hängematte mitgebracht.“

Konflikt“ zwischen den beiden Unionsparteivorsitzenden, der unter anderem Kiesingers Bewegungsfähigkeit zunehmend behindert habe.⁴⁴⁶ Zu weiteren Spannungen kam es, weil beide öffentlich behaupteten, sich gegenseitig „in den Sattel“ gehoben zu haben.⁴⁴⁷ 1968 versuchte Strauß den Kanzler unter Druck zu setzen, indem er mit einer bundesweiten Ausdehnung der CSU drohte.⁴⁴⁸ Brandt stellte in einer Sitzung des SPD-Parteirats am Ende der Koalition sogar fest, zwischen Kiesinger und Strauß beständen keine Sympathien. Dies sei dadurch deutlich geworden, dass Kiesinger sich nicht sehr freundlich über den abwesenden Strauß ausgelassen habe.⁴⁴⁹ Weil Strauß außerhalb des Kabinetts als Sicherheitsrisiko galt, musste er in die Regierung.⁴⁵⁰ Dort hielt er sich am Kabinetttisch mit Reden zurück, wenn es nicht um sein Ressort ging.⁴⁵¹

Von besonderer Bedeutung war das Verhältnis zwischen Kanzler und Vizekanzler beziehungsweise zwischen den Parteichefs der beiden großen Koalitionsparteien. Kiesinger gelang es nicht, ein offenes und vertrauensvolles Verhältnis zu Brandt zu finden. Er beklagte sich darüber, dass der Außenminister ihm gegenüber nicht deutlich sage, was er wirklich wolle.⁴⁵² Kiesinger und Brandt wollten die Koalition mit Anstand und nüchternem Kalkül durchstehen. Eine persönliche Beziehung entwickelten sie nicht.⁴⁵³

Vorwiegend in der Anfangszeit konnte Brandt noch sagen, er habe das Gefühl, dass Kiesinger sich um redliche Zusammenarbeit mit ihm bemühe und ihn über alles informiere.⁴⁵⁴ So hatte Kiesinger gegenüber Brandt angeregt, gemeinsam vor Kabinettsitzungen zu frühstücken.⁴⁵⁵ Diese Arbeitsessen kamen zwar nicht zustande, aber beide sahen sich häufig bei inoffiziellen Treffen.⁴⁵⁶

Die Spannungen waren in besonderem Maße auf das Konkurrenzverhältnis der beiden zurückzuführen.⁴⁵⁷ Schon wenige Monate nach Bildung der Großen Koalition hatte sich in Bonn das Bonmot verbreitet, das Unglück der Regierung sei, dass es einen Außenminister gebe, der gern Kanzler, und einen Kanzler, der ebenfalls gern Außenminister wäre.⁴⁵⁸ Dazu kamen unterschiedliche Lebenswege und

⁴⁴⁶ Schmidt, *Strategie des Gleichgewichts*, S. 11.

⁴⁴⁷ Vermerk Ackermanns für Barzel vom 17. 1. 1969, BArch, NL Barzel, N 1371/80.

⁴⁴⁸ Dazu und zum bisher letzten Versuch dieser Art von 1976 („Kreuther Beschluß“): Gassert, Kiesinger, S. 672f.

⁴⁴⁹ SPD-Parteiratssitzung am 27. 6. 1969, Protokoll, S. 70f., AdsD, SPD-PV.

⁴⁵⁰ Rommel, *Trotz allem heiter*, S. 160f.

⁴⁵¹ Brandt, *Begegnungen und Einsichten*, S. 179.

⁴⁵² Carstens, *Erinnerungen*, S. 361. Die Unstimmigkeit zwischen Kiesinger und Brandt war bereits älter als die Koalition. Trotzdem waren sie sich ähnlicher, als allgemein angenommen, vgl. Gassert, Kiesinger, S. 503f. Zu der ersten Begegnung äußerte sich Kiesinger in: *Niederschrift Tonband 1, o. D.*, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-714.

⁴⁵³ Schmoeckel/Kaiser, *Die vergessene Regierung*, S. 64; vgl. auch: Baring, *Machtwechsel*, S. 234f.

⁴⁵⁴ *Der Spiegel* vom 30. 1. 1967, S. 18.

⁴⁵⁵ Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 5. 5. 1967 über ein Gespräch mit Jahn über diesen Vorschlag Kiesingers, BArch, NL Guttenberg, N 1397/90.

⁴⁵⁶ Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320; Tageskalender Brandts von 1967–1969, AdsD, WBA, A1/30f.

⁴⁵⁷ Taschler, *Vor neuen Herausforderungen*, S. 402.

⁴⁵⁸ Brandt im Interview, in: *Der Spiegel* vom 19. 6. 1967, S. 54; vgl. auch: Carstens, *Erinnerungen*, S. 356.

Vorstellungen sowie der „Graben“, der zwischen dem Schwaben und dem Norddeutschen lag.⁴⁵⁹ Als Brandt in einer Pressekonferenz nach dem Wärmegrad der Beziehung zwischen ihm und Kiesinger gefragt wurde, wand er sich heraus und sagte nur, dass sie einer Meinung seien, was die Außenpolitik anbelange, dass es viel zu tun gebe und nur wenig Zeit, sich abzusprechen.⁴⁶⁰ Als Kanzler schätzte Kiesinger die Arbeitsintensität und das Repräsentationsvermögen seines Außenministers durchaus,⁴⁶¹ während Brandt „persönlichen Respekt“ vor Kiesingers Kanzlerschaft hatte.⁴⁶²

Kiesinger besprach mit Brandt vornehmlich außenpolitische Fragen,⁴⁶³ aber auch Personalia und die Themen Mitbestimmung, Kirchen und Verjährung der NS-Verbrechen.⁴⁶⁴ Mitte Februar 1969 kamen sie zusammen, um zu vereinbaren, dass die erfolgreiche Zusammenarbeit bis zum Ende der Legislaturperiode fortgesetzt werden solle und nicht durch einen vorzeitigen Beginn des Wahlkampfes belastet werden dürfe. Außerdem wurden die schwebenden innen- und außenpolitischen Fragen erörtert. Zwischendurch ergaben sich ebenfalls Gespräche.⁴⁶⁵ Zwischen ihren beiden Büros bestand eine Telefondirektleitung, über die sie sich schnell austauschen konnten.⁴⁶⁶ Insgesamt gelangten sie trotz aller Reibereien zu einer „sachbezogenen Kooperation“.⁴⁶⁷ Als in Unionskreisen an der Verlässlichkeit des Koalitionspartners, besonders der von Brandt, immer mehr gezweifelt wurde,⁴⁶⁸ verteidigte Kiesinger Brandt vor der CDU/CSU-Fraktion: Der Vizekanzler sei „immer loyal gewesen“.⁴⁶⁹

Als sich die unterschiedlichen außenpolitischen Vorstellungen in der Ostpolitik herauskristallisierten, verschlechterte sich das Verhältnis.⁴⁷⁰ Je länger die Koalition andauerte, desto mehr verstärkte sich die Disharmonie zwischen den Hauptrepräsentanten der Allianz.⁴⁷¹ Am Ende der Koalition waren sie über die Kambodscha-Frage so sehr in Streit miteinander geraten, dass sie überhaupt nicht mehr miteinander redeten.⁴⁷²

⁴⁵⁹ Brandt, *Erinnerungen*, S. 169.

⁴⁶⁰ Unkorrigiertes Manuskript vom 10. 11. 1967, AdsD, WBA, A3/263. In der Außenpolitik waren sie sich in der Tat oftmals einig, vgl. Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, S. 257f.; Gassert, *Kiesinger*, S. 754.

⁴⁶¹ Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition*, S. 250.

⁴⁶² Brandt an Kiesinger, 9. 10. 1969, in: Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition*, S. 406f.

⁴⁶³ Vgl. Schriftwechsel Kiesinger-Brandt über die Außenpolitik, AdsD, Dep. Bahr/400.

⁴⁶⁴ Vermerke Neusels für Kiesinger vom 8. 1., 14. 5., 3. 10. u. 2. 12. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009; Brandt an Kiesinger, 1. 12. 1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/90.

⁴⁶⁵ Z. B., als sie am 4. 12. 1968 nebeneinander auf der Regierungsbank saßen, vgl. Gesprächsnotiz vom 10. 2. 1969 u. Vermerk vom 4. 12. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

⁴⁶⁶ Merseburger, Brandt, S. 493.

⁴⁶⁷ Kleinmann, *Geschichte der CDU*, S. 301.

⁴⁶⁸ Guttenberg an Krone, 11. 12. 1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/53.

⁴⁶⁹ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 16. 1. 1968, Protokoll, S. 2, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015.

⁴⁷⁰ Kroegel, *Einen Anfang finden!*, S. 171.

⁴⁷¹ Taschler, *Vor neuen Herausforderungen*, S. 402; Barzel, *Ein gewagtes Leben*, S. 245.

⁴⁷² So Schmidt, in: Marßolek/Potthoff (Hrsg.), *Durchbruch zum modernen Deutschland?*, S. 22.

Obwohl auf der offiziellen Rangliste der Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen lediglich an dreizehnter Stelle – von insgesamt neunzehn – stand,⁴⁷³ war Wehners Position innerhalb der Koalition von weitaus größerem Gewicht. Wehner war nicht nur Brandts Stellvertreter in der SPD, sondern auch Wortführer seiner Partei im Kabinett.⁴⁷⁴ Diese Stellung wurde ihm von Brandt nie streitig gemacht.⁴⁷⁵ Wenn Brandt nicht in Deutschland war, nahm Wehner die Koordinierung der Regierungsarbeit der Sozialdemokraten wahr.⁴⁷⁶

Während sich das Verhältnis zwischen Kiesinger und Wehner fast durchgehend sehr gut gestaltete,⁴⁷⁷ war das zwischen Brandt und Wehner „ohne Herzlichkeit, aber unter Parteifreunden ganz normal“.⁴⁷⁸ Bahr beschrieb die Beziehung der beiden während der Großen Koalition folgendermaßen: „Wehner führte, Brandt wurde geführt“.⁴⁷⁹ Als Kiesinger Wehner gegenüber geklagt haben soll, Brandt rede nicht mit ihm, habe Wehner ihm geantwortet, er vergesse, dass der Außenminister ein Lübecker sei. Lübeck sei eine Stadt, in der man nicht rede.⁴⁸⁰ Wehner wusste, wovon er sprach. Wenn es darum ging, etwas mit Brandt zu klären, schickte er häufig seinen Ministerialdirektor Hermann Kreutzer vor, den Brandt aus Berlin gut kannte. Als Brandt, von Kreutzer im Auftrag Wehners angerufen, einmal fragte, ob der Beamte denn keinen Minister habe, antwortete Kreutzer: „Willy, du weißt doch, was mit euch beiden los ist.“⁴⁸¹ Trotz der „spannungsgeladenen politischen Freundschaft“ wussten Wehner und Brandt, dass sie einander brauchten.⁴⁸²

Im Kabinett redete Wehner wenig,⁴⁸³ wenn er dagegen etwas sagte, war es für die SPD-Minister endgültig.⁴⁸⁴ Am Schluss von Diskussionen machte Wehner öfters „eine knappe Bemerkung, wie die SPD-Seite sich verhalten würde“. Zu einer bei den Koalitionspartnern umstrittenen Thematik, der Frage eines NPD-Verbots, das der Bundesinnenminister befürwortete, habe Wehner erklärt: „Das machen wir nicht“, worauf dem Regierungschef nur die Replik blieb, dass die Diskussion dann beendet sei.⁴⁸⁵ Solche Situationen führten zu der Äußerung des für gewöhn-

⁴⁷³ Knieper an alle Bundesminister vom 19. 12. 1966, BAArch, BKA, B 136/4623. Zum BMG vgl. Creuzberger, Kampf für die Einheit.

⁴⁷⁴ Informationsbericht von Robert Strobel vom 23. 1. 1967, Nr. 6, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/19.

⁴⁷⁵ So die Einschätzung Görtemakers, Geschichte der Bundesrepublik, S. 445; ebenfalls: Apel, in: „Plisch und Plum“, S. 41.

⁴⁷⁶ Brandt an Wehner, 7. 10. 1968, AdsD, WBA, A11.4/11.

⁴⁷⁷ Das Verhältnis Wehners zu Kiesinger wird in Kap. IV.2 behandelt.

⁴⁷⁸ Schmidt, Weggefährten, S. 436. Mitte des Jahres 1968 soll es zu ernsthaften Differenzen zwischen Brandt und Wehner über den künftigen Kurs der SPD gekommen sein, vgl. Einzel-Information Nr. 727/68 vom 11. 7. 1968, BStU, ZAIG/8426.

⁴⁷⁹ Bahr, Zu meiner Zeit, S. 432.

⁴⁸⁰ Baring, Machtwechsel, S. 606.

⁴⁸¹ Kroegel, Einen Anfang finden!, S. 169.

⁴⁸² Meyer, Wehner, S. 344–347, Zitat: S. 344.

⁴⁸³ Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20. 3. 1967, S. 34; Manuskript Tagebuch Osterheld. Zeit der Großen Koalition, S. 16 u. 170, ACDP, NL Osterheld, 01-724.

⁴⁸⁴ Rommel, Trotz allem heiter, S. 174f.; vgl. auch: Schreiber, „Ich muß zeigen, wie ich das mache“, in: *Der Spiegel* vom 20. 3. 1967, S. 37.

⁴⁸⁵ Benda im Interview, in: Merz, Regierungshandeln, S. 72.

lich sehr gut informierten Heinrich Krone, Kiesinger habe nicht wirklich die Zügel in der Hand, sondern Wehner. Er sei der stärkste Mann im Kabinett. Deshalb und weil Wehner die Verbindung zwischen Union und Sozialdemokratie gewollt habe, sei er enorm wichtig für die Koalition gewesen.⁴⁸⁶

Kabinett als Regierungszentrale

Das Kabinett sollte, nachdem zunächst auf einen Koalitionsausschuss verzichtet worden war,⁴⁸⁷ der „gemeinsame Ausschuß“ (Will Rasner) der Koalition werden. Dies hatten die Verhandlungskommissionen zur Regierungsbildung 1966 übereinstimmend festgelegt.⁴⁸⁸ So wurde die Bundesregierung unter Kiesinger zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik zum wichtigsten Zentrum politischer Entscheidungen.⁴⁸⁹ Für das Kabinett bedeutete dies, dass in ihm die Konflikte der Koalition ausgetragen und politisch brisante Entscheidungen getroffen werden sollten.⁴⁹⁰

Das Kabinett Kiesinger hatte zunächst einmal gegenüber den bisherigen Kabinetten einige Vorteile. Es war nahezu paritätisch besetzt, so dass der kleinere Koalitionspartner nicht befürchten musste, im Kabinett erdrückt zu werden. Zudem war bewusst versucht worden, alle einflussreichen Politiker der Koalitionsparteien in die Regierung einzubeziehen, in ihr eine „Titanenmannschaft“⁴⁹¹ zu sammeln.⁴⁹² Der Nachteil dieser Strategie war, dass das Kabinett Kiesinger/Brandt zwanzig Mitglieder besaß, die in der Regel deutlich mehr diskutierten als kleinere Kabinette. Hier taten sich bereits Schwierigkeiten auf. Für Entscheidungsgremien, wie es das Kabinett in besonderer Weise darstellte,⁴⁹³ lag die optimale Größe, um die einseitige Durchsetzung von Interessen zu vermeiden und einen freizügigen Gedankenaustausch zu ermöglichen, bei sechs bis acht Teilnehmern.⁴⁹⁴ Der Kommissionsbericht zur Reform der Bundesregierung meinte allerdings, diese Größenordnung könne nicht für ein Gremium gelten, das die gesamte Exekutive verkörpere. Die Reformkommission sah trotzdem klar, dass das Kabinett der Großen Koalition zu groß war. Besonders bei der Beratung spezieller Sachfragen erschwerte

⁴⁸⁶ Krone, Aufzeichnungen zur Deutschland- und Ostpolitik, S. 190f. (Eintragung vom 13. 1. 1967); eine andere Ansicht vertritt Kiesinger im Gespräch mit Bruno Kaiser am 22. 1. 1982, Protokoll, S. 4, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009. Wehner wollte auch nach dem Ausscheiden von Krone nicht auf dessen Rat verzichten, vgl. Wehner an Krone, 2. 12. 1966, zitiert nach: Krone, Tagebücher, Eintragung vom 3. 12. 1966, S. 527 Anm. 240.

⁴⁸⁷ Vgl. hierzu: Kap. III.4.

⁴⁸⁸ Vgl. mit weiteren Nachweisen u. Zitat: Rudzio, Regierung der informellen Gremien, S. 349.

⁴⁸⁹ Kralewski, Bundesregierung und Bundestag, S. 427f. Vgl. auch zum „Ende der Kanzlerdemokratie“: Brandt vor der SPD-Bundeskonzferenz (13.-15. 11. 1967), ebd., S. 429 Anm. 23.

⁴⁹⁰ SZ vom 29. 11. 1966, S. 4, u. vom 1. 12. 1966, S. 4; *Der Tagesspiegel* vom 3. 12. 1966, S. 1.

⁴⁹¹ Niethammer, Koalition ohne Konzept, S. 55.

⁴⁹² Vgl. mit weiteren Nachweisen: Rudzio, Regierung der informellen Gremien, S. 350.

⁴⁹³ Korte, Bundeskanzleramt, S. 207.

⁴⁹⁴ Bleicher, Konferenzen, Sp. 859; Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 161f.; Hüttl, Institutionelle Schwächen, S. 63f.

die Größe die Diskussion und beeinträchtigte die gemeinsame kontinuierliche Willensbildung.⁴⁹⁵

Die Ineffektivität der Entscheidungsprozesse und die damit einhergehende Führungsschwäche sah der nur indirekt involvierte SPD-Fraktionsvorsitzende Schmidt sehr deutlich. Er forderte deshalb bereits Anfang August 1967 eine Verkleinerung des Kabinetts auf zwölf Minister. Dadurch sollte die Bundesregierung die Fähigkeit zu schnellem Handeln, straffer politischer Gesamtführung und besserer Unterscheidung von politisch wichtigen und weniger wichtigen Geschäften gewinnen.⁴⁹⁶ Der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Gerhard Jahn, bemerkte in einem Schreiben an Brandt: „Gerade bei dieser Koalitionsregierung muß das Kabinett politisches Leitungsorgan unter Führung des Bundeskanzlers sein. Die Koalitionsentscheidungen müssen in ihm erarbeitet und getroffen werden. Das setzt voraus, daß das Kabinett so klein wie möglich ist und in ihm politisch diskutiert werden kann. Wenn das Kabinett zu groß ist und es sich in der Erörterung von Ressortangelegenheiten verliert, verlagert sich die politische Willensbildung notwendig in einen Koalitionsausschuß und Parteigremien außerhalb des Kabinetts.“⁴⁹⁷

In der Tat entwickelte sich das Kabinett während der Großen Koalition zu einer Art „Debattierclub“, in dem weder rationales Arbeiten noch eine effektive Führung möglich waren.⁴⁹⁸ Damit die Regierung für ihre Beschlüsse Zustimmung im Bundestag – besser: in den Koalitionsfraktionen – finden konnte, musste sie über die Stimmung und das politische Wollen der Abgeordneten unterrichtet sein. Dies zu erfahren, war das Kabinett nur bedingt geeignet, denn die Minister waren zu weit von der Basis der einfachen Bundestagsmitglieder entfernt. Die Fraktionsvorsitzenden wussten darüber deutlich besser Bescheid.⁴⁹⁹ Zur Fraktionsferne der Minister kam ihre Mehrfachbelastung als politische Berater des Regierungschefs, als Mitentscheidende im Kabinett, als Vertreter der politischen Auffassung der Fraktion im Kabinett und als Verwaltungsleiter. Verwaltungsaufgaben und Regierungsentscheidungen verschwammen ineinander und mussten unterschiedslos von der Bundesregierung behandelt werden.⁵⁰⁰ Die Minister waren besonders zeitlich stark belastet,⁵⁰¹ weswegen sie immer mehr dazu neigten, sich außerhalb ihrer Ressorts nicht im notwendigen Maß mit Kabinettsentscheidungen zu befassen.⁵⁰² Sie waren damit überfordert, zudem noch Koalitionsdifferenzen beizulegen.

⁴⁹⁵ Bericht zur Reform. Hauptband, S. 14.

⁴⁹⁶ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 220; diese Forderung wiederholte Schmidt Mitte 1969, vgl. FAZ vom 8. 7. 1969, S. 1.

⁴⁹⁷ Jahn an Brandt, 13. 12. 1966, Anlage, AdsD, WBA, A7/16. Der Nürnberger Parteitag der SPD beschloss deshalb, dass „für die Steigerung und Wirksamkeit der politischen Führung durch Bundeskanzler und Bundesregierung [...] die Verminderung ihrer Zahl ebenso wichtig“ sei, vgl. Kundgebungen und Entschlüsse des SPD-Parteitages in Nürnberg, S. 90.

⁴⁹⁸ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 220.

