

Joachim Samuel Eichhorn
Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg

Studien zur Zeitgeschichte

Herausgegeben vom Institut für Zeitgeschichte

Band 79

R. Oldenbourg Verlag München 2009

Joachim Samuel Eichhorn

Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg

Die Regierungspraxis der
ersten Großen Koalition
(1966–1969)

R. Oldenbourg Verlag München 2009

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2009 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Internet: oldenbourg.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für die Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Dieter Vollendorf
Umschlagabbildung: NL Kolffhaus, Herbert 1967: 12/1, Hanns Seidel Stiftung

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht).
Satz: Typodata GmbH, München
Druck: Memminger MedienCentrum, Memmingen
Bindung: Buchbinderei Klotz, Jettingen-Scheppach

ISBN: 978-3-486-58944-3

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	9
Fragestellung und Aufbau	9
Quellen und Forschungsstand	21
<i>I. Hintergrund.</i>	27
1. Die 1960er-Jahre in der Bundesrepublik	27
2. Vorgeschichte und Bildung der Großen Koalition	35
<i>II. Offizielle Regierungsinstitutionen.</i>	43
1. Bundeskanzler	43
2. Bundeskanzleramt	52
Staatssekretäre (53) – Organisation und Effizienzbewertung (64)	
3. Bundesregierung	78
Kabinettsitzungen (78) – Kabinett als Regierungszentrale (91)	
4. Bundestag	95
Regierungsfaktionen (97) – Verhältnis zur Bundesregierung (107)	
5. Bundesrat	117
<i>III. Inoffizielle Gremien und Kooperationen</i>	129
1. Kabinettsausschüsse	129
2. Koalitionspaare	139
Kurt Georg Kiesinger und Herbert Wehner (140) – Franz Josef Strauß und Karl Schiller (150) – Rainer Barzel und Helmut Schmidt (158)	
3. Inoffizielle Koalitionsgespräche	165
4. Koalitionsausschuss: Kreßbronner Kreis	169
Vorgeschichte (170) – Institutionalisierung (174) – Funktionen und Arbeitsweisen (186)	
5. Abstimmung mit den Regierungsparteien	194

<i>IV. Kooperationsbeispiele</i>	205
1. Notstandsgesetzgebung	205
Phase 1: Kompromissuche und Einigung (208) – Phase 2: Verabschiedung und Ergebnis (215)	
2. Leber-Plan	221
Phasen 1 und 2: Erstellung und Verabschiedung der Kabinettsvorlage (225) – Phasen 3 und 4: Diskussion, Kompromissfindung und Ergebnis (230)	
3. Finanzverfassungsreform	244
Phase 1: Verabschiedung durch die Bundesregierung (247) – Phase 2: Beratungen im Parlament (251) – Phase 3: Kompromissfindung im Vermittlungsausschuss und Ergebnis (264)	
4. Kambodscha-Kontroverse	272
 Ergebnis: Erfolgsstrategien der ersten Großen Koalition	283
 Anhang	295
1. Inoffizielle Koalitionsgespräche	295
2. Kreßbronner Kreis-Sitzungen	300
3. Parteivorstände	305
4. Ministerpräsidenten	307
5. Mitglieder der Regierungsfractionen mit Amt	308
6. Mitglieder von Bundesregierung und Kabinettsausschüssen	309
7. Regelmäßige Termine während der Sitzungswochen	313
8. Kurzbiografien	314
 Abkürzungen	327
 Quellen- und Literaturverzeichnis	333
Ungedruckte Quellen	333
Gedruckte Quellen	336
Literatur	342
 Personenregister	363

Vorwort

Seit dem 22. November 2005 wird die Bundesrepublik Deutschland zum zweiten Mal von einer Großen Koalition regiert. Daher ist die erste schwarz-rote Allianz wieder mehr in den Blick gerückt und die vorliegende Arbeit gewinnt eine neue Aktualität. Dieses Buch ist die überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die im Sommersemester 2007 von der Fakultät für Geisteswissenschaften der Universität Hamburg angenommen wurde. Im Erscheinungsjahr 2009 jährt sich zum 40. Mal das Ende des Kabinetts Kiesinger/Brandt – zusätzlich zu den anderen Ereignissen in der Geschichte der Bundesrepublik, die sich 2009 jähren. Ein passender Zeitpunkt zur Veröffentlichung dieser Studie zur Zeitgeschichte. Mit dem konstruktiven Gedenken daran, wie das Kabinett Kiesinger/Brandt bis zu seinem Ende erfolgreich Politik gemacht hat, lassen sich Anregungen für Große Koalitionen auf Bundesebene ableiten, wie solche Bündnisse funktionieren können.

Für die Unterstützung dieses Forschungsprojektes danke ich besonders der Konrad-Adenauer-Stiftung (Begabtenförderung), die mir die Promotion durch ein großzügiges Stipendium über zweieinhalb Jahre hinweg ermöglicht hat. Dazu hat die Stiftung mich in ihr Zeitgeschichtliches Kolleg aufgenommen, von dem ich sehr profitiert habe. Deshalb möchte ich dem Kollegvorstand, den Prof. Dres. Beate Neuss (Chemnitz), Armin Dittmann (Hohenheim), Walter Erhart (Greifswald), Rainer Gömmel (Nürnberg), Wolf D. Gruner (Rostock) und Michael Gabel (Erfurt), außerdem meinen Konstipendiaten des „ZK“, Julia Glänzel (Berlin), Verena Heinemann (Weimar), Tina Kwiatkowski (Augsburg), Sebastian Lindner (Leipzig), Gunnar „Hightower“ Peters (Rostock), Christiane Rösch (Heidelberg), Daniel Schaarenberg (Berlin), Petra Schweizer-Martinschek (Augsburg), Dr. Christina M. Stahl (Bochum) und Dr. Marc C. Theurer (Eichstätt), sowie der Abteilungsleiterin der Graduiertenförderung, Dr. Daniela Tandecki, für ihre Anregungen und Ermutigungen sowie die wundervoll-inspirierende Zeit danken.

Der Dank gilt ebenfalls meinen Betreuern in den besuchten Archiven. Es sind zu viele, um ihre Namen alle zu nennen. Stellvertretend möchte ich erwähnen: den Leiter des Archivs für Christlich-Demokratische Politik, Dr. Günter Buchstab (Sankt Augustin), für die schnelle Erlaubnis, den Nachlass von Horst Osterheld einzusehen; die Leiterin des Archivs für Christlich-Soziale Politik, Dr. Renate Höpfinger (München), die mir Einblick in Teilbestände der CSU-Gremien verschaffte und mir unbürokratisch die Karikatur auf der Titelseite zur Verfügung gestellt hat; die Referatsleiterin im Bundesarchiv Dr. Andrea Hänger (Koblenz), die mir die maschinenlesbaren Daten von Prof. Dr. Ernst Benda verfügbar machte; Hannelore Pernet (Berlin) von der Behörde der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR für ihren freundlichen Einsatz sowie Wolfgang Stärcke (Bonn) vom Archiv für soziale Demokratie für seine unbürokratische Hilfestellung.

Ganz besonders danke ich den Nachlassverwaltern Dr. Reinhard Schmoeckel (Bonn), Greta Wehner (Dresden) und Staatsministerin a. D. Monika Hohlmeier (München) für die Einsicht in die Bestände von Kurt Georg Kiesinger, Herbert

Wehner und Franz Josef Strauß sowie den Bundesministern a. D. Egon Bahr (Berlin/Königswinter) und Prof. Dr. Horst Ehmke (Bonn) für die Erlaubnis zur Benutzung ihrer Deposita. Desgleichen gilt mein herzlicher Dank Staatssekretär a. D. Manfred Schüler (Bonn), Bundeskanzler a. D. Helmut Schmidt (Hamburg), Bundestagspräsident a. D. Dr. Rainer Barzel (München), Bundesverfassungsgerichtspräsident a. D. Prof. Dr. Ernst Benda (Karlsruhe/Berlin), Staatssekretär a. D. Dr. Hans Neusel (Bonn), Bundesbankpräsident a. D. Dr. Hans Tietmeyer (Königstein i. T.) und Ministerialdirektor a. D. Eduard Ackermann (Bonn). Durch ihre Bereitschaft, mir zu Fragen schriftlich oder mündlich zur Verfügung zu stehen, haben sie meiner Arbeit positive Impulse gegeben. Karl Theodor von und zu Guttenberg MdB (Guttenberg/Berlin) danke ich für sein Entgegenkommen bezüglich des Nachlasses seines gleichnamigen Großvaters; ebenso Manfred Knieper (Bonn), der mir bereitwillig Auskunft über seinen Vater Werner Knieper gegeben hat, sowie Dr. Heribert Knorr (Stuttgart), der mir Informationen zu seiner Dissertation mitteilte.

Dieses Werk hat stark vom ständigen Gedankenaustausch mit Marcus Muehl-
nikel (Bayreuth) und Dr. Martin Schramm (München/Bayreuth) profitiert, sei es beim wöchentlichen Joggen oder anderswo. Dem Letztgenannten sowie Jessica Hein (München) danke ich fürs Korrekturlesen; noch vorhandene Fehler sind selbstverständlich von mir verschuldet. Abwechslung und Impulse im Archiv in Sankt Augustin nahm ich von Georg (Mertes-)Schneider (Bonn) entgegen. Für phantastische Abende nach anstrengenden Archivaufenthalten sorgten die Eheleute Eva und Tobias Ginsberg (Düren).

Last – but not least möchte ich meinem Hauptgutachter, Prof. Dr. Axel Schildt, meinen Dank ausdrücken. Er war immer für mich da, wenn ich ihn benötigte, und hat sich nie unnötig eingemischt. Ohne die Zeit, die er in meine Arbeit investiert hat, würde diese nicht in der jetzigen Form vorliegen. Mit seinem richtigen Verhältnis von Nähe und Distanz war er für mich der ideale Betreuer. Die Nebengutachterin, Prof. Dr. Gabriele Clemens, war für mich ebenfalls eine wertvolle Begleiterin.

