

Rainer Barzel und die Große Koalition 1966 – 1969

Von der Pädagogischen Hochschule Freiburg zur Erlangung des Grades

eines Doktors der Philosophie (Dr. phil.)

genehmigte Dissertation von

Ludwig Huber

aus

Ottenhöfen (Schwarzwald)

Promotionsfach: Politikwissenschaft

Erstgutachter: Professor Dr. U. Kempf

Zweitgutachter: Professor Dr. W. Hug

Tag der mündlichen Prüfung: 10. Juni 2015

Vorwort

Die vorliegende Arbeit konnte nur zu einem guten Ende gebracht werden, weil ich immer wieder auf den guten Rat vieler zählen konnte.

Mein besonderer Dank gilt hier meinem akademischen Lehrer im Aufbaustudium und Doktorvater, Herrn Professor Dr. Udo Kempf. Auch in schwierigen Phasen war er mir ein verständnisvoller Begleiter. Ebenso bin ich dem Herrn Akademischen Oberrat Dr. Merz sehr zu Dank verpflichtet. Auch seinen Anregungen verdanke ich viel.

Zu danken habe ich ferner meinem Hochschullehrer im Erst- wie Kontaktstudium, Herrn Professor Dr. Wolfgang Hug, auch für seine Übernahme des Zweitkorrekturates; ebenso Herrn Professor Dr. Walter Mattl für seine Mitwirkung bei der mündlichen Prüfung.

Dank abzustatten habe ich ferner den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesarchivs in Koblenz für ihre stets unkomplizierte Hilfe; ebenso den nicht ausdrücklich namentlich Genannten, die mich immer wieder ermutigt haben.

Weiter zurück gilt mein tief empfundener Dank neben meinen Familien meinen guten Eltern, ohne deren Sorge weder an humanistische Reife noch Studium zu denken gewesen wäre; auch nicht ohne meinen Lehrer an der Dorfschule, Herrn Oberlehrer Ernst Schlindwein, der mir uneigennützig vor dem Übertritt auf das Gymnasium einige Lateinstunden gab, die mir beim Übertritt sehr helfen sollten.

Sie alle bleiben mir unvergessen.

Baden-Baden, im Juni 2015

Ludwig Huber

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	7
1.1 Einführung.....	7
1.2 Forschungsstand.....	24
1.3 Forschungsfragen.....	30
1.4 Abgrenzungen.....	31
2. Grundlagen und Begriffe	32
2.1 Große Koalitionen in der parlamentarischen Demokratie.....	32
2.1.1 Der Begriff „Große Koalition“.....	32
2.1.2 Das Regierungsmodell „Große Koalition“.....	36
2.1.2.1 Überblick über koalitionstheoretische Ansätze.....	36
2.1.2.2 Minimum winning coalitions.....	36
2.1.2.3 Koalitionen mit minimaler Parteienanzahl.....	38
2.1.2.4 Geschäftsführende Regierungen.....	40
2.1.2.5 Die Theorie der Nutzenmaximierung.....	41
2.1.2.6 Theoretische Bedenken gegen minimal winning coalitions.....	42
2.1.2.8 Die demokratische Legitimation Großer Koalitionen.....	47
2.1.2.8.1 Einfluss der Mehrheitsverhältnisse auf Parlamentsbefugnisse.....	47
2.1.2.8.2 Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen.....	48
2.1.2.8.3 Untersuchungsausschüsse zur Zeit der Regierung Kiesinger.....	50
2.1.2.8.4 Die Einsetzung von Enquete-Kommissionen.....	51
2.1.2.8.6 Die innere Bestandsgarantie Großer Koalitionen.....	53
2.1.2.8.7 Stabilisierung und Destabilisierung durch Große Koalitionen.....	55
2.1.2.9 Politischer Einfluss des Parlaments 1966 – 1969.....	56
2.1.2.10 Autonomie von Abgeordneten während Großer Koalitionen.....	59
2.1.2.11 Kiesingers Rechtfertigung der Großen Koalition.....	60
2.1.3 Die Rolle des Regierungschefs in einer Großen Koalition.....	63
2.1.3.1 Die Koalition als Schwächung des Regierungschefs.....	63
2.1.3.2 Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers.....	66
2.1.3.2.1 Der Begriff der Richtlinienkompetenz.....	66
2.1.3.2.2 Die Umsetzung der Richtlinienkompetenz.....	68
2.1.3.2.3 Die staatsrechtliche Beurteilung der Richtlinienkompetenz.....	70
2.1.3.2.4 Verfassungsrechtliche Prüfung der Richtlinienkompetenz.....	72
2.1.3.3 Der Einfluss des Bundeskanzleramtes.....	73

2.1.3.3.1 Die Funktion des Bundeskanzleramtes im Regierungssystem.....	73
2.1.3.3.3 Das Kanzleramt unter Kiesinger.....	76
2.1.3.4 Die Kompetenz der Fraktionsvorsitzenden.....	77
2.1.3.5 Kommunikative Führung im Entscheidungsprozess.....	80
2.2 Die historische Dimension Großer Koalitionen.....	82
2.2.1 Große Koalitionen in der Weimarer Republik.....	82
2.2.1.1 Die Kabinette Stresemann.....	82
2.2.1.2 Die Regierung Müller II.....	85
2.2.1.3 Die Folgen des Scheiterns der Regierung Müller II.....	88
2.2.2 Die historische Einordnung der Großen Koalition 1966 – 1969.....	89
2.3 Die Voraussetzungen der Großen Koalition 1966 – 1969.....	90
2.3.1 Die SPD nach der Wahlniederlage 1957.....	90
2.3.2 Der Weg der SPD zum Godesberger Programm.....	94
2.3.3 Die Rolle Wehners vor dem Parteitag in Bad Godesberg.....	97
2.3.4 Das Godesberger Programm der SPD.....	100
2.3.5 Die Wirkungen des Godesberger Programms.....	102
2.4 Exkurs: Die Vita von Rainer Candidus Barzel.....	105
2.4.1 Barzels Bemühen um die Kanzlerschaft im Herbst 1966.....	105
2.4.2 Rainer Barzel: Jugend- und Kriegszeit.....	113
2.4.3 Barzels Werdegang nach dem Studium.....	114
2.4.4 Barzels politische Karriere bis November 1966.....	117
3. Rainer Barzels Rolle in der Großen Koalition.....	120
3.1 Das besondere Machtgefüge der Großen Koalition.....	120
3.1.1 Die Interaktion zwischen Parlament und Regierung.....	120
3.1.2 Das Spektrum der Biografien der Regierungsmitglieder.....	121
3.1.3 Die Ausgangslage der Koalitionsparteien.....	122
3.1.4 Verschiebungen des Machtgefüges durch Landtagswahlen.....	125
3.1.5 Die Wahl Gustav Heinemanns zum Bundespräsidenten.....	127
3.1.6 Der Handlungsspielraum einzelner Abgeordneter.....	130
3.2 Die Trennung von Fraktions- und Parteiführung.....	131
3.2.1 Das Verhältnis von Partei und Fraktion bis 1966.....	131
3.2.2 Das Amt des Fraktionsvorsitzenden.....	134
3.3 Rainer Barzel im Amt des Fraktionsvorsitzenden.....	139
3.3.1 Die Bedeutung des Fraktionsvorsitzes für Rainer Barzel.....	139

3.3.2 Informelle Gesprächskreise in der Großen Koalition.....	142
3.3.3 Das Verhältnis zwischen Barzel und Schmidt.....	144
3.3.4 Der politische Einfluss von Rainer Barzel.....	146
3.3.5 Der Kreßbronner Kreis als Entscheidungszentrale.....	149
3.3.5.1 Die Koordination der Regierungsarbeit.....	149
3.3.5.2 Die Gründung des Kreßbronner Kreises.....	150
3.3.5.3 Die Funktionen des Kreßbronner Kreises.....	152
3.4 Die Politik der Kompromisse 1966 bis 1969.....	157
3.4.1 Der Zwang zu Kompromissen.....	157
3.4.2 Die Reform des Wahlrechts.....	159
3.4.2.1 Die Wahlrechtsentwicklung von 1949 bis 1966.....	159
3.4.2.2 Die Wahlrechtsreformversuche der Großen Koalition.....	163
3.4.3 Entwicklung des Mitbestimmungsrechts.....	167
3.4.3.1 Die Diskussion um die betriebliche Mitbestimmung.....	167
3.4.3.2 Die Mitbestimmung an Universitäten.....	169
3.5 Die Notstandsgesetzgebung.....	171
3.5.1 Regelungsinhalt und Anlass der Notstandsgesetzgebung.....	171
3.5.2 Hintergrund der Notstandsgesetze.....	173
3.5.3 Die Behandlung der Materie durch die Große Koalition.....	176
3.6 Weitere Beispiele der Zusammenarbeit in der Koalition.....	179
3.6.1 Überblick über den Handlungsbedarf der Koalition.....	179
3.6.2 Wirtschafts- und Finanzpolitik.....	181
3.6.2.1 Das Bemühen um Preisstabilität.....	181
3.6.2.2 Finanzpolitische Maßnahmen.....	183
3.6.2.3 Die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern.....	184
3.6.3 Innen- und Sozialpolitik.....	188
3.6.3.1 Die soziale Lage in Deutschland Ende der 1960er Jahre.....	188
3.6.3.2 Sozialpolitische Maßnahmen der Großen Koalition.....	189
3.7 Verkehrspolitik – der Leber-Plan.....	193
3.7.1 Die Verkehrsinfrastruktur im Deutschland der 1960er Jahre.....	193
3.7.2 Der Leber-Plan.....	194
3.7.3 Die Durchsetzung des Leber-Plans in der Großen Koalition.....	195
3.8 Sicherheits-, Deutschland- und Außenpolitik.....	199
3.8.1 Sicherheitspolitische Schwerpunkte der Großen Koalition.....	199