⁴⁹⁹ Rudzio, Mit Koalitionsausschüssen leben?, S. 209; Barzel, in: Zundel, Die Koalitionszwillinge, in: *Die Zeit* vom 29. 11. 1968, S. 9.

⁵⁰⁰ Guillaume, Reorganisation, S. 40 u. 42.

⁵⁰¹ Interview mit Ahlers am 7. 8. 1968, in: Rudzio, Mit Koalitionsausschüssen leben?, S. 209.

⁵⁰² Wischnewski, Leidenschaft, S. 58.

Gemäß der Geschäftsordnung der Bundesregierung nahmen die Fraktionsvorsitzenden an den Kabinettsitzungen nicht teil.⁵⁰³ Barzel hatte dafür nach eigener Aussage⁵⁰⁴ verfassungsrechtliche Gründe.⁵⁰⁵ Kiesinger behauptete im Nachhinein, streng darauf geachtet zu haben, dass die Fraktionsvorsitzenden keine Einladung zu den Kabinettsitzungen erhielten.⁵⁰⁶ In einem Schreiben an Kiesinger äußerte Barzel allerdings: „Wie ich höre, sind Sie dringend an der Teilnahme der Fraktionsvorsitzenden der Koalition an der morgigen Kabinettsitzung interessiert, um eine endgültige Absprache über den Terminplan in Sachen mittelfristige Finanzplanung [...] zu treffen. [...] Sie kennen außerdem meine grundsätzlichen Bedenken, an Kabinettsitzungen teilzunehmen und auch meine peinliche Lage, die dadurch entsteht, daß ich nach wie vor weder Tagesordnungen für das Kabinett noch Informationen über das Ergebnis erhalte. Ich wäre gleichwohl bereit, alle Termine und Bedenken zurückzustellen, wenn einmal dies Ihr dringender Wunsch ist und wenn zum zweiten vor dieser wichtigen Kabinettsitzung eine Marschrichtung unter uns – unter Zuziehung der Minister, die Sie für erforderlich halten – erfolgt.“⁵⁰⁷ Schmidt kritisierte, dass die Fraktionsvorsitzenden der SPD und CDU/CSU aus dem Urlaub gerufen wurden, weil sie an der besagten Kabinettsitzung am 14. Juli 1967 teilnehmen sollten.⁵⁰⁸ In der Regel wurden die Fraktionsvorsitzenden aber nicht zu den Sitzungen des Bundeskabinetts eingeladen.⁵⁰⁹

Um die Regierungsarbeit zu optimieren, kam der Kabinettsausschuss für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung Ende 1968 überein, eine Projektgruppe zu bilden. Diese legte ihren Bericht am 31. August 1969 vor.⁵¹⁰ Für die Große Koalition kamen die Reformvorschläge allerdings zu spät. Sie konnten erst von der Nachfolgeregierung unter Brandt/Scheel umgesetzt werden.

Je mehr Ministerien es gab, desto mehr Koordinationsaufwand musste betrieben werden. Es konnte keine saubere Arbeitsteilung geben, weil so gut wie immer

⁵⁰³ § 23 Abs. 1 der GOBReg; Laufer, Der Parlamentarische Staatssekretär, S. 70.

⁵⁰⁴ Barzel im Interview, in: Reker, Der Deutsche Bundestag, S. 132; dagegen behauptete Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 209, zu den wichtigen Kabinettsitzungen, wie beispielsweise bei der Notstandsverfassung, wären die Fraktionsvorsitzenden hinzugezogen worden.

⁵⁰⁵ Barzel an den Verfasser, 8.8.2002. Die Nichtteilnahme der Fraktionsvorsitzenden an den Kabinettsitzungen sicherte ihnen außerdem die Unabhängigkeit der Fraktionen gegenüber der Bundesregierung, vgl. Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 95.

⁵⁰⁶ Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22. 1. 1982, Protokoll, S. 3, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

⁵⁰⁷ Barzel an Kiesinger vom 13. 7. 1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002.

⁵⁰⁸ Schmidt in der SPD-Präsidiumssitzung am 14. 7. 1967, Protokoll, AdSD, SPD-PV. Hierbei handelte es sich um die 87. Kabinettsitzung.

⁵⁰⁹ Am 19. 11. 1968 fand unter Kiesingers Vorsitz eine Sondersitzung des Kabinetts mit dem offiziellen Titel „Ministerbesprechung“ statt, zu der auch die Fraktionsvorsitzenden von CDU/CSU und SPD geladen waren und auch teilnahmen. Thema war die Aufwertung der D-Mark, vgl. Stücklen an Kiesinger, 20. 11. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-285; Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320. Dieser „Ministerbesprechung“ wurde keine Kabinettsnummer zugeteilt, da es sich in der Tat nicht um eine reguläre Sitzung handelte.

⁵¹⁰ Bericht zur Reform. Hauptband, Deckblatt u. S. 1; zum Kabinettsausschuss vgl. Kap. III. 1.

ressortüberschreitende Maßnahmen notwendig waren.⁵¹¹ Deshalb dachte Kiesinger über eine Alternative nach. Er wollte nach englischem Vorbild ein „inner cabinet“⁵¹² beziehungsweise Kernkabinetts⁵¹³ bilden, das als Ausschuss arbeiten sollte, um „in kleinerem, persönlichem Rahmen“ die großen Aufgaben zu behandeln.⁵¹⁴ Kiesinger gestand gleich ein, dass eine solche Einrichtung sich nicht leicht verwirklichen lasse. Jedes Kabinettsmitglied sei entschlossen, auch an der Gesamtwillensbildung der Bundesregierung mitzuwirken.⁵¹⁵ Das politische Gewicht solle entscheiden, wer ins Kernkabinetts komme, wobei eine Abgrenzung allerdings schwer gewesen wäre.⁵¹⁶ Das Vorhaben scheiterte sowohl am Widerstand derjenigen Minister, die wahrscheinlich nicht zu den Sitzungen des Kernkabinetts gebeten worden wären, als auch an verfassungsrechtlichen Bedenken.⁵¹⁷ Aufgrund der Zusammensetzung der Koalition blieb es beim Kabinetts der starken Einzelminister.⁵¹⁸

Das kabinettszentrierte Beschlussssystem erwies sich nur bis zum Sommer 1967 als funktionstüchtig. Es zerfiel, weil den Fraktionsführungen eine bloß exekutive Rolle zugedacht war. Spätestens bei der beabsichtigten Kürzung der Rentenversicherungszuschüsse wurde das Scheitern des Systems offenbar. Denn die sozialdemokratische Fraktionsführung hatte sich auf die Seite rebellierender Abgeordneter geschlagen, und die Regierung erlitt eine Abstimmungsniederlage.⁵¹⁹ Kiesinger musste erkennen, dass das Kabinetts als Koalitionsmittelpunkt nicht funktionierte, und sich nach Alternativen umsehen.⁵²⁰

Wie oben dargelegt, hatten grundsätzliche Strukturschwächen des Kabinetts dazu geführt, dass die Bundesregierung ihrer Funktion als politisches Entscheidungszentrum letztlich nicht gerecht werden konnte.⁵²¹ Dies war der Fall, obwohl Kiesinger den Fehler seines Vorgängers nicht wiederholt und stattdessen versucht hatte, die einflussreichsten Politiker des Bündnisses in die Kabinettsdisziplin einzubinden.⁵²² Gerade dies war aber ein Grund für Probleme innerhalb der Regierung. Die persönlichen und politischen Gegensätze zwischen den Ministern waren

⁵¹¹ Bericht der Sachverständigenkommission, S. 30.

⁵¹² Angesichts der Größe des englischen Kabinetts war nicht jeder Minister bereits Kabinettsmitglied. Innerhalb des Kabinetts gab es noch das „inner cabinet“. Der jeweilige Premierminister entschied, wer ins Innere Kabinetts kam und wer nicht. Es stellte einen informellen Zirkel dar, da es nicht institutionell eingebunden war, vgl. Schneider, Kabinettsreform, S. 52–56.

⁵¹³ Zu Kiesingers Forderung vgl. *Die Welt* vom 12. 12. 1966, S. 1; Strobel, Minister erster Klasse, in: *Die Zeit* vom 30. 12. 1966, S. 7; Kiesinger im Interview, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 5. 12. 1966, S. 3.

⁵¹⁴ *Die Welt* vom 7. 12. 1966, S. 5.

⁵¹⁵ Kiesinger im Interview, in: *Die Welt* vom 12. 12. 1966, S. 1.

⁵¹⁶ Strobel, Minister erster Klasse, in: *Die Zeit* vom 30. 12. 1966, S. 7.

⁵¹⁷ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 220. Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken vgl. Bericht zur Reform. Hauptband, S. 14.

⁵¹⁸ März, An der Spitze, S. 135.

⁵¹⁹ Rudzio, Koalitionen in Deutschland, S. 57f.

⁵²⁰ Interview des Verfassers mit Benda am 26. 4. 2006. Kiesinger bildete daraufhin den Kreßbronner Kreis, vgl. Kap. III. 4.

⁵²¹ Ebenfalls: Rudzio, Mit Koalitionsausschüssen leben?, S. 209; *Die Welt* vom 2. 10. 1965, S. 7; Hüttel, Koordinierungsprobleme der Bundesregierung, S. 10; Sturm, Chancellor and the Executive, S. 92.

⁵²² Lehmbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, S. 56f.

zu groß für eine homogene Regierungsarbeit.⁵²³ Auch blieben Barzel und Schmidt außerhalb des Kabinetts und konnten das politische Gewicht der Fraktionen in die Waagschale werfen. Dennoch ist die Bedeutung der Bundesregierung für die Regierungspraxis nicht zu übersehen: Die meisten Gesetze wurden durch das Kabinett vorbereitet, und trotz aller Schwierigkeiten trug das Kabinett durch die Zusammenkünfte von wichtigen Vertretern aller drei Koalitionsparteien zur Koordinierung des Bündnisses bei.

4. Bundestag

„Denn wozu hätten wir ein so hochqualifiziertes Parlament, wenn es nicht bessere Arbeit zu leisten vermöchte als die Regierung?“⁵²⁴ Dieser Satz des Kabinettsmitglieds Franz Josef Strauß löste im Plenum des Deutschen Bundestages Heiterkeit aus. Allerdings lag dies weniger daran, dass die Abgeordneten nicht an den Wahrheitsgehalt der Aussage geglaubt hätten – vielmehr daran, dass sie aus dem Munde des selbstbewussten CSU-Vorsitzenden und Bundesfinanzministers kam.

Die Mehrheitsfraktionen von CDU/CSU und SPD waren sich durchaus darüber im Klaren, dass das Regierungssystem auf der Funktionseinheit der Bundesregierung und ihrer Mehrheit im Bundestag beruhte. Diese Fraktionen waren Partner des Kabinetts und entschieden dadurch mit.⁵²⁵ Deshalb gab es keinen Dualismus Bundesregierung – Parlament, sondern einen Gegensatz zwischen dem Kabinett mit ihren Mehrheitsfraktionen einerseits und der Opposition andererseits.⁵²⁶

In diesem Zusammenhang ist die Frage zu beantworten, ob die Fraktionen dem Bundeskabinett die Gestaltung der Politik überließen oder ob sie sich bemühten, selbst auf sie einzuwirken – und wenn ja, ob die Einflussnahmen Erfolg hatten.⁵²⁷ Zunächst soll verdeutlicht werden, wie die Entscheidungsprozesse der Fraktionen abliefen.⁵²⁸ Danach wird die Zusammenarbeit von CDU/CSU und SPD im Bundestag betrachtet sowie das Verhältnis der Koalitionsfraktionen zur Bundesregierung.

Bei den Fraktionsmitgliedern handelte es sich um eine Gemeinschaft formal Gleichberechtigter. Deshalb war die Fraktion das oberste Entscheidungsorgan mit umfassender Zuständigkeit. Sie war die letzte Instanz für die Regelung der inneren Verhältnisse (etwa die Wahl des Vorstands). Ihre Mehrheitsentscheidungen waren in der Regel verbindlich.⁵²⁹

⁵²³ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 221.

⁵²⁴ So Strauß in der Sitzung des Bundestages am 8. 5. 1968, StenB BT, 5. WP, 171. Sitzung, S. 9147B.

⁵²⁵ Oberreuter, Politische Führung, S. 170.

⁵²⁶ Köppler, Mißverständnisse, Spannungen, Rivalitäten?, S. 175; Hennis, Rolle des Parlaments, S. 203.

⁵²⁷ Die Fragen wurden in leicht abgewandelter Form bereits von Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, S. 16f., in der grundlegenden Untersuchung über den 2. und 3. Bundestag gestellt.

⁵²⁸ Vgl. für die CDU/CSU: AO der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: Schäfer, Bundestag, S. 351–355; für die SPD: GO der Fraktion der SPD im Bundestag, in: ebd., S. 356–360.

⁵²⁹ Hauenschild, Wesen und Rechtsnatur, S. 50f.

Neben der Fraktion waren weitere Organe der Vorstand und der Vorsitzende.⁵³⁰ Der Vorstand war ein „Konzentrat“, eine „Fraktion im Kleinstformat“. Dort glichen die Interessengruppen ihre Vorstellungen ab. So wie der Vorstand über eine Frage abstimmte, beschloss in der Regel ebenfalls die Fraktionssitzung, weil er für die Meinungsbildung der Fraktion das bedeutsamste Gremium darstellte.⁵³¹ Die Abgeordneten wählten ferner einen Vorsitzenden, der wie auch seine Stellvertreter die Fraktion nach innen und außen repräsentierten.⁵³² Der tägliche Geschäftsbetrieb wurde von Parlamentarischen Geschäftsführern übernommen.⁵³³ Sie waren die rechte Hand der Fraktionsvorsitzenden und besaßen großen Einfluss. Manche Meinungsdivergenzen zwischen den Koalitionsfraktionen konnten sie bereits bei ihren Besprechungen im Ältestenrat des Bundestages beziehungsweise durch informelle Absprachen klären.⁵³⁴ Für die Arbeitsgebiete einer Reihe von Bundestagsausschüssen wurden Fraktions-Arbeitskreise eingerichtet,⁵³⁵ die wiederum unterteilt waren in Arbeitsgruppen, die sich engerer Aufgabengebiete annahmen. In ihnen entwickelte sich entscheidend die Willensbildung der Abgeordneten unter Mitwirkung der jeweiligen Experten.⁵³⁶

Obwohl formal alle Mitglieder einer Fraktion gleichberechtigt waren, wurde für den Deutschen Bundestag Mitte der 1960er-Jahre das Wort vom „Dreiklassenparlament“ geprägt.⁵³⁷ An der Spitze standen demnach die Inhaber eines Parlaments- oder Fraktionsamtes. Die nächste Gruppe waren die Abgeordneten mit außerparlamentarischem Einfluss. Dagegen hatte das Gros der Abgeordneten kaum Einfluss und Einwirkungsmöglichkeiten in ihrer Fraktion, geschweige denn auf die Regierung. Die Darstellung kann sich hier somit auf das „Fraktions- und Parlamentsestablishment“ konzentrieren. Dieses bestand aus den Fraktionsvorsitzenden, ihren Stellvertretern, den Arbeitskreisvorsitzenden und den Parlamentarischen Geschäftsführern.

⁵³⁰ § 2 der AO der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; ähnlich: GO der SPD-Bundestagsfraktion.

⁵³¹ Carstens, Politische Führung, S. 52; Hauenschild, Wesen und Rechtsnatur, S. 61.

⁵³² § 6 Nr. 1 der AO der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Obwohl eine ähnliche Formulierung in der GO der SPD-Bundestagsfraktion fehlte, traf sie doch ebenso auf den sozialdemokratischen Fraktionsvorsitzenden zu. Seine Kompetenz zeigte sich in der GO der SPD-Fraktion darin, dass er im Einzelfall allein berechtigt war, die Geschäftsordnung auszulegen, vgl. § 38 der GO der SPD-Bundestagsfraktion.

⁵³³ Jekewitz, Politische Bedeutung, S. 1048.

⁵³⁴ Porthoff, Einleitung, in: SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle, S. XLVII.

⁵³⁵ § 4 Nr. 1 der AO der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; vgl. auch: § 26 der GO der SPD-Bundestagsfraktion. Zur Auflistung der Arbeitskreise vgl. Datenhandbuch, S. 281 (CDU/CSU) u. 284 (SPD), s. Anhang.

⁵³⁶ Für die SPD: Apel, Willensbildung in den Bundestagsfraktionen, S. 226; für die CDU/CSU: Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 42.

⁵³⁷ Apel, Parlamentarismus, S. 86–88; vgl. auch: Maier, Parlamentsreform – aber wie?, S. 518; eine etwas andere Einteilung als Apel machte Müller, Dreiklassenparlament in Bonn?, S. 45f.

Regierungsfaktionen

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion bestand in der 5. Wahlperiode aus 245 regulären Mitgliedern und sechs Berliner Abgeordneten.⁵³⁸ Ihr Vorsitzender war bereits seit dem 1. Dezember 1964 Rainer Barzel (CDU). Ihm standen die drei Parlamentarischen Geschäftsführer Will Rasner, Josef Rösing (beide CDU) und Leo Wagner (CSU) zur Seite. Dazu gab es sechs stellvertretende Vorsitzende (fünf von der CDU und einen von der CSU). Der CSU-Landesgruppenvorsitzende war in Personalunion Erster Stellvertreter des Vorsitzenden. Daneben waren die sechs Arbeitskreisvorsitzenden von Bedeutung sowie die 24 weiteren Vorstandsmitglieder. Dieser Personenkreis bildete den Fraktionsvorstand.⁵³⁹

Weil der Fraktionsvorstand aufgrund seiner Größe von über vierzig Personen nur bedingt arbeitsfähig war, hatte sich bereits in der 2. Legislaturperiode „ein offiziöser ‚engerer Vorstand‘ der Fraktion“ herausgebildet, der Elferrat.⁵⁴⁰ Dieser bestand aus dem Fraktionsvorsitzenden, seinem Ersten Stellvertreter, den fünf stellvertretenden Vorsitzenden, den Vorsitzenden der sechs Arbeitskreise und den drei Parlamentarischen Geschäftsführern.⁵⁴¹ In der 5. Wahlperiode war der Elferrat das „wichtigste Führungsgremium der Fraktion“.⁵⁴² Neben dem Vorstand war er das „zweite Gravitationszentrum“ (Rainer Barzel).⁵⁴³ Dieser Kreis bildete ein vertrautes, homogenes Gremium, das jederzeit schnell versammelt werden konnte, um in persönlichem Gespräch Klärung zu bringen und Entscheidungen vorzubereiten.⁵⁴⁴ Es handelte sich beim Elferrat nicht um ein Beschlussorgan, in ihm wurde nicht abgestimmt.⁵⁴⁵ Er tagte meistens montags um die Mittagszeit und legte die Marschrichtung für die Sitzung des Fraktionsvorstandes am Nachmittag fest. Weitere Zusammenkünfte, für die formelle Einladungen mit Tagesordnungen verwandt wurden, wurden je nach Bedarf angesetzt.⁵⁴⁶ Die Treffen fanden im

⁵³⁸ Zur Rechtsstellung der Berliner Abgeordneten im Bundestag vgl. Trossmann, Berliner Abgeordnete, S. 54–56.

⁵³⁹ Datenhandbuch, S. 259–261; Schäfer, Bundestag, S. 136; zu den Fraktionsmitgliedern vgl. Anhang.

⁵⁴⁰ Kleinmann, Geschichte der CDU, S. 304.

⁵⁴¹ So Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 17.1.1967, Protokoll, S. 42, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1; Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 43, kam ohne die fünf stellvertretenden Vorsitzenden auf elf Teilnehmer; Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, S. 163, kam durch den Vorsitzenden sowie die jeweils fünf Stellvertreter und AK-Vorsitzenden für die 3. WP ebenfalls auf elf Mitglieder. Wie aber die Teilnehmerlisten zeigen, war der Elferrat tatsächlich ein „Sechzehner“, vgl. ACDP, NL Rösing, 01-113-015/1. Er war benannt worden nach dem Sitzungspräsidium beim Kölner Karneval, vgl. Interview des Verfassers mit Ackermann am 9. 2. 2006.

⁵⁴² Vermerk Guttenbergs für Neusel/Ruth vom 15.3.1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/93.

⁵⁴³ Buchstab, Ballast abwerfen? Die CDU/CSU-Fraktion während der Großen Koalition, in: FAZ vom 27.9.2001, S. 12.

⁵⁴⁴ Müller-Hermann, Bundestag, S. 344.

⁵⁴⁵ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 23.1.1968, Protokoll, S. 32, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2; CDU-Bundesvorstandssitzung am 8.11.1966, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 342.

⁵⁴⁶ So Barzel im Interview, vgl. Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 42.