Dem Institut für Zeitgeschichte danke ich für die Aufnahme der Arbeit in seine Reihe „Studien zur Zeitgeschichte“. Besonders verpflichtet bin ich dort Dr. Petra Weber und Angelika Reizle für die redaktionelle Betreuung der Arbeit.

Mein außerordentlicher Dank gilt meinen Eltern Dorothea und Jürgen Schmidt, die mich nicht nur finanziell, sondern auch mit Rat und Tat unterstützt haben. Diese Studie möchte ich meiner Frau Christine widmen. Durch alle Höhen und Tiefen gingen wir – beide an unseren Dissertationen schreibend – gemeinsam.

Zuletzt möchte ich das *solī Deo gloria* nicht vergessen.

Bayreuth, im September 2008

Joachim Samuel Eichhorn

Einleitung

Fragestellung und Aufbau

Die Große Koalition der Jahre 1966 bis 1969 in der Bundesrepublik Deutschland war lange Zeit in der Öffentlichkeit und in der historischen Forschung fast vergessen.¹ Als es nach der Bundestagswahl am 18. September 2005 zur zweiten Großen Koalition von CDU/CSU und SPD kam, änderte sich dies. Auch die Wissenschaft hat die Große Koalition zunehmend in den Blick gerückt.² Entstehung, Existenz und Ergebnisse des Kabinetts Kurt Georg Kiesinger/Willy Brandt sind mittlerweile hinlänglich bekannt. In chronologischen Abrissen sowie in thematischen Spezialuntersuchungen wurde die erste Große Koalition mehrfach beschrieben und diskutiert.

Die Forschung hat Kanzler Kiesinger bescheinigt,³ dass ihm geglückt sei, was er sich mit folgendem Ausspruch vorgenommen hatte: „Ich habe als Bundeskanzler der Großen Koalition dafür zu sorgen, daß diese Koalition durch alle Klippen hindurch zu einem Erfolg kommt.“⁴ Besonders in der Innenpolitik, in der die Bundesregierung nicht abhängig von anderen Staaten war, leistete die Große Koalition Beachtliches.⁵ Diese Beurteilung geht so weit, dass das nahezu drei Jahre währende schwarz-rote Bündnis als „Reformschleuse“⁶ und Beginn der „Reformära“⁷ bezeichnet wurde.⁸ Insofern zählt die erste Große Koalition zu den „erfolgreichsten Regierungen der Bundesrepublik“.⁹

¹ Mit Gründen dafür vgl. Kraft, Kiesinger, S. 84; Schmoeckel/Kaiser, Die vergessene Regierung, bes. S. 14; Kielmansegg, Deutsches Konsens-Abenteuer. Große Koalition am Horizont: Vollendung der Blockade oder einzige Reformchance?, in: *Die Zeit* vom 12. 9. 2002, S. 11.

² Schönhoven, Wendejahre, S. 34.

³ Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 258; Schönhoven, Wendejahre, S. 687–702; Gassert, Von Ebingen in das Amt des Bundeskanzlers, S. 18. Die vorliegende Arbeit reiht sich in die Diskussion um die Bundesrepublik als „Erfolgsgeschichte“ ein; vgl. dazu den Forschungsstand in: Rödder, Das „Modell Deutschland“, bes. S. 345 Anm. 2 u. S. 359.

⁴ So Kiesinger in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 9. 10. 1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 666.

⁵ Schöllgen, Jenseits von Hitler, S. 276; Kleinmann, Geschichte der CDU, S. 301; Fischer, Einleitung, in: Brandt, Ein Volk der guten Nachbarn, S. 21. Der Misserfolg Kiesingers in der Außenpolitik war dagegen hauptsächlich weltpolitisch bedingt, vgl. Garton Ash, Im Namen Europas, S. 86.

⁶ Doering-Manteuffel, Westernisierung, S. 311.

⁷ Metzler, Breite Straßen, S. 247 u. 250; Schildt, Einleitung, in: Ellwein/Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik, S. 30f.

⁸ Dazu vgl. ebenfalls: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, S. 190; Nolte, Die Reformzeit der alten Bundesrepublik, S. 18.

⁹ Gassert, Kiesinger, S. 712 u. bes. S. 756.

Vor der neuen Koalition türmte sich „ein Berg von Problemen auf“, die auf eine schnelle Lösung warteten.¹⁰ Dazu gehörte, dass seit der Verabschiedung des Grundgesetzes eine Vielzahl von Verfassungsänderungen notwendig geworden war, die aber ihrer Durchsetzung noch harhten.¹¹ Diese Aufgaben wurden erfolgreich gemeistert. Insgesamt verabschiedete die Große Koalition 436 Gesetze,¹² darunter zwölf verfassungsändernde Gesetze. Damit brachte das CDU/CSU-SPD-Bündnis mehr Grundgesetzänderungen über die parlamentarischen Hürden als jede Regierung zuvor.¹³ Besonders hervorzuheben sind die Notstandsgesetzgebung, die Finanzverfassungs- und Justizreform, die rasche Bewältigung der Rezession und die Haushaltssanierung, die Mittelfristige Finanzplanung (MifriFi)¹⁴, dazu Gesetze zur Arbeits-, Ausbildungs- und Berufsförderung sowie die Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten im Krankheitsfall.¹⁵

Die Koalition hat alle zu Beginn vereinbarten Vorhaben, darunter die sehr ambitionierten Grundgesetzänderungen, umgesetzt, mit einer einzigen Ausnahme: der Wahlrechtsreform¹⁶. Daneben konnte sie eine ganze Reihe weiterer Projekte angehen und zum Abschluss bringen. Von diesen war sicherlich das Verkehrspolitische Programm (der sogenannte Leber-Plan) eines der wichtigsten.¹⁷

Erhält die Arbeit der Großen Koalition heute, wie gesehen, das Prädikat „erfolgreich“, so ist dies nicht nur eine Beurteilung ex post. Auch Zeitgenossen sahen bereits den Erfolg.¹⁸ Besonders die Wirtschafts- und Finanzpolitik, die allerdings langfristig nicht als erfolgreich bezeichnet werden kann,¹⁹ wurde am Ende der Sechzigerjahre von den Experten gerühmt.²⁰ Eine nachträgliche Abwertung der

¹⁰ Buchstab, Geheimdiplomatie, S. 884. Probleme waren insbesondere die desolate Wirtschafts- und Haushaltslage, dazu: Kap. I.2.

¹¹ Zu nennen wären hier die Finanzverfassungsreform, die Notstandsgesetzgebung und die Änderung der das Bundesverfassungsgericht betreffenden Art. 93 u. Art. 94 des GG. Gesetze werden in der für die Große Koalition aktuellen Version zitiert. Die meisten wurden entnommen aus: Parlament und Regierung.

¹² Kleinmann, Geschichte der CDU, S. 303.

¹³ Datenhandbuch, bes. S. 818–821 u. 838f.

¹⁴ Die zeitgenössische Abkürzung MifriFi wurde in Anlehnung an den Filmtitel „Riffifi“ (frz. Krawall) eingeführt, vgl. Kleßmann, Zwei Staaten, S. 219. In diesem Film von Jules Dassin aus dem Jahr 1954 stand ein Juwelenraub im Mittelpunkt der Handlung.

¹⁵ Vgl. u. a. die Einleitung Buchstabs, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. XXI. Zur Stabilität der Regierung vgl. Bracher, Die totalitäre Erfahrung, S. 175.

¹⁶ Die Wahlrechtsreform scheiterte, da beide Seiten – besonders Kräfte innerhalb der SPD – diese nicht mit vollem Einsatz wollten, vgl. Gassert, Kiesinger, S. 511.

¹⁷ Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozess, S. 239; vgl. dazu: Kap. IV.2.

¹⁸ So schrieb Kiesingers „alter Widersacher“ (Gassert, Kiesinger, S. 394) Theodor Eschenburg im Juni 1969, das Gesetzgebungswerk sei „nach Umfang und Bedeutung“ bedeutender als das aller Vorgängerregierungen, in: ders., Zur politischen Praxis der Bundesrepublik, S. 164. Auch andere zeitgenössische Beobachter sahen einen Erfolg, vgl. für viele: Dönhoff, Bilanz der Großen Koalition, in: *Die Zeit* vom 26. 9. 1969, S. 1.

¹⁹ Für viele: FAZ vom 28. 9. 2005, S. 14.

²⁰ Pagenkopf, Die Finanz- und Steuerpolitik, S. 299 u. 308; Nützenadel, Stunde der Ökonomen, S. 307. Dass die Wirtschaftspolitik tatsächlich ursächlich für die Überwindung der Rezession war, ist ebenfalls zweifelhaft, vgl. Schildt, Nur die Farben gleichen sich, in: *Die Tageszeitung* vom 21. 11. 2005, S. 11.