3.8.2 Die Deutschlandpolitik der Großen Koalition.....	200
3.8.3 Außenpolitische Entwicklungen 1966 – 1969.....	203
3.8.4 Die Europapolitik der Großen Koalition.....	205
4. Schlussfolgerungen.....	211
4.1 Die Große Koalition: Doch nur ein Übergangsphänomen?.....	211
4.2 Stabilität trotz Großer Koalition?.....	213
4.3 Rainer Barzel und Helmut Schmidt: Heimliche Regierung?.....	222
4.4 Rainer Barzel: 1966 – 1969 zum Kanzlerkandidaten gereift?.....	227
Literaturverzeichnis.....	234

„Ein Spitzenpolitiker“¹

1. Einleitung

1.1 Einführung

Wie Gustav Stresemann im Jahr 1926 den Friedensnobelpreis zugesprochen zu bekommen, davon war Kurt Georg Kiesinger weit entfernt und doch stehen beide deutsche Politiker, der eine womöglich überschätzt, der andere eher unterschätzt, als Kanzler einer Großen Koalition in einer geschichtlichen Abfolge, in die sich vor Kiesinger nur Gustav Stresemann und der Sozialdemokrat Hermann Müller einreihen, dessen *Kabinett Müller II* ebenfalls als *Große Koalition* bezeichnet wird ². Kurt Georg Kiesinger hielt mit der von ihm geführten Großen Koalition länger durch als Stresemann mit seinen insgesamt nur drei Monate amtierenden Kabinetten *Stresemann I und Stresemann II* und Müller zusammen³; er wird aber in der Wahrnehmung der deutschen Nachkriegsgeschichte immer noch vor allem als Kanzler des Übergangs⁴, als Notlösung⁵, als unvermeidlicher Kompromiss⁶ wahrgenommen; als in wesentlichen und insbesondere

1 Schmidt, Helmut über Rainer Barzel, zit. nach Schmidt, H. (2008), *Außer Dienst. Eine Bilanz*, München, S. 81.

2 Das Kabinett Stresemann I war vom August 1923 bis 6. Oktober 1923 im Amt; das Kabinett Stresemann II vom 6. Oktober 1923 bis 30. November 1930; als Große Koalition arbeitete es aber lediglich bis zum 3. November 1923, als die SPD ihre Minister, darunter Justizminister Gustav Radbruch, zurückzog.

3 Das Kabinett Müller II amtierte vom 28. Juni 1928 bis zum 27. März 1930.

4 Vgl. Schmidt, Ute (1983), *Die Christlich-Demokratische Union Deutschlands*. In: Stöss (Hrsg.), *Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945 - 1980*, Band 1, S. 511.

5 Vgl. Ziegler, Gerhard (1985), *Kurt Georg Kiesinger*. In: Von Sternburg, Wilhelm (Hrsg.), *Die deutschen Kanzler*, S. 416.

den existentiellen Fragen der deutschen Ostpolitik *erfolgloser* Bundeskanzler⁷ dazu und - vermutlich das vernichtendste Zeugnis für einen Politiker - gar nicht mehr.

Ob Angela Merkel, die einzige deutsche Regierungschefin, die nach Kiesinger gar zum zweiten Mal eine Große Koalition anführt, mit dem heute zu Kiesinger bestehenden Abstand zu seiner Kanzlerschaft positiv beurteilt werden wird, mag dahingestellt bleiben; Kiesinger wird weitgehend übereinstimmend zumindest in der Deutschland- und Europapolitik als Symbol des Stillstands wahrgenommen⁸. Einer Umfrage aus dem Jahr 1990 zufolge, durchgeführt kurz in der Zeit kurz nach der Wiedervereinigung, wurde Kiesinger im Westen von nur zwei Prozent als bester Bundeskanzler genannt; im Osten von nahezu niemandem: man kannte ihn gar nicht⁹. Auch Gräfin Marion Dönhoff, über Jahrzehnte eine der profiliertesten Beobachterinnen der deutschen Nachkriegspolitik, wollte ihn offenbar nicht kennen und widmete ihm in ihrer Erörterung der deutschen Nachkriegspolitik als einzigem Kanzler kein eigenes Kapitel; die Große Koalition 1966 – 1969 wurde als Vorbereitung der mit dem Namen Willy Brandt assoziierten Ostpolitik der Folgejahre verstanden und in der umfassenden Erörterung der Hintergründe der Ostpolitik der sozialliberalen Koalition dem Kapitel *Brandt* zugeschlagen¹⁰. *Kraft* fasste die wohl überwiegende Beurteilung Kiesingers

6 Vgl. Der Spiegel Nr. 24/1969, S. 44 .

7 Knorr, Heribert (1975), Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Großen Koalition 1966 bis 1969. S. 144.

8 Vgl. Kroegel, Dirk (1997), Einen Anfang finden, S. 7.

9 Kroegel, D. (1997), Einen Anfang finden, S. 7. Im Westen gewann Adenauer mit 37 %, im Osten dominierte Schmidt mit ebenfalls 37 % vor Brandt und Kohl; vgl. auch Spiegel Spezial (1991), S. 12 ff.

10 Kroegel, D. (1997), Einen Anfang finden, S. 7.

11 Kraft, Michael (1990), Der vergessene Kanzler.

bündig unter dem Titel „*Der vergessene Kanzler*“ zusammen¹¹. Diesen Titel trug auch eine Dokumentation der ARD aus dem Jahr 2012, die mit dem Anspruch aufgetreten war, Kiesingers Bild in der Geschichte zurechtzurücken – und daran wohl gescheitert ist¹². *Klaus Hildebrand*, bezeichnenderweise in einem Ludwig Erhard gewidmeten Werk, gelang es 1984 immerhin, Kiesinger den gebührenden Platz in der deutschen Nachkriegsgeschichte zuzuweisen, an dem er sich selbst sah.¹³

Ob die so deutlich positivere Besetzung, die etwa Helmut Schmidt oder gar Franz-Josef Strauß heute oft in der Rezeption der deutschen Nachkriegspolitik finden, tatsächlich mit nachhaltigeren politischen Leistungen im Zusammenhang steht, was angesichts der stark umstrittenen letzten Jahre der Regierungszeit Schmidts und, bezogen auf Strauß, bei dem nie vollends verschwundenen Schatten der „Spiegel-Affäre“ bezweifelt werden kann, oder der charismatischen, öffentlich als stark, souverän und entschlossen wahrgenommenen Persönlichkeit den beiden letztgenannten Persönlichkeiten zuzuschreiben ist, mag kaum endgültig zu beantworten sein. *Kiesinger* war, wie *Gassert* anschaulich schildert, durchaus populär in der Bevölkerung; sein der Konstellation *Großer Koalition* geschuldetes Auftreten als „wandelnder Vermittlungsausschuss“ mag freilich das Bild des Zauderers und entscheidungsschwachen Kompromisskandidaten ohne eigenes Profil geprägt haben. Diese Charakterisierung, die auf einem Bonmot von *Conrad Ahlers* beruht, soll *Kiesinger* überhaupt nicht geschätzt haben¹⁴. *Gassert* zeichnet zudem ein zur Darstellung der Erfolg- und Wirkungslosigkeit Kiesinger konträres Bild und bewertet seine Regierung, gemessen an ihrem bei Übernahme der Regierungserklärung definier-

11

12 Vgl. Spiegel Online vom 09.09.2012 unter <http://www.spiegel.de/kultur/tv/kurt-georg-kiesinger-der-vergessene-kanzler-in-der-ard-a-854272.html> (20.05.2013).

13 Hildebrand, Klaus (1984), *Von Erhard zur Großen Koalition 1963 – 1969*. Stuttgart.

14 Vgl. Eichhorn, Joachim Samuel (2009), *Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg*, S. 288.

ten Anspruch, die drängenden Probleme des Staates zu lösen und der Anzahl der tatsächlich gelösten Probleme, als erfolgreichste Regierung der Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung¹⁵.