Zimmer von Barzel statt,⁵⁴⁷ der das Gremium nutzte, um sich Rat zu holen und um seine Vorgehensweise in kleiner Runde gegenüber den Fraktionskollegen abzusichern.⁵⁴⁸

Trotz Vorstand und Elferrat blieb die Organisationsstruktur der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in den Jahren ihrer Regierungsverantwortung bis 1969 relativ unausgeprägt. Dies lag daran, dass die Arbeitsgruppen und -kreise bisher immer auf die Zusammenarbeit mit den Fachleuten in den Ministerien hatten zählen können. Daher hatten sie außer den Spezialisten in den eigenen Reihen kaum eigenes Personal benötigt.⁵⁴⁹ Neben organisatorischen Defiziten mussten die Abgeordneten erst die Krise überwinden, in der sie sich nach dem von ihnen verursachten Sturz Kanzler Erhards befanden. Deshalb äußerte Kiesinger zu Anfang der neuen Koalitionsregierung vor dem CDU-Präsidium, das Wichtigste sei, dass die Fraktion „alsbald wieder eine handlungsfähige und kräftige Aktionsgemeinschaft“ werde.⁵⁵⁰ Das Ziel war, die Mitglieder wieder zu einen.⁵⁵¹ Besonders der Konflikt zwischen den beiden außenpolitischen Gruppen innerhalb der Union, den Atlantikern und den Gaullisten, musste gelöst werden.⁵⁵² Der Unionsfraktion gelang es, die Krise zu überwinden, und durch die Einbindung von Abgeordneten in die obersten Parteigremien gewann sie während der Großen Koalition an Gewicht.⁵⁵³

Wenn die Fraktion als Ganzes mehr Bedeutung erhielt, so wurde doch der einzelne Abgeordnete dadurch nicht mächtiger. Während die Vorstandsmitglieder und besonders die Vorsitzenden der Arbeitsausschüsse das Wort führten, saß „der größere Teil der Fraktion ziemlich teilnahmslos“ dabei, wie Adenauer resigniert an Barzel berichtete,⁵⁵⁴ und folgte in der Regel den Vorstellungen der Führung.⁵⁵⁵

Obwohl Barzel zu Beginn der 5. Legislaturperiode mit nahezu 95 Prozent Zustimmung gewählt worden war,⁵⁵⁶ wurde er am 6. Dezember 1966 nur noch mit knapp 67 Prozent der Stimmen im Amt bestätigt.⁵⁵⁷ Zwar war er 1965 auf vier Jahre gewählt worden, aber er hatte sich erneut zur Wahl gestellt, um sich nach seiner Niederlage bei der Kanzlerkandidatur einen Vertrauensbeweis zu holen. Viele Abgeordnete hatten ihm seine Rolle beim Sturz Erhards übel genommen. Weil es zu Barzel als Fraktionsvorsitzendem keine Alternative gab, konnte es bei

⁵⁴⁷ Vgl. ACDP, NL Rösing, 01-113-015/1.

⁵⁴⁸ So z. B. in der Frage der Teilnahme an den CDU/CSU-Ministervorbesprechungen, vgl. Kiesinger über ein Gespräch mit Barzel am 13. 3. 1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

⁵⁴⁹ Dexheimer/Hartmann, Geschichte und Struktur, S. 234.

⁵⁵⁰ CDU-Präsidiumssitzung am 14. 12. 1966, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1401.

⁵⁵¹ Wagner an Barzel, 6. 12. 1966, ACSP, CSU-LG, 5. WP/6.

⁵⁵² Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 389.

⁵⁵³ Kleinmann, Geschichte der CDU, S. 304.

⁵⁵⁴ Adenauer an Barzel, 20. 1. 1967, StBKAH, Bestand II/43. Ähnlich für die SPD: Interview des Verfassers mit Schüler am 23. 2. 2006.

⁵⁵⁵ Vgl. Kap. IV.

⁵⁵⁶ *Stuttgarter Zeitung* vom 7. 12. 1966, S. 1.

⁵⁵⁷ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 6. 12. 1966, Protokoll, S. 489, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1.

der Wahl nur um einen „Warnschuss“ gehen.⁵⁵⁸ Bereits Ende 1969 erhielt Barzel dann wieder nahezu 95 Prozent der abgegebenen Stimmen.⁵⁵⁹

Am Anfang jeder Sitzung der Fraktion und des Fraktionsvorstandes brachte Barzel einen Bericht zur Lage, dem sich eine Diskussion anschloss. Er informierte unter anderem über Koalitionsgespräche und ihre Ergebnisse. Für die Übereinkunft mit Schmidt, dass sich die Abgeordneten bei Koalitionsproblemen an die Fraktionsvorsitzenden wenden und diese nach Lösungen suchen sollten, bat Barzel um die Zustimmung der Fraktion.⁵⁶⁰ Der CDU/CSU-Chef betonte jedoch immer wieder, dass die Koalitionsabsprachen durchaus noch zu diskutieren seien, insbesondere solche, die er mit Schmidt und dessen Stellvertreter Möller traf.⁵⁶¹ Vor einer Kabinettsentscheidung würden die Abgeordneten Gelegenheit bekommen, zu der Angelegenheit Stellung zu beziehen.⁵⁶²

Für die Führung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion war die Zusammenarbeit zwischen dem Vorsitzenden und seinem Ersten Stellvertreter entscheidend. Das Amt des Stellvertreters hatte seit Januar 1967 Richard Stücklen inne.⁵⁶³ Er war vorher Bundespostminister und bereits einmal – 1953–1957 – geschäftsführender Vorsitzender der CSU-Landesgruppe gewesen.⁵⁶⁴ Nach seinen eigenen Worten hatte er eigentlich wieder Minister werden sollen. Doch der Kanzler wandelte die Deutsche Bundespost nicht in eine Generalpostdirektion mit ihm an der Spitze um,⁵⁶⁵ obwohl das bei den Koalitionsverhandlungen so ausgemacht worden war.⁵⁶⁶ Dass Stücklen nicht ins Kabinett berufen wurde, führte er auf die Ablehnung seiner Person durch Strauß und Kiesinger zurück.⁵⁶⁷ Barzels Erinnerung zufolge gab es jedoch keine Spannungen zwischen Stücklen und Kiesinger.⁵⁶⁸

⁵⁵⁸ Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 129.

⁵⁵⁹ Mitteilung an die Presse, Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 16. 10. 1969, BArch, NL Barzel, N 1371/278.

⁵⁶⁰ Vgl. beispielsweise: CDU/CSU-Fraktionssitzung am 14. 2. 1967 (S. 2f.) u. am 5. 9. 1967 (S. 2f.), Protokoll, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1 u. -1015/1. Am 1. 7. 1968 verschickte Barzel ein Rundschreiben an die Fraktionsmitglieder, um über die Inhalte des letzten Kreißbrunner Kreis-Gesprächs zu informieren, vgl. ACDP, NL Burgbacher, 01-158-058/1; vgl. z. B.: Vorstandssitzung am 21. 1. 1969, Protokoll, BArch, NL Barzel, N 1371/80.

⁵⁶¹ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 5. 9. 1967, Protokoll, S. 2, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/1. Vgl. auch: Kap. III.3.

⁵⁶² Güde in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 22. 4. 1969, Protokoll, S. 14f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1019/1.

⁵⁶³ Bis zur Berufung zum Bundesfinanzminister war Franz Josef Strauß Landesgruppenvorsitzender der CSU. Nach dem Wechsel von Strauß in das Kabinett musste erst sein Nachfolger bestimmt und gewählt werden.

⁵⁶⁴ Dexheimer, CSU-Landesgruppe, S. 312f.

⁵⁶⁵ Stücklen, Mit Humor und Augenmaß, S. 340f.

⁵⁶⁶ SPD-Fraktionssitzung am 30. 11./1. 12. 1966, in: SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle, S. 1073.

⁵⁶⁷ Bei Strauß aufgrund Stücklens Umgang mit ihm während der Spiegel-Affäre und bei Kiesinger wegen der Regierungsbildung 1957, bei der Kiesinger nicht mit dem Posten des Bundesjustizministers bedacht wurde, vgl. Stücklen, Mit Humor und Augenmaß, S. 338.

⁵⁶⁸ Barzel an den Verfasser, 10. 8. 2005.

Die Arbeitsgemeinschaft mit Stücklen charakterisierte Barzel als „gut“⁵⁶⁹ und sprach von einer „persönlichen Freundschaft“⁵⁷⁰. Stücklen berichtete vor der CSU-Landesversammlung von einer „herzlichen, auf gegenseitiger Achtung und Wertschätzung fußenden Zusammenarbeit“, die ein besonderes Verdienst des „mit uns in Freundschaft zusammenarbeitenden“ Fraktionschefs sei.⁵⁷¹ Freitagvormittags trafen sie sich in der Regel zu Besprechungen.⁵⁷² Gegen Ende der Kooperation im schwarz-roten Bündnis schrieb Barzel an Stücklen, dass das, was sie in diesen Tagen erreicht hätten, von besonderem Gewicht sei. Ohne den „klugen Rat“ Stücklens und ohne dessen energische Mitwirkung wäre „das alles nicht möglich gewesen“.⁵⁷³

Eine Besonderheit der Unionsfraktion war ihre Gliederung in Landesgruppen, die sich regelmäßig trafen.⁵⁷⁴ Die Landesgruppe der CSU-Abgeordneten hatte eine hervorgehobene Stellung innerhalb der Fraktion,⁵⁷⁵ was in einer eigenen Geschäftsordnung zum Ausdruck kam.⁵⁷⁶ Sie verstand sich als parlamentarische Vertretung einer autonomen Partei, der Christlich-Sozialen Union in Bayern. Deshalb musste der Zusammenschluss aller Unionsabgeordneten zur Fraktion der CDU und CSU durch eine Fraktionsvereinbarung zu Beginn einer Legislaturperiode jeweils neu beschlossen werden.⁵⁷⁷ Die Organe der CSU-Landesgruppe waren die Fraktion, der Vorstand, der Parlamentarische Geschäftsführer und der Vorsitzende.⁵⁷⁸ Der Vorstand tagte donnerstags um 13 Uhr,⁵⁷⁹ die Landesgruppe selbst, wie bereits seit langem eingeübt, am Montagabend. Dadurch konnte sie geschlossen in die Fraktionssitzung am Dienstag gehen,⁵⁸⁰ was ein wesentlicher Grund für ihre Durchsetzungsfähigkeit war.⁵⁸¹

Angesichts der Stellung von Richard Stücklen in der Fraktion konnte Strauß davon sprechen, dass die CSU einen angemessenen parlamentarischen Einfluss habe. Stücklen stehe „gleichberechtigt neben Barzel“. Die Landesgruppe habe sich außer-

⁵⁶⁹ Barzel, Ein gewagtes Leben, S. 241 f.

⁵⁷⁰ Telegramm Barzels an Stücklen vom 18. 9. 1968, BAArch, NL Barzel, N 1371/77.

⁵⁷¹ CSU-Landesversammlung am 30. 6. 1967, Protokoll, S. 2, IfZ, Bestand Mintzel, ED 720/15; diese Einschätzung bestätigt ein Schreiben Barzels an Stücklen vom 20. 5. 1967, ACSP, CSU-LG, 5. WP/6.

⁵⁷² Besprechung bei Bundeskanzler Kiesinger am 25. 1. 1967, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243.

⁵⁷³ Handschriftliches Schreiben Barzels an Stücklen vom 12. 6. 1969, ACSP, NL Stücklen/237.

⁵⁷⁴ Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, S. 30; Schäfer, Bundestag, S. 136.

⁵⁷⁵ Die Landesgruppe Bayern der Unionsfraktion besaß die zweifellos größte organisatorische Dichte und intensivste politische Durchschlagskraft, vgl. Dexheimer, CSU-Landesgruppe, S. 308. Zu den anderen Landesgruppen vgl. Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 32 f.

⁵⁷⁶ GO der CSU-LG im Deutschen Bundestag, Stand: 1969, ACSP, 11/70. Zur organisatorischen Selbstständigkeit vgl. Waigel, Rolle der CSU-Landesgruppe, S. 108.

⁵⁷⁷ Vereinbarung über die Fortsetzung der Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU, beschlossen 1965, in: Mühler, CDU/CSU, S. 235 f.

⁵⁷⁸ § 2 Abs. 1 der GO der CSU-LG.

⁵⁷⁹ Stücklen an Strauß, 29. 5. 1968, ACSP, NL Strauß, BMF/273.

⁵⁸⁰ Mühler, CDU/CSU, S. 64; Interview des Verfassers mit Ackermann am 9. 2. 2006.

⁵⁸¹ Schäfer, Bundestag, S. 136.

dem ihre Selbstständigkeit in der neuen Konstellation erhalten.⁵⁸² Als homogenes, überschaubares Fünftel der Gesamtfraktion blieb sie von Flügelkämpfen weitgehend verschont und zur Geschlossenheit fähig.⁵⁸³

Sowohl zwischen den Christsozialen und den Sozialdemokraten im Bundestag als auch zwischen den beiden christlichen Schwesterparteien gab es Streitigkeiten.⁵⁸⁴ Manches Mal spielte die CSU die Geschlossenheit ihrer 49 Abgeordneten aus, um ihre Vorstellungen durchzusetzen.⁵⁸⁵ Dennoch schrieb Stücklen an Barzel, die CSU habe zwar „einen Hang zur Eigenständigkeit, nicht aber zur Eigenwilligkeit“.⁵⁸⁶ Vor der CDU/CSU-Fraktionssitzung betonte er: „Es besteht hier nicht eine Fraktion CDU, sondern eine Fraktion CDU/CSU; und dieser Strich ist ein Schrägstrich, der uns nicht trennt, sondern der uns in den ganzen Jahren eng verbunden hat.“⁵⁸⁷ Alle Spekulationen, dass „zwischen CDU und CSU noch was passieren würde“, verwies Barzel in das Reich der Phantasie: „Uns wird keiner auseinanderkriegen.“⁵⁸⁸ Richard Stücklen besaß nicht die Profilierungsabsichten seines Vorgängers Strauß.⁵⁸⁹

Die Vertreter der beiden Schwesterparteien im Parlament hatten einige Bedingungen ihres Bündnisses festgelegt. Eine davon war, dass die CDU gegen den Willen der CSU keiner Verfassungsänderung zustimmen werde, die den Charakter der Bundesrepublik zu Ungunsten des Föderalismus verändern würde.⁵⁹⁰ Auf Fraktionsebene stimmten sich CDU und CSU im gemeinsamen Vorstand und im Elferat ab.⁵⁹¹

Die andere Koalitionsfraktion, die der SPD, besaß 202 Vollmitglieder und 15 Abgeordnete aus Berlin, einen Vorsitzenden und vier stellvertretende Vorsitzende, von

⁵⁸² Strauß in der CSU-Landesvorstandssitzung am 30.6.1967, Protokoll, S.18, in: Mintzel, Geschichte der CSU, S.393. Dass Barzel und Stücklen bis zu einem gewissen Punkt gleichberechtigt waren, war festgeschrieben worden, vgl. Nr.1.3 der Vereinbarung über die Fortsetzung der Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU. Dass Stücklen ernst genommen werden wollte, zeigt Stücklens Schreiben an Kiesinger vom 20.11.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-285.

⁵⁸³ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.151; mit einer Anzahl von Beispielen, die den Einfluss der Landesgruppe verdeutlichen: ebd., S.151-155; Mintzel, Geschichte der CSU, S.361 u. 373.

⁵⁸⁴ Z. B. bei der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall, dessen Kompromissvorlage, obwohl von der Gesamtfraktion beschlossen, nun von der Landesgruppe abgelehnt wurde, vgl. Barzel an Kiesinger, 5.3.1969, BARCh, NL Barzel, N 1371/273; zu weiteren Beispielen vgl. Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S.340-345.

⁵⁸⁵ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.33. Am 26.6.1969 verabschiedete der Bundestag mit den Stimmen von CDU und SPD gegen die Stimmen von CSU und FDP das 9. Strafrechtsänderungsgesetz, demzufolge die Strafverfolgung von Verbrechen, die mit lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht sind, erst nach 30 Jahren verjähre, vgl. StenB BT, 5. WP, 243. Sitzung am 26.6.1969, S.13562C-13564B.

⁵⁸⁶ Stücklen an Barzel, 10.5.1967, ACSP, CSU-LG, 5. WP/6.

⁵⁸⁷ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 10.12.1968, Protokoll, S.33, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

⁵⁸⁸ So Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 23.9.1968, Protokoll, S.2, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/1.

⁵⁸⁹ Interview des Verfassers mit Ackermann am 9.2.2006.

⁵⁹⁰ CSU-Landesvorstandssitzung am 13.12.1968, Protokoll, S.14, ACSP, CSU-LV.

⁵⁹¹ Interview des Verfassers mit Ackermann am 9.2.2006.

denen einer der Erste Stellvertreter war. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion war bis zu seinem Tod am 22. Februar 1967 offiziell Fritz Erler. Faktisch hatte bis dahin bereits Helmut Schmidt für den schwer Erkrankten die Fraktion geführt. Am 14. März 1967 wurde Schmidt offiziell Vorsitzender, Alex Möller war Erster Stellvertreter. Während der schwarz-roten Allianz übten Manfred Schulte, Heinz Frehsee und Karl Wienand das Amt des Parlamentarischen Geschäftsführers aus.⁵⁹² Zu dem Führungszirkel zählten noch zwei Vorstandsmitglieder kraft Amtes und 16 weitere.⁵⁹³ Der Vorstand führte die Geschäfte der Fraktion und plante ihre Arbeit in Übereinstimmung mit den Richtlinien der Partei.⁵⁹⁴

Mit 27 Angehörigen war der Fraktionsvorstand der SPD zwar deutlich kleiner als derjenige der CDU/CSU, aber er war ebenfalls durch seine Größe kaum arbeitsfähig. Deshalb bildete sich auch hier ein „engerer“ beziehungsweise „geschäftsführender Vorstand“. Diesem gehörten neben dem Vorsitzenden und seinen vier Stellvertretern die drei Parlamentarischen Geschäftsführer an. Diese Achtergruppe ähnelte dem Elferat der Unionsfraktion, erreichte aber nie seine Bedeutung. In ihr wurden kaum Vorentscheidungen getroffen, sondern nur Beschlüsse rein technisch-organisatorischer Art gefasst.⁵⁹⁵

Die Fraktion war zwar als Ganzes letzte Beschlussinstanz. Ihr Spielraum verringerte sich allerdings durch die Vorentscheidungen in den Arbeitskreisen. Außerdem engten die Sitzungen des „engeren Vorstands“ die folgenden Versammlungen der SPD-Abgeordneten – wenn auch nur in begrenztem Maße – in ihrem Handlungsspielraum ein.⁵⁹⁶ Weniger wichtige Punkte – häufig waren es viele – wurden in der Fraktion sehr schnell erledigt, dafür jedoch die wichtigen Fragen sehr sorgfältig und ausführlich behandelt.⁵⁹⁷

Helmut Schmidt führte die Fraktion zwar noch nicht so lange wie sein Kollege Barzel, allerdings war er kein Neuling im Geschäft. Zum amtierenden Vorsitzenden hatte ihn am 6. Dezember 1966 Wehner – nach Rücksprache mit Erler und Möller – erklärt,⁵⁹⁸ der bis zu seiner Ernennung zum Bundesminister diese Stellung innehatte.⁵⁹⁹ Wegen Schmidts vehementem Eintreten für die Große Koalition

⁵⁹² Die drei Parlamentarischen Geschäftsführer hatten sich auf eine Arbeitsteilung verständigt (Frehsee: Organisation, Verwaltung, Personal, Finanzen, Kontakt mit dem Koalitionspartner und der Opposition, Obmann im Ältestenrat; Wienand: Außenbeziehungen der Fraktion, insbesondere laufender Kontakt mit den SPD-Landtagsfraktionen und den sozialdemokratischen Länderregierungen; Schulte: Juristische Beobachtung der Gesetzgebung, allgemeine Rechts- und Verfassungsfragen, Verbindung zum DGB und den Gewerkschaften), vgl. Frehsee an Schmidt, 8.2.1969, AdsD, HSA/5072.

⁵⁹³ Datenhandbuch, S. 272. Die Geschäftsführer kamen aufgrund verschiedener Gründe erst ab 1967 hinzu.

⁵⁹⁴ § 14 der GO der SPD-Bundestagsfraktion; die CDU/CSU-Bundestagsfraktion kannte eine ähnliche Bestimmung nicht.

⁵⁹⁵ Schulte, Manipulateure am Werk?, S. 73; Potthoff, Einleitung, in: SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle, S. XLVIII u. XCIV; Interview des Verfassers mit Schmidt am 17.11.2005.

⁵⁹⁶ Vgl. beispielsweise: Besprechung des „engeren Vorstands“ am 16.12.1966, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/254.

⁵⁹⁷ So Schmidt auf dem Außerordentlichen Parteitag, Protokoll, S. 62.

⁵⁹⁸ SPD-Fraktionssitzung am 6. 12. 1966, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/45.