Maßnahmen²¹ wird deshalb der Leistung des CDU/CSU-SPD-Bündnisses nicht gerecht.²²

Den neuen Partnern gelang es trotz schlechter Ausgangsbedingungen, eine Erfolgsbilanz vorzulegen. Die Koalitionäre trennte inhaltlich mehr, als das bis dahin bei Koalitionen in der Bundesrepublik üblich gewesen war,²³ und „natürlich“ konnten sich die Parteien, die einander so lange bekämpft hatten, nicht von „heute auf morgen“ ändern.²⁴ So meinte Kiesinger: „Das wirkliche Problem liegt in der verschiedenen Tradition und Problematik dieser beiden großen Parteien, die ja dadurch, daß sie eine Große Koalition gebildet haben, sich nicht selbst aufgegeben haben, weder die CDU noch die SPD.“²⁵ Dazu kam die Ablehnung des Bündnisses durch Teile der Parteibasis und der Fraktion. Auf Seiten der CDU/CSU wollten viele nicht akzeptieren, dass nun die Macht mit einem nahezu gleichstarken Partner geteilt werden sollte.²⁶ In der SPD bevorzugten einige eine „Kleinstkoalition“ mit der FDP und wollten sich nicht an eine Union binden, von der sie bisher angefeindet und verleumdet worden waren.²⁷ Der Widerstand in der SPD war stärker, als nach außen hin erkennbar gewesen war. Die jahrelangen Ressentiments gegen die Union hatten sich aufgestaut.²⁸ In beiden Fraktionen gab es Kräfte gegen eine Kooperation mit der anderen großen Partei – „wie hätte es auch anders sein können nach siebzehn Jahren Frontstellung zwischen CDU/CSU und SPD?“²⁹

Komplexe innen- oder außenpolitische Probleme konnten auch von der großen Übermacht im Bundestag nicht einfach durch Mehrheitsentscheidungen gelöst werden. Während der Großen Koalition ging es deshalb nicht darum, im Parlament die Kanzlermehrheit zu erreichen, die bei wichtigen Abstimmungen nie in Frage stand, sondern darum, eine Koalitionsmehrheit innerhalb der Regierung³⁰ zustande zu bekommen. Deshalb bedurften schwierige Gesetzesvorhaben einer Fülle von kabinettinternen und interfraktionellen Abstimmungen sowie innerparteilicher Vorklärungen. Besonders war dies bei der Notstandsgesetzgebung und der Finanzverfassungsreform der Fall, für die außerdem die Zustimmung der

²¹ Dies betrifft lediglich die Finanz- und Wirtschaftspolitik, vgl. *Die Welt* vom 4.2.2005, S.12.

²² Differenzierend urteilte Metzler, Die Reformprojekte der Großen Koalition, bes. S.445–447. Die Erfolgsannahme ist deshalb nicht apologetisch für die Bildung der ersten Großen Koalition oder gar für große Koalitionen allgemein zu sehen, sondern spiegelt die ganz überwiegende Forschungsmeinung wider.

²³ Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, S.242.

²⁴ Kiesinger im Hintergrundgespräch mit *Time-Life* am 22.2.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/1.

²⁵ CDU-Bundesausschusssitzung am 9.10.1967, Protokoll, S.7, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-023/2.

²⁶ Kleinmann, „Ich gehöre doch zu dieser Partei“, S.508.

²⁷ Möller, *Genosse Generaldirektor*, S.307f.

²⁸ Informationsbericht von Robert Strobel vom 16.11.1966, Nr.79, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/18.

²⁹ Guttenberg, Fußnoten, S.125.

³⁰ Für die innere Stabilität der Regierung war die größtmögliche Zustimmung notwendig, die sich dann als Abstimmungsergebnis im Parlament äußerte. Diese offensichtliche Übereinstimmung war darüber hinaus als Signal für die Öffentlichkeit wichtig.

Länder nötig war.³¹ Der Leiter des Bundespresseamtes, Günter Diehl, schrieb, dass die Große Koalition mit ihrer mehr als Zweidrittelmehrheit zwar eine potentiell starke Regierung gewesen sei, indessen ihre Leistung immer nur nach Überwindung innerer Konflikte habe erbringen können.³² Der Fraktionsvorsitzende der Union, Rainer Barzel, sprach auch für die SPD-Fraktion, als er in der Debatte über Kiesingers erste Regierungserklärung betonte: „Weil wir eine Koalition auf Zeit gegründet haben, wird kein Partner dem anderen zumuten, daß er davon absieht, sein eigenes politisches Gesicht zu zeigen. Es ist ja nicht so, als wären unsere Leitbilder plötzlich kongruent geworden. [...] Christlich-Demokratische und Christlich-Soziale Union geben ihre Grundsätze nicht preis; durch sie werden die Grenzen unserer Kompromißbereitschaft bestimmt; und wir respektieren es selbstverständlich, daß auch die Kompromißbereitschaft unseres Partners eben solche Grenzen kennt.“³³

Kiesinger und Brandt führten unter anderem deshalb – mehr als es in anderen Koalitionen der Fall war – eine „Regierung unter Rivalen“.³⁴ Keiner wollte sich vom anderen bevormunden lassen und jeder den Erfolg für sich reklamieren.³⁵ Die Mitglieder der Regierung Kiesinger/Brandt mussten also sehen, wie sie „von Mal zu Mal weiterkamen“.³⁶

Das erkenntnisleitende Interesse dieser Untersuchung ist deshalb die Frage, wie es Kiesinger sowie der von ihm und Brandt geführten Koalition gelang, die genannten Leistungen zu erbringen. Wie schafften es die drei Parteien, trotz mancher schwerer Krise bis zur Bundestagswahl von 1969 nicht nur zusammenzubleiben, sondern noch bis zum Schluss wichtige Vorhaben durchzusetzen? Wie gelang es dem schwarz-roten Bündnis, trotz „mühseliger Kompromißverhandlungen“³⁷ die Projekte beschlussreif zu machen und zu verwirklichen? Wie kommunizierten die Koalitionsorgane, „um zu vernünftigen Arbeitsergebnissen zu kommen“?³⁸ Wie funktionierte das Zusammenwirken der beteiligten Institutionen?³⁹ Die Untersuchung der Regierungspraxis der CDU/CSU-SPD-Koalition soll auf diese Fragen Antwort geben. Unter Regierungspraxis wird dabei das konkrete Handeln der Regierung verstanden: Wie wurde innerhalb der Koalition regiert, d. h. wie wurden Absprachen getroffen, Kompromisse⁴⁰ gefunden und Entscheidungen vorbereitet?

Der Begriff der Regierungspraxis der ersten Großen Koalition bedarf hier noch einer weiteren Klärung. Zunächst zur Verwendung des Begriffs „Regierung“: In

³¹ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 28 u. 167f.

³² Diehl, *Zwischen Politik und Presse*, S. 396.

³³ StenB BT, 5. WP, 82. Sitzung am 15. 12. 1966, S. 3707D.

³⁴ Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition*, S. 241.

³⁵ So Brandt in der SPD-Fraktionssitzung am 26. 11. 1966, in: SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle, S. 1035; Barzel in der CDU-Präsidiumssitzung am 3. 2. 1967, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1401.

³⁶ Kiesinger im Hintergrundgespräch mit *Time-Life* am 22. 2. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/1.

³⁷ Schmidt, *Weggefährten*, S. 431.

³⁸ Ein SPD-Abgeordneter, zitiert nach: Rausch, *Parlamentsbewusstsein*, S. 319.

³⁹ Oberreuter, *Politische Führung*, S. 159.

⁴⁰ Zum Wesen des Kompromisses vgl. Müller, *Die Stabsstelle der Regierung*, S. 17–23.

Deutschland bildeten sich ein formeller und ein materieller Regierungsbegriff heraus. Der formelle bezieht sich auf die Bundesregierung im Sinn des Grundgesetzartikels 62, der materielle, also der faktische, auf den Bereich der politischen Staatsleitung, der im parlamentarischen System die gemeinsame Tätigkeit von Parlament und Regierung umfasst.⁴¹ In der vorliegenden Studie wird Regierung im materiellen Sinn verstanden. Diesen Ansatz vertrat bereits Kiesinger in seiner ersten Regierungserklärung im Dezember 1966. Dort heißt es, eine geordnete Politik könne nur gelingen, wenn den führenden Kräften des Parlaments, insbesondere den Fraktionsvorständen und den Fraktionsvorsitzenden, „eine ähnliche Ordnungs- und Führungsaufgabe zukomme wie dem Regierungschef im Kabinett“.⁴²

Die Regierungspraxis der Großen Koalition war im Wesentlichen politische Praxis als zusammenfassende Leitung des Staatsganzen, an der Parlament, Kabinett und Regierungschef sowie die Länder mit je eigenen Zuständigkeiten und Möglichkeiten beteiligt waren. Die Regierungspraxis sah oft anders aus als das, was das Grundgesetz in seinen wenigen Artikeln (62–69) über die (Bundes-)Regierung aussagt. Der Prozess der regierungsinternen Willens- und Entscheidungsbildung ist weitaus komplexer. In der Regierungspraxis wird nicht danach gefragt, wer offiziell für das Regieren verantwortlich ist und wie das Regierungssystem theoretisch funktioniert, sondern danach, wer tatsächlich regiert, wobei von den Akteuren freilich der Rahmen der Verfassung gewahrt werden muss.⁴³

Der Hauptbestandteil des Regierungsaktes ist das Entscheiden.⁴⁴ Der Entscheidungsprozess lässt sich vereinfacht in drei Schritte zerlegen: erstens die Informationsaufnahme, zweitens die Entscheidungsfindung und -formulierung und drittens die Durchsetzung und eventuelle Modifikation von Entscheidungen.⁴⁵

Bei der Informationsaufnahme geht es darum, „herrschaftssichernde Information“ zu erlangen, also weniger die reine Sachinformation, sondern vielmehr die Kenntnis von den Verhältnissen innerhalb der Regierungskoalition und davon, wer welche Meinung worüber vertritt.⁴⁶ Der Bereich der Sachinformation und die fachlichen Prozesse⁴⁷ mit der vorbereitenden Tätigkeit von Assistenten und Ministerialbürokratie würden den Rahmen der Darstellung sprengen.⁴⁸ Der Fokus liegt

⁴¹ Oldiges, Die Bundesregierung als Kollegium, S. 1.

⁴² StenB BT, 5. WP, 80. Sitzung am 13. 12. 1966, S. 3659C; Gerhard Jahn folgte diesem Ansatz, vgl. Vermerk mit Betr.: Debatte über die Regierungserklärung am 12. 12. 1966, AdsD, NL Jahn/1242.

⁴³ Inwiefern die Regierungspraxis verfassungskonform war, ist hier nicht von Belang. Dies wird einer juristischen Aufarbeitung überlassen. Zum Kreßbronner Kreis vgl. z. B.: Rudzio, Mit Koalitionsausschüssen leben?, S. 214.

⁴⁴ Ellwein, Regieren und Verwalten, S. 178–186. Zum Regieren vgl. Korte, Regieren, S. 515–546.