Einen schriftlichen Koalitionsvertrag gab es – sehr im Gegensatz etwa zu dem vor Monaten ausgehandelten Vertrag der aktuellen Regierung Merkel/Gabriel – in der Großen Koalition unter Kiesinger nicht; als Orientierungslinie und zugleich wechselseitige Verpflichtung zur gemeinsamen Zielverfolgung und Umsetzung der konsensual festgelegten Vorhaben galt ausschließlich die erste Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966. Ebenso wenig gab es zunächst einen Koalitionsausschuss, was Kiesinger in der Besprechung mit der SPD vom 15.11.1966 ausdrücklich mit dem Bemühen um die Vermeidung *österreichischer Verhältnisse* begründete¹⁶. Dort waren in der im März 1966 erstmals seit Kriegsende abgewählten Großen Koalition Entscheidungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen worden, was den Vorbehalt gegen die *Proporzregierung* wesentlich verstärkt hatte¹⁷. Kiesinger bemühte sich daher ausdrücklich, die Gründe herauszustellen, warum eine Ausnahmesituation eingetreten sei, die auch für Deutschland die Bildung einer Großen Koalition rechtfertige. Es herrsche, so Kiesinger, „viel Unruhe im Volk, viel Verwirrung“¹⁸, was einerseits am Erstarken der NPD liege, aber auch an einer schwierigen außenpolitischen Lage und zuvorderst auch am Zustand der öffentlichen Finanzen¹⁹. Deren Lage

15 Gassert, Philipp (2008), Zweimal Große Koalition: 1966 bis 1969 und seit 2005, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren, München, S. 116.

16 Vgl. Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.1966, 10.00 Uhr, Archiv der Konrad-Adenauer Stiftung unter http://www.kas.de/wf/doc/kas_5259-1442-1-30-pdf.111201100922 (20.05.1013).

17 Vgl. Der Spiegel Nr. 47/1966, S. 47.

18 Vgl. Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD vom 15.11.1966, 10.00 Uhr a. a. O.

19 Vgl. Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD vom 15.11.1966, 10.00 Uhr a. a. O.

bedürfe einer „großen politischen Konzeption“, die alleine eine Große Koalition rechtfertige²⁰. Das von der SPD vorgelegte Papier zeige, dass keine unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten bestünden. Schmidts Vorschlag, die CDU solle doch ebenfalls ein eigenes Papier vorlegen, griff Kiesinger nicht auf und betonte, die mündliche Besprechung zu bevorzugen. Insofern kann die Begründung auf den Verzicht eines Koalitionsausschusses in moderner politischer Terminologie als Bekenntnis der Koalitionäre für eine Regierung mit *transparenten Entscheidungsprozessen* als durchaus widersprüchlich verstanden werden, da die Vermeidung schriftlicher Festlegungen nicht nur die Flexibilität bei der Umsetzung einer Koalitionsvereinbarung erleichtert, sondern auch auf Informationen für die Öffentlichkeit verzichtet.

Begleitet von einer in weiten Teilen skeptischen Medienöffentlichkeit wurden aber vor allem die Reibungen in der Regierung medial wahrgenommen und transportiert. So bescheinigte DER SPIEGEL Kiesinger knapp ein Jahr nach der Regierungsübernahme „Ohnmacht und Entscheidungsschwäche“²¹, der Wohnungsbaupolitik „Kleinkariertheit“ und Begünstigung der in der Regierung repräsentierten Interessengruppen. Entscheidungsschwäche wurde folglich nicht nur dem Kanzler vorgeworfen, sondern auch den Fachministern; insbesondere Strauß und Schiller²², deren in der späteren Beurteilung oft positiv dargestellte Rolle *Eichhorn* etwa als wenig realitätsnah beurteilt²³. *Plisch und Plum* – so wurden die beiden Minister in der Presse gerne bezeichnet - sollen sich nach einer vor allem die atmosphärischen Befindlichkeiten innerhalb der Koalition interes-

20 Vgl. Kroegel, D. (1996), S. 7

21 Vgl. Der Spiegel Nr. 28/1967.

22 Vgl. Der Spiegel Nr. 27/1967.

23 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), *Durch alle Klippen zum Erfolg*, S. 288.

siert beobachtenden Presse gar „angeklafft“²⁴ haben. Mittel der Kommunikation soll auch die medial transportierte und anschließend dementierte Rücktrittsdrohung gewesen sein, die von den betroffenen Ministern im Sommer 1967 wegen ihren Ministerien bevorstehenden Etatkürzungen von Arbeitsminister Katzer und Verteidigungsminister Schröder dem Kanzleramt zugeschrieben und von Kiesinger mit dem Hinweis beantwortet wurden, dass jeder, der seinen Rücktritt anbiete, die Regierung sofort verlassen könne²⁵. Innenminister *Lücke* hat, letztendlich wegen der gescheiterten Wahlrechtsreform, diesen Schritt auch vollzogen. Heftige Auseinandersetzungen zwischen Koalitionspartnern wie auch innerhalb einzelner Koalitionsparteien sind aber, wie etwa die im Frühjahr 2013 amtierende Kleine Koalition zeigt, weder eine Besonderheit Großer Koalitionen noch überhaupt eine Besonderheit, sondern wohl zu einem großen Teil auch als Legitimationsversuch aller an einer Koalition beteiligten Parteien gegenüber ihren Wählern zu verstehen, nicht die eigenen politischen Ziele dem Koalitionswert zu unterwerfen.

Objektiv hat die Regierung Kiesinger nicht wenig von dem verwirklicht, was sie bei ihrem Amtsantritt angekündigt hatte. Viele der in der Regierungserklärung vom 13.12.1966 angekündigten Vorhaben, wie die Notstandsgesetzgebung, die Regelung des finanziellen Verhältnisses zwischen Bund und Ländern und die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern wurden umgesetzt, ebenso die längst überfällige Reform des Strafrechts²⁶. In die knapp drei Jahre dauernde Ära Kiesinger fiel ein Drittel aller Grundgesetzänderungen zwischen den Jahren 1949 – 1990²⁷, was nicht zwingend für die Qualität, aber

24 Vgl. Der Spiegel Nr. 28/1967.

25 Vgl. Der Spiegel Nr. 28/1967.

26 Vgl. Süß, Winfried (2004), Der westdeutsche Wohlfahrtsstaat in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Perspektiven eines Forschungsfelds, in: Jörg Calließ (Hrsg.), Die Reform des Erfolgsmodells BRD. S. 325.

27 Vgl. Gassert, Philipp ((2008), Zweimal Große Koalition, S. 109.

immerhin den Fleiß und die ernsthafte Absicht der Regierung Kiesinger, zu gestalten und nicht nur zu verwalten, spricht. Nur eine Reform des Wahlrechts gelang der Regierung als einziges wesentliches, unerledigtes Gesetzgebungsvorhaben nach der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 nicht²⁸. Soweit Kiesinger und seinem Kabinett Erfolglosigkeit zugeschrieben wird, mag sich dies somit insbesondere auf den oft für die Jahre 1966 – 1969 behaupteten Stillstand in der Deutschland- und Ostpolitik beziehen. Eine ernsthafte Chance auf retrospektive Wahrnehmung als Ostpolitiker hat Kiesinger aber schon deshalb nicht, weil die von Willy Brandt aus seiner Kanzlerschaft hinterlassenen Bilder sich so stark in das kollektive Gedächtnis eingepägt und Willy Brandt als *Kanzler der Aussöhnung* mit dem Osten verewigt haben.

Fatal mag für die Große Koalition unter Kiesinger aber vor allem gewesen sein, dass sie schon in ihrer Amtszeit als Übergangsregierung verstanden wurde, wobei unter aus damaliger Sicht durchaus gnädiger Vernachlässigung Erhards die Rückprojektion direkt auf Konrad Adenauer erfolgte, das Ziel aber völlig nebulös blieb²⁹. Dies lässt sich so verstehen, dass sich die Regierung Kiesinger zwar mit letztendlich großem Machtinstinkt aller Akteure zwar die Macht gesichert hat, aber nicht genau wusste, was sie damit anfangen sollte. Hinter diesen Analysen steht jedoch die Erkenntnis, dass die Person *Kiesinger* anders als *Adenauer* vor ihm und vor allem *Willy Brandt* nach ihm keine Botschaft transportierte. Kiesingers Regierungszeit fiel in eine Phase der Normalisierung der Bundesrepublik, die zwar unter den sozialen Verwerfungen der späten 1960er Jahre, insbesondere den Studentenunruhen litt, was aber für andere westliche Staaten, insbesondere Frankreich, in noch deutlich stärkerem Maße zutrifft, eine Phase, in der sich die Gesellschaft mit Status quo arrangiert hatte, kleinere Konjunkturrückgänge schon als Krise interpretierte und noch nicht von den Visionen erfasst war, die Willy Brandt wenige Jahre später als Kanzler einer sozialliberalen Ko-

28 Vgl. Eichhorn, Joachim Samuel (2009), *Durch alle Klippen zum Erfolg*, S. 290.

29 Vgl. Schmoeckel, Reinhard/ Kaiser, Bruno (1991), *Die vergessene Regierung. Die Große Koalition 1966 bis 1969 und ihre langfristigen Wirkungen*. S. 367.

alition formulieren sollte. Kiesinger galt somit jedenfalls als Kanzler lediglich des gesellschaftlichen Übergangs.