⁵⁹⁹ Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, S. 32.

schlug ihn lediglich eine Minderheit als Nachfolger Erlers vor. Der Rest begegnete ihm mit Skepsis. Weil es indessen keine Alternative zu ihm gab, äußerte sich der Unmut ihm gegenüber in einem relativ schlechten Wahlergebnis (85 Prozent) und auch in der geringen Wahlbeteiligung von lediglich 65 Prozent.⁶⁰⁰ Es dauerte nicht lange, bis Schmidt sich Respekt verschafft hatte und seine Stimme sehr viel Gewicht in der Fraktion bekam. Allerdings „liebten ihn nur relativ wenige echt“, und er musste jedes Mal kämpfen, um seine Meinung und die der Fraktion zusammenzubringen.⁶⁰¹ Im März 1968 wurde er auf dem Nürnberger Parteitag neben Wehner zum stellvertretenden Parteivorsitzenden gewählt,⁶⁰² und in der letzten Fraktionsvorstandswahl während der Großen Koalition erhielt er mit 93 Prozent erneut ein gutes Ergebnis.⁶⁰³

Anerkennung verdiente sich Schmidt, ähnlich wie Barzel, unter anderem durch seine Offenheit der Fraktion gegenüber. So führte er eine dreißigminütige „Fragestunde“ beziehungsweise „Informationsstunde“ in den SPD-Fraktionssitzungen ein.⁶⁰⁴ Auch gab er regelmäßig Inhalt und Hintergründe der Koalitionsvereinbarungen bekannt, über die sich eine Diskussion anschloss.⁶⁰⁵ Der Abgeordnete Hans Apel meinte, bei aller Notwendigkeit, Entscheidungen zu zentralisieren, seien er und seine Kollegen „nie außen vor“ gewesen.⁶⁰⁶ Die „Informationsstunde“ war vor allem deshalb notwendig geworden, weil sich die Minister in der Anfangszeit wenig an der Fraktionssitzung beteiligten.⁶⁰⁷

Wie in der CDU/CSU-Fraktion spielte auch bei der Sozialdemokratie die Beziehung zwischen Vorsitzendem und Erstem Stellvertreter eine große Rolle. Schmidt schlug am 13. Dezember 1966 seiner Fraktion vor, Möller für die Zeit der Krankheit Erlers das eigens geschaffene Amt eines 1. Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden zu übertragen.⁶⁰⁸ Möller hatte sein Amt als stellvertretender Vorsitzender niederlegen wollen, weil er bei den Koalitionsverhandlungen „nur Mitläufer“ ge-

⁶⁰⁰ SPD-Fraktionssitzung am 14. 3. 1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/58. Bereits bei seiner Wiederwahl zum stellvertretenden Vorsitzenden am 27. 10. 1966 hatte er mit nur 79,5% der Stimmen das schlechteste Ergebnis, vgl. SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle, S. 992 Anm. 2.

⁶⁰¹ Hirsch, *Diktatur des Establishments?*, S. 92.

⁶⁰² Mit 78% der Stimmen, vgl. Parteitag der Sozialdemokratischen Partei. Protokoll, S. 841.

⁶⁰³ SPD-Fraktionssitzung am 2. 4. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/91.

⁶⁰⁴ Vgl. den Vorschlag von Schmidt in seiner ersten Zwischenbilanz der Großen Koalition vor der SPD-Fraktion am 11. 4. 1967, Anhang, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/59. Eingeführt wurde die „Informationsstunde“ eine Woche darauf, vgl. SPD-Fraktionssitzung am 18. 4. 1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/61. Die „Informationsstunde“ ging auf eine Anregung des Präsidiums vom 7. 4. 1967 zurück, die am 28. 4. 1967 vom Fraktionsvorstand vorgeschlagen wurde, Protokolle, AdsD, SPD-PV.

⁶⁰⁵ Vgl. beispielsweise: SPD-Fraktionssitzungen am 14. 2., 7. 3. 1967, 12. 3., 25. 3. 1968 u. 22. 4. 1969, Protokolle, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/53, 57, 88, 219 u. 125.

⁶⁰⁶ Apel im Interview in: *Der Tagesspiegel* vom 23. 11. 2005, S. 2.

⁶⁰⁷ SPD-Fraktionssitzung am 9. 5. 1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/63.

⁶⁰⁸ SPD-Fraktionssitzung am 13. 12. 1966, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/47. Möller übte dieses Amt auch nach Erlers Tod aus, vgl. z. B. die offizielle Bezeichnung Möllers auf dem Nürnberger Parteitag, vgl. Parteitag der SPD in Nürnberg 1968. Protokoll, S. 257.

wesen sei.⁶⁰⁹ Es war für ihn, der als einziger unter den führenden Sozialdemokraten wirtschaftlich unabhängig und dazu fünfzehn Jahre älter als Schmidt war, keine Kleinigkeit, sich dem Fraktionsvorsitzenden unterzuordnen. Schmidt verstand dies und versprach, ihm ein „dankbarer Freund“ zu sein.⁶¹⁰ Dies führte zu einer unter Spitzenpolitikern ungewöhnlich festen und vertrauensvollen Freundschaft.⁶¹¹ So gestaltete sich die Zusammenarbeit sehr gut.⁶¹² Schmidt schrieb Möller gegen Ende der Koalition, er sei ganz sicher, dass ihr „Verein“ in diesen drei Jahren erheblich weniger Positives geschafft hätte, wenn nicht sie beide so gut zusammengespielt hätten, wie es tatsächlich der Fall und nur auf der Grundlage ihrer gegenseitigen „freundschaftlichen Gesinnung“ möglich war. Dafür bedankte er sich herzlich.⁶¹³ Möller schrieb an Brandt, mit Schmidt verbinde ihn „ein durch nichts zu erschütterndes Vertrauen“.⁶¹⁴

Während die CDU/CSU bis 1966 so gut wie ganz auf einen eigenen Mitarbeiterstab verzichten konnte, hatte sich die SPD bereits in der 2. Wahlperiode auf ihren „harten Oppositionsbänken“ eingerichtet und sich eine effiziente Organisationsstruktur und einen wissenschaftlichen Apparat geschaffen.⁶¹⁵ Eine Besonderheit der SPD-Fraktion war die Gruppe der „Kanalarbeiter“, eine „Fraktion in der Fraktion“ von etwa neunzig „Quasi-Hinterbänklern“.⁶¹⁶ Ihr Zusammenhalt beruhte mehr auf einem ideologischen als auf einem interessengebundenen Konsens. Diese Gruppe gehörte dem „rechten“ Flügel der Fraktion an.⁶¹⁷ Ihr Vorsitzender war Egon Franke. Er stellte in der Fraktion das wichtigste Scharnier zu den traditionellen Arbeiterfunktionären dar, denen die Koalition mit CDU und CSU zunächst wie ein Verrat an den Grundprinzipien einer Arbeiterpartei vorkam.⁶¹⁸ Schmidt griff gern auf die Unterstützung seines „Freundes“ Franke zurück.⁶¹⁹ Er schrieb dazu später: „Wenn wir einen im Parlament zu beschließenden Akt in mühseligen Kompromißverhandlungen mit der CDU/CSU-Fraktion unter ihrem

⁶⁰⁹ Möller an Schmidt, 8.12.1966, AdsD, WBA, A7/7; vgl. auch: Brandt an Möller, 12.12.1966, in: Brandt, Demokratie, S. 126f.; handschriftliche Aufzeichnungen Schmidts zu einem Gespräch mit Möller vom selben Tag, zitiert nach: Soell, Schmidt, S. 591f.

⁶¹⁰ Schmidt an Möller, 20.12.1966, zitiert nach: Soell, Schmidt, S. 592.

⁶¹¹ Soell, Schmidt, S. 592. Möller unterzeichnete ein Telegramm an Schmidt vom 22.12.1967, mit „dein treuer Kumpel Alex“, AdsD, HSA/5349. Schmidt bezeichnete die Beziehung zu Möller als die engste innerhalb der „herausragenden Bundespolitiker“. Ihre Freundschaft habe 1965 begonnen und mit Alex Möllers Tod 1985 geendet, Schmidt, Weggefährten, S. 430; Möller schrieb am 7.12.1967 an Schmidt: „Mein lieber großer Bruder!“ (BArch, NL Möller, N 1369/495.)

⁶¹² Schmidt, Weggefährten, S. 431.

⁶¹³ Schmidt an Möller, 24.1.1969, BArch, NL Möller, N 1369/450.

⁶¹⁴ Möller an Brandt, 31.10.1967, AdsD, WBA, A7/7.

⁶¹⁵ Jekewitz, Politische Bedeutung, S. 1049.

⁶¹⁶ Henkels, Lokaltermin in Bonn, S. 102.

⁶¹⁷ Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 63; Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 42, ging davon aus, dass, obwohl ihre Stärke schwer zu bestimmen sei, „auf jeden Fall mehr als die Hälfte“ sich dieser Gruppe zugehörig fühlte; nach Renger, Ein politisches Leben, S. 215, festigte sich dieser Kreis erst durch die Kampagnen von Seiten der „politischen Rowdies“ gegen die Befürworter der Notstandsgesetzgebung.

⁶¹⁸ Schmidt, Weggefährten, S. 431.

⁶¹⁹ Schmidt, Menschen und Mächte, S. 25.

Vorsitzenden Rainer Barzel zur Beschlußreife gebracht hatten, war es oft Frankes Aufgabe, seine ‚Kanalarbeiter‘ beim Bier von der Angemessenheit des Beschlusses zu überzeugen.“⁶²⁰ Die SPD-Bundestagsfraktion besaß gegenüber dem Koalitionspartner den Vorteil relativer Homogenität. Sie konnte deshalb weitaus spannungsfreier diskutieren und war der Unionsfraktion in dieser Hinsicht überlegen.⁶²¹ Die CDU/CSU trat bei Abstimmungen im Bundestag längst nicht so geschlossen auf wie die SPD.⁶²²

Der SPD-Fraktion fiel eine Zusammenarbeit mit der bisher bekämpften CDU/CSU schwer. Zudem war sie nicht gewillt, in die Rolle eines Juniorpartners nach dem Vorbild der FDP zu schlüpfen.⁶²³ So sagte Schmidt zu Beginn der Koalition vor dem Bundestag: „Künftig nehme ich an, vertreten die Fraktionen [...] in diesem Hause in reiner Form die Ziele ihrer jeweiligen Partei und stehen dadurch auch in einem gesunden Spannungsverhältnis zueinander.“⁶²⁴ Es gelang den beiden Fraktionsvorsitzenden trotzdem, eine konstruktive Kooperation zwischen den neuen Partnern herzustellen. Dabei ist zu beachten, dass weniger die Fraktionen zusammenarbeiteten als ihre Vorsitzenden. Zusätzlich verfügte in der Union Will Rasner über „ausgezeichnete Verbindungen“ zur SPD-Fraktion, besonders zu deren Geschäftsführer Karl Wienand, auf die Barzel gern zurückgriff.⁶²⁵ Weil die beiden Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer die engsten Gehilfen ihrer Vorsitzenden waren, stellten sie für die Fraktionen ein wichtiges Bindeglied dar.⁶²⁶ Ihre Kooperation trug ihnen den Spitznamen „Gewerkschaft der Fraktionsgeschäftsführer“ ein.⁶²⁷ Rasner charakterisierte die Verhandlungen mit dem Koalitionspartner als „schwer“. Aber wenn er mit ihm klargeworden sei, dann könne er sich auf ihn verlassen.⁶²⁸

Barzel und Schmidt stimmten den Zeitplan der fraktionsinternen Beratungen aufeinander ab. Dadurch erfolgte in den Fraktionen eine zeitgleiche Behandlung der anstehenden Themen. Die Fraktion, welche zuerst mit der Diskussion fertig war, schickte einen Sendboten zur anderen und ließ einen Zettel mit den Ergebnissen aushändigen. Danach wurden Notizen hin- und hergeschickt, damit die Er-

⁶²⁰ Schmidt, Weggefährten, S. 431. „Mit dem selbstironischen Namen Kanalarbeiter wollten sie andeuten, daß sie zwar wenig zu sagen hatten, wohl aber in den Wahlkreisen und in den unteren Parteigliederungen die schwierige Arbeit der Überzeugung leisten mußten“.

⁶²¹ Stark ausgeprägt waren auch die Gruppierungen politischer Interessen in der CDU/CSU-Fraktion, so Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 38–42, 138 u. 294 Anm. 66. Zur Sozialstatistik der Berufsgruppen vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Materialien, Nr. 40, S. 151–154. Die Statistiken zeigen die Heterogenität der CDU/CSU-Fraktion im Gegensatz zur SPD-Fraktion im Bundestag. Zu den sonstigen Angaben wie Geschlecht und Bildungsstand vgl. Handbuch zur Statistik, S. 152, 260f. u. 463.

⁶²² Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 137f.

⁶²³ Krause-Burger, Schmidt, S. 120; Vogelsang, Deutschland, S. 283; Schönhoven, Wendjahre, S. 174.

⁶²⁴ StenB BT, 5. WP, 82. Sitzung am 15. 12. 1966, S. 3719D.

⁶²⁵ Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 269f.; Ackermann, Mit feinem Gehör, S. 41; Interview des Verfassers mit Schmidt am 17. 11. 2005.

⁶²⁶ Interview des Verfassers mit Ackermann am 9. 2. 2006.

⁶²⁷ Loewenberg, Parlamentarismus, S. 258. Als Beispiel einer Abstimmung vgl. Wienand an Schmidt u. a. vom 28. 2. 1969, AdsD, HSA/5374.

⁶²⁸ Höpker, Pulverdampf im Vorhof, in: *Christ und Welt* vom 19. 1. 1968, S. 4.

gebnisse besser aufeinander abgestimmt wurden und die Fraktionen nicht aneinander vorbei tagten.⁶²⁹

Barzel befand in einem Interview Mitte 1969 die Zusammenarbeit der beiden Koalitionsfraktionen für „gut“. In einem solchen Bündnis komme es immer auf die Kompromissfähigkeit an, die beide parlamentarischen Vertretungen gerade bei schwierigen Gesetzen bewiesen hätten.⁶³⁰ Zwischen den beiden Allianzfraktionen war eine Konfliktklausel vereinbart. Für den Fall der Gefahr, dass sie in wichtigen Fragen in einem Ausschuss gegeneinander stimmen würden, waren die Obleute beziehungsweise die Vorsitzenden gehalten, die Sitzung zu unterbrechen, um Gespräche auf Koalitionsebene in die Wege zu leiten.⁶³¹ Solche und ähnliche Besprechungen gab es oft zwischen den beiden Regierungsfractionen.⁶³²

Es geschah trotzdem häufiger, besonders in der Endphase der Großen Koalition, dass die beiden Mehrheitsfraktionen einander in Abstimmungen gegenüberstanden und nicht mit-, sondern gegeneinander arbeiteten, oder dass nicht alle Abgeordneten der Fraktionen für deren Antrag stimmten. In den Ausschüssen kam es noch öfter vor, dass ein Partner den anderen mit Hilfe der Opposition überstimmte.⁶³³ So beklagte sich Schmidt im Kreßbronner Kreis, die Union habe in letzter Zeit mehrere Gesetze ohne vorhergehende Abstimmung mit der SPD in den Bundestag eingebracht. Barzel erklärte daraufhin, dass die Einbringung „eine Panne gewesen sei“.⁶³⁴

Obwohl Barzel im Koalitionsausschuss klar aussprach, wie „unerquicklich eine KampfAbstimmung“ über die Lohnfortzahlung⁶³⁵ in der kommenden Bundestagsitzung sein werde,⁶³⁶ kam es doch dazu.⁶³⁷ Zu diesem Zeitpunkt nahte zwar das Ende der Koalition schon, doch zeigt das Verhalten der Fraktionen im Plenum, dass sich Union und Sozialdemokratie bei ihren Abstimmungen im Bundestag eigenständig verhalten konnten. In der Regel funktionierte die Zusammenarbeit dennoch gut und beide Seiten versuchten, aufeinander Rücksicht zu nehmen.⁶³⁸

⁶²⁹ Interview des Verfassers mit Schüler am 23.2.2006.

⁶³⁰ Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 7.7.1969, BAArch, NL Barzel, N 1371/278.

⁶³¹ Vgl. Barzels Ausführungen in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 26.6.1968, Protokoll, S.16, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2; so Barzel auch am 15.12.1967 im Koalitionsgespräch über die Notstandsverfassung, Vermerk des BMI vom 19.12.1967, BAArch, BMI, B 106/127308; Leber in der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 15.12.1967, Kurzprotokoll, AdS, SPD-BTF, 5. WP/470.

⁶³² Diese werden im Kap. IV.3 behandelt.

⁶³³ Mit Beispielen von Abstimmungsergebnissen: Rausch, Parlamentsbewusstsein, S.327f.; vgl. auch: Datenhandbuch, S.787f.; Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.136-139 u. 293-295.

⁶³⁴ Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 12.11.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

⁶³⁵ Die Frage der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall war eines der wichtigsten Sozialgesetze der Koalition, vgl. dazu: Schneider, Kunst des Kompromisses, S.188-193.

⁶³⁶ Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 10.6.1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

⁶³⁷ StenB BT, 5. WP, 236. Sitzung am 11.6.1969, S.13089A-13090C.

⁶³⁸ So beim Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb, welches einige CDU-Abgeordnete einbringen wollten, aber nur, wenn die SPD ebenfalls den Fraktionsentwurf unterstütze, vgl. Sitzung des SPD-AK VII am 28.11.1967, Protokoll, AdS, SPD-BTF, 5. WP/1259.

Verhältnis zur Bundesregierung

Vom Grundgesetz und den Geschäftsordnungen war ein einziger Ort⁶³⁹ der Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung außerhalb des Plenums vorgesehen: der Ältestenrat. In ihm übernahm der Bundesratsminister die ständige Vertretung der Bundesregierung. Er sorgte in diesem Gremium dafür, dass die Gesetzgebungsvorhaben des Kabinetts zügig vorankamen, und konnte gegebenenfalls auf Belange des Bundesrates hinweisen.⁶⁴⁰ Beim Ältestenrat handelte es sich allerdings um ein Organ des gesamten Parlaments. Dementsprechend waren zusätzlich Vertreter der Oppositionspartei FDP anwesend. Deshalb konnte der Rat nicht zur gezielten Abstimmung zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen dienen. Weil Absprachen zwischen ihnen jedoch im parlamentarischen System unerlässlich waren, musste sich die Regierung der Großen Koalition ihre eigene Kommunikationsstruktur aufbauen.

Da Fraktionsvertretern der Zugang zum Kabinett aus verfassungsrechtlichen Gründen verwehrt war,⁶⁴¹ kamen die Kabinettsmitglieder in die Sitzungen der Fraktion und des Fraktionsvorstandes. Dies war insofern unproblematisch, als die meisten Kabinettsmitglieder gleichzeitig Abgeordnete waren⁶⁴² und eine Teilnahme Externer an den Zusammenkünften die Regel war. Die Bundesregierung nutzte diese Möglichkeit, um zu informieren und informiert zu werden. So teilten Kiesinger und Brandt wie auch die anderen Kabinettsmitglieder regelmäßig persönlich ihren Abgeordneten Wichtiges über Entscheidungen, Konferenzen und Gespräche mit.

Die Minister standen auch Rede und Antwort in den Fraktionssitzungen des Koalitionspartners. Hans Katzer erschien zu den Themen Lohnfortzahlung und Reform der Krankenversicherung vor der SPD-Fraktion,⁶⁴³ Brandt sprach wegen des Nichtverbreitungsvertrages für Atomwaffen vor dem zuständigen CDU/CSU-Arbeitskreis für auswärtige Fragen,⁶⁴⁴ und Paul Lücke sowie Ernst Benda gaben in der gemeinsamen Sitzung der SPD-Arbeitskreise für Innen- und Rechtspolitik Auskunft⁶⁴⁵. Fer-

⁶³⁹ Die Vertreter der Bundesregierung durften allerdings sowohl an den Plenarsitzungen als auch an denjenigen der Ausschüsse teilnehmen, vgl. Art. 43 Abs. 2 des GG.

⁶⁴⁰ § 6 der GOBT; Niederalt, Bundesministerium, S. 312. Kiesinger teilte in einem Schreiben vom 5. 12. 1966 an Bundestagspräsident Gerstenmaier mit, dass Schmid die Bundesregierung im Ältestenrat vertreten werde, BArch, BMF, B 126/51749. Seine Vertretung wiederum werde Heck wahrnehmen. Schmid nahm an den Sitzungen des Ältestenrates teil, um das Arbeitsprogramm des Parlaments mit dem der Bundesregierung in Einklang zu bringen, vgl. Schäfer, Bundestag, S. 252; vgl. auch: Ältestenratssitzungen, Protokolle, PA-DBT 3006, 5. WP.

⁶⁴¹ Vgl. Kap. II.3.

⁶⁴² Die prominentesten Regierungsmitglieder, die nicht dem Bundestag angehörten, waren die beiden Parteivorsitzenden und ehemaligen Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg und Berlin, Kiesinger und Brandt, darüber hinaus Bundeswohnungsminister Lauritz Lauritzen (SPD), der vorher in Hessen Minister war.

⁶⁴³ SPD-Fraktionssitzung am 4. 2. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/116.

⁶⁴⁴ Tageskalender Brandts von 1967, AdsD, WBA, A1/30.