⁴⁵ Rudzio, Mit Koalitionsausschüssen leben?, S. 207; vgl. auch: Deutsch, Politische Kybernetik, S. 211–254; Korte/Fröhlich, Politik und Regieren in Deutschland, S. 15.

⁴⁶ Korte, Maklermacht, S. 18.

⁴⁷ Vgl. als Beispiel: Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, S. 153–157.

⁴⁸ Trotzdem ist die Zuarbeit durch die Ministerialbürokratie für die Meinungsbildung sehr wichtig. So hat sich z. B. der Bundeskanzler in der Frage der D-Mark Aufwertung vorher den Rat von Sachverständigen eingeholt, um sich daraus eine Meinung zu bilden, vgl. Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 2./3. 6. 1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

im Folgenden auf den politischen Konflikten und ihrer Lösung, die nicht von der Ministerialbürokratie herbeigeführt werden konnte.⁴⁹ Die Beschlüsse wurden von den Entscheidungsträgern auf der obersten Leitungsebene gefasst, weshalb hier auf eine Darstellung der Ebene unterhalb der von Kabinettsmitgliedern und Abgeordneten weitgehend verzichtet wird.⁵⁰

Für den zweiten Schritt der Entscheidungsfindung und -formulierung hielt das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik nur wenige feste institutionelle Grundstrukturen bereit, die eine Kooperation zweier oder mehrerer Regierungsparteien regelten.⁵¹ Weil diese Strukturen unzureichend waren, wie noch zu zeigen sein wird, müssen neben den formellen⁵² Institutionen auch die informellen Gremien untersucht werden. Damit wird berücksichtigt, dass zur Regierung im weiteren Sinne alle am Entscheidungsprozess beteiligten Personen und Gremien gehören,⁵³ sowohl formell dafür vorgesehene Institutionen (Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat u. a.) als auch informell mitwirkende Instanzen (Koalitionsgespräche, Koalitionsausschuss, Parteigremien u. a.).

Die Regierungspraxis wird darin sichtbar, wie die erste Große Koalition kommunizierte, wie sie Kompromisse und Entscheidungen fand und wie sie ihre Beschlüsse in Kabinett und Parlament durchsetzte. Dabei stellt sich die Frage nach dem politischen Entscheidungszentrum der Großen Koalition: War es der Bundeskanzler, die Bundesregierung, waren es die Regierungsfractionen oder gab es mindestens ein anderes, formelles oder informelles Gremium, in dem der Prozess der politischen Willensbildung vor allem stattfand?⁵⁴

Die komplexe Frage der Beschlussfindung der Großen Koalition wird in dieser Arbeit in vier großen Themenbereichen erörtert. An erster Stelle steht die Diskussion des historischen Hintergrundes, vor dem sich die Große Koalition bewegte (Kapitel I). Das schwarz-rote Bündnis, das von 1966 bis 1969 bestand, hatte Anteil an den gesellschaftlichen und politischen Veränderungen dieser Jahre, wurde selbst durch sie verändert und beeinflusste seine Zeit. „Große Politik“ kann nicht im luftleeren Raum gemacht werden, sie ist immer aus der konkreten historischen Situation zu verstehen. Besonders deutlich wird dies an den Kooperationsbeispielen: Der verkehrspolitische Leber-Plan ist ohne die Planungseuphorie Ende der Sechzigerjahre nicht zu begreifen. Ähnlich sieht es bei den Schwierigkeiten aus, die bei der Verabschiedung der Notstandsverfassung auftraten. Sie können nicht ohne die gegen einen starken Staat eingestellte Öffentlichkeit verstanden werden. Auch die Finanzverfassungsreform bleibt ohne die wissenschaftliche Diskussion des kooperativen Föderalismus im Prinzip unverständlich, wie auch die Entscheidung über

⁴⁹ Schnur, Der Regierungschef, S. 60.

⁵⁰ Ausnahme ist allein der Staatssekretär des Bundeskanzleramtes, da dieser als quasi „Minister“ das „Ministerium“ Bundeskanzleramt leitete, vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 179 u. 238.

⁵¹ Kropp, Regieren, S. 140.

⁵² In-/formal und in-/formell werden weitgehend synonym gebraucht, so ebenfalls: Conrad, In-/Formale Politik, S. 8 Anm. 13. Nicht überzeugend differenziert: Schulze-Fielitz, Der informale Verfassungsstaat, S. 16.

⁵³ Hennis, Politik als praktische Wissenschaft, S. 94f. u. 101.

⁵⁴ Ähnlich bereits: Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, S. 17.

die Beibehaltung oder den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha ohne ein Verständnis der innerdeutschen Beziehungen nicht nachvollziehbar ist.

Neben dem historischen Kontext sind es vor allem einzelne Personen, die die politischen Entscheidungsprozesse beeinflussen.⁵⁵ Jeder Politiker war zu einem gewissen Teil „der Gefangene unausweichlicher Gegebenheiten“.⁵⁶ Ohne die politische Vorgeschichte, die zur Großen Koalition führte, ist die Zusammenarbeit einiger wichtiger Personen des schwarz-roten Bündnisses nicht zu erfassen, ebenso wenig wie die anfänglich großen Schwierigkeiten beider Regierungsfractionen mit dem neuen Partner. Darüber soll das erste Kapitel zur Einordnung der Großen Koalition in die Sechzigerjahre, über die Vorgeschichte und die Bildung der Koalition Auskunft geben.

Dieser Darstellung schließt sich eine Beschreibung der vom Grundgesetz und den Geschäftsordnungen vorgesehenen offiziellen Regierungsinstitutionen an (Kapitel II).⁵⁷ An hervorgehobener Stelle des Regierungssystems stand der Bundeskanzler, dem die Verfassung eine große Bedeutung einräumte, indem sie ihn mit der Richtlinienkompetenz⁵⁸ und der Geschäftsleitung der Bundesregierung ausstattete (Art. 65 Satz 1 des GG). Die Bevölkerung wiederum sah in seiner Person vor allem die Bundesregierung verkörpert.⁵⁹ Am Anfang dieses Themenbereichs steht somit die Frage, inwiefern Kanzler Kiesinger die Richtlinienkompetenz mitsamt dem damit verbundenen Führungsanspruch anwandte, in welcher Weise die besondere Form der Koalition dies überhaupt zuließ und wie Kiesinger seine Kanzlerschaft verstand.

Die Regierungsfähigkeit jedes Bundeskanzlers hängt von seinem wichtigsten Instrumentarium, dem Bundeskanzleramt, ab,⁶⁰ das zugleich oberstes Koordinierungsamt der Bundesregierung ist.⁶¹ Neben diesem Amt mit seiner Organisationsstruktur werden zudem seine wichtigsten Mitarbeiter charakterisiert, besonders die beiden Kanzleramtschefs Werner Knieper und Karl Carstens sowie der Parlamentarische Staatssekretär Karl Theodor von und zu Guttenberg. Auch was sie und das Amt zur Regierungspraxis beitrugen, wird an dieser Stelle beleuchtet.

⁵⁵ Heinrich von Treitschke prägte den Satz: „Personen, Männer sind es, welche Geschichte machen.“ Treitschke, Politik, S. 6. Dazu kritisch und pointiert: Brecht, Fragen eines lesenden Arbeiters, S. 91f. Treitschke schränkte seinen Satz, dass Personen „Geschichte machen“, durch das „Männer sind es“ umgehend ein. Während der Großen Koalition traf diese Einschränkung tatsächlich fast vollkommen zu. Die beiden „Frauen Bundesminister“, Käthe Strobel und (ab 1968) Aenne Brauksiepe, sind für diese Fragestellung vernachlässigbar. Bei manchen Formen wurde – auch wegen der besseren Lesbarkeit – lediglich die männliche Variante benutzt. Selbstverständlich sind beispielsweise bei der Nennung von Abgeordneten sowohl die männlichen als auch die weiblichen gemeint.

⁵⁶ Kissinger, Memoiren, S. 63.

⁵⁷ Schwarzmeier, „Nur“ Stilfragen?, S. 27–45.

⁵⁸ Hierzu: Schuett-Wetschky, Richtlinienkompetenz, Teil I, S. 1897–1932; Teil II, S. 5–29.

⁵⁹ Rudolf Wildenmann in der internen Studie „Möglichkeiten und Grenzen der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung“, Dezember 1967, S. 12, BArch, BKA, B 136/13487.

⁶⁰ Eindrucksvoll: Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, S. 19.

⁶¹ Die Befugnisse und Aufgaben leiteten sich von denen des Kanzlers ab und richteten sich nach der GOBReg, vgl. Hüttel, Koordinierungsprobleme der Bundesregierung, S. 13.

Die einzige von der Verfassung als solche bezeichnete Regierungsinstitution⁶² war gemäß Art. 62 des GG die Bundesregierung. Sie bestand aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern und -ministerinnen. Die Bundesregierung beziehungsweise ihre Zusammenkünfte im Kabinett übten die oberste Führungsfunktion auf Bundesebene aus. Ihre Aufgabe war die Staatsleitung im eigentlichen Sinne.⁶³ Neben dieser Funktion war die Regierung das einzige vom Grundgesetz vorgesehene Organ für die Kompromissfindung innerhalb der Koalition. Hier ist ebenfalls zu untersuchen, wie es während der Koalition funktionierte und ob es den gestellten Ansprüchen gerecht werden konnte; ferner, welche Beziehungen zwischen den wichtigsten Mitgliedern herrschten und wie sie sich auf die Koalition auswirkten.

Die Bundesregierung führte größtenteils durch Gesetze, die von beiden „Kammern“ des Parlaments verabschiedet wurden.⁶⁴ Die Gesetzgebung war das meistbenutzte Mittel, um politische Entscheidungen zu fällen.⁶⁵ Der Bundestag war geteilt in die Mehrheitsfraktionen (CDU/CSU und SPD) und die Opposition (FDP).⁶⁶ Lediglich die Abgeordneten der Bündnisparteien waren an der Regierungspraxis beteiligt, wurden vom Kabinett einbezogen und waren relevant. Wie sah die Struktur des parlamentarischen Arms des Kabinetts aus? Welches Selbstverständnis hatten die Koalitionsfraktionen? Inwiefern waren und wurden sie am Entscheidungsprozess beteiligt? Wie war das Verhältnis untereinander und zur Bundesregierung?