Aus Sicht der Parteien ist das geringe Interesse, das Kiesinger und der Großen Koalition entgegengebracht wurde, nicht weiter verwunderlich: Die FDP, in nachträglicher Verklärung ihrer Rolle als „einzige Opposition“, die objektiv daraus resultierte, dass trotz heftigen Ringens die CDU bzw. die Teile der Partei, die sich in einem potentiell zerstörerischen inneren Machtkampf letztendlich durchsetzen konnten, nicht mehr und die SPD noch nicht mit ihr koalieren wollte, war naturgemäß immer gegen die Große Koalition eingetreten. Die SPD fokussiert ihre Erinnerung auf die während der Großen Koalition 1966 – 1969 eingeleitete, aber überwiegend als Epoche der ersten sozialliberalen Koalition in Erinnerung gebliebene Ära Brandt, die sie als alleinige Grundlage der späteren Wiedervereinigung verstehen möchte³⁰. Aus Sicht der CDU gibt es außer dem in der Regierungszeit Kiesinger eingeleiteten und durch deren Beginn im Jahr 1966 unter allergrößten innerparteilichen Verwerfungen gerade noch verhinderten Machtverlust wenig, was sie mit dieser Zeit verbindet, und schon gar nichts, was diese Erinnerung aus Sicht der Partei rechtfertigen dürfte. Ein Blick zurück zeigt eine in mindestens zwei Teile gespaltene CDU, in der sich zwar außer Ludwig Erhard alle einig darüber waren, dass Ludwig Erhard ersetzt werden müsste, aber weder darüber wann, noch durch wen, noch mit welchen Folgen für eine künftige Regierungskoalition dies zu geschehen habe.

Nicht zuletzt wegen dieser desaströsen Ausgangslage der CDU, aus der heraus wenige Jahre später die Karriere von Helmut Kohl beginnen sollte, gelang es diesem später, sich rasch als „übergroßer“ Vorsitzender der CDU und Bundeskanzler zu etablieren. Einen Grundstein dafür mag er schon im Jahr 1966 gelegt haben, als er als dessen „enger Vertrauter“³¹ auf der Seite Kiesingers stand, die sich damals, im November 1966, als die richtige Seite erwies. Schon

30 So Willy Brandt selbst, vgl. dazu Brandt (2003), Erinnerungen, S. 237.

31 Vgl. Gassert, Philipp (2006), Kurt Georg Kiesinger 1904 – 1988, S. 41.

einige Monate zuvor war Kohl, damals erst 35, durch einen Vergleich mit Barzel geädelt und für spätere Aufgaben empfohlen worden: „Wie Bonns Barzel schmiedete Kohl seine Fraktion zu einer zweiten Kraft neben den Christdemokraten im Kabinett“, stellte der „Spiegel“ schon im Februar 1966 anerkennend fest³². Konrad Adenauer hatte da bereits sein Interesse für Kohl entdeckt, ihn nach Kohls eigener Beurteilung „völlig unprotokollarisch“³³ zu einem Essen geladen, das der Bundespräsident zum 90. Geburtstag des Altkanzlers gab, und dafür gesorgt, dass er in das Präsidium der CDU gewählt wurde. Kohl hat die Zuneigung des „Alten“ mit den Worten kommentiert: „Ich weiß auch nicht, warum der Mann einen Narren an mir gefressen hat.“³⁴ Wenige Monate später sollte Kohl die Rolle des „Königsmachers“ zukommen; nach damaliger Beurteilung des Spiegel haben „[...] die Weichen für Kiesingers Wahl [...] in erster Linie das geschäftsführende CDU-Präsidiumsmitglied, der ebenfalls aus Baden-Württemberg stammende Familienminister Bruno Heck, und der junge Landesvorsitzende von Rheinland-Pfalz Helmut Kohl gestellt, der engen Kontakt zum CSU-Generalsekretär Anton Jaumann gehalten hatte“³⁵. An der Festigung der These, dass Helmut Kohl entscheidend an der Implementierung Kiesingers als Kanzlerkandidat wie auch als Kanzler beteiligt gewesen sei, wirkte nicht zuletzt Helmut Kohl selbst mit, der in seinen Memoiren darauf hinweist, dass neben ihm sich nur noch Peter Altmeier, den er zu dieser Zeit schon als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz zu beerben trachtete³⁶, für Kiesinger eingesetzt hätte. Kohl vergisst jedoch nicht, darauf hinzuweisen, dass er in der Folge von Kiesinger und

32 Vgl. Der Spiegel Nr. 10/1966.

33 Zit. nach Der Spiegel Nr. 10/1966.

34 Zit. nach Der Spiegel Nr. 10/1966.

35 Der Spiegel Nr. 47/1966 S. 34.

36 Helmut Kohl wurde 1966 bereits zum Landesvorsitzenden der CDU in Rheinland-Pfalz gewählt; 1967 wurde aber noch einmal Peter Altmeier neuer Ministerpräsident. Kohl übernahm das Amt am 19. Mai 1969 von ihm.

der Großen Koalition insgesamt *tief enttäuscht* gewesen sei³⁷, was in der Annahme, dass Kohl sich retrospektiv auf die „richtige“ Seite stellen wollte, dafür spricht, dass Kohl auch von einer überwiegend negativen Beurteilung der Ära Kiesinger bei deren Rezeption ausgeht.

Ein wesentlicher Grund für kaum spürbare nachhaltige Folgewirkungen der Ära Kiesinger dürfte aber auch die aus heutiger Sicht hochkarätige Besetzung seiner Regierung gewesen sein, deren Mitglieder wie etwa Willy Brandt und Helmut Schmidt in der Folge das Schicksal der Bundesrepublik weit wahrnehmbarer prägen sollten als dies Kiesinger selbst gelungen war. Nicht in der Regierung, aber als Fraktionsvorsitzender der CDU in einer zentralen politischen Funktion – deren Wahrnehmung ihm schon zuvor hohes Lob eingebracht hatte³⁸, was für seine Person insgesamt keineswegs zutrifft³⁹ – befand sich *Rainer Barzel*, der neben *Kiesinger*, *Eugen Gerstenmaier*⁴⁰ und *Außenminister Gerhard Schröder* einer der vier Kanzlerkandidaten der CDU gewesen war und neben *Schröder* der einzige, der in den entscheidenden Tagen Anfang November 1969 ausdrücklich sein Interesse an einer Kanzlerkandidatur bekundet hatte⁴¹; *Strauß*, aus seiner Sicht der *natürliche Kandidat*, kam wegen der erst vier Jahre zurückliegenden Spiegel-Affäre als Kanzler noch nicht wieder infrage⁴². Diese Warteposition von *Strauß* gilt auch als wesentlicher Grund, warum *Barzel* wohl noch keine Chance hatte, die Zustimmung der CDU zu finden: Mit 42 Jahren

37 Kohl, Helmut (2005), *Erinnerungen 1982 - 1990*, München, S. 669.

38 Vgl. die parallele Entwicklung zu Helmut Kohl; in: *Der Spiegel* Nr. 10/1966.

39 Vgl. *Der Spiegel* Nr. 46/1966.

40 Vgl. Gerstenmaier, Eugen (1981), *Streit und Friede hat seine Zeit*, S. 537.

41 Vgl. *Der Spiegel* Nr. 46/1966

42 Vgl. *Der Spiegel* Nr. 47/1966.

war er neun Jahre jünger als Strauß und hätte diesen womöglich für Jahrzehnte von der Kanzlerschaft ausschließen können⁴³. Schröder kam ungeachtet bestehender Querelen über seine Außenpolitik für die CSU schon aufgrund seines protestantischen Bekenntnisses nicht in Betracht. Eugen Gerstenmaier, in der Altersgruppe Kiesingers, wäre in Betracht gekommen, galt aber als untragbar, seit er sich schon selbst im Juli als Kandidat in Stellung gebracht hatte⁴⁴, und hat dies wohl auch selbst rasch eingesehen. Zuletzt hatte er sich nur noch für den Fall, *dass die Partei ihn rufe, bereiterklärt, seine Pflicht zu übernehmen*, gegen Kiesinger kandidiert hat er trotzdem⁴⁵. Strauß soll zwei Tage vor der Entscheidung über den Kanzlerkandidaten der Union noch davon ausgegangen sein, dass die Wahl auf Barzel hinauslaufen werde. Gerstenmaier blieb Bundestagspräsident; Barzel wurde Fraktionsvorsitzender und Strauß später ebenso „Beinahe-Kanzler“ wie Rainer Barzel. Gerhard Schröder wurde nicht nur „Beinahe-Kanzler“, sondern auch „Beinahe-Präsident“.