⁶⁴⁵ Leicht an Strauß, 13. 1. 1969, ACSP, NL Strauß, BMF/376; Sitzung des SPD-AK II u. VII am 21. 6. 1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/1258.

ner war geplant, dass Schröder vor verschiedenen SPD-Arbeitskreisen sprechen werde.⁶⁴⁶

Auch durch Kiesingers und Brandts Besuche in der jeweils anderen Fraktion sollte der Zusammenhalt der Koalition gefördert werden. Als es zu Spannungen zwischen den Koalitionären wegen außenpolitischer Differenzen gekommen war, ergriffen die Fraktionsvorsitzenden die Initiative⁶⁴⁷ und luden Kiesinger in die SPD-Fraktion und danach Brandt in die CDU/CSU-Fraktion ein. Mit diesen Höflichkeitsgesten sollte das gute Koalitionsklima demonstriert werden.⁶⁴⁸ Der Kanzler sprach nach Schmidts Einladung⁶⁴⁹ am 12. Dezember 1967 vor der verbündeten Fraktion und stand anschließend zur Diskussion bereit.⁶⁵⁰ Daraufhin erging auch an Brandt eine Einladung.⁶⁵¹ Er besuchte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 23. Januar 1968.⁶⁵² Die gegenseitigen Besuche stellten jedoch lediglich Gesten dar und wurden nicht wiederholt.⁶⁵³

Noch wichtiger für die Koordinierung zwischen den Regierungsmitgliedern und den parlamentarischen Vertretungsorganen war die Präsenz von wichtigen Kabinettsvertretern in den Vorständen der Fraktionen. Kiesinger als Hauptrepräsentant der Christdemokraten im Kabinett und CDU-Parteivorsitzender versäumte nach einer anfänglichen Abstinenz, anders als sein Vorgänger, kaum noch eine Sitzung des Fraktionsvorstandes.⁶⁵⁴ Daneben gab es routinemäßige und informelle Treffen Kiesingers mit den Spitzen der CDU/CSU-Fraktion.⁶⁵⁵ Diese akzeptierte seinen Führungsanspruch zumindest stellenweise.⁶⁵⁶

Wie bereits dargestellt, war sein Parlamentarischer Staatssekretär Guttenberg in verstärktem Maße für die Verbindung zur Fraktion zuständig. Auf seinen Vorschlag hin lud der Bundeskanzler den Elferrat als wichtigsten Fraktionskreis zu einem Glas Wein ein.⁶⁵⁷ Ansonsten kam es vor, dass Kiesinger in diesem Kreis

⁶⁴⁶ SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 15. 10. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/230; SPD-Fraktionssitzung am 15. 10. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/103.

⁶⁴⁷ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 188; Stücklen hatte etwas gegen diesen Tausch, zog aber seine Bedenken wieder zurück, vgl. Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 1. 12. 1967, BAArch, NL Guttenberg, N 1397/90.

⁶⁴⁸ Schmidt in der SPD-Fraktionssitzung am 12. 12. 1967, Protokoll, Anhang, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/80.

⁶⁴⁹ Schmidt an Kiesinger, 28. 11. 1967, AdsD, HSA/5079.

⁶⁵⁰ SPD-Fraktionssitzung am 12. 12. 1967, Protokoll, Anhang, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/80; Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 12. 12. 1967, BAArch, NL Guttenberg, N 1397/90.

⁶⁵¹ Barzel an Brandt, 12. 12. 1967, BAArch, NL Barzel, N 1371/272.

⁶⁵² CDU/CSU-Fraktionssitzung am 23. 1. 1968, Protokoll, S. 6–22, ACDP, CDU/CSU-BT, 08-001-1015/2.

⁶⁵³ Ahlers versuchte eine Neuauflage, vgl. Ahlers an Brandt, 2. 1. 1969, AdsD, HWA/472.

⁶⁵⁴ Schöne, Reichskanzlei, S. 159f. Am 31. 1. 1969 gab er wie üblich einen „Bericht zur Lage“, vgl. Leicht an Strauß, 13. 1. 1969, ACSF, NL Strauß, BMF/376.

⁶⁵⁵ Vgl. die zahlreichen Termine Kiesingers, Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

⁶⁵⁶ Vgl. z. B.: Müller-Hermann an Guttenberg, 17. 5. 1967, BAArch, NL Guttenberg, N 1397/54.

⁶⁵⁷ Vermerk Guttenbergs für Neusel/Ruth vom 15. 3. 1968, BAArch, NL Guttenberg, N 1397/93.

erschien⁶⁵⁸ oder ihn zu sich ins Bundeskanzleramt einlud, um wichtige Fragen zu besprechen.⁶⁵⁹ Der Elferrat bemühte sich ebenfalls um die Beziehung zu den Unionsmitgliedern des Kabinetts und richtete beispielsweise ein Abendessen für diese aus.⁶⁶⁰

Der Kanzler lud Barzel und Stücklen – wie bereits erwähnt – zu seinen Treffen mit den CDU/CSU-Ministern ein. Obwohl Barzel Bedenken erhob, weil er im Vergleich zu den Ministern stets ungenügend informiert sei,⁶⁶¹ nahm er teil. Kiesinger räumte Barzel und Stücklen dazu einen ständigen Termin pro Woche ein. Regelmäßig montags oder freitags fanden Zusammenkünfte zwischen ihnen statt, bei denen alle laufenden Vorhaben besprochen wurden.⁶⁶²

Zu Barzel hatte Kiesinger allerdings ein zwiespältiges Verhältnis. Er hätte ihn lieber als Minister denn als Fraktionsvorsitzenden gesehen, um ihn in die Kabinettsdisziplin einzubinden. Dann hätte er einen eigenen Anhänger mit dem Amt des Fraktionschefs betrauen können, wie Konrad Adenauer es mit Heinrich von Brentano getan hatte.⁶⁶³ Bei allem Pflichtbewusstsein und gutem Willen fanden Kiesinger und Barzel nicht zu offener, vertrauensvoller Zusammenarbeit. Kiesinger begegnete Barzel, so empfand es zumindest letzterer, überheblich und misstrauisch.⁶⁶⁴ Barzel soll den Kanzler beschuldigt haben, sich „ins gemachte Bett“ gesetzt zu haben.⁶⁶⁵ Kiesinger fühlte sich in seiner Partei von „Königsmördern“,

⁶⁵⁸ So am 2.6.1969, als es um die Kambodscha-Frage ging, vgl. dazu im Detail: Kap. IV.4. Zu dieser Sitzung brachte Kiesinger auch seinen Persönlichen Referenten und den Staatssekretär mit, vgl. Handschriftliche Notiz von Carstens, BArch, NL Carstens, N 1337/592. Ansonsten war Kiesinger eher selten anwesend, vgl. Teilnehmerlisten, ACDP, NL Rösing, 01-113-015/1.

⁶⁵⁹ So am 5.6.1967, um mit den Deutschlandexperten der Fraktion die Frage eines Antwortschreibens auf den ersten Stoph-Brief zu diskutieren, vgl. Kroegel, Einen Anfang finden!, S. 156. Die Fraktion ließ daraufhin einen wichtigen Zusatz einfügen, vgl. Plück, Der schwarz-rot-goldene Faden, S. 142.

⁶⁶⁰ Dies fand am 28.10.1968 statt, vgl. Rösing an Kiesinger, 20.9.1968, ACDP, NL Rösing, 01-113-015/1. Allerdings war an diesem Tag Kiesinger zu einem Staatsbesuch in Spanien; auch an der zweiten gemeinsamen Runde am 4.3.1968 nahm Kiesinger nicht teil, obwohl er angemeldet war, vgl. Elferrat vom 4.3.1968, ACDP, NL Rösing, 01-113-015/1. Kiesinger hielt sich an diesem Tag in Bebenhausen auf und bereitete seine Rede zur Lage der Nation vor.

⁶⁶¹ Kiesinger über ein Gespräch mit Barzel am 13.3.1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009. Wegen der Bedenken wünschte Barzel, dass er nach den Kabinettsitzungen durch den beamteten Staatssekretär im Bundeskanzleramt informiert werde, vgl. CDU-Präsidiumssitzung am 30.6.1967, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1402.

⁶⁶² Vgl. die Ausführungen Barzels in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 31.1.1967, Protokoll, S.4, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1; Henkels, In Adenauers Fußstapfen?, in: *Rhein-Zeitung* vom 31.5.1967, S.4. Dies konnte durch den Terminkalender Kiesingers – auch über Mai 1967 hinaus – bestätigt werden, vgl. Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320; zu den Diskussionspunkten vgl. die Aufzeichnungen „Besprechung bei Bundeskanzler Kiesinger“, ACSP, NL Stücklen/243.

⁶⁶³ Informationsbericht von Robert Strobel vom 16.11.1966, Nr.79, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/18.

⁶⁶⁴ Barzel, Ein gewagtes Leben, S.244 u. 258.

⁶⁶⁵ Gespräch Jost Küppers mit Kiesinger am 17.11.1980, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305.

darunter auch Barzel, umgeben.⁶⁶⁶ Des Kanzlers Gefühl war nur zu verständlich. Barzels politische Ambitionen waren durch seine Niederlage bei der Kanzlerkandidatur⁶⁶⁷ zum Ende der Regierung Erhard nur vorübergehend gedämpft worden.⁶⁶⁸

Allerdings stellten er und Kiesinger im Interesse des angestrebten Erfolges der Union ihre Differenzen hintenan.⁶⁶⁹ Um die Arbeit des Partei- und Fraktionsvorsitzenden besser koordinieren zu können, bat Barzel Kiesinger, ihm häufiger Gelegenheit zu einem Vorgespräch zu geben, bevor wichtige Fragen, sei es im Kreißbronner Kreis oder in der Fraktion, zur Sprache kämen.⁶⁷⁰ Neben den bereits erwähnten regelmäßigen Treffen zwischen dem Kanzler und den beiden wichtigsten Fraktionsvertretern der Union trafen sich Kiesinger und Barzel, wann immer es die Bedeutung der anstehenden Fragen ratsam erscheinen ließ.⁶⁷¹ Wenn Barzel einen kurzfristigen Termin beim Bundeskanzler wollte, bekam er ihn umgehend.⁶⁷²

Bereits zu Beginn der neuen Koalitionsregierung hatte Kiesinger vor dem CDU-Präsidium geäußert, „daß er für die Lösung der sehr schwierigen Aufgabe die geschlossene Unterstützung der Fraktion finden müsse“.⁶⁷³ Um den Rückhalt der Fraktion, zu der er anfangs kein gutes Verhältnis hatte, bemühte er sich während der folgenden fast drei Jahre,⁶⁷⁴ auch eingedenk deren entscheidender Rolle beim Sturz Erhards.⁶⁷⁵ Er hörte mit viel Geduld alle Gruppen der Fraktion an,⁶⁷⁶ versuchte mit den Abgeordneten zu einer einheitlichen Auffassung zu gelangen⁶⁷⁷

⁶⁶⁶ Gespräch Giselher Wirsings von *Christ und Welt* mit Kiesinger am 5.10.1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-322.

⁶⁶⁷ Barzel erhielt nur 26 Stimmen, sein Konkurrent Schröder 81 und Kiesinger 137 (im dritten Wahlgang), vgl. Günther, Kanzlerwechsel, S.23.

⁶⁶⁸ Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S.132 u. 403.

⁶⁶⁹ Gassert, Kiesinger, S.570; Schneider, Kunst des Kompromisses, S.230; CDU/CSU-Fraktionssitzung am 6.12.1966, Protokoll, S.491, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1; handschriftliche Schreiben Kiesingers an Barzel vom 19.12.1967 u. 15.5.1969, BAArch, NL Barzel, N 1371/74 u. 82.

⁶⁷⁰ Carstens an Kiesinger, 10.5.1968; BAArch, BKA, B 136/3751.

⁶⁷¹ So Kiesinger im Gespräch mit Jost Küpper am 17.11.1980, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-305; Barzel teilte mit: „Überdies gibt es einen ständigen Gedankenaustausch“, und sie verständigten sich bisweilen „rasch am Telefon“ oder „abends bei einem Glas Wein“, in: Höpker, Weiterhin unverdrossen, in: *Christ und Welt* vom 21.4.1967, S.4.

⁶⁷² Vermerk Kniepers für Kiesinger vom 24.1.1967, BAArch, BKA, B 136/4631: Barzel wolle einen Termin, den er dann tags darauf abends zusammen mit Stücklen erhielt, nachdem Kiesinger aus Berlin zurück war; vgl. auch: Barzel an Kiesinger, 26.3.1968, BAArch, NL Barzel, N 1371/273: Der dringende Terminwunsch von Barzel wurde umgehend am nächsten Morgen vor der Kabinettsitzung erfüllt, vgl. Zeittafel 1966-1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

⁶⁷³ CDU-Präsidiumssitzung am 14.12.1966, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1401.

⁶⁷⁴ Vermerk Bahrs für Brandt vom 20.12.1966, AdsD, Dep. Bahr/399/1.

⁶⁷⁵ Kleinmann, Geschichte der CDU, S.304. Erhard hatte die Zusammenarbeit mit der Fraktion vernachlässigt.

⁶⁷⁶ Gewandt, Bundestag, S.106.

⁶⁷⁷ An Katzer schrieb Kiesinger am 21.12.1968, dass „in der Frage der Lohnfortzahlung es entscheidend darauf ankommen wird, daß wir bei den realisierbaren Vorschlägen möglichst frühzeitig zu einer einheitlichen Auffassung mit unserer Fraktion kommen. Ich

und besuchte, sooft es ging, die Fraktionssitzungen.⁶⁷⁸ Dies hatte er in der ersten Fraktionssitzung, an der er als Bundeskanzler teilnahm, bereits angekündigt.⁶⁷⁹

Obwohl die Unionsfraktion Kiesinger zum Kanzler gewählt hatte, war das Verhältnis nicht spannungsfrei. So beklagte sich der stellvertretende Vorsitzende, Ernst Müller-Hermann, über mangelnde Information und Konsultation, die das Verhältnis zur Bundesregierung belastete.⁶⁸⁰ Kiesingers Vertrauter Ahlers wusste seinem obersten Dienstherrn zu berichten, dass „wir nicht an der Tatsache vorbeisehen können, daß die Autorität des Bundeskanzlers in der jüngsten Zeit eine gewisse Schwächung erfahren hat, vor allem in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion“.⁶⁸¹ Kiesinger strapazierte obendrein die Geduld der Unionsparlamentarier, indem er von der Fraktion eine „Ehrenerklärung“ verlangte.⁶⁸² Kiesingers Einfluss auf die Entscheidungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion blieb beschränkt. Seine Empfehlungen an die CDU/CSU-Abgeordneten führten nicht immer zu dem gewünschten Ergebnis.⁶⁸³

Das Verhältnis zwischen der Unionsfraktion und den Bundesministern aus den eigenen Reihen war ebenfalls ambivalent. So beklagte sich beispielsweise eine Abgeordnete, die SPD-Fraktionsmitglieder besäßen „eine bessere Verbindung zu ihren Ministern“ und einen sehr engen Austausch von Erfahrungen und Ratschlägen⁶⁸⁴ – im Gegensatz zur CDU/CSU. Eine stärkere Verzahnung von Kabinett und Fraktion als zu Zeiten von Kanzler Erhard war zwar angestrebt worden,⁶⁸⁵ kam aber lediglich in begrenztem Maße zustande.

Der Einfluss der Unionsfraktion auf Kiesinger, die Koalition und deren Politik darf nicht unterschätzt werden. Insbesondere im außenpolitischen Bereich übten die Abgeordneten starken Druck auf das Kabinett aus. Bereits vor den Ereignissen in der Tschechoslowakei gab es anlässlich der außen- und deutschlandpolitischen Krisen des Frühjahrs 1968 Reibereien zwischen Kiesinger und Teilen der Unions-

bitte Sie deswegen, Ihren Entwurf noch vor der Einbringung im Sozialkabinett mit dem Arbeitskreis abzustimmen.“ (BArch, NL Katzer, N 1362/379.)

⁶⁷⁸ CDU/CSU-Fraktionssitzungen, Protokolle, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1 bis -1019/1.

⁶⁷⁹ CDU/CSU-Fraktionssitzung am 6. 12. 1966, Protokoll, S. 491, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1.

⁶⁸⁰ Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 2. 11. 1967, BArch, NL Guttenberg, N 1397/90.

⁶⁸¹ Ahlers an Kiesinger, 30. 12. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001. Es ging insbesondere um Kiesingers Engagement für Richard von Weizsäcker, den er entgegen den Vorstellungen der Mehrheit in Partei und Fraktion als Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten wünschte; vgl. auch: Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 349.

⁶⁸² CDU/CSU-Fraktionssitzung am 29. 11. 1968, Protokoll, S. 1f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2. Die Sitzung dauerte nur zehn Minuten.

⁶⁸³ Den von ihm bevorzugten Sonderausschuss Finanzreform lehnte die Fraktion ab und dem Vermittlungsausschuss-Kompromiss zur Finanzreform stimmte sie ebenfalls nicht zu, vgl. Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 7. 5. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010; Informationsgespräch Kiesingers mit Hörfunk-Journalisten am 20. 3. 1969, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/2.

⁶⁸⁴ So Kalinke in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13. u. 20. 6. 1967, Protokoll, S. 20 u. 31, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1014/1. Auch wenn die Aussage, die SPD sei besser dran, wie eine fast schon typische Anschuldigung klingt, kann dem trotzdem zugestimmt werden.

⁶⁸⁵ Kleinmann, „Ich gehöre doch zu dieser Partei“, S. 506.

fraktion. Einige Abgeordnete bekundeten ihre Unzufriedenheit mit dem Kanzler und seinem Regierungsstil. Sie fühlten sich in den Entscheidungsprozess nur ungenügend eingebunden.⁶⁸⁶

In der Frage der Lohnfortzahlung trat die Fraktion gegenüber ihren Kabinettsmitgliedern selbstbewusst auf. Ihr Vorsitzender machte gegenüber dem Kanzler deutlich, dass „hinlängliche Klarheit und Einheitlichkeit“ zwischen den CDU/CSU-Ministern und der Fraktion herzustellen sei, bevor der Entwurf ins Kabinett eingebracht werde. Der parlamentarische Teil der Union erwartete, dass das Kabinett seine Entscheidungen in „enger Fühlungnahme“ mit den Koalitionsfraktionen treffe.⁶⁸⁷

Ein besseres Verhältnis zwischen Regierungsmitgliedern und Fraktion bestand – wie bereits angedeutet – in der ehemaligen Oppositionspartei. Die Sozialdemokraten kannten keinen jahrelangen Führungsanspruch des Bundeskabinetts. Die SPD-Fraktion und ihre Minister stimmten ihre Auffassungen fast lückenlos miteinander ab. Das sollten vor allem die Parlamentarischen Staatssekretäre gewährleisten.⁶⁸⁸ Durch die Institutionalisierung des Kontakts zwischen Kabinett und Fraktionen wurde eine ständige Absprache gewährleistet.⁶⁸⁹

Um eine enge persönliche Kooperation zu ermöglichen, war Gerhard Jahn zum Parlamentarischen Staatssekretär in Brandts Ministerium berufen worden. Jahn konnte zwar auf lange Erfahrungen in der Fraktionsgeschäftsführung zurückblicken, hatte sich jedoch nicht mit auswärtigen Angelegenheiten beschäftigt. Die sollten auch nicht zu seinen primären Aufgaben gehören, stattdessen war er für die möglichst enge Verbindung zwischen dem SPD-Vorsitzenden und den Abgeordneten zuständig.⁶⁹⁰ Jahn füllte diese Aufgabe mit Leben und sorgte für ein gutes Klima zwischen den beiden Seiten. Seinen Obliegenheiten kam er unter anderem nach, indem er dafür Sorge trug, dass die viel beschäftigten sozialdemokratischen Kabinettsmitglieder an Fraktionsterminen teilnahmen.⁶⁹¹ Brandt und Wehner berichteten – wie beschrieben – von Anfang an regelmäßig vor der Fraktion über die politische Lage und die Kabinettsbeschlüsse.⁶⁹²

Die sozialdemokratischen Abgeordneten mussten noch mehr als ihre Koalitionspartner darauf bedacht sein, dass ihre Minister in Übereinstimmung mit der Fraktion agierten. Nur ein gemeinsames Handeln versprach die Durchsetzung der sozialdemokratischen Forderungen in der Regierungspolitik. Die Geschäftsordnung der Fraktion wurde deshalb dahingehend geändert, dass die SPD-Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre mit beratender Stimme an den Sitzungen

⁶⁸⁶ Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 14, 334, 393 u. 404; Baring, Über deutsche Kanzler, S. 22; Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 260 u. 269.

⁶⁸⁷ Müller-Hermann an Carstens, 20. 12. 1968, ACSP, CSU-LG, 5. WP/128; Barzel an Kiesinger, 10. 12. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-198/1.

⁶⁸⁸ Besprechung des „engeren Vorstands“ vom 16. 12. 1966, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/254.

⁶⁸⁹ Abelein, Kontrolle ohne Kontrolleure?, S. 155.

⁶⁹⁰ Krawewski, Bundesregierung und Bundestag, S. 434.