Neben dem Bundestag bedurfte es bei der Gesetzgebung des anderen Teils des Parlaments, des Bundesrates. Die Macht der Ländervertretung und die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern wurden oftmals unterschätzt⁶⁷ und deshalb nicht untersucht. Weil der Bundesrat bei wichtigen Verfassungs- und Gesetzesvorhaben mitzubestimmen hatte,⁶⁸ kam der Abstimmung und Verhandlung mit ihm während des schwarz-roten Bündnisses besonderes Gewicht zu. Dies war umso bedeutsamer, als die Notwendigkeit der CDU/CSU-SPD-Allianz nicht zuletzt mit der Fülle ungelöster Konflikte im Bereich der Bund-Länder-Beziehungen

⁶² An dieser Stelle wird der enge Regierungsbegriff verwendet. Gemeint ist folglich mit Regierung die Spitze der Exekutive, die Gubernative. Die Bestimmungen zur Bundesregierung ergaben sich aus Art. 62–69 des GG sowie aus der GOBReg, die sich aus Art. 65 Satz 4 des GG ableitete.

⁶³ BVerfGE Bd. 11, S. 85. Die Kompetenzen und Aufgaben leiteten sich insbesondere ab aus: § 15 der GOBReg und Art. 76 Abs. 1, Art. 80 Abs. 1, Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2 u. 3, Art. 86 des GG.

⁶⁴ Herzog, Der Bundesrat als politisches Führungsorgan?, S. 204. Zum Bundestag vgl. Art. 38–49 des GG, zum Bundesrat vgl. Art. 50–53 des GG.

⁶⁵ Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, S. 132. Zum Gesetzgebungsprozess vgl. Art. 70–82 des GG; dazu erläuternd: Loewenberg, Parlamentarismus, S. 338–450.

⁶⁶ Zur FDP während der Großen Koalition vgl. Kötteritzsch, Große Koalition und Opposition; Morgenstern, Die FDP in der parlamentarischen Opposition.

⁶⁷ Korte, Veränderte Entscheidungskultur, S. 17.

⁶⁸ Bei Verfassungsänderungen kam den Ländern über den Bundesrat eine Schlüsselstellung zu. Gemäß Art. 79 Abs. 2 des GG bedurfte es zur Änderung des Grundgesetzes nicht nur zwei Drittel der Mitglieder des Bundestages, sondern auch zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates.

begründet worden war.⁶⁹ In diesem Zusammenhang wird untersucht, wie Kommunikation und Kompromissfindung aussahen.

Im Anschluss an die systematische Darlegung der offiziellen Regierungsorgane werden die inoffiziellen Gremien und Kooperationen beschrieben (Kapitel III). In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland waren diese besonders ausgeprägt und nahmen eine bedeutende Rolle innerhalb des Regierungsgeschehens ein.⁷⁰ An erster Stelle werden die Kabinettsausschüsse behandelt. Sie gehen auf die Zeit vor der Großen Koalition zurück und kennzeichnen die Schnittstelle zwischen den „offiziellen“ und den „inoffiziellen“ Einrichtungen. Einerseits waren sie Untergliederungen der Verfassungsinstitution Regierung, andererseits weder vom Grundgesetz noch von den Geschäftsordnungen vorgesehen.⁷¹ Es wird gezeigt, welche Funktionen diese Ausschüsse für das Kabinett und die Regierungspraxis hatten, und ihre Rolle innerhalb der Entscheidungsprozesse des Bündnisses wird eruiert.

Bei den sogenannten Koalitionspaaren handelt es sich nicht um Gremien, sondern lediglich um persönliche Kooperationen. Jede Regierung stellt ein System menschlicher Zusammenarbeit dar.⁷² Eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Großen Koalition war das Vertrauen untereinander. Dies wurde von ihren Partnern auch erkannt. So schrieb beispielsweise Staatssekretär Egon Bahr zu Beginn der Koalition an den Parteikollegen und Bundesaußenminister Willy Brandt, dass auch „privat Kontakte zur CDU“ gehalten werden müssten.⁷³ Je drei Vertretern von CDU/CSU und SPD war es besonders gut gelungen, überparteiliche Beziehungen zu vertiefen. Dies führte sogar zu der Einschätzung, das Bündnis habe politisch auf den „engen, freundschaftlichen Kontakten“ zwischen Kurt Georg Kiesinger und Herbert Wehner, dem gemeinsamen Wirken von Karl Schiller und Franz Josef Strauß sowie der „effektiven Kooperation“ der beiden Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel und Helmut Schmidt beruht.⁷⁴ Inwiefern dem zuzustimmen und welche Bedeutung der Zusammenarbeit dieser drei Paare einzuräumen ist, wird hier einer genaueren Betrachtung unterzogen.

Neben den längerfristigen Arbeitsbeziehungen zwischen einzelnen Mitgliedern des Regierungsbündnisses gab es Koalitionsgespräche, die konkreten Sachthemen gewidmet waren. Solche Besprechungen sind zu unterscheiden von nicht fest institutionalisierten Unterredungen und dem Koalitionsausschuss, dem Kreßbronner Kreis.⁷⁵ Koalitionsrunden waren alle interfraktionellen Zusammenkünfte, an

⁶⁹ Vgl. u. a. Kiesingers erste Regierungserklärung, StenB BT, 5. WP, 80. Sitzung am 13. 12. 1966, S. 3660B.

⁷⁰ Lehmbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, S. 56f.

⁷¹ Schmieg, Kabinettsausschüsse, S. 221; ders.: Interministerielle Ausschüsse, S. 215; der inoffizielle Status war gegeben, obwohl in der Geschäftsordnung des Bundesverteidigungsrates dieser als Kabinettsausschuss bezeichnet wurde (§ 1 Abs. 1). Alle Ausschüsse, mit Ausnahme des Bundesverteidigungsrates, waren zwar inoffiziell, allerdings ebenfalls institutionalisiert. Ihr Bereich liegt wegen der direkten Zuordnung zum Kabinett und der Erwähnung des Verteidigungsrates in einer Geschäftsordnung in einer Grauzone zwischen den offiziellen und inoffiziellen Gremien, wenn auch näher bei den inoffiziellen.

⁷² Pusić, Regierungspolitik und Koordination, S. 27.

⁷³ Vermerk Bahrs für Brandt vom 20. 12. 1966, AdsD, Dep. Bahr/399/1.

⁷⁴ Wolfrum, Bundesrepublik Deutschland, S. 288.

⁷⁵ Völk, Regierungskoalitionen, S. 169 Anm. 313.

denen Mitglieder von CDU/CSU und SPD beteiligt waren. Es fanden informelle, nichtinstitutionalisierte Gespräche statt, während der Koalitionsausschuss als formell-institutionalisierter Kontakt zwischen den politischen Partnern fungierte.⁷⁶

Die Bedeutung von Koalitionsgesprächen und die Rolle des Koalitionsausschusses werden hier unter dem Blickwinkel ihrer Zusammensetzung, ihrer Funktion, ihrer Entstehung und ihres Einflusses auf den Entscheidungsprozess diskutiert. Diese Treffen zwischen den Partnern wurden gern als Parteiengespräche bezeichnet. Inwiefern die Entwicklung des Parteiensystems die Regierungspraxis tatsächlich maßgebend beeinflusste,⁷⁷ ist für die CDU/CSU-SPD-Allianz zu untersuchen. Auch Fragen nach der Funktion der Parteien und ihrer Bedeutung für den Entscheidungsprozess der Regierung werden hier diskutiert.

Der letzte große Themenkomplex widmet sich der Behandlung von vier Kooperationsbeispielen, die das Ineinandergreifen der zuvor beschriebenen Institutionen offenlegt (Kapitel IV). Die chronologisch aufgeführten Beispiele zeigen das Verwobensein der Institutionen noch präziser als die rein systematische Darstellung der ersten Kapitel. Erst in den Fallbeispielen, die alle beteiligten Gremien in einer konkreten Situation zeigen, wird erkennbar, wie die Koalitionseinrichtungen agierten und welche Bedeutung die einzelnen Organe innerhalb der Regierungspraxis hatten.⁷⁸

Untersucht werden die Notstandsgesetzgebung, der Leber-Plan, die Finanzverfassungsreform sowie die Kambodscha-Kontroverse. Die ersten drei waren Gesetzgebungsprojekte, die als Hauptprobleme der nächsten Jahre⁷⁹ und deshalb als „große Fische“⁸⁰ für die Koalition galten.⁸¹ Diese Vorhaben repräsentieren außerdem unterschiedliche Aspekte der Kompromissfindung. Bei der Notstandsgesetzgebung mussten Widerstände innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion überwunden werden, beim Leber-Plan Gegenmaßnahmen der CDU/CSU und bei der Finanz-

⁷⁶ So Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 5.3.1968, Protokoll, 2. Teil, S.10, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/1.

⁷⁷ So Niclaß, Bestätigung der Kanzlerdemokratie?, S.27.

⁷⁸ Deshalb interessieren insbesondere die Wege zur Kompromiss- und Entscheidungsfindung und weniger Vorschläge und Ergebnisse der Beispiele.

⁷⁹ Vgl. die Ausführungen Schmidts in der SPD-Fraktionssitzung am 12.12.1967, Protokoll, AdS, SPD-BTF, 5. WP/80. Ein weiteres Großunternehmen war die Wahlrechtsreform, die ein wesentlicher Grund für die Entstehung der Koalition war. Um Entscheidungs- und Kompromissfindungsprozesse darstellen zu können, ist sie aber ungeeignet, da nie eine verbindliche Entscheidung gefällt und deshalb kein Kompromiss erarbeitet worden war.

⁸⁰ So Schmidt während der Koalitionsverhandlungen, zitiert von Blank in der CDU-Bundevorstandssitzung am 29.11.1966, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S.393.