Auch der Name Rainer Barzel wird aus heutiger Sicht nur selten mit der „vergessenen Großen Koalition“ assoziiert: Barzel steht in der öffentlichen Wahrnehmung für den „Rohrkrepierer“⁴⁶ vom 27.04.1972, der die sicher geglaubte Kanzlerschaft, die ihm das erste konstruktive Misstrauensvotum in der Geschichte der Bundesrepublik hätte bringen sollen, nicht erlangen konnte. So mag ein Bonmot des „Spiegel“ aus dem November 1966, damals als vorläufige Bilanz von Barzels politischem Wirken und wohl auch als Parteinahme gegen ihn im Ringen um die Kanzlerkandidatur zu verstehen, auch als aus der Ex-post Perspektive als zielsichere Prognose verstanden werden: „Halbheit im Erfolg

43 Kohl, Helmut (2005), *Erinnerungen 1982 - 1990*, München, S. 669 ff.

44 Vgl. Gassert, Philipp (2006), S. 525 f.

45 Vgl. *Der Spiegel* Nr. 47/1966.

46 So beurteilte Willy Brandt selbst in einer Presseerklärung vom 29.04.1972 das gescheiterte Misstrauensvotum; vgl. Pressemitteilung der SPD Nr. 170/72 vom 30. April 1972.

hat die politische Karriere Barzels bisher begleitet.“⁴⁷ Auch spätere Affären im Zusammenhang mit der Flick-Parteispendenaffäre werden mit dem Namen Barzel verbunden, sodass dieser kaum als wesentlicher Machtfaktor in der von Kiesinger geführten Großen Koalition in Erinnerung geblieben ist. Von dieser Phase der deutschen Geschichte und diesem Abschnitt im politischen Leben des Rainer Barzel handelt die vorliegende Arbeit. Pointiert ausgedrückt wird das Schicksal eines vergessenen Fraktionsvorsitzenden in der Regierungszeit eines vergessenen Bundeskanzlers, der einer in der überwiegenden Beurteilung ebenfalls zumindest nicht mit griffig fassbaren Konturen verbundenen Großen Koalition vorstand, zu untersuchen sein.

Dass es zu dieser Koalition überhaupt kam, galt im November 1966 lange Zeit als keineswegs ausgemacht. Kiesinger, der während seiner früheren Tätigkeit als Vorsitzender des außenpolitischen Bundestagsausschusses gemeinsam mit dem damals stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Fraktion Herbert Wehner eine gemeinsame Linie der deutschen Wiedervereinigungspolitik verfolgt und sich mit dieser immer mehr von Konrad Adenauer entfernt hatte⁴⁸, ging dennoch, der Berührungängste gegenüber der SPD somit kaum verdächtig, davon aus, dass es zu einer Wiederherstellung des Regierungsbündnisses mit der FDP kommen würde⁴⁹. Die SPD selbst war sich alles andere als einig, ob sie mit der in weiten Teilen der Partei verachteten FDP, insbesondere mit Erich Mende, an einem Tisch sitzen wollte. Das Führungspersonal der SPD diskutierte die Optionen der Partei am 4. November 1966 auf einer SPD-Präsidiumssitzung und legte dabei großen Wert auf die Feststellung, dass mit der CDU/CSU bisher nicht verhandelt worden war, man habe lediglich Gespräche geführt. Diese Signale dürfen vor allem auch als Beruhigung des Inneren der Partei ver-

47 Der Spiegel Nr. 46/1966 S. 44.

48 Ausführlich dazu Gassert, Philipp (2006), S. 526 ff.

49 S. ebd.

standen werden; zu heftige Proteste von innen hätten das Verhandlungsgewicht der Partei nach außen geschwächt.

Herbert Wehner hielt genau vier Wochen nach Beginn der am 27.10.1966 mit dem Auszug der FDP aus der Bundesregierung begonnenen Krise eine zornige Rede im Bundestag, in der er sowohl der CDU als auch der FDP Vertuschung ihres Verschuldens an der Regierungskrise vorwarf und keinerlei klare Aussage dazu machte, welche Partei von der SPD unterstützt würde⁵⁰. Willy Brandt betonte, dass es keinerlei Präferenzen einer Partei gebe, nur verschiedene Optionen, darunter auch die sozialliberale Koalition⁵¹. Fritz Erler, der von Krankheit schon schwer gezeichnete Fraktionsvorsitzende der SPD, hatte am 4. Oktober zu Geduld und Vermeidung einer zu schnellen Entscheidung aufgerufen. Keinesfalls dürfe die SPD nur die FDP als ehemaligen Juniorpartner der CDU einsetzen, ohne die Chance zu erhalten, ihre eigenen politischen Vorstellungen umzusetzen. Für die absehbaren Koalitionsverhandlungen, mit welchem Gesprächspartner auch immer, bildete die SPD eine Kommission, der Brandt, Wehner, Schiller und Schmidt angehörten. Die Kommission sollte sich auf ein Acht-Punkte-Papier stützen, das die grundsätzlichen Standpunkte in der Außen- sowie Wirtschafts- und Finanzpolitik formulierte⁵². Weder CDU noch FDP hatten selbst ein Programm für Koalitionsverhandlungen formuliert, sodass das Papier der SPD Grundlage der Verhandlungen unter deren Beteiligung wurde. Die bereits angesprochene Unfähigkeit der CDU, ein schriftliches Arbeitsprogramm für Koalitionsverhandlungen zu erstellen, kann insbesondere darauf zurückgeführt werden, dass in der CDU bis buchstäblich zur Vereidigung Kiesingers und darüber hinaus die Frage einer Großen Koalition heftig umstritten war. Noch in der Sitzung des Bundesparteivorstandes am 29.11.1966 erklärte Ludwig Erhard,

50 Vgl. Der Spiegel Nr. 49/1967.

51 SPD-Präsidiumssitzung 04.11.1966: AdsD, Protokolle des SPD-Präsidiums V. WP: S. 1 - 8, hier S. 3.

52 Vgl. Sitzungsprotokoll der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, in: Bracher, Karl Dietrich u. a. (Hrsg.), Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 8/III: Deutschland seit 1945 FN 7 zu S. 1000.

wengleich zu diesem Zeitpunkt längst entmachtet, explizit seinen Widerwillen gegen die Große Koalition, wengleich er deren Unabwendbarkeit „rebus sic stantibus“, insbesondere wegen der „starren Haltung“ der FDP eingestand, sollte die CDU nicht Oppositionspartei werden. Erhard hatte die Bundesvorstandssitzung vom 29.11.1966 ausführlich mit dem Hinweis eröffnet, dass in der Presse kursierende Berichte, das „CDU-Präsidium [...] unter Vorsitz von Professor Erhard“ habe sich „einstimmig für eine Große Koalition ausgesprochen“⁵³ unzutreffend seien, er persönlich vielmehr an seiner Ablehnung festhalte.

Andere Vorstandsmitglieder wie etwa Josef Hermann Dufhues befürworteten die Große Koalition aus der eher praktischen Erwägung, so Kanzleramt und Regierungsmacht zu halten und bei der nächsten planmäßigen Wahl im Jahr 1969 regeneriert wieder stärkste Partei werden zu können⁵⁴. Dufhues verdeutlichte unmissverständlich, worum es der CDU zu gehen habe⁵⁵: Er fuhr fort: „Aber wir werden auch im Jahre 1969 die Wahlen nur gewinnen können, wenn wir unsere Wählerschaft vor eine klare Alternative – Sozialdemokraten oder Christliche Demokraten – stellen; Sozialisten oder Nichtsozialisten! Nur das schafft jenen Mehrheiten bildenden Trend, von dem das Ergebnis der Wahl abhängig ist, der uns die Chance gibt, uns in einer ganz klaren Auseinandersetzung der beiden großen Gruppen innerhalb unseres Landes zu behaupten.“⁵⁶ Stimmen, die in der Großen Koalition die Chance der Umsetzung dringend erforderlicher Vorhaben und damit die Notwendigkeit einer auf einer breiten Mehrheit beruhenden

53 Das Sitzungsprotokoll vom 28. November 1966 hält allerdings fest, dass das Präsidium der Absicht von Ministerpräsident Kiesinger, eine Große Koalition zu bilden, zugestimmt habe, vgl. dazu Der Spiegel Nr. 46/1966.

54 Protokoll der Bundesvorstandssitzung Nr. 10 der Geschäftsperiode 1965 - 1969 der CDU vom 29.11.1966, zit. nach Buchstab (2005).

55 Protokoll der Bundesvorstandssitzung Nr. 10 der Geschäftsperiode 1965 - 1969 der CDU vom 29.11.1966, zit. nach Buchstab (2005), S. 409.

56 S. ebd. ff.

Sachpolitik sahen, fehlten⁵⁷. Auch dies erklärt, warum die CDU kein eigenes Sachprogramm in die Koalitionsverhandlungen einbringen konnte; die dafür erforderliche Mehrheit wäre in der Partei zum damaligen Zeitpunkt kaum in der gebotenen Schnelligkeit zu erzielen gewesen. Insbesondere zeigt sich in den Worten von Dufhues – die sinngemäß sehr ähnlich auch in den Besprechungen der Gremien der SPD fielen⁵⁸ – ein Paradoxon jeder und insbesondere einer Großen Koalition: Deren Akteure müssen zur Maximierung der Chancen der eigenen Partei im nächsten Wahlgang deren Profil schärfen, ohne die im Arbeit-salltag der Koalition essentielle Kompromissfähigkeit vollends aufzugeben.