⁶⁹¹ Vgl. z. B.: Jahn an alle sozialdemokratischen Bundesminister und Parlamentarischen Staatssekretäre vom 1. 1. 1968, AdsD, NL Schmid/1364; vgl. auch: SPD-Präsidiumssitzung am 7. 4. 1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

⁶⁹² Protokolle der SPD-Fraktionssitzungen, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/45 bis 136.

des Fraktionsvorstandes teilnehmen durften.⁶⁹³ Auf diese Weise war es den Ministern möglich, sich genauestens über die Willensbildung im Fraktionsvorstand zu informieren und darauf einzugehen.⁶⁹⁴ Um den Austausch zwischen den Sozialdemokraten in der Regierung und im Parlament noch besser zu gestalten, nahmen – wie bereits erwähnt – wichtige Fraktionsvertreter an den Ministerbesprechungen vor den Kabinettsitzungen teil. Damit aber nicht genug: Neben einer einmal im Monat stattfindenden Koordinierungssitzung von Kabinett, Fraktion und Partei⁶⁹⁵ war von acht führenden Sozialdemokraten – Brandt, Wehner, Nau, Schmidt, Schiller, Leber, Franke, Möller – noch eine regelmäßige Zusammenkunft für den Dienstagabend vereinbart worden, um zwischen ihnen „keine Streitigkeiten entstehen zu lassen“, ohne dass sie den „ernsthaften Versuch gemacht“ hätten, sie durch persönliche Gespräche zu verhindern.⁶⁹⁶ Ob diese Treffen tatsächlich stattgefunden haben, konnte nicht geklärt werden. Spätestens als die Kabinettsvorbesprechungen auf den Dienstagabend gelegt wurden, stand der verabredete Termin für einen solchen Austausch nicht mehr zu Verfügung.

Es war ferner grundsätzlich ausgemacht worden, dass sich die sozialdemokratischen Minister und die SPD-Fraktionsspitze vor wichtigen Entscheidungen im Kabinett besprachen.⁶⁹⁷ Die Zusammenarbeit mit den eigenen Ministern beurteilte Schmidt auf dem außerordentlichen Parteitag von 1969 als „wirklich gut“. Insgesamt sei die Teamarbeit zwischen Fraktion und Kabinettsmitgliedern, insbesondere seit dem Sommer 1967, als sich das Bewusstsein des Erfolges einstellte, „bei allen Beteiligten wirklich vorzüglich“ geworden.⁶⁹⁸

Die sozialen Kürzungen hatten der Fraktion allerdings zu schaffen gemacht.⁶⁹⁹ Die sozialdemokratische Bundestagsfraktion entwickelte durchaus einen „Eigensinn“ – auch gegenüber ihren Ministern.⁷⁰⁰ Dass die Fraktion tatsächlich die Bundesregierung beeinflusste, zeigte sich beim Beschluss von Strauß und Schiller, die Mehrwertsteuer von zehn auf elf Prozent zu erhöhen. Der Fraktionsvorstand forderte Schiller daraufhin auf, dieser Erhöhung zu widersprechen und stattdessen eventuell eine Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer vorzuschlagen, wonach sich Schiller fügte.⁷⁰¹

⁶⁹³ SPD-Fraktionssitzung am 6. 12. 1966, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/45.

⁶⁹⁴ Schmidt an die SPD-Bundesminister und Parlamentarischen Staatssekretäre vom 17. 3. 1967, AdsD, NL Jahn/1242.

⁶⁹⁵ Vgl. dazu: Kap. III.5.

⁶⁹⁶ Möller an Brandt, 31. 10. 1967, AdsD, WBA, A7/7.

⁶⁹⁷ Möller an Georg Heidak (SPD-Landesverband Baden-Württemberg), 19. 6. 1967, BAArch, NL Möller, N 1369/493. In diesem Fall ging es um die Milchpreiserhöhung um 2 Pf.

⁶⁹⁸ Außerordentlicher Parteitag, Protokoll, S. 62; so auch schon Schmidt in seiner ersten Zwischenbilanz der Großen Koalition vor der SPD-Fraktion, 11. 4. 1967, Anhang, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/59.

⁶⁹⁹ Vgl.: Betrifft: Kritische Entwicklung in der SPD vom 22. 10. 1967, Quelle: B, ACSP, NL Strauß, Fam/1150.

⁷⁰⁰ So vor allem im Bereich der Kürzung der staatlichen Rentenzuschüsse, vgl. *Der Spiegel* vom 19. 6. 1967, S. 21.

⁷⁰¹ *Der Spiegel* vom 4. 12. 1967, S. 47; Schneider, Große Koalition, S. 78f.; Schönhoven, Wendejahre, S. 148. Die Mehrwertsteuer wurde überhaupt erst zum 1. 1. 1968 eingeführt und löste die Bruttoumsatzsteuer ab. Zu dieser neuen Steuer vgl. Heilmann, Umsatzsteuerreform.

Insgesamt kann von einer permanenten Spannung zwischen der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen ausgegangen werden, vor allem zwischen den Fraktionen und den Ministern ihres Bündnispartners, deren Arbeit und Erfolge die Partnerfraktion zu relativieren versuchte und auf deren Äußerungen sie allergisch reagierte. Die beiden fast gleich starken Fraktionen wurden aufgrund ihrer überragenden zahlenmäßigen Stärke bedeutend selbstbewusster und eigenwilliger. Sie wachten darüber, dass ihre Minister im Kabinett die Forderungen und politischen Grundsätze der eigenen Partei durchsetzten und sich nicht von den Ministern des Koalitionspartners übervorteilen ließen. Außerdem führte der parlamentarische Arm des Kabinetts des Öfteren Klage über die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung.⁷⁰² Fraktionsvertreter äußerten ganz klar, wie sie die Aufgaben innerhalb der Koalition verteilt sahen und welche Rolle sie dabei dem Bundestag – sprich: den Regierungsfractionen – zuschrieben. Schmidt trat dabei immer besonders hervor: „Er [der Bundestag] wird auch in Zukunft nicht etwa nur ein Forum für Regierungsproklamationen und für eigene Akklamationen darstellen, sondern er wird vielmehr auch in Zukunft seine Aufgabe erfüllen, nämlich erstens politische Ziele zu setzen, zweitens Initiativen zu ergreifen und vor allem drittens Kontrolle über die Bundesregierung auszuüben.“⁷⁰³

Der SPD-Fraktionsvorsitzende drückte ein grundsätzlich gestiegenes Selbstbewusstsein der Fraktionen gegenüber der Regierung aus.⁷⁰⁴ Die Fraktionen begriffen sich nicht als „Stempelmaschine der Bundesregierung“, sondern als selbstständig agierende Einheiten.⁷⁰⁵ Die Bundestagsabgeordneten demonstrierten eine Art neues Freiheitsgefühl in der Distanz zur Bundesregierung.⁷⁰⁶ Die Freiheit führte dazu, dass selbst Vereinbarungen und Abmachungen des Kreßbronner Kreises und anderer Koalitionsgespräche, die unter Mitarbeit der Fraktionsvorsitzenden getroffen worden waren, wegen des Widerstandes in den Regierungsfractionen mehrmals modifiziert werden mussten. Erst danach fand sich bei den Mitgliedern des Bundestages eine Mehrheit dafür.⁷⁰⁷ Diese selbstbewussten Koalitionsfraktionen änderten so die meisten Kabinettsvorlagen ab und spielten offenkundig eine führende Rolle im politischen Entscheidungsprozess.⁷⁰⁸ Schmidt bestätigte dies auf dem Godesberger Parteitag der SPD 1969 mit den Worten: „Tatsächlich hat das Parlament in der ganzen Legislaturperiode nicht nur die Rolle der Regierung,

⁷⁰² So bei der MifriFi, vgl. Barzels Ausführungen in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 9.10.1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S.680, in Verbindung mit S.676 Anm. 32; zu den Sondersitzungen vgl. StenB BT, 5. WP, 119. u. 120. Sitzung am 6. u. 8.9.1967, S.5957A-6052D u. 6081B-6098D.

⁷⁰³ StenB BT, 5. WP, 82. Sitzung am 15.12.1966, S.3719B; vgl. auch: ebd., S.3719C-D; StenB BT, 5. WP, 106. Sitzung am 27.4.1967, S.4952C.

⁷⁰⁴ Zum gestiegenen Selbstbewusstsein zwischen 1966/1969 vgl. Schindler, Materialien, S.9.

⁷⁰⁵ So Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 25.6.1968, Protokoll, S.1, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2.

⁷⁰⁶ Schneider, Kunst des Kompromisses, S.14; Rausch, Parlamentsbewusstsein, S.316f.

⁷⁰⁷ Dies gilt insbesondere für die Notstandsgesetzgebung, den Leber-Plan und die Lohnfortzahlung, vgl. Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozess, S.237 u. 320 Anm. 452.

⁷⁰⁸ So Kleßmann, Zwei Staaten, S.206f.; Rapp, Der Fünfte Bundestag, in: FAZ vom 5.7.1969, S.1.

sondern die Politik insgesamt sehr viel stärker geprägt, als der vorangehende Deutsche Bundestag. [...] Kaum eine einzige wichtige Vorlage hat das Parlament so oder auch nur annähernd so verlassen, wie sie ihm vorgelegt worden ist.“⁷⁰⁹

Die Mehrheitsfraktionen regierten mit, indem sie die Regierungsvorlagen in den Ausschüssen beeinflussten, veränderten, indem sie Alternativentwürfe vorlegten oder im Extremfall ihre Zustimmung verweigerten. Darüber hinaus nahmen sie eine gewisse politische Führungsaufgabe wahr, indem sie eigene Initiativen einbrachten und das politische Geschehen der Bundesrepublik mitbestimmten. Vornehmlich auf dem ureigensten parlamentarischen Gebiet, dem Budgetrecht, agierten die Fraktionen von CDU/CSU und SPD sehr selbstständig.⁷¹⁰

Obwohl die Parlamentarier „den Führungsanspruch und die -pflicht der Bundesregierung“ akzeptierten,⁷¹¹ dominierten sie oftmals mit ihren Entscheidungen diejenigen des Kabinetts.⁷¹² Sie nahmen sich ein weitaus größeres Mitspracherecht bei den Gesetzesvorlagen der Ministerien heraus als vor der Bildung der Großen Koalition, ohne allerdings selbst „Politik zu machen“.⁷¹³ Erneut war es Schmidt, der meinte, die Oppositionsrolle habe sich während der Großen Koalition von der FDP auf die Regierungsfaktionen verlagert.⁷¹⁴ Dieses Verhältnis wurde teilweise von Brandt befürwortet. Zumindest in der Öffentlichkeit maß er den regierungstragenden Fraktionen und insbesondere seinen Abgeordneten eine „ernste Pflicht zur Kontrolle“ der Regierung bei.⁷¹⁵ Das Kabinett und besonders der Kanzler waren von der Eigenständigkeit der Fraktionen nicht angetan. Kiesinger drohte einmal sogar damit, eine Abstimmung im Bundestag mit der Vertrauensfrage zu verbinden.⁷¹⁶

⁷⁰⁹ Als Beispiele nannte er das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 und die Finanzverfassungsreform, vgl. Außerordentlicher Parteitag, Protokoll, S. 59f.; Barzel bestätigte Schmidts Einschätzung in einem Interview mit *Echo der Zeit* vom 24. 12. 1967, S. 2.

⁷¹⁰ Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 227. Im Bereich der MifriFi gab es harte Auseinandersetzungen, vor allem zwischen Kiesinger und Schmidt, vgl. ebd., S. 229.

⁷¹¹ Müller-Hermann an Leber, 9. 8. 1967, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-201/1.

⁷¹² So etwa, als die Unionsfraktion Bedenken gegen die Errichtung einer dem BMG nachgeordneten Behörde hatte und diese Vorlage im Kabinett so lange zurückgestellt wurde, bis die Bedenken der Abgeordneten ausgeräumt waren, vgl. Vermerk Herdegens (Persönlicher Referent Guttenbergs) für Guttenberg, BACh, NL Guttenberg, N 1397/94.

⁷¹³ Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 10.

⁷¹⁴ Außerordentlicher Parteitag, Protokoll, S. 61.

⁷¹⁵ Brandt im Interview, in: *Der Spiegel* vom 5. 12. 1966, S. 43f. Auch die offiziellen Kontrollmöglichkeiten wurden genutzt, wenn auch nicht in außergewöhnlicher Zahl. Das Parlament richtete lediglich zwei Untersuchungsausschüsse ein. Die geringe Anzahl war durchaus normal. Während der erste (Schützenpanzer „HS 30“, PA-DBT 3315, 5. WP) von der FDP beantragt worden war, erfolgte die Einsetzung des zweiten aufgrund einer Initiative der SPD (Wirkungsfähigkeit des Staatsschutzes und der Spionageabwehr, PA-DBT 3316, 5. WP), vgl. Datenhandbuch, S. 617–623. Zu den parlamentarischen Anfragen vgl. Schindler, Materialien, S. 6. Anfragen besaßen nicht immer eine Kontrollfunktion, da sie der Bundesregierung die Möglichkeit gaben, ausführlich auf eine Frage zu antworten, vgl. Kiesingers Ausführungen in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 21. 2. 1969, Protokoll, S. 24, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1018/1.

⁷¹⁶ So im November 1968 in der Frage der D-Mark-Aufwertung, vgl. Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 171; zum Spannungsverhältnis auch: Krause-Burger, Schmidt, S. 121.

Viele sprachen von einer Stärkung des Parlaments während der Zeit der Großen Koalition. Die von der Presse befürchtete Erlahmung des Parlaments fand während der Großen Koalition jedenfalls nicht statt.⁷¹⁷ Wie bereits dargelegt, gab es jedoch das Parlament als Block nur in sehr seltenen Fällen.⁷¹⁸

Die übergroße Parlamentsmehrheit der Regierungsfractionen bedeutete für den einzelnen Abgeordneten und für Abgeordnetengruppen einerseits, dass der politische Alltag langweilig werden konnte, weil ihre Führung sie nicht einmal mehr im Plenum für die Mehrheiten benötigte. Andererseits zählte bei einer Mehrheit von 90 Prozent die einzelne (Abweicher-) Stimme nicht sonderlich, und der Fraktionszwang konnte nun lockerer gehandhabt werden.⁷¹⁹ Selbst bei Verfassungsänderungen fielen Abweichungen nicht sehr ins Gewicht, wie das Stimmverhalten bei den Notstandsgesetzen zeigt.⁷²⁰ Viel häufiger als in anderen Bündnisregierungen scherten die Abgeordneten einzeln oder in Gruppen aus der Koalitions- oder Fraktionslinie aus. Brandt bestätigte das freiere Verhalten der Abgeordneten. Er habe das bereits in Berlin erlebt, als er dort noch eine große Koalition führte. In beiden Fraktionen gehe es „dann munterer zu“, und beide seien bei einer breiten parlamentarischen Basis auf „eine wirksame Kontrolle der Regierung“ bedacht.⁷²¹

Die Aktivierung des Diskussionspotentials bei den Abgeordneten war charakteristisch für den fraktionsinternen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Während der Großen Koalition wurde mehr in den Fraktionen diskutiert als noch drei oder vier Jahre zuvor.⁷²² Dennoch kann insgesamt nicht von einer „Renaissance der Macht“ der Abgeordneten gesprochen werden. Nur den Fraktionsvorsitzenden gelang es, wirklich zu regieren, weil sie in den Prozess des Regierungshandelns eingebunden wurden.⁷²³ Macht ergab sich aus der Verselbstständigung der Fraktionen und aus dem Proporz im Kabinett. Dadurch wurde eine verstärkte Koordinierung im Parlament notwendig, die das Gewicht der Fraktionsführung erhöhte.⁷²⁴

⁷¹⁷ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 168f.; Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 261.

⁷¹⁸ In einer Umfrage unter Abgeordneten der 5. Legislaturperiode waren sich die meisten Abgeordneten der die Große Koalition stützenden Parteien darin einig, dass das Modell „das Gesamtparlament versteht sich als Gegenüber der Regierung“ am weitesten von den politischen Realitäten in der Bundesrepublik entfernt war. Diese Einschätzung teilten 70% der CDU-Abgeordneten, 76% der CSU und 59% der SPD, vgl. Hübner, Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung, S. 88, in Verbindung mit S. 73f. Die Arbeit des Parlaments verdeutlicht eindrucksvoll: Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 232–267.

⁷¹⁹ Apel, Abstieg, S. 15; Schmidt, in: Umfrage zur Großen Koalition, S. 397; Wrangel, Bundestag, S. 103; Hirsch, Diktatur des Establishments?, S. 84. Zum Fraktionszwang vgl. Patzelt, Wider das Gerede vom „Fraktionszwang“, S. 323–347.

⁷²⁰ Neben den 50 Oppositionsabgeordneten stimmten 50 weitere aus den Reihen der Regierungsfractionen gegen die Verfassungsänderungen, vgl. Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 370.

⁷²¹ Bundeskonferenz der SPD 1967. Protokoll, S. 27.

⁷²² Hirsch, Diktatur des Establishments?, S. 84.

⁷²³ Kleßmann, Zwei Staaten, S. 207; vgl. dazu: Kap. III.2.

⁷²⁴ Väh, Die politische Funktion, S. 259.

5. Bundesrat

„Wir sind in den deutschen Ländern glücklich, daß wir eine Regierung haben, daß wir eine starke Regierung haben, und daß wir insoweit ein Gegenüber haben, mit dem nicht bloß im Sinne von Psalm 119 zu reden ist, in dem ein Satz steht: Ich bin fröhlich und warte auf deine Befehle. Aber im Sinne jener Zusammenarbeit, die an diesem Tisch üblich war.“⁷²⁵ Mit diesen Worten umriss Heinrich Albertz als Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat.

Die Regierung war zur Verabschiedung von Gesetzen neben dem Bundestag bei zustimmungspflichtigen Gesetzen auf den Bundesrat angewiesen.⁷²⁶ Das Abstimmungsverhalten des Bundesrates ist entgegen der Hoffnung von Albertz auf einen Dialog weitgehend mit dem Begriff „Abnicken“ und der politische Spielraum der Ministerpräsidenten während der Großen Koalition als „kaum gegeben“ bezeichnet worden. So wurde geurteilt, dass parteipolitische „Extratouren“ der Länder im Bundesrat nicht möglich gewesen seien, weil dies im Regierungsbündnis auf Bundesebene zu Spannungen hätte führen können, welche die Koalitionsparteien vermeiden wollten. Darüber hinaus soll zwischen 1966 und 1969 eine Phase des „breiten Miteinanders“ im Bund und in den Ländern – somit auch im Bundesrat – geherrscht haben. Der Kooperation von CDU/CSU und SPD im Bundestag sei die Gleichschaltung des Abstimmungsverhaltens der Länder im Bundesrat gefolgt. Damit sei in dieser Zeit „das höchste Maß an parteiinitiiertem kongruentem Abstimmungsverhalten der Landesregierungen gemäß dem Willen der Bundesparteien“ erreicht worden.⁷²⁷ Dies wird unter anderem an der Formulierung nachzuweisen versucht, der Bundesrat habe „unter Zurückstellung von Bedenken“ Vorlagen zugestimmt, was im Untersuchungszeitraum häufiger als vorher aufgetreten sei. Ferner soll es kaum noch Kontroversen gegeben haben. So habe das Bundesratsplenum eine Vielzahl von Gesetzen fast ohne Diskussion behandelt.⁷²⁸ Die Meinung, der Bundesrat habe kein eigenes Profil entwickelt, wirkt auf den ersten Blick plausibel. Immerhin stellten Union und Sozialdemokratie in allen elf Ländern den Regierungschef.

In sechs der elf Länder war die FDP an der Regierung beteiligt.⁷²⁹ Der Einfluss der Freien Demokraten kann hier nicht im Einzelnen untersucht werden. Auf den ersten Blick ist aber nicht festzustellen, dass die liberalen „Juniorpartner“ ihren

⁷²⁵ So Albertz als Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz am 21.12.1966 beim Bundeskanzler, *Bulletin* Nr. 161 vom 23. 12. 1966, S. 1303; Albertz, evangelischer Pfarrer, zitierte aus Psalm 119 Vers 45.

⁷²⁶ Die Zustimmungspflicht des Bundesrates richtete sich nach einer ganzen Reihe von Einzelvorschriften im GG, die wichtigsten waren: Art. 79 Abs. 2, Art. 84 Abs. 1 u. 5, Art. 85 Abs. 1, Art. 87 Abs. 3, Art. 87b Abs. 1, Art. 108 Abs. 3 u. 6.

⁷²⁷ Lehmbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, S. 140.

⁷²⁸ So Rummel in: ders. (Hrsg.), *Föderalismus in der Bewährung*, S. 146 u. 164.

⁷²⁹ Die FDP war in den Regierungen von Bremen, Berlin und Nordrhein-Westfalen (mit der SPD) und in Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein (mit der CDU) vertreten; in Hessen und Hamburg regierte die SPD mit absoluter Mehrheit, in Baden-Württemberg und Niedersachsen existierte eine große Koalition und in Bayern regierte die CSU ohne Koalitionspartner.