⁸¹ Folgerichtig bezeichnete Schmidt, Bilanz, S.282, diese drei Reformgesetze als „entscheidend“; ähnlich äußerte sich Barzel im Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 7.7.1969, BArch, NL Barzel, N 1371/278. Besonders die Finanzverfassungsreform galt als einer der zentralen Gründe für die Bildung der Großen Koalition, vgl. Renzsch, Finanzverfassung, S.220. Für die Notstandsgesetzgebung traf dies nicht zu, vgl. Schneider, Demokratie in Gefahr?, S.189. Sie bekam ihre Bedeutung aber im Laufe der Regierungszeit, ebenso der Leber-Plan.

verfassungsreform gestaltete sich der Ausgleich mit den Ländern als schwierig.⁸² Gerade die Notstandsgesetzgebung ist in der Geschichte der Bundesrepublik das „interessanteste Fallbeispiel“ für den Mechanismus politischer Willensbildung in der parlamentarischen Demokratie, besonders im Hinblick auf die Willensbildung innerhalb und zwischen den Institutionen.⁸³ Die Kambodscha-Kontroverse wurde gewählt, weil sie die Streitschlichtung am Ende der Legislaturperiode veranschaulicht. Dieses politische Problem, das die Meinungsunterschiede der Allianz in der Außen- und Deutschlandpolitik deutlich macht, trat außerdem überraschend auf. Der schließlich gefundene Kompromiss veranschaulicht, wie die Koalitionsmechanismen funktionierten und ineinandergriffen. Der Ergebnisteil fasst die Erkenntnisse zusammen und zeigt anhand des Dargelegten die Strategien auf, wie die Koalition den Erfolg anstrebte und erreichte.

Durch die ganze Arbeit zieht sich wie ein roter Faden die Frage nach den Einwirkungen der Öffentlichkeit auf das Regierungsbündnis. Obwohl die Koalitionen sich in ihren Entscheidungen theoretisch nicht hätten beeinflussen lassen müssen, da eine große Koalition nicht sehr viel Rücksicht auf „vordergründige Popularität“ nehmen muss,⁸⁴ so war ihnen doch die Macht der Öffentlichkeit bewusst. Um diese von vornherein mit der übermächtig erscheinenden Koalition⁸⁵ zu versöhnen, versprach Helmut Schmidt vor dem Bundestag: „Es wird keine Vertuschung und keine Verschleierung von Tatbeständen aus der parlamentarischen oder der Regierungspraxis geben.“⁸⁶

Die Kategorie der Öffentlichkeit⁸⁷ spielte auch wegen der Presse als Vierter Gewalt und quasi „außerparlamentarischer Opposition“⁸⁸ eine bedeutende Rolle. Beschlüsse galt es vor Wahlen zu Landtagen und zum Bundestag der Bevölkerung zu vermitteln. Deshalb waren die Bündnispartner darauf bedacht, die öffentliche Meinung⁸⁹ in ihren Entscheidungsprozess einzubeziehen.⁹⁰

⁸² Der Einfluss der FDP auf den Bundesrat – Regierungsbeteiligung in Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein – kann hierbei vernachlässigt werden. Die Meinung der Freien Demokraten war einerseits zwischen den Ländern untereinander und andererseits zwischen Bundesrat und Bundestag gespalten, und so marginalisierte diese Partei ihre Bedeutung weiter, wie Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 14. 1. 1969 feststellte, Protokoll, S. 3, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

⁸³ Oberreuter, Notstand und Demokratie, S. 212.

⁸⁴ So Lemke in der Sitzung des Bundesrates am 14. 6. 1968, StenB BR, 326. Sitzung, S. 137D.

⁸⁵ Vgl. Günter Grass mit seiner Bemerkung, die neue Koalition sei ein „Kartell der Angst“, vgl. dazu: Rummel, Eine Eiche überschattet den Schwarzwald, S. 33.

⁸⁶ StenB BT, 5. WP, 82. Sitzung am 15. 12. 1966, S. 3720C. Schmidt benutzte hier den engeren Regierungsbegriff.

⁸⁷ Habermas, Öffentlichkeit, S. 220. Zur „nicht-öffentlichen Meinung“ vgl. ders., Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 353.

⁸⁸ Kepplinger, Die Wirkung der Massenmedien, S. 125.

⁸⁹ Zur öffentlichen Meinung vgl. Noelle-Neumann, Schweigespirale; Glaab, Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung, bes. S. 14–21.

⁹⁰ Zum Einfluss der veröffentlichten Meinung auf die Politik generell vgl. Kepplinger, Die Demontage der Politik, bes. S. 145–177; Hoffmann/Sarcinelli, Politische Wirkungen der Medien, S. 720–748, für die 1960er-Jahre: S. 723–728.

Die Öffentlichkeit, die sich in der öffentlichen Meinung manifestiert, ist schwer zu fassen. Sie wurde für die Koalitionsvertreter in zwei Formen besonders wichtig: in der veröffentlichten Meinung und in Meinungsumfragen.⁹¹ Öffentlichkeit wurde vor allem durch die Medien materialisiert, musste aber nicht mit ihnen identisch sein. Damit Öffentlichkeit zustande kam, waren die Medien⁹² wichtig, besonders diejenigen, die sich an die Bevölkerung richteten (Radio, Fernsehen, Tageszeitungen).⁹³ Massenmedien prägten die Gesellschaft „nicht unwesentlich“.⁹⁴ Kiesinger selbst hatte geäußert, während der Großen Koalition sei es Aufgabe der Presse, aufzupassen, dass nichts von öffentlichem Belang unter den schwarz-roten Teppich gekehrt werde.⁹⁵

Von Bedeutung für jeweils einen Koalitionspartner wurden Teile der Öffentlichkeit. Sie traten in Form von Lobbygruppen an CDU/CSU und/oder SPD heran und versuchten, sie in ihrem Sinne zu beeinflussen. Solche Verbandsinterventionen können hier nicht systematisch untersucht werden, da sie für die Fragestellung nicht relevant sind. Besonders stark waren die Interessenvertreter während der Verabschiedung der Notstandsgesetzgebung (besonders die Gewerkschaften)⁹⁶ und des Leber-Plans (besonders die Wirtschaft)⁹⁷. Diese beiden Projekte verdeutlichen dazu, dass ein Großteil der Lobbyarbeit durch Abgeordnete des Bundestages verrichtet wurde, was die Betrachtung in der vorliegenden Studie erleichtert.⁹⁸ Es wird zu zeigen sein, wann und wie Teile der Öffentlichkeit auf die Große Koalition einwirkten.

Die vorliegende Studie stellt methodisch eine teils historisch-deskriptive, teils strukturell-funktionale Analyse der Entscheidungsfindungs- und Durchsetzungsprozesse während der Großen Koalition der Jahre 1966 bis 1969 dar. Hierbei werden die institutionellen Bedingungen des bundesrepublikanischen Regierungssystems nur insoweit betrachtet, als sie diesen Prozess beeinflussten.

⁹¹ Besonders die Umfragewerte des Koalitionspartners spielten immer eine Rolle, vgl. Barzels Ausführungen in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 14.1.1969, Protokoll, S.1, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2. Zu den Umfragen vgl. z.B.: Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1965–1967 u. dass. 1968–1973. Zum Unterschied von (ver)öffentlich(t)er Meinung und der von demoskopischen Umfragen/Bevölkerungsmeinungen vgl. Neidhardt, *Jenseits des Palavers*, S.19–30.

⁹² Zur Bedeutung der Medien vgl. Schildt, *Das Jahrhundert der Massenmedien*, S.177–206.

⁹³ Führer/Hickethier/Schildt, *Öffentlichkeit – Medien – Geschichte*, S.2 u. 15; dieser Aufsatz verdeutlicht anschaulich das Problem des Begriffs Öffentlichkeit.

⁹⁴ Schildt, *Historisierung der massenmedialen Revolution*, S.443–458.

⁹⁵ Röhrich, *Die verspätete Demokratie*, S.198.

⁹⁶ Hirsch, in: *Die Welt* vom 24.1.1968, S.3.

⁹⁷ Ahlers in einem Interview, in: Barzel an Kiesinger, 5.12.1968, BAArch, NL Barzel, N 1371/273.

⁹⁸ Zur Einführung der Mehrwertsteuer vgl. Möller, *Genosse Generaldirektor*, S.357. Zum Verhältnis zwischen „pressure groups“ und Bundesregierung/Bundestag vgl. Carstens, *Politische Führung*, S.43. Zu den bereits erwähnten „Mitregenten“ kamen noch die Gerichte, besonders das Bundesverfassungsgericht, als Dritte Gewalt, vgl. Carstens, *Politische Führung*, S.35. Diese war aber für die vorliegende Fragestellung ohne Belang. Zu den Interessengruppen im politischen System und ihrer Bedeutung für Abgeordnete vgl. Beyme, *Gesellschaftliche Interessen*, S.146–148.