Erhard selbst hatte, wenn auch kaum in Kenntnis der Konsequenzen, erheblich dazu beigetragen, dass die CDU überhaupt zu einer Großen Koalition bereit war. Die CDU - außer Erhard - fürchtete, die vom noch amtierenden Bundeskanzler in den Raum gestellte Drohung mit einer Vertrauensfrage gemäß Art. 68 des Grundgesetzes de facto zu erzwingen; die aktuellen Umfragen im Herbst 1966 sahen die CDU mit 33 % etwa 20 % hinter der SPD, für die nach diesen Zahlen die Chance einer absoluten Mehrheit bestand. So waren die Akteure der CDU, wieder außer Erhard, zur Verhinderung des völligen Machtverlustes durch eine Wahlniederlage, die zu einer absoluten Regierungsmehrheit der SPD oder einer sozialliberalen Koalition führen konnte, zur Machtteilung bereit, während andere Teile der Partei, wie etwa Gefolgsleute von Dufhues, explizit darauf setzten, durch Beteiligung an einer Großen Koalition der CDU eine Regeneration und damit eine baldige Fortsetzung der Kleinen Koalition mit der FDP zu ermöglichen⁵⁹. Im Ergebnis mag aber die Angst der beiden großen Parteien vor der Entscheidung der FDP für die jeweils andere Partei der entscheidende Grund dafür gewesen sein, dass sie sich an die in der Geschichte der Bundes-

57 Protokoll der Bundesvorstandssitzung Nr. 10 der Geschäftsperiode 1965 - 1969 der CDU vom 29.11.1966, zit. nach Buchstab (2005).

58 Willy Brandt formulierte bündig: „Die große Koalition ist für uns ein Bündnis auf Zeit“, zit. aus einem Interview vom 24.12.1966 mit der Zeitung „Neues Österreich“. Nachlass Willy Brandt, A3, Ordner 245.

59 Vgl. Schüttemeyer, Suzanne (2000), S. 81 ff.

republik neue Konstellation der Großen Koalition wagten. Die FDP, selbst in Flügelkämpfen, schien anderen Parteien aber wie „paralysiert“⁶⁰, sodass sie sich weder zu einer Fortsetzung der Koalition mit der CDU noch zu einer sozial-liberalen Koalition entschließen konnte.

Erhebliche Bedeutung für die Zusammenarbeit in einer Koalition und deren politischem Erfolg kommt Koalitionsverhandlungen zu, mit denen eine handlungsfähige Regierung gebildet werden soll. Ob derartige Verhandlungen in möglichst großer oder kleiner Runde zu konstruktiven Diskussionen und effektiven Entscheidungen führen können, ist unklar und schwerlich zu verallgemeinern. Gast/Kranenpohl stellen fest, dass Koalitionsverhandlungen oftmals den Eindruck vermitteln, als würden die Fraktionen eine eher untergeordnete Rolle bei den Verhandlungen spielen, während der Einfluss der Parteiführung umso größer sei⁶¹. Dies mag zwar für den Verhandlungsprozess selbst zutreffen, doch weniger für die Vermittlung der erzielten Verhandlungsergebnisse. Diese müssen von den Fraktionen und den beteiligten Parteien getragen werden und bedürfen der nachträglichen Zustimmung. Seit den Parteitag der Grünen ist zudem bekannt, dass die „Basis“ akzentuiert andere Auffassungen vertreten kann als die Partei- bzw. Fraktionsführung und gewillt ist, diese auch durchzusetzen, wobei „Schnittstellenakteuren“ besondere Bedeutung zukomme⁶². Es liegt im politischen Geschick der Verhandlungspersonen aus der Fraktion, mögliche Widerstände aus den eigenen Reihen und aus der Partei zu kennen und auszuräumen⁶³. Nach Hirsch⁶⁴ wird eine Große Koalition eher von den eigenen Partnern kritisiert. Häufiges Phänomen ist die abnehmende Loyalität in Großen Koalitionen, die sich in der geringeren Anzahl der Stimmen für den Regierungschef aus der eigenen Fraktion dokumentiert⁶⁵ und bei der Kanzlerwahl im Dezember 2013 im Übrigen wieder bestätigte.

60 Vgl. dazu Möller, Alex (1978), Genosse Generaldirektor, S. 307 ff.

61 Vgl. Beyme, Klaus von (1997), S. 287.

62 Vgl. Schüttemeyer, Suzanne (2000), S. 81 ff.

63 Vgl. Helms, Ludger (2003), S. 66 f.

64 Vgl. Hirsch, Martin (1969), S. 84 f.

65 Vgl. Beyme, Klaus von (1997), S. 287.

Grundsätzlich gebräuchliches Instrument zur Koordination der Politik einer Koalitionsregierung ist der Koalitionsausschuss⁶⁶, der allerdings in der Koalitionsregierung Kiesinger nicht gebildet wurde. Grund dafür ist zunächst, dass die maßgeblichen Politiker der Koalition Positionen im Kabinett innehatten, sodass dieses ohnehin als Kommunikationsplattform der Koalition fungierte, weswegen ein weiteres formelles Gremium für entbehrlich erachtet wurde. Allerdings bestand gerade zwischen Kiesinger und Brandt ein problematisches persönliches Verhältnis, das eine konstruktive Zusammenarbeit oft erschwert hat⁶⁷. Ob dies, wie angenommen, allein an der so unterschiedlichen Biografie der beiden führenden Exponenten der Koalition lag, ist in der vorliegenden Arbeit allenfalls im Detail zu erörtern. Als gesichert gilt, dass Kiesinger, der ebenso gebildete wie leutselige Schwabe, und Brandt, der oft verschlossen wirkende Lübecker Arbeitersohn, sich schlicht persönlich nicht besonders sympathisch waren⁶⁸: Eine denkbar ungünstige Grundlage für eine vertrauensvolle, oft auch informelle Zusammenarbeit. Daher kam den beiden Fraktionsvorsitzenden, die sich gegenseitig schätzten und, soweit in der Politik von Freundschaften gesprochen werden kann, bis zu Barzels Tod befreundet blieben, besondere Bedeutung für den inneren Zusammenhalt wie die Kommunikationsfähigkeit der Koalition zu⁶⁹. Knorr bezeichnete die Beziehung von Schmidt und Barzel als so eng und effektiv, dass von einer „heimlichen Nebenregierung“ gesprochen werden könne⁷⁰.

Für Schneider verkörperten die Fraktionsvorsitzenden eine idealtypische Konstellation von zwei Vertretern unterschiedlicher Parteien, die ebenso kompromissbereit wie taktisch versiert waren⁷¹, da sie immer im Blick behielten, was in ihrer eigenen „Fraktion möglich, machbar und realisierbar war“⁷².

66 Vgl. Meyer, Gerhard Moritz (1978), S. 101.

67 Vgl. Schüttemeyer, Suzanne (2000), S. 81 ff.

68 Vgl. Schmidt, Helmut (1996), Weggefährten. Erinnerungen und Reflexionen, S. 510.

69 Vgl. Schüttemeyer, S. (2000), S. 81 ff.

70 Vgl. Knorr, H. (1975), S. 185 f.

71 Vgl. Schneider Andrea (1999), S. 89.

72 Vgl. Schneider A. (1999), S. 89.

Oft als wesentliches informelles Gremium der Regierung Kiesinger genannt und in der Beurteilung umstritten ist der Kreßbronner Kreis, den Kiesinger im Sommer 1967 ins Leben rief⁷³. Auf diese Runde und ihre Wirkungen ist deshalb in der vorliegenden Arbeit ausführlich einzugehen.

1.2 Forschungsstand

Die Bewertung einer Großen Koalition ist in der Forschungsliteratur recht unterschiedlich, wurde unter sich verändernden Schwerpunkten vorgenommen und hat sich im Laufe der Zeit verändert. Während etwa Heribert Knorr⁷⁴ unter einer Großen Koalition eine „echte Koalition“⁷⁵ versteht, bewertet Peter März die Große Koalition als „abweichendes parlamentarisches Regierungsmodell“⁷⁶. Bei so unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der Bedeutung einer Großen Koalition kommt der Rolle des Kanzlers deshalb eine besondere Bedeutung zu, da anzunehmen ist, dass diese Rolle mit der Bewertung der Koalition selbst korreliert.

Das Forschungsinteresse sollte insofern der Richtlinienkompetenz des Kanzlers gelten. Diese ist historisch begründet und wird in der politikwissenschaftlichen Forschung bisher wenig hinterfragt. Klärungsbedürftig ist jedoch, mit welchen institutionellen Organisationsformen und Mitarbeitern der Kanzler seine Richtlinien durchsetzen kann. Hier sind bei den bisherigen Kanzlern der Bundesrepublik stark divergierende Gewichtungen zu erkennen. Es gab Kanzler, die alles selbst entscheiden wollten, und den Kanzler, der möglichst weitgehend delegierte, somit seine Macht auch loslassen konnte und damit Vertrauen denjenigen Mitarbeitern gegenüber ausdrückte, an die er delegierte.