Koalitionsparteien in den Ländern Probleme bereitet hätten, nur weil ihre Partei im Bundestag in der Opposition war.⁷³⁰ Der Liberale Wolfgang Mischnick war allerdings überzeugt, dass die Beteiligung an den Regierungen einiger Bundesländer letztlich den Erfolg gehabt habe, die Große Koalition von dem Vorhaben der Wahlrechtsreform abzubringen. Im Übrigen will er ebenfalls festgestellt haben, dass der Bundesrat sich in der Zeit der Großen Koalition nur sehr wenig bemerkbar gemacht habe. Eine breite Mehrheit in Bundestag und Bundesrat habe bewirkt, dass es zu einem reibungslosen Ablauf der Gesetzgebungsarbeit gekommen sei. Der Sozialdemokrat Hans Koschnick merkte dazu an, zur Zeit der Großen Koalition habe der Bundesrat die schwächste Stellung in seiner Geschichte eingenommen.⁷³¹

Fraglich ist, ob die dargelegten Aussagen einer Prüfung standhalten. Es werden deshalb die Beziehungen zwischen Bundesrat und Bundesregierung anhand der offiziell vorgesehenen Kontakte betrachtet. Um die Abstimmungsprozesse zwischen den Ländern zu verdeutlichen, wird eine Darstellung der Ministerpräsidentenkonferenzen folgen. Danach wird das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat beleuchtet. Von besonderem Interesse ist hierbei das Verhalten beider Seiten im Vermittlungsausschuss.

Kurt Georg Kiesinger gab noch als Ministerpräsident von Baden-Württemberg prinzipiell zu bedenken, die Augen dürften nicht davor verschlossen werden, dass der moderne Parteienstaat auch vor dem Bundesrat nicht Halt mache. Alle Mitglieder des Bundesrates seien in den Parteiorganisationen auf Bundes- und Landesebene verwurzelt. Im Schoße der Parteien würden vielfach wichtige Vorentscheidungen für die Gesetzgebung getroffen, vor allem in den Fraktionen des Deutschen Bundestages. Diesem Einfluss der Meinungsbildung könne sich auch der Bundesrat nicht verweigern, es sei denn bei spezifischen Länderinteressen.⁷³² Diese aber führten in der Zeit zwischen 1967 und 1969 zu Spannungen. Zwar wurde parteitaktisches Vorgehen im Bundesrat in der Zeit des Kabinetts Kiesinger/Brandt tatsächlich weitgehend vermieden, was aber nicht die Uneinigkeit der Ministerpräsidenten ausschloss.⁷³³ Wenn sie sich einig waren, hatte dies meistens den Grund, dass es einen gemeinsamen Gegner gab: die Bundesregierung.⁷³⁴ So stellte sich als eine Folge der Großen Koalition im Bund heraus, dass parteipolitische Spannungen in Bund und Ländern sehr bald durch materielle Interessengegensätze in den Hintergrund gedrängt wurden.⁷³⁵ Es wurde deutlich, dass zutraf, was der

⁷³⁰ Im Bundesrat mussten die Stimmen pro Land einheitlich abgegeben werden (Art. 51 Abs. 3 des GG), wobei die Stimmführerschaft den Ministerpräsidenten zukam, vgl. hierzu die GO der Landesregierungen, in denen den Regierungschefs die Richtlinienkompetenz zugesprochen wurde. Die FDP hätte bei einem Verstoß gegen diese Regelung einen Koalitionsbruch riskiert. Ein solcher ist nicht vollzogen worden.

⁷³¹ Mischnick, Die Liberalen und der Bundesrat, S. 179; Koschnick, Bundesrat, S. 117.

⁷³² Kiesinger, Gedanken zur Arbeit des Bundesrates, S. 551.

⁷³³ Z. B. die Lagerkämpfe zwischen armen und reichen Ländern während der Finanzverfassungsreform, vgl. Kap. IV.3.

⁷³⁴ Wie beispielsweise in der Frage des Verteilungsschlüssels bei den Anteilen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die zu „Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern“ führte, wie Kiesinger in seiner ersten Regierungserklärung betonte, StenB BT, 5. WP, 80. Sitzung am 13. 12. 1966, S. 3659A.

⁷³⁵ Fröchling, Bundesrat, S. 276; Rummel, Föderalismus, S. 164.

Berliner Regierende Bürgermeister Klaus Schütz in seiner Antrittsrede als Präsident des Bundesrates gesagt hatte: dass es in diesem Organ „keine Regierung und keine Opposition“ gebe.⁷³⁶ Wenngleich der Bundesrat aufgrund der Zusammensetzung der Landesregierungen politisch ausgerichtet war, waren seine Entscheidungen in erster Linie interessen- und sachorientiert.⁷³⁷

Die Aussage des Bundesratspräsidenten Helmut Lemke, dass es für den Erfolg der politischen Arbeit dieser Bundesregierung wesentlich darauf ankomme, „ständig das Gespräch mit den Bundesländern“ zu suchen,⁷³⁸ wurde ernst genommen. Die Beziehungen zwischen Bundesregierung und -rat waren dabei nur in geringem Grade formell bestimmt.⁷³⁹ Die informelle Kooperation wiederum bestand weniger zwischen diesen beiden Institutionen als vielmehr zwischen den Landesregierungen und der Bundesregierung. Die Kompromisse zwischen Bundestag und Bundesregierung wurden mit den Landesregierungen – und nicht dem Bundesrat als deren Organ – erarbeitet. Weil sich Bundestag und Bundesrat als Arbeitsparlament verstanden, erfolgten ihre Beratungen über die Gesetzesinitiativen in ihren Ausschüssen und nicht im Plenum.⁷⁴⁰

Als einzigen regelmäßigen, jedoch nichtöffentlichen offiziellen Kontakt⁷⁴¹ zwischen Mitgliedern der Bundesregierung und des Bundesrates sah das Grundgesetz in Art. 53 vor, dass die Bundesregierung den Bundesrat über ihre „Führung der Geschäfte“ „auf dem laufenden halten“ musste. Die Unterrichtung fand im Ständigen Beirat des Bundesrates – das „Kränzchen“ genannt – statt.⁷⁴² Er tagte Ende der 1960er-Jahre nach den Kabinettsitzungen. Hier wurden die Bevollmächtigten der Länder vom Bundesminister für die Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder ohne Ansehen der Parteizugehörigkeit über die (geplanten) Aktivitäten der Bundesregierung informiert.⁷⁴³

Vor der Großen Koalition hatte die Bundesregierung den Ständigen Beirat wenig zur Informationsweitergabe genutzt.⁷⁴⁴ Deshalb hatte sich der Bundesrat „mit

⁷³⁶ StenB BR, 316. Sitzung am 10. 11. 1967, S. 251D.

⁷³⁷ Deuerlein, *Föderalismus*, S. 266.

⁷³⁸ StenB BR, 326. Sitzung am 14. 6. 1968, S. 138A.

⁷³⁹ Auf der Ebene der Ministerialbürokratie existierten Verbindungen. So nahm beispielsweise das federführende Ministerium an den Sitzungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teil, um den Gesetzentwurf zu vertreten (§ 42 Abs. 1 der GGO II). Gemeint sind hier aber aufgrund der Gesamtfragestellung der Arbeit die Beziehungen zwischen den obersten politischen Leitungsebenen.

⁷⁴⁰ Art. 43, Art. 45a, Art. 52 Abs. 4, Art. 53 des GG, § 11 der GOBR, §§ 60–64 der GOBT.

⁷⁴¹ Mitglieder der Bundesregierung hatten nach Art. 53 des GG das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Die Sitzungen des Bundesrates tagten grundsätzlich öffentlich, die seiner Ausschüsse grundsätzlich nichtöffentlich. Trotzdem handelte es sich bei der Teilnahme von Mitgliedern der Bundesregierung in den Ausschüssen nicht um regelmäßige Kontakte, sondern um das Debattieren von Spezialproblemen.

⁷⁴² Zum Ständigen Beirat vgl. § 9 Abs. 3 der GOBR; Reuter, *Praxishandbuch Bundesrat*, S. 300.

⁷⁴³ Herzog, *Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag und Bundesregierung*, S. 176; Schäfer, *Bundestag*, S. 252.

⁷⁴⁴ Kunze, *Kooperativer Föderalismus*, S. 31.

Recht“ vernachlässigt gefühlt.⁷⁴⁵ Durch Bundesratsminister Carlo Schmid änderte sich dies.⁷⁴⁶ Schmid trug in den Sitzungen des „Kränzchens“ aus persönlichen Aufzeichnungen oft über eine Stunde lang vor. Die Zuhörer gewannen den Eindruck, der Bundesratsminister berichte jede Einzelheit der Kabinettsitzungen einschließlich taktischer Erwägungen. Deshalb wurde der Bundesratsminister nahezu von allen Seiten mit Lob bedacht.⁷⁴⁷ Das erwähnte Bundesministerium für die Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder hatte während der Großen Koalition die Aufgabe, die Verbindung zum Bundesrat und zu den Ländern aufzunehmen und zu halten, den Bundesrat über die Geschäfte der Bundesregierung zu informieren, Wünsche der Länder und Informationen über deren Angelegenheiten entgegenzunehmen und auszuwerten und sich um widerstreitende Interessen zu kümmern. Kurzum: Die Arbeit des Bundesrates war so mit der Tätigkeit des Bundestages und der Bundesregierung in Einklang zu bringen, dass ein harmonisches Zusammenwirken gewährleistet war.⁷⁴⁸

Das Bundesratsministerium vertrat die Bundesregierung auch im Bundesrat und seinen Ausschüssen. Es hielt auch in umgekehrter Richtung das Bundeskabinett über die Arbeit des Bundesrates und der Länder auf dem Laufenden.⁷⁴⁹ Zudem brachte das Ministerium Monatsberichte heraus, die in erster Linie der Unterrichtung der anderen Ressorts der Bundesregierung dienten.⁷⁵⁰ Wenn die Länder der Bundesregierung etwas Wichtiges mitzuteilen hatten, war es von Vorteil, sich zuerst an Schmid zu wenden.⁷⁵¹ Er war als „Außenminister des Innern“⁷⁵² Vermittler und Moderator, um bei widerstreitenden Interessen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten für Ausgleich zu sorgen. An den vertraulichen Vorbesprechungen der Ministerpräsidenten vor jeder Bundesratssitzung nahm nicht Schmid, sondern dessen Staatssekretär Friedrich Schäfer teil. Auch die Parlamentarischen Staatssekretäre hatten die Aufgabe, die Verbindung zum Bundesrat zu halten und Plenum und Ausschusssitzungen zu besuchen.⁷⁵³

Zur besseren Koordinierung der Politik der Bundesregierung mit der der Länderregierungen hatte das Bundeskabinett einen Paragraphen aus der Geschäftsordnung der Reichsregierung übernommen. Dieser § 31 der GOBReg sah

⁷⁴⁵ Brandt, als ehemaliges Mitglied des Bundesrates, schrieb in einer Hausmitteilung, dass der Bundesrat „sich mit Recht vernachlässigt“ fühlte, vgl. Hausmitteilung Brandts, Betr.: Tätigkeit des Parlamentarischen Staatssekretärs im Auswärtigen Amt vom 16. 1. 1967, AdsD, WBA, A7/16.

⁷⁴⁶ *Der Spiegel* vom 10. 7. 1967, S. 36.

⁷⁴⁷ Posser, Redebeitrag, S. 180; Weber, Schmid, S. 708.

⁷⁴⁸ Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung, StenB BT, 1. WP, 5. Sitzung am 20. 9. 1949, S. 23A; Schmidt an Kiesinger, 15. 3. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-470/2.

⁷⁴⁹ Schäfer, Bundestag, S. 252; Fröchling, Bundesrat, S. 263.

⁷⁵⁰ Länder-Spiegel von 1967–1969.

⁷⁵¹ So informierte Schmid beispielsweise Carstens am 12. 6. 1968 eingehend darüber, dass der Bundesrat mit Vorlagen überfüttert sei und deshalb die Entwürfe erst nach den Ferien behandelt werden sollten, AdsD, NL Schmid/1075.

⁷⁵² Vgl. die Kapitelüberschrift in: Schmid, Erinnerungen, S. 797; bereits: ders., Im Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern, S. 179.

⁷⁵³ Brandt, Betr.: Tätigkeit des Parlamentarischen Staatssekretärs im Auswärtigen Amt vom 16. 1. 1967, AdsD, WBA, A7/16.

pro Jahr mehrmals persönliche Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Länderchefs vor, bei denen auch die zuständigen Fachminister anwesend sein sollten.⁷⁵⁴ Vor dem Bundesrat führte Kiesinger aus: „Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist ein langjähriges Mitglied dieses Hauses zum Bundeskanzler gewählt worden. Mit diesem Wechsel vom Ministerpräsidenten eines Landes zum Chef der Bundesregierung haben sich meine politischen Ansichten und Überzeugungen nicht geändert. Ich werde als Bundeskanzler nicht das Gegenteil von dem vertreten, was für mich als Ministerpräsident von Baden-Württemberg Gültigkeit besaß. Deshalb kann ich Ihnen überzeugt versichern, daß künftig das Verhältnis von Bund und Ländern noch mehr als bisher von einem Höchstmaß an – so hoffe ich – gegenseitigem Verständnis geprägt sein wird.“⁷⁵⁵

Unter Adenauer hatte es keine regelmäßigen Besprechungen mit den Ministerpräsidenten gegeben, weil sie für ihn kein wesentlicher Faktor der Übereinkunft zwischen Bund und Ländern waren. Unter Ludwig Erhard wurde diese Koordinierungsmöglichkeit ebenfalls selten genutzt.⁷⁵⁶ Erst Kiesinger fing zu Beginn seiner Regierungstätigkeit an, dieses Instrument zu nutzen. Der kontinuierliche Kontakt zwischen den Länderchefs und dem Bundeskanzler war für die Bundesregierung ein Zeichen des guten Willens den Ländern gegenüber.

Acht Tage nach der ersten Regierungserklärung des Bundeskanzlers kamen am 21. Dezember 1966 bei ihm neben Bundesministern die Ministerpräsidenten der Länder zusammen. Es ging um die drängende Frage des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern.⁷⁵⁷ Als Ergebnis konnte eine Einigung über die Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer erzielt werden.⁷⁵⁸ Die Zustimmung im Bundesrat kam bereits wenige Wochen darauf zustande.⁷⁵⁹ Am Tag nach dem Treffen fasste Kiesinger das Ergebnis im Plenum des Bundesrates wie folgt zusammen: „Ich betrachte die Einigung, die wir gestern in einer Besprechung bei mir im Hause des Bundeskanzlers zwischen mir und den Ministerpräsidenten der deutschen Länder über die Anteile des Bundes und der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer gefunden haben, als ein gutes Omen für diese kommende Zusammenarbeit. Ich würde das Ergebnis dieses von uns gestern erzielten Kompromisses in dem Satz zusammenfassen: Es hat dabei weder Sieger noch Besiegte gegeben. Keiner wird dabei jubilieren, jeder hätte gern etwas mehr für sich herausgeholt. Wir haben versucht, eine für beide Teile akzeptable Lösung zu finden, und ich hoffe, das wird uns auch in der Zukunft gelingen.“⁷⁶⁰

⁷⁵⁴ Honnacker/Grimm, Geschäftsordnung, S. 103.

⁷⁵⁵ Gedankenskizze für die Aussprache des Herrn Bundeskanzlers vor dem Bundesrat am 22. 12. 1966, BAArch, BKA, B 136/4623. Zur gehaltenen Rede im Bundesrat vgl. StenB BR, 303. Sitzung am 22. 12. 1966, S. 271D–272D.

⁷⁵⁶ Kunze, Föderalismus, S. 131.

⁷⁵⁷ Entwurf des Protokolls der Besprechung am 3. 1. 1967, BAArch, BKA, B 136/4178; die Ansprache ist abgedruckt in: *Bulletin* Nr. 161 vom 23. 12. 1966, S. 1302.

⁷⁵⁸ Presseerklärung zum Treffen zwischen Bundeskanzler und Ministerpräsidenten, BAArch, BKA, B 136/4178; vgl. auch: Renzsch, Finanzverfassung, S. 203.

⁷⁵⁹ StenB BR, 304. Sitzung am 10. 2. 1967, S. 6D–7A.

⁷⁶⁰ StenB BR, 303. Sitzung am 22. 12. 1966, S. 272D.

In der Zusammenkunft am 16. März 1967 kam es nach den drängenden Fragen der ersten Sitzung zur Aussprache über weitere aktuelle politische Themen.⁷⁶¹ Die Ministerpräsidenten erklärten sich bereit, die von der Regierung Kiesinger/Brandt beschlossenen Maßnahmen zur Konjunkturbelebung rasch und wirksam zu unterstützen.⁷⁶² Allerdings verhinderten die anstehenden Probleme im Finanz- und Wirtschaftsbereich, wie schon bei den wenigen Zusammenkünften unter Erhard, dass dieses Treffen zwischen Bundeskanzler, Ressortministern und Länderchefs einen wesentlichen Beitrag zur Koordinierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern leistete.

Am 29. April 1968 ging es um Hochschul- und Wissenschaftsfinanzierung sowie um die Studentenunruhen, die Auswirkungen der Wahl in Baden-Württemberg und die Gemeindefinanzreform.⁷⁶³ Nach einem Dreivierteljahr signalisierte Kiesinger den Ministerpräsidenten mit Datum vom Heiligen Abend, dass ihm die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern Sorge bereite und ihm sehr daran liege, bald darüber mit den Ministerpräsidenten zu sprechen.⁷⁶⁴ Bei diesem gewünschten Treffen am 31. Januar 1969 stand die Finanz- und Hochschulreform im Vordergrund. Ergebnis war die Einsetzung einer „Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Situation an den deutschen Hochschulen“. Diese sollte für die nächste Besprechung aller Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 28. Februar 1969 Empfehlungen erarbeiten. Auch der Gedankenaustausch über die Finanzverfassungsreform führte zu einer Annäherung der Standpunkte.⁷⁶⁵

In der Februar-Sitzung wurden neben dem Thema „Hochschulen“ Fragen besprochen, die mit dem NPD-Verbot in Zusammenhang standen.⁷⁶⁶ Der Bericht „Unruhen an den Hochschulen“⁷⁶⁷ wurde von den Ministerpräsidenten lediglich zur Kenntnis genommen.⁷⁶⁸ Die Hochschulpolitik war auch bei dem letzten Treffen der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 11. Juni 1969 Thema.⁷⁶⁹

⁷⁶¹ So war es vorgesehen und so wurde es auch gehalten, vgl. Vermerk des Ref. I/3 für Kiesinger vom 2.3.1967, BArch, BKA, B 136/4178.

⁷⁶² *Bulletin* Nr. 29 vom 21.3.1967, S. 234f.

⁷⁶³ Gespräch der Ministerpräsidenten beim Bundeskanzler am 29.4.1968 u. Auszug aus der Niederschrift des Ministerrates vom 30.4.1968, BayHStA, StK/12086.

⁷⁶⁴ Kiesinger an die Regierungschefs der Länder vom 24.12.1968, AdSD, NL Schmid/1364.

⁷⁶⁵ Länder-Spiegel vom Januar 1969, S. 1; Vermerk von Carstens für Kiesinger vom 3.2.1969, BArch, BKA, B 136/3753; Aufzeichnung über die Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 31.1.1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-470/2.

⁷⁶⁶ Länder-Spiegel vom Februar 1969, S. 16; Kiesinger hatte sich zusätzlich noch gewünscht, die Sicht der Länder bezüglich seines „Bericht[s] über die Lage der Nation“ am 17. Juni 1969 vor dem Deutschen Bundestag zu hören, vgl. Telex Kiesingers an Weichmann vom 16.5.1969, StA FHH, Senatskanzlei II/4891.

⁷⁶⁷ Hierbei handelte es sich um den Bericht, den die in der Besprechung am 28.2.1969 eingesetzte Untergruppe der Bund/Länder-Arbeitsgruppe (B/L-AG) erarbeitet hatte und den sie von Carstens mit dem Schreiben vom 13.5.1969 erhielten, vgl. Telex Kiesingers an Weichmann vom 16.5.1969, StA FHH, Senatskanzlei II/4891.

⁷⁶⁸ Notiz Weichmanns für die Senatskanzlei vom 30.5.1969, StA FHH, Senatskanzlei II/4891; Besprechung der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler vom 29.5.1969, BayHStA, StK/12089.

⁷⁶⁹ Auch dieser Termin sowie die dann behandelten Tagesordnungspunkte waren in der letzten Sitzung festgelegt worden, vgl. Telex Kiesingers an Weichmann vom 3.6.1969, StA FHH, Senatskanzlei II/4891.