Quellen und Forschungsstand

Akten aus privaten und staatlichen Beständen stellen die Grundlage dieser Studie dar. Die Datenlage dafür kann als sehr gut eingestuft werden. Die privaten Nachlässe beziehungsweise Deposita der Hauptakteure waren in allen wichtigen Fällen zugänglich.⁹⁹ Der Nachlass Kiesinger ist von besonderem Belang: Der Bundeskanzler war offiziell die wichtigste Person der Koalition und führte eine umfangreiche Korrespondenz mit anderen bedeutenden Mitgliedern des Bündnisses. Weiter befinden sich in diesem Bestand die Protokolle des Koalitionsausschusses, des Kreßbronner Kreises.¹⁰⁰ Zudem brachte der ausführliche Terminkalender des Kanzlers Licht in die Kommunikationsstrukturen, ebenso sein sonstiger Schriftverkehr.¹⁰¹

Neben dem Kanzlernachlass erwiesen sich die Nachlässe der beiden wichtigsten CSU-Vertreter, Franz Josef Strauß und Richard Stücklen,¹⁰² als relevant. Ebenfalls inhaltlich reich waren die der bedeutendsten Sozialdemokraten, Willy Brandt, Helmut Schmidt und Herbert Wehner,¹⁰³ und weiterer maßgeblicher Persönlichkeiten wie Rainer Barzel, Karl Carstens, Karl Theodor von und zu Guttenberg und Alex Möller.¹⁰⁴ Auch der Nachlass des bereits 1967 verstorbenen Altkanzlers Konrad Adenauer brachte einige interessante Details.¹⁰⁵ Für die noch nicht veröffentlichten Sitzungsprotokolle der Bundesregierung und ihrer Ausschüsse konnte brauchbarer Ersatz gefunden werden.¹⁰⁶ Der Bestand des Bundeskanzleramtes erwies sich als sehr ergiebig, die Akten der anderen Bundesministerien waren es von Fall zu Fall.¹⁰⁷ Die Stenografischen Berichte von Bundestag und Bundesrat sind unersetzlich und in Bibliotheken einsehbar. Die Sitzungsmittschriften der Ausschüsse dieser beiden Bundesorgane wurden ebenfalls eingesehen. Weil es sich aber um

⁹⁹ Unergiebig waren u.a.: ACDP: Nachlässe von Bruno Heck, Will Rasner, Gerhard Schröder; AdsD: Nachlässe von Gustav Heinemann, Friedrich Schäfer, Georg August Zinn; ACSP: Nachlässe von Herman Höcherl, Richard Jaeger; BArch: NL Lauritz Lauritzen. Staatssekretär Werner Knieper hat nach telefonischer Aussage seines Sohnes, Manfred Knieper am 19.2.2004, keinen Bestand hinterlassen.

¹⁰⁰ Carstens beziehungsweise Guttenberg fertigten ab Januar 1968 kurze Verlaufsprotokolle an, in die stellenweise ergebnisprotokollartige Blöcke eingeschoben wurden, vgl. Vermerke mit Betr.: Koalitionsgespräch, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

¹⁰¹ Der Nachlass befindet sich im ACDP (Sankt Augustin), ebenso jener von Ernst Müller-Herrmann und Horst Osterheld (das Tagebuch geht allerdings lediglich bis November 1967); auch die Nachlässe von weiteren, weniger wichtigen Personen der Koalition sind dort zu finden.

¹⁰² Im ACSP (München).

¹⁰³ Im AdsD (Bonn).

¹⁰⁴ Im BArch (Koblenz).

¹⁰⁵ Im StBKAH (Bad Honnef).

¹⁰⁶ Die Kabinettsprotokolle sind als Quelle nur bedingt geeignet, da sie stark verkürzte Zusammenfassungen der Diskussionen darstellten, vgl. Carstens, Politische Führung, S.216. Ein Blick in die bereits veröffentlichten Sitzungsprotokolle bestätigte dies. Für manche Sitzungen konnten Protokollauszüge aus dem Ministerbüro des Bundesfinanzministers verwendet werden, vgl. Protokolle der Kabinettsitzungen, BArch, BMF, B 126/51805 bis 51820.

¹⁰⁷ Im BArch (Koblenz); die Akten des Auswärtigen Amtes befinden sich im PAAA (Berlin) teilweise veröffentlicht in: AAPD, 1967, Bd. II; 1968, Bd. I u. II; 1969, Bd. I.

Kurzprotokolle handelt, sind sie wenig ergiebig.¹⁰⁸ Für die Länderseite wurden die Staatsarchive von Bayern, Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz genutzt und dort die Staatskanzleiakten eingesehen, soweit sie die Bund-Länder-Ebene und die Ministerpräsidentenkonferenz betrafen.¹⁰⁹

Die Hinterlassenschaften der Fraktionen sind von sehr unterschiedlichem Nutzen. Während die CDU/CSU-Fraktionsvorstandsprotokolle verschollen sind, handelt es sich bei den Protokollen der Fraktion um Wortprotokolle, die vom Band abgeschrieben wurden.¹¹⁰ Die Sitzungsprotokolle des Fraktionsvorstandes und der Fraktion der SPD sind zwar komplett vorhanden, allerdings handelt es sich hierbei lediglich um Kurzprotokolle, die eine Entscheidungsfindung kaum offenlegen.¹¹¹ Das Gleiche gilt für die Sitzungsprotokolle der Arbeitskreise und -gruppen beider Fraktionen. Noch geringer ist der Quellenwert der CSU-Landesgruppenbestände. Die sehr kurz gehaltenen Protokolle der Vorstandssitzungen sind unter Verschluss und diejenigen der Landesgruppe der Jahre 1967/1968 nicht mehr auffindbar.¹¹²

Bei den Sitzungsprotokollen der Parteigremien ist die Lage vergleichbar mit der bei den Bundestagsfraktionen. Das CDU-Präsidium hinterließ nur Kurzprotokolle, der Bundesvorstand hingegen ausführliche, mittlerweile veröffentlichte Wortprotokolle.¹¹³ SPD-Präsidium und -Parteivorstand haben keine Wortprotokolle hinterlassen.¹¹⁴ Wiederum sieht es im Bereich der CSU am schlechtesten aus. Vom Geschäftsführenden Vorstand beziehungsweise Präsidium der CSU sind nur Protokolle weniger Sitzungen überliefert.¹¹⁵ Die Mitschriften des Landesvorstandes sind nicht einsehbar. Lediglich die Protokolle der Sitzungen mit Bezug zur Finanzreform wurden für diese Arbeit freigegeben.¹¹⁶ Dazu wurden zur Ergänzung umfangreiche Bestände der DDR von Staat und Parteien gesichtet.¹¹⁷

¹⁰⁸ Die Bestände der Bundestagsausschüsse liegen im PA-DBT und die des Bundesrates in dessen Bibliothek (beide Berlin).

¹⁰⁹ BayHStA (München); StA FHH (Hamburg); HessHStA (Wiesbaden) u. LHA RLP (Koblenz). Die Ministerpräsidentenkonferenzen haben lediglich Ergebnisniederschriften der Beschlüsse hinterlassen.

¹¹⁰ Dies bringt – abgesehen von enorm vielen Rechtschreibfehlern – viele Vorteile. Die Fraktionsmitschriften befinden sich im ACDP und werden derzeit von Stefan Marx im Rahmen der Reihe „Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien“ ediert. Grundsätzlich wurden Fehler aus den Protokollen stillschweigend korrigiert.

¹¹¹ Potthoff, Einleitung, in: SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle, S.XCIV. Der Fraktionsnachlass liegt im AdSD; die Fraktionsprotokolle erscheinen demnächst als: Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1966–1969 (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Vierte Reihe, Band 8/IV), bearb. v. Bettina Tüffers, Düsseldorf.

¹¹² Die Aufzeichnungen über die Vorstandssitzungen befinden sich nach wie vor im Berliner Büro der Landesgruppe. Da sie lediglich Organisatorisches enthalten, kann nicht viel von ihnen erwartet werden. Die einsehbaren Protokolle liegen im ACSP.

¹¹³ Die Bestände von Präsidium und Vorstand befinden sich im ACDP, die Vorstandsprotokolle sind abgedruckt in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“.

¹¹⁴ Im AdSD.

¹¹⁵ Im ACSP befinden sich die Sitzungsmitsschriften folgender Tage: 16.10.1967, 19.4., 25.4., 13.6.1969, für den 10.3.1967 existiert lediglich die Einladung.

¹¹⁶ Die Protokolle der Sitzung vom 30.6.1967 befinden sich im Bestand von Alf Mintzel im Archiv des IfZ (München).

¹¹⁷ Besonders die des MfS und der SED, in: BStU und SAPMO-BArch (beide Berlin).

Im Zeitalter des Telefons wurde vieles nicht aufgeschrieben. Deshalb „gibt es nichts, was sich mit dem Dabeisein vergleichen“ ließe.¹¹⁸ Aufgrund dessen wurden für diese Studie Interviews mit Zeitzeugen geführt. Besonders Kiesingers Persönlicher Referent Hans Neusel erwies sich hierbei als unersetzliche Quelle. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Helmut Schmidt, die Fraktionsmitarbeiter Eduard Ackermann und Manfred Schüler sowie der damalige Bundesinnenminister Ernst Benda konnten ebenfalls Wichtiges zum damaligen Mühen um Kompromisse beitragen. Darüber hinaus verdankt der Autor Briefwechseln mit dem CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel und dem Referenten im Bundeswirtschaftsministerium Hans Tietmeyer interessante Informationen.

Arnulf Baring schrieb in seinen ausführlichen Vorbemerkungen zu seinem Standardwerk „Machtwechsel – Die Ära Brandt-Scheel“, dass er immer wieder verblüfft sei, was aus der Politik an die Öffentlichkeit gerate und daraufhin publiziert werde. Der Forschende brauche nur Zeitungen und Zeitschriften systematisch und vergleichend auszuwerten, dann liefere eine solche Analyse das Rückgrat einer jeden zeitgeschichtlichen Darstellung.¹¹⁹ Dieser Aussage ist fast vollständig zuzustimmen. Auch aus intimsten Zirkeln traten immer wieder Interna nach außen.¹²⁰ Die Bundeshauptstadt Bonn war, was Nachrichten anging, eine „offene Stadt“.¹²¹ Aus diesem Grund konnten viele Informationen für das Untersuchungsthema der Tagespresse und Zeitschriften entnommen werden. Bei der Presseauswertung wurden die Zeitungen bevorzugt, die über gut ausgestattete Bonner Redaktionen verfügten.¹²² Daneben ist das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* ein wichtiges Zeugnis für diese Jahre.¹²³

Neben Archivgut und Medienerzeugnissen sind die veröffentlichten Quellen zu nennen. Besonders die Memoirenliteratur ist für diese Studie von Bedeutung. Kanzler Kiesinger selbst hat keine Autobiografie hinterlassen, aber es gibt Selbstdarstellungen und Erinnerungen von Protagonisten wie Rainer Barzel, Willy Brandt, Karl Carstens, Günter Diehl, Horst Ehmke, Karl Theodor von und zu Guttenberg, Georg Leber, Alex Möller, Carlo Schmid, Helmut Schmidt, Franz Josef Strauß, Richard Stücklen und vielen anderen. Allerdings streifen die meisten dieser Werke die hier behandelte Thematik nur am Rande. Ausnahmen stellen besonders die Werke von Carstens, Diehl und Möller dar.