⁷³ Ausführlich zu diesem Gremium und seiner Funktion Marx, Stefan (2013).

⁷⁴ Vgl. Knorr, Heribert (1975), S. 15.

⁷⁵ Knorr, Heribert (1975: 15): „Unter Koalition im politischen Sinn versteht man in diesem Zusammenhang ein zeitlich befristetes Bündnis politischer Parteien mit dem Ziele der Majoritätsbildung im Parlament zum Zwecke der gemeinsamen, auf der Basis der Stimmenmehrheit beruhenden und gesicherten Regierungsbildung und -stützung.“

⁷⁶ Vgl. März, Peter (2007), S. 2.

Die Form der Umsetzung dieser Richtlinienkompetenz mündet in eine spezifische Regierungstechnik, in der die Bedeutung des Bundeskanzleramtes nicht immer die gleiche war und insbesondere nach Adenauers Kanzlerschaft, in der die Strukturen des Bundeskanzleramtes erstmals für die Bundesrepublik geschaffen wurden, kaum zu seinen Nachfolgern gepasst haben. Hier ergeben sich zahlreiche Ansätze für die analytische Forschung, um die jeweilige Regierungstechnik zu beleuchten.

Die durch die vergleichende politische Systemforschung der letzten Jahre definierte Regierungsform der Bonner wie der Berliner Republik kennt eine hohe Zahl an „Vetospielern“ und „Mitregenten“⁷⁷, deren Macht jedoch auch durch die jeweilige persönliche Autorität des Kanzlers definiert wird. Grundsätzlich unstrittig erscheint die Zuordnung des deutschen Regierungssystems zum institutionellen Pluralismus und damit einer typischen, wenn auch nicht der einzigen Form westlicher Demokratie.⁷⁸ In der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus ist die Regierungsform in Deutschland anders als in den USA durch die vielfältigen Systembausteine des liberalen Parlamentarismus geprägt.⁷⁹

In der Folgediskussion um eine weitere Systematisierung und Typologisierung „liberaler Demokratien“ und deren Regierungsformen kommt der Untersuchung „institutioneller Mitregenten“ oder von „Vetospielern“ eine große Bedeutung zu.⁸⁰ Die Klassifizierung unterschiedlicher politischer Systeme folgt nach der herrschenden Meinung der „jeweils theoretisch maximalen Vetokapazität einzelner Institutionen bzw. Akteure“⁸¹ und somit einem maximalen Einflusspotential. Die Untersuchung früherer Großer Koalitionen auf diese „dynamischen Akteure“⁸² kann wissenschaftlich fundierte Kausalitäten evaluieren, die für die Betrachtung

77 Helms, Ludger (2003), S. 67 ff.

78 Vgl. Helms, L. (2003), S. 67.

79 Vgl. Helms, L. (2003), S. 67.

80 Vgl. Helms, L. (2003), S. 67.

81 Helms, L. (2003), S. 68.

82 Helms, L. (2003), S. 66.

neuerer Großer Koalitionen unerlässlich und zugleich prognostisch sind. Neben der Rollenanalyse der dynamischen Akteure ist auch die jeweilige Bedeutung der Akteure in deren Institutionen zu untersuchen.

In der Mehrzahl der einschlägigen Veröffentlichungen zu diesem Thema werden in aller Regel „zwei Merkmale“ unterschieden: Das „spezifisch-institutionelle Arrangement“ und „die institutionelle Ausstattung politischer Systeme“⁸³. Dem Merkmal „spezifisch-institutionelles Arrangement“ wird eine „unabhängige und erklärende Variabilität“ zugesprochen; unter „institutionellem Arrangement“ wird im Grundsatz „eine statische Größe“ verstanden.⁸⁴ Auf einer weiteren Ebene muss die Untersuchung der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Gremien und Institutionen im Kontext zum Regierungshandeln des amtierenden Bundeskanzlers erfolgen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit der Bundeskanzler sich dem Einfluss von Vetoakteuren und Mitregenten widersetzen kann. Nach Helms konnte sich die Bundesregierung in aller Regel sogar „mit großem Selbstbewusstsein widersetzen“⁸⁵.

Die Analyse der Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen auf die Regierung ist in vielfältiger Weise denkbar und muss auch beim Thema Große Koalition Berücksichtigung finden.⁸⁶ Dieser Forschungsansatz stellt ein noch neues Themengebiet dar, wobei die aktuellen Machtverhältnisse und Regierungsbündnisse in Deutschland die Relevanz dieser Forschungseinrichtung noch unterstreichen.

Die Fraktion und deren Bedeutung für die Regierung einerseits, für die Mitglieder in der Fraktion andererseits wurde nach Schüttemeyer⁸⁷ bisher „in der Parlamentsforschung“ zu wenig analysiert. Nach Schüttemeyer stellt sich die Frak-

83 Helms, L. (2003), S. 66.

84 Vgl. Helms, L. (2003), S. 67 f.

85 Helms, L. (2003), S. 68.

86 Vgl. Helms, L. (2003), S. 76.

87 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), S. 11.

tion als „hochdifferenziertes Organisationsgefüge des Bundestages“ dar⁸⁸, das nur selten die Beachtung der politikwissenschaftlichen Forschung findet. Ausnahmen sind etwa einige Monographien, die im Rahmen der Tätigkeit einer Heidelberger Forschungsgruppe in den 1950er Jahren entstanden sind.⁸⁹ Jüngerem Datums ist eine Arbeit von Gerald Kretschmar⁹⁰, der insbesondere das Abstimmungsverhalten von Fraktionen beleuchtet. Dem Thema Fraktion gewidmete Artikel in Zeitschriften und Sammelbänden beschreiben in aller Regel nur die Organisationsstruktur der Fraktionen, aber nicht die Kausalitäten zwischen Meinung und Handlung.⁹¹ Nach Schüttemeyer fehlt es „aus der Sicht der Parlamentsforschung an einer systemisch-konzeptionell auf Fraktionen ausgerichteten Erfassung ihrer Strukturen und Funktionen im Bundestag“⁹².

Die Große Koalition von 1966 bis 1969 und deren Akteure⁹³ erhalten bei der vergleichenden Regierungslehre⁹⁴ im Kontext der Konkordanzdemokratie eine besondere Bedeutung. Die vorliegende Arbeit zielt auf die Untersuchung der Struktur der Fraktionsorganisation und deren Management in einer definierten Geschäftsperiode des Deutschen Bundestages, der Phase der Großen Koalition 1966 bis 1969, anhand von definierten Kriterien und insofern auf einen Beitrag zur Parlamentsforschung.

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, kommt dem Kanzler einer Großen Koalition wie bei anderen Regierungsformen auch bereits vor Abschluss einer Koalitionsvereinbarung, sei diese informell oder formell, eine bedeutende Rolle zu, wobei sich Große Koalitionen insofern von anderen Regierungsformen unter-

88 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), S. 11.

89 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), S. 13.

90 Vgl. Kretschmer, G., (1992): Fraktionen, Parteien im Parlament.

91 Vgl. etwa Dexheimer, H. (1982): Die Mitwirkung der Bundestagsfraktionen bei der Besetzung der Ausschüsse, in: Roll, Hans-Achim (1982): Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Berlin, S. 259 - 278.

92 Schüttemeyer, S. (1989), S. 15.

93 Kanzler wie auch die Vorsitzenden der Regierungsfraktionen.

94 Vgl. Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) (2006): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 2. Auflage, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.

scheiden, da der – designierte – Kanzler Überzeugungsarbeit meist nicht nur in der Bevölkerung, sondern vor allem auch in der eigenen Partei zu leisten hat. Dies gilt besonders dann, wenn mehrere Koalitionsoptionen bestehen. Diese „politische Führung“ ist Gegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung.⁹⁵ Die politische Führung in einer Großen Koalition bedarf besonderer Gütekriterien, da hier die Führung im Spannungsfeld einer Koalition mit Partnern vergleichbarer Macht zu beurteilen ist. Die vorliegende Arbeit wird diese besonderen Gütekriterien entwickeln und darauf eingehen. Da Leadership sich nicht nur auf den Kanzler bezieht, sondern auch auf die weiteren tragenden Personen einer Regierung, wird der Fokus dieser Arbeit auf den Fraktionsvorsitzenden der Großen Koalition liegen, insbesondere auf dem Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU, Rainer Barzel.

Die Ansätze der Beschäftigung mit politischer Führung in der Großen Koalition sollen normativ, empirisch, strukturell und interaktionistisch erfolgen.⁹⁶ Bei der Untersuchung der Kommunikationsstile der Bundeskanzler wird in den neueren Forschungsarbeiten der Wandel von der normativen Führung zur kommunikativen Moderation hin zu Kompromissen untersucht.⁹⁷ In der vorliegenden Arbeit wird in diesem Kontext zu klären sein, ob bereits in der Großen Koalition von 1966 ein Wandel der Kommunikation in Bezug auf das Leadership der Akteure zu erkennen ist. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Rolle der Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt zu beleuchten, die mit ihrem Kommunikations- und Verhandlungsstil die Politik der Regierung prägten.