Zudem einigten sich die Beteiligten über die Aufteilung der Umsatzsteuer nach Inkrafttreten der Finanzverfassung zwischen Bund und Ländern.⁷⁷⁰

Um die Arbeit des Bundesrates zu entlasten, wurde nicht selten in den Besprechungen die Einsetzung von Bund-Länder-Arbeitsgruppen und -Kommissionen beschlossen, die dann ihrerseits Gesetzentwürfe ausarbeiteten. Diese durchliefen daraufhin im formalen Gesetzgebungsprozess den Bundesrat und Bundestag. Solche Sondergremien zu konkreten Sachproblemen verdrängten als Koordinierungsinstrument von März 1967 bis Januar 1969 weitgehend die Besprechungen nach § 31 der GOBReg.⁷⁷¹ Dennoch nahm das Ministerpräsidentengespräch beim Bundeskanzler neben den Beratungen des Bundesrates eine bedeutsame Rolle im Zusammenwirken von Bund und Ländern ein. Dies galt besonders für die Vorbereitung und Durchführung von Reformprojekten, weil die Erörterung von verfassungspolitischen Fragen in anderen Gremien häufig an Kompetenzproblemen scheiterte.⁷⁷²

Der Kanzler traf sich mit den Ministerpräsidenten nicht nur in den offiziellen Gesprächsrunden nach § 31 der GOBReg, sondern ebenfalls in einer ganzen Reihe der bereits erwähnten Bund-Länder-Arbeitsgruppen, deren Vorsitz ihm immer oblag. So konstituierte sich neben der bereits erwähnten „Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Situation an den deutschen Hochschulen“ eine „Bund-Länder-Arbeitsgruppe für die Finanzreform“ und ein „Arbeitskreis zur Beratung des nationalen Bildungswesens“. Hinzu kamen noch kurzfristig einberufene Treffen wie das Gespräch Kiesingers mit einer Reihe von Ministerpräsidenten am Rande einer anderen Veranstaltung in Hamburg.⁷⁷³

Neben den Gesprächsrunden von Kanzler und Ministerpräsidenten trafen sich auch Bundesminister und Landesvertreter. Sie begegneten sich häufig in den Landesministerkonferenzen.⁷⁷⁴ Diese institutionalisierten Sitzungen waren allerdings nicht die einzige Möglichkeit, sich auszutauschen, es gab weitere außerplanmäßige Treffen.⁷⁷⁵ Zudem lud der Bundesratspräsident die Ministerpräsidenten und das Bundeskabinett für Anfang Juli 1968 zu einem geselligen Abendessen ein. Kiesinger wollte mit seiner Anwesenheit bei der Antrittsrede des neuen Bundesratspräsidenten Herbert Weichmann Mitte November 1969 auch ohne ausdrückliche Wortmeldung unterstreichen, wie wichtig der Bundesrat für ihn als Bundeskanzler und für seine Koalition war.⁷⁷⁶

Die Länderchefs hatten zur besseren Abstimmung untereinander die Ministerpräsidentenkonferenz geschaffen. Während der Bundesrat ein Organ des Bundes

⁷⁷⁰ Notiz Weichmanns für die Senatskanzlei vom 30.5.1969, StA FHH, Senatskanzlei II/4891; *Bulletin* Nr. 76 vom 13.6.1969, S. 660.

⁷⁷¹ Fröchling, Bundesrat, S. 275 u. 277.

⁷⁷² Honnacker/Grimm, Geschäftsordnung, S. 103.

⁷⁷³ Fröchling, Bundesrat, S. 121 u. 276f.

⁷⁷⁴ Deren bekannteste die Kultusministerkonferenz war. Daneben trafen sich u.a. die Innen- und Justizminister von Bund und Ländern.

⁷⁷⁵ Vermerk von Carstens für Kiesinger vom 26.1.1968 u. Mitteilung für die Presse vom 18.9.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

⁷⁷⁶ Ziller, Mitglieder von Landesregierungen als Bundespolitiker, S. 277; Herles, Parlament der Regierenden, S. 276. Insgesamt war der Bundeskanzler aber genauso selten im Plenum des Bundesrates wie seine Vorgänger, vgl. Auflistung der Anwesenheit des Bundeskanzlers im Bundesrat bei Fröchling, Bundesrat, S. 245.

darstellte, war diese Konferenz eines der Länder und von deren Selbstverständnis her nicht auf den Bundesrat hin orientiert.⁷⁷⁷ Sie verfolgte das Ziel der eigenen Abstimmung der Politik der Länder auf den in ihre Zuständigkeit fallenden Gebieten. Dabei diente sie als Koordinierungsstelle zwischen den Ländern einerseits und dem Bund andererseits. Sie war somit die Interessenvertretung der Länder gegenüber dem Bund, über die die Länder gemeinsam ihre Anliegen oder ihren Standpunkt geltend machten. Für die Bund-Länder-Koordinierung bedeuteten die Ministerpräsidentenkonferenzen, dass eine gemeinsame Ausgangs- oder Verhandlungsbasis der Länder geschaffen werden konnte.⁷⁷⁸ Deshalb bereiteten die „Länderfürsten“ beispielsweise ihre Besprechungen mit dem Bundeskanzler in ihren Konferenzen vor.⁷⁷⁹

Die Ministerpräsidentenkonferenz war somit die „Clearing-Stelle des Föderalismus“ über die Parteigrenzen hinweg und die wichtigste Einrichtung auf Länderebene. Im Gegensatz zum Bundesrat war die Konferenz kein Verfassungsorgan, sondern eine politische Institution, die sich im Laufe der Jahre jenseits parlamentarischer oder öffentlicher Kontrolle fest im föderalistischen System etabliert hatte. Sie verfügte weder über eine eigene Infrastruktur noch über einen eigenen Etat.⁷⁸⁰ Beschlüsse wurden einstimmig gefasst, wobei jedes Land eine Stimme besaß. Prinzip der Ministerpräsidentenkonferenz war neben der Einstimmigkeit die Unverbindlichkeit.⁷⁸¹ Während der Großen Koalition fanden Ministerpräsidentenkonferenzen vom 18. bis 20. Oktober 1967 in Düsseldorf und am 30./31. Oktober 1968 in Hannover statt.⁷⁸²

Neben den Treffen der Länderchefs in den Ministerpräsidentenkonferenzen gab es noch deren Arbeitsbesprechungen. Bei ihnen fehlten im Unterschied zu den Konferenzen die Institutionalisierung und das Rahmenprogramm. Ansonsten wurde in diesen Unterredungen nach den gleichen Prinzipien gearbeitet wie bei den Konferenzen. Die Arbeitsbesprechungen dienten der Ergänzung und waren flexibler. Dank kürzerer Tagesordnungen konnte ausführlicher diskutiert werden.⁷⁸³ Während der Zeit der Großen Koalition wurden vierzehn solcher Treffen abgehalten.⁷⁸⁴

⁷⁷⁷ Zinn, Ministerpräsidenten-Konferenz, S. 490.

⁷⁷⁸ Knoke, Kultusministerkonferenz, S. 112; Kunze, Föderalismus, S. 50 u. 66f.

⁷⁷⁹ Koschnick, Bundesrat, S. 84; Herzog, Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag und Bundesregierung, S. 175.

⁷⁸⁰ So Klaus-Eckart Gebauer in: Witte, Die Ministerpräsidentenkonferenz als Clearingstelle. „Man kennt seine Rolle, man kennt seinen Wert“, in: *Das Parlament* vom 29. 12. 2003, S. 7; Klatt, Die Ministerpräsidentenkonferenzen – eine alte Tradition. Positive und negative Aspekte des Interessenausgleichs der Länder, in: *Das Parlament* vom 24. 3. 1984, S. 11. Es gab Bemühungen, „die Konferenz der Ministerpräsidenten in ein Verfassungsorgan umzuwandeln, in einen Länderrat (neben dem Bundestag), der die Aufgabe haben sollte, die Koordinierung der Länderpolitik in einem förmlichen Verfahren durchzuführen“, vgl. Dichgans an Barzel/Stücklen/Althammer, 8. 3. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-200/1.

⁷⁸¹ Martens, Ministerpräsidentenkonferenzen, S. 36.

⁷⁸² Vgl. StA FHH, Senatskanzlei II/5980, 5985 u. 5986.

⁷⁸³ Kunze, Föderalismus, S. 67 u. 73.

⁷⁸⁴ So am 9. 2., 14. 7., 13./14. 9., 30. 11. 1967, 22. 2., 22. 3., 9. 5., 5. 7., 3. 10., 15. 11. 1968, 6. 2., 28. 2., 27. 3., 29. 5. 1969, vgl. StA FHH, Senatskanzlei II/5980, 5985 u. 5986.

Es gehörte zur ungeschriebenen Geschäftsordnung, dass sich jeweils die unions- und die sozialdemokratisch regierten Länder vor den Konferenzen,⁷⁸⁵ wie auch vor den Treffen mit dem Bundeskanzler,⁷⁸⁶ absprachen. Diese vorbereitenden Sitzungen sollten zu einer gemeinsamen Haltung führen. Es kam auch zu Vereinbarungen zwischen allen Länderchefs. Dies bot sich besonders dann an, wenn die Unterredung mit dem Bundeskanzler nach einer bereits anberaumten Ministerpräsidenten-Besprechung stattfand, wie beispielsweise am 29. Mai 1969.⁷⁸⁷ In diesem Fall wurde über die Zusammenkunft mit dem Bundeskanzler vorher außerhalb der Tagesordnung gesprochen.⁷⁸⁸ Um das eigene Lager auf eine politische Linie einzuschwören und um die Probleme auf Parteiebene durchgehen zu können, trafen sich die Parteivorsitzenden mit ihren Ministerpräsidenten zu separaten Aussprachen.⁷⁸⁹

Es bestanden außerdem Verbindungen zwischen Bundesrat und Bundestag. So hatten die Mitglieder der Länderkammer jederzeit das Recht, an den Ausschusssitzungen des Bundestages teilzunehmen (Art. 43 Abs. 2 des GG). Neben dem Recht auf Information hatte der Bundesrat die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dies wurde als Kommunikationsweg genutzt.⁷⁹⁰ Dennoch störte die formelle Art. Um die Beziehungen zu verbessern, gab es zwischen Bund und Ländern auch Kontakte auf der Ebene der Fraktionen. Hierzu wurden gemeinsame Treffen von Abgeordneten der Fraktionen⁷⁹¹ sowie Kabinettsmitgliedern und den Fraktionsvorsitzenden abgehalten⁷⁹².

Ein wichtiges offizielles Gremium im Austausch der beiden Kammern des Parlaments war der Vermittlungsausschuss.⁷⁹³ Er diente dazu, zwischen Bundestag und Bundesrat einen Konsens herzustellen. Seine Aufgabe bestand darin, einen Kompromiss zu erarbeiten zwischen einem bereits vom Bundestag verabschiedeten Gesetz und entgegenstehenden Vorstellungen des Bundesrates, um eine Zustimmung des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf zu erreichen. Der „Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes“ bestand aus jeweils gleich vielen Mitgliedern der beiden Bundesorgane. In der 5. Legislaturperiode saßen insgesamt elf Vertreter

⁷⁸⁵ Martens, Ministerpräsidentenkonferenzen, S. 35; Mertes, Führen, koordinieren, Strippen ziehen, S. 68; vgl. auch die Einladung zur Sitzung mit den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten am 7.6.1968, Möller an Castrup, 4.6.1968, AdsD, WBA, A11.4/8; Koschnick an Brandt, 28.5.1968, AdsD, HSA/5357; Tageskalender Brandts von 1968, AdsD, WBA, A1/30.

⁷⁸⁶ So erging eine Einladung für eine Vorbesprechung der SPD-Ministerpräsidenten für den 21.12.1966 – am selben Tag fand das erste Treffen mit dem Bundeskanzler statt –, vgl. Jahn an Schmid, 19.12.1966, AdsD, NL Schmid/1362.

⁷⁸⁷ Vgl. prinzipiell: Kohl, Erinnerungen, S. 232.

⁷⁸⁸ Senatskanzlei an Heinsen, 28.5.1969, StA FHH, Senatskanzlei II/5986.

⁷⁸⁹ Vgl. mit Terminen: Fröchling, Bundesrat, S. 120 u. 278; vgl. ebenfalls: Handschriftliche Notiz von Carstens vom 5.2.1968, BArch, NL Carstens, N 1337/586.

⁷⁹⁰ Bei der Finanzreform bestimmte der Bundesrat vier Staatsminister, die die Beschlüsse des Bundesrates zur Finanzreform im Bundestag und dessen Ausschüssen vertreten sollten, vgl. Koschnick an Gerstenmaier, 26.4.1968, Gesetzesmaterialien V/323/324, Bd. A1, Nr. 14, PA-DBT.

⁷⁹¹ Siehe Kap. III.5.

⁷⁹² Vgl. z. B.: Besprechung Kiesingers mit den CDU/CSU-Ministerpräsidenten und ihren Fraktionsvorsitzenden zu den Themen Jugendkrawalle, Finanzverfassungsreform, Gemeindefinanzierung am 5.2.1968, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243.

⁷⁹³ Zum Verfahren nach dem Vermittlungsausschuss vgl. §§ 10–12 der GOVA.

der Sozialdemokratie, zehn der Union und einer der FDP im Ausschuss.⁷⁹⁴ Dieser wählte je ein Mitglied des Bundestages und des Bundesrates, die sich im Vorsitz abwechselten.⁷⁹⁵

Zwischen 1966 und 1969 waren Georg August Zinn (Ministerpräsident von Hessen, SPD) Vorsitzender für den Bundesrat und Otto Schmidt (Abgeordneter aus Wuppertal, CDU) für den Bundestag. Weil es sich beim Vermittlungsausschuss um ein gemeinsames Organ von Bundestag und Bundesrat handelte, waren anwesende Vertreter der Bundesregierung nicht stimmberechtigt. Abgesandte des Kabinetts hatten allerdings das Recht, an den Sitzungen teilzunehmen und jederzeit das Wort zu ergreifen, um das Vermittlungsverfahren in ihrem Sinne zu beeinflussen.⁷⁹⁶ Der Ausschuss konnte Mitglieder der Bundesregierung zu sich zitieren.⁷⁹⁷ Aufgrund der überschaubaren Größe konnte der Vermittlungsausschuss als eine „Clearing-Stelle“ fungieren.⁷⁹⁸

Alle Anrufungen des Vermittlungsausschusses in der 5. Wahlperiode erfolgten zur Zeit der Großen Koalition. Der Initiative des Bundesrates entsprangen 34 Anrufungen, eine der des Bundestages und drei derjenigen der Bundesregierung. Diese 38 Anrufungen bezogen sich lediglich auf 34 Gesetze der insgesamt vom Bundestag verabschiedeten 457 Gesetze. Bei zwei Gesetzen wurde der Vermittlungsausschuss, nachdem sein Einigungsvorschlag nicht zur Verabschiedung des Gesetzes geführt hatte, zum wiederholten Male eingeschaltet. Zum Gesetz über die Gebäude- und Wohnungszählung wurde der Ausschuss das erste Mal vom Bundesrat, dann von der Bundesregierung und zu guter Letzt noch einmal vom Bundestag angerufen. Beim Finanzreformgesetz riefen zuerst der Bundesrat und anschließend noch einmal die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss an.⁷⁹⁹

Nicht alle Bemühungen führten zum Ziel. Bei zwei Gesetzentwürfen scheiterten sie ganz: bei den Entwürfen über ein Architektengesetz⁸⁰⁰ und über eine

⁷⁹⁴ Textband zur Mikrofiche-Ausgabe der Protokolle des Vermittlungsausschusses. Sitzungsnachweis, S.27f.

⁷⁹⁵ § 2 der GOVA.

⁷⁹⁶ § 5 der GOVA; Dästner, Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, S.83. Kiesinger und Brandt nahmen nie teil, Schmid lediglich ein Mal, zur Teilnahme der Kabinettsmitglieder und ihrer Abgesandten vgl. Textband zur Mikrofiche-Ausgabe der Protokolle des Vermittlungsausschusses. Namensregister, S.8–11.

⁷⁹⁷ § 5 der GOVA. So geschehen am 24.2.1969, als der Vermittlungsausschuss über einen Antrag auf Zitierung des Bundesfinanzministers abstimmte und einen entsprechenden Beschluss mit 10:9:1 fasste. Da Strauß sich zu diesem Zeitpunkt auf der Fahrt von München nach Bonn befand und dort nicht mehr vor Ende der Sitzung eintraf, ging der Beschluss letztlich ins Leere, vgl. Dästner, Geschäftsordnung, S.83.

⁷⁹⁸ Franßen, Vermittlungsausschuß, S.276f.

⁷⁹⁹ Es gab außerdem noch eine konstituierende Sitzung des Vermittlungsausschusses am 10.2.1966, in der nur die Weitergeltung der Geschäftsordnung beschlossen worden war und eine Wiederwahl der Vorsitzenden stattfand, vgl. Textband zur Mikrofiche-Ausgabe der Protokolle des Vermittlungsausschusses. Sitzungsnachweis, S.28. Dies musste aufgrund des Diskontinuitätsgrundsatzes geschehen, vgl. Drodts, Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der fünften Wahlperiode des Deutschen Bundestages, in: Bundesanzeiger vom 3.12.1970, S.5–10.

⁸⁰⁰ Datenhandbuch, S.716. Der Entwurf über das Architektengesetz wurde abgelehnt, da für eine bundesgesetzliche Regelung dieser Materie für die Länder kein Bedürfnis bestand und dem Bund die Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz abgespro-

Statistik der Einkommen- und Körperschaftsteuererklärung⁸⁰¹. Die Anzahl der Anrufungen in der 5. Legislaturperiode des Bundestages zeigt im Vergleich mit denen in den vorhergehenden Wahlperioden, dass der Vermittlungsausschuss prozentual kaum weniger oft bemüht wurde.⁸⁰² Weil die Anrufung des Ausschusses als Indikator für das Vorliegen politisch umstrittener Gesetze gilt,⁸⁰³ kann somit nicht die Rede davon sein, dass der Bundesrat die Gesetzesprojekte der Großen Koalition nur „durchgewinkt“ habe. Ferner blockierte der Bundesrat 1968 die von der Großen Koalition geforderte Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Nr. 19 des GG).⁸⁰⁴

Für die Bundesregierung waren die Anrufungen eine Herausforderung, weil sie „ein hohes Maß an Ungewissheit“ erzeugten, ob der Bundesrat die gewünschten Gesetze verabschieden würde.⁸⁰⁵ Offenbar konnte die Regierung davon ausgehen, dass die Länderkammer den Vermittlungsausschuss nicht aus taktischen Gründen nutzen wollte. Die Verhandlungen im Ausschuss waren tatsächlich offen und wurden in „großer Sachlichkeit und Verständigungsbereitschaft“ geführt.⁸⁰⁶

Der Bundesrat hat zur Zeit der Großen Koalition – trotz CDU/CSU-SPD-Dominanz in beiden Kammern des Parlaments – kein anderes Abstimmungsverhalten an den Tag gelegt als vorher oder nachher.⁸⁰⁷ Allerdings kamen die Ländervertreter der schwarz-roten Allianz oftmals entgegen. So, als sie – wenn auch nur unter Protest und dem Druck der Parteivorsitzenden⁸⁰⁸ – am Ende der Bundestagswahlperiode die bisher unerreichte Zahl von 142 Vorlagen berieten, damit die Große Koalition noch viele wichtige Gesetzesvorhaben für erledigt erklären konnte.⁸⁰⁹ Die Länder haben sich ihre Unabhängigkeit weitgehend erhalten und in Sachfragen hart mit den Vertretern des Bundes gerungen.

chen wurde, vgl. Weichmann an die Fraktionsvorsitzenden der Hamburger Bürgerschaft vom 9. 6. 1967, Anhang, S. 2, StA FHH, Senatskanzlei II/4920.

⁸⁰¹ Der Bundesrat war dem Bundestag nicht weit genug entgegengekommen, weshalb Letzterer das Gesetzesvorhaben ablehnte, vgl. StenB BT, 5. WP, 173. Sitzung am 10. 5. 1968, S. 9248A–D. Der Einspruch des Bundesrates wurde vom Bundestag nicht zurückgewiesen (StenB BT, 5. WP, 174. Sitzung am 15. 5. 1968, S. 9312C–9313A), woraufhin der Gesetzentwurf nicht verabschiedet werden konnte (vgl. Art. 77 Abs. 3 u. 4, Art. 78 des GG). Der Vermittlungsvorschlag war dazu nur mit 12:9:1 zustande gekommen, vgl. Kurzprotokoll des Vermittlungsausschuss am 8. 5. 1968, S. 21, in: Protokolle des Vermittlungsausschusses.

⁸⁰² In den ersten drei Legislaturperioden waren es jeweils über 10%, in der vierten 9,1%, in der sechsten 9,9%, während in der entscheidenden fünften in 8,6% der möglichen Fälle der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, vgl. die Auflistung in: Datenhandbuch, S. 719.

⁸⁰³ Bandorf, Bundesrat als Instrument der Parteienpolitik, S. 108.

⁸⁰⁴ Scharpf, Bundesrat, S. 145.

⁸⁰⁵ Carstens an Guttenberg, 8. 7. 1969, BArch, NL Guttenberg, N 1397/41.

⁸⁰⁶ Heinsen an Schmidt, 7. 2. 1968, BArch, NL Möller, N 1369/449.

⁸⁰⁷ Vgl. die Aufstellung des Abstimmungsverhaltens in: Datenhandbuch, S. 713.

⁸⁰⁸ So Kühn am 11. 7. 1969 im Deutschen Fernsehen, vgl. G. Z., Bundesrat, S. 40.

⁸⁰⁹ StenB. BR, 343. Sitzung am 11. 7. 1969, S. 220A–B.