In letzter Zeit sind einige Biografien über wichtige Personen der Großen Koalition – wie über Brandt, Carstens, Kiesinger, Schiller, Schmid, Schmidt, Schröder und Wehner – entstanden.¹²⁴ Es fehlen jedoch auf Akten beruhende Lebensbe-

¹¹⁸ Garton Ash, *Im Namen Europas*, S. 69.

¹¹⁹ Baring, *Machtwechsel*, S. 16.

¹²⁰ Mit konkreten Beispielen: Schmidt an Kiesinger, 22.7.1968, AdsD, WBA, A7/9; Notiz von Carstens für Kiesinger vom 27.5.1968, BArch, NL Carstens, N 1337/668.

¹²¹ Kaiser, „Die da oben“, S. 69.

¹²² Dazu gehören: FAZ, *Die Welt*, SZ, *Die Zeit*, vgl. Brauswetter, *Kanzlerprinzip, Ressortprinzip und Kabinettsprinzip*, S. 1 Anm. 1. Zur Presse in den 1960er-Jahren vgl. Münkler, Brandt, S. 49–133.

¹²³ Zu Zitaten aus diesem Wochenmagazin vgl. Carstens, *Politische Führung*, S. 47.

¹²⁴ Merseburger, Brandt; Gassert, Kiesinger; Szatkowski, Carstens; Lütjen, Schiller; Weber, Schmid; Soell, Schmidt; Oppelland, Schröder; Meyer, Wehner. Zu Brandt als Außenminister entsteht derzeit in Bonn eine Dissertation von Marc Flatten.

schreibungen von Barzel, Guttenberg, Möller, Strauß und Stücklen,¹²⁵ von der wichtigen zweiten Reihe im Staatsapparat und den Fraktionen ganz zu schweigen.¹²⁶

Für die Darstellungen gilt, dass die historische Erforschung der Sechzigerjahre noch am Anfang steht.¹²⁷ Dennoch konnte bei dieser Arbeit auf ein Spektrum von Überblicks- und Spezialliteratur zurückgegriffen werden, ohne die dieses Forschungswerk in dieser Form nicht denkbar gewesen wäre. Zu nennen sind hier zuerst das voluminöse Werk von Klaus Schönhoven zur Sozialdemokratie in der Großen Koalition,¹²⁸ Daniela Taschlers Studie zur CDU/CSU-Bundestagsfraktion in der außen- und deutschlandpolitischen Debatte¹²⁹ und Dirk Kroegels Dissertation zu Kiesinger in der Außen- und Deutschlandpolitik¹³⁰ sowie Andrea H. Schneiders Arbeit über Helmut Schmidt als Fraktionsvorsitzenden¹³¹.

Nach wie vor unersetzlich sind Heribert Knorrs Buch über den parlamentarischen Entscheidungsprozess während der Großen Koalition,¹³² das durch detaillierte Insiderinformationen hervorsteicht, und Klaus Hildebrands Schilderung im vierten Band der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.¹³³ Allerdings fehlt es nach wie vor an einer auf Archivquellen beruhenden Beschreibung des Bundeskanzleramtes¹³⁴ sowie an einer entsprechenden Darstellung des Kabinetts und seiner Ausschüsse. Über Koalitionsgespräche und den Kreßbronner Kreis wurde zwar einiges geschrieben, sie sind allerdings nie systematisch erforscht worden.¹³⁵

Die hier untersuchten drei Gesetzgebungsprozesse und die Kambodscha-Kontroverse wurden in dieser Form ebenfalls noch nicht untersucht. Zur Notstandsverfassung existieren zwar quellengesättigte Darstellungen,¹³⁶ allerdings aus dem Blickwinkel der Sozialdemokratie. Eine Schilderung der Ereignisse auf der Basis von staatlichen und CDU/CSU-Quellen fehlt dagegen. Zum Leber-Plan fehlt

¹²⁵ Die Biografie über Guttenberg erfasst lediglich die Jahre bis 1966, vgl. Wirz, Guttenberg. Die Biografie von Finger über Strauß beruht nicht auf Aktenauswertung und ist deshalb nur bedingt zu gebrauchen. Eine Biografie über den langjährigen CSU-Vorsitzenden wurde seit 1998 immer wieder angekündigt (Peter Siebenmorgen: Franz Josef Strauß. Ein Leben im Übermaß), wird aber voraussichtlich nicht in nächster Zeit erscheinen.

¹²⁶ Zu nennen wären hier z.B. Ernst Benda, Bruno Heck, Gustav Heinemann, Gerhard Jahn, Werner Knieper, Georg Leber, Ernst Müller-Herrmann, Will Rasner, Karl Wienand u.a.

¹²⁷ Schildt, Rebellion und Reform, S. 9.

¹²⁸ Wendejahre.

¹²⁹ Vor neuen Herausforderungen.

¹³⁰ Einen Anfang finden!. Vgl. auch: Bange, Ostpolitik und Detente.

¹³¹ Kunst des Kompromisses.

¹³² Der parlamentarische Entscheidungsprozess.

¹³³ Von Erhard zur Großen Koalition.

¹³⁴ Knoll, Bonner Bundeskanzleramt, wertete lediglich akribisch die Literatur aus. Der Aufsatz von Gassert, Kanzler der Großen Koalition, S. 60-75, brachte keine dichte Beschreibung.

¹³⁵ Alle erwähnten neueren Untersuchungen bezogen den Koalitionsausschuss mit ein, aber dargestellt wurde er bisher lediglich in: Eichhorn, Der Kreßbronner Kreis. Koalitionsgespräche tauchen ebenfalls in besagten Werken auf, aber lediglich am Rande.

¹³⁶ Schneider, Demokratie in Gefahr?; Schneider, Kunst des Kompromisses; Soell, Schmidt; Schönhoven, Wendejahre.

noch eine detaillierte Studie. Das umfangreichste Werk zum Zustandekommen der Finanzverfassungsreform¹³⁷ stützt sich weitestgehend auf die Auswertung der Presse und wenige private Bestände. Fraktions- und Staatsakten auf Bundesebene hat der Autor, Wolfgang Renzsch, nicht verwendet. Zur Kambodscha-Krise wurden bisher nur kürzere Textpassagen in größeren Gesamtdarstellungen publiziert.¹³⁸

Da die Geschichte der Großen Koalition bereits mehrfach in chronologischer Abfolge dargestellt wurde,¹³⁹ muss dies nicht wiederholt werden. Schönhoven hat die Fragen nach dem Zusammenspiel von Exekutive und Legislative und nach der Führungskompetenz des Kanzlers in der Bundesregierung aufgeworfen. Ferner beabsichtigte er herauszufinden, inwiefern die Koalitionsparteien über ihre Bundestagsfraktionen und deren Vorsitzende die Entscheidungsprozesse mitbestimmten.¹⁴⁰ Schönhoven standen aber nicht die Quellen zur Verfügung, und da er zudem den Fokus auf die Politik der SPD richtete, können seine Antworten auf die genannten aufgeworfenen Fragen letztendlich nicht überzeugen. Andrea H. Schneider beschäftigte sich ebenfalls mit der Funktionsfähigkeit der Koalition.¹⁴¹ Auch ihr gelang es aus ähnlichen Gründen nicht, überzeugende Antworten zu geben. Philipp Gassert trägt in seiner Kiesinger-Biografie im Rahmen dessen, was in einer Gesamtdarstellung von Kiesingers Lebensweg möglich ist, relativ viel zur Fragestellung dieser Arbeit bei.¹⁴² Knorr untersuchte in erster Linie die parlamentarischen Abläufe. Er konnte aber wegen des geringen zeitlichen Abstandes weder Staats- noch Fraktionsbestände einsehen.

Die Forschungen zur ersten Großen Koalition haben die hier zu diskutierende Fragestellung jeweils nur am Rande beziehungsweise in Teilbereichen berührt. Außerdem haben sie dazu nicht die ganze Breite der archivalischen Quellen ausgewertet. Ohne so wichtige Aktenbestände wie die der Bundesministerien (inkl. Bundeskanzleramt)¹⁴³ und ohne alle zur Verfügung stehenden Parteiakten kann nicht aussagekräftig über die Große Koalition geschrieben werden. Diese Dokumente werden hier erstmals in ihrer ganzen Bandbreite verwendet.

Die bisher fehlende Gesamtbetrachtung der Entscheidungsprozesse der ersten Großen Koalition¹⁴⁴ wird hier vorgelegt. Damit kann erstmals die Frage nach den Faktoren für den Erfolg der Koalition umfassend beantwortet werden. Anhand der verfügbaren Quellen werden daneben die offiziellen und inoffiziellen Regierungsinstitutionen dargestellt und die Entscheidungsprozesse bei drei wichtigen Gesetzgebungsprojekten und einer zentralen politischen Kontroverse des CDU/CSU-SPD-Bündnisses beschrieben.

¹³⁷ Renzsch, Finanzverfassung.

¹³⁸ Vgl. z. B.: Gray, *Germany's Cold War*, S. 205–219.

¹³⁹ Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition*; Kroegel, *Einen Anfang finden!*; Taschler, *Vor neuen Herausforderungen*; Schönhoven, *Wendejahre*.

¹⁴⁰ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 31.

¹⁴¹ Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 8 u. 10.

¹⁴² Zu Gasserts Kiesinger-Biografie vgl. Eichhorn, *Kiesinger*, S. 1114f.

¹⁴³ Auch: Bange, *Rezension*.

¹⁴⁴ Nach wie vor gültig: Schönhoven, *Rezension*.