Bei dieser Betrachtung wird es darauf ankommen, insbesondere auch das „informelle Handeln“ der politischen Akteure zu untersuchen, da dieses strategische Handeln in einer Großen Koalition eine hohe Bedeutung für die Regierungsstruktur hat.⁹⁸ In den Politikwissenschaften wird dieses informelle Handeln

95 Vgl. Helms, L. (2000), S. 411.

96 Vgl. Helms, L. (2000), S. 419.

97 Vgl. Gast, Hendrik (2008): Führung durch Kommunikation in Patzelt/Sebaldt/Kranenpohl: Res publica semper reformanda.

98 Vgl. Helms, L. (2005), S. 72.

auch nicht als „staatliches Agieren außerhalb von Spielregeln“ bewertet.⁹⁹ Eine Grundvoraussetzung für dieses informelle Handeln ist in erster Linie das gegenseitige Vertrauensverhältnis, das in dieser Arbeit insbesondere im Kontext von Rainer Barzel zu Helmut Schmidt gesondert zu betrachten sein wird.

In der vergleichenden Politikforschung wird die vorherrschende Demokratieform untersucht. Hierbei werden die sogenannten „Mitregenten“ und „Vetoakteure“ in den Fokus genommen.¹⁰⁰ Hier stellt sich die Frage nach den institutionellen Vetoakteuren in den verschiedenen Themenbereichen, wie beispielsweise in der Wirtschafts- und Außenpolitik und ihren Einflussmöglichkeiten. Die Untersuchung der Mitregenten wird in dieser Arbeit auf die Fraktionsspitzen Barzel und Schmidt fokussiert, da ihnen in der Literatur bereits die „heimliche Regierung“ in der Großen Koalition zugeschrieben wurde.¹⁰¹ Helms stellt zur Disposition, „dass die Demokratie von der Globalisierung und der Internationalisierung“ beeinflusst wird.¹⁰²

Prognostiziert wird, dass durch diese äußeren Einflüsse die nationalstaatlichen Regierungen in ihren „Gestaltungsspielräumen“ eingeschränkt werden. In diesem Kontext sollen in dieser Arbeit die äußeren Einflussgrößen wie die erste Wirtschaftskrise nach dem Zweiten Weltkrieg, der Kalte Krieg und der Wandel der Beziehungen zu den Ostblockstaaten inklusive der DDR auf die Regierungsarbeit untersucht werden. Eine Untersuchung der Großen Koalition gewinnt in der Politikforschung aus heutiger Sicht an besonderem Reiz, da die Regierungsform der Großen Koalition neben 1966 bis 1969 auch 2005 bis 2009 und wieder ab 2013 erneut in der Konstellation Union/SPD eine Neuauflage unter völlig anderen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erfuhr.¹⁰³

99 Vgl. Helms, L. (2005), S. 72.

100 Vgl. Helms, L. (2000), S. 419.

101 Vgl. Knorr, H. (1975), S. 185 f.

102 Vgl. Helms, L. (2003), S. 66.

103 Letzteres trat tatsächlich ein, weil die FDP unter die 5 % Grenze abstürzte, was ihr Umfragen, auf deren allerdings in Grenzbereichen sehr begrenzten Wert hier nicht näher einzugehen ist, auch prognostiziert hatten.

Die Rolle der Medien nimmt in der aktuellen Politikforschung breiten Raum ein.¹⁰⁴ In der Zeit der Regierung Schröder/Fischer von 1998 bis 2005 zeigte sich die steigende Bedeutung der Medien als Informationsmittel der Regierung. Auch in der Großen Koalition 1966 bis 1969 hatte die Presse zwar eine bei Weitem noch nicht so ausgeprägte, aber dennoch eine besondere Bedeutung, was sich etwa an der Person von Conrad Ahlers zeigt, der als stellvertretender Chefredakteur des Spiegel Kiesinger kurz vor seiner Wahl zum Kanzler der Großen Koalition Unterlagen zukommen ließ, die ihn hinsichtlich seiner NS-Vergangenheit entlasteten und der in der Folge Regierungssprecher wurde. Auch wird die Rolle der Medien in Bezug auf die außerparlamentarische Opposition zu klären sein, was wiederum einen Rückschluss auf die parlamentarische Arbeit in der Zeit der Großen Koalition 1966 bis 1969 zulässt.

1.3 Forschungsfragen

Ausgehend von den einführend angesprochenen Rahmenbedingungen der Großen Koalition von 1966 bis 1969, deren Vorgeschichte wie historischem Bezug sowie dem beschriebenen Forschungsinteresse, ergeben sich unter der für die vorliegende Arbeit gewählten Schwerpunktsetzung nachfolgende Forschungsfragen:

- War Rainer Barzel „Mitregent“ oder „Vetospieler“?
- Welche historische Dimension ist der Koalition unter Bundeskanzler Kiesinger rückblickend zuzuschreiben?
- Wie kann in einer Partei mit zwei annähernd gleich großen Partnern Regierungsarbeit geleistet werden?
- Wie weit lähmt das (annähernde) rechnerische Patt der beiden Koalitionsparteien in der Großen Koalition die Regierungsarbeit bzw. beeinflusst deren Umsetzbarkeit in konkrete politische Maßnahmen?
- Wie beeinflusst die Interaktion zweier gleich starker Partner, die sich „auf Augenhöhe“ begegnen und nicht als „Koch und Kellner“, die politische Regierungsarbeit?

104 Vgl. Helms, L. (2003), S. 80.

- Wie entstehen Kompromisse in Großen Koalitionen?
- Welche politischen, historischen, sozialen und demokratiepolitischen Umstände bedingen eine große Koalition oder schließen diese aus?
- Welche Bilanz hinterließ die Regierung Erhard der Regierung Kiesinger?
- Welche Entwicklungen führten dazu, dass die SPD regierungsfähig wurde?
- Welche Wirkung entfalten informelle Gesprächskreise auf die Regierungsarbeit der Großen Koalition?
- Ist eine Große Koalition nur ein zeitlich begrenztes Experiment in der Politik oder ein legitimes Regierungsmodell?
- Welche Lehren lassen sich aus dieser Großen Koalition 1966 bis 1969 für zukünftige Regierungen in einer Großen Koalition ziehen?

1.4 Abgrenzungen

Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit sind die Jahre 1966 – 1969, in denen die erste – und letzte – Große Koalition der „Bonner Republik“ unter Bundeskanzler Kiesinger im Amt war. Zur Darstellung der besonderen Gesetzmäßigkeiten Großer Koalitionen wird auf derartige Regierungskonstellationen, die in der Weimarer Republik gebildet wurden, eingegangen und es werden die Grenzen der Vergleichbarkeit der historischen Umstände in den Jahren 1923 bzw. 1928 – 1930 auf der Grundlage der Weimarer Reichsverfassung dargelegt.

Nur begrenzt wird auf die erste – und nicht mehr letzte – Große Koalition der Berliner Republik, die in den Jahren 2005 – 2009 unter Bundeskanzlerin Merkel amtierte, eingegangen. Zwar erscheint der Vergleich insofern reizvoll, da besonders während der Koalitionsregierung Kiesinger die Koalitionsparteien nicht während der gesamten Regierungszeit mit Nachdruck betont haben, die Koalition keinesfalls fortsetzen zu wollen, sodass sich die Frage stellt, ob sich die Bewertung einer Großen Koalition bei Regierenden wie Regierten seitdem verändert hat und diese, sollte das der Fall sein, auf eine zwischenzeitlich womöglich positivere Beurteilung der Regierung Kiesinger zurückzuführen ist als diese überwiegend in ihrer Amtszeit erfahren hat. Die Behandlung dieser Fragen würde die Thematik der vorliegenden Arbeit jedoch überdehnen, da sie etwa die

Diskussion des Einzugs neuer Parteien in das Parlament für die Beurteilung einer Großen Koalition bedingen würde.

Einleitend werden einzelne Koalitionsmodelle und koalitionstheoretische Forschungsansätze beschrieben. Angesichts der Vielzahl von oft ähnlichen und teils auch sehr praxisfernen Modellen werden jedoch lediglich einige zentrale Konzepte vorgestellt.¹⁰⁵

2. Grundlagen und Begriffe

2.1 Große Koalitionen in der parlamentarischen Demokratie

2.1.1 Der Begriff „Große Koalition“

Nach dem etablierten Verständnis des Begriffs wird unter einer „Großen Koalition“ der Zusammenschluss der beiden stärksten aus Wahlen hervorgetretenen Parteien verstanden. Dies kann, abhängig von der Zahl der in einem Parlament vertretenen Parteien und dem in Bezug genommenen Wahlergebnis auch eine Koalition der knappsten denkbaren Mehrheit oder eine Minderheitsregierung sein. Nach dem in westeuropäischen Demokratien verbreiteten Verständnis, das vor allem durch die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges überwiegend regierenden Großen Koalitionen in Österreich, aber auch die drei in diesem Zeitraum bisher in Deutschland etablierten Großen Koalitionen geprägt wird, handelt es sich dabei aber um einen Zusammenschluss der beiden größten Parteien, wenn theoretisch, nicht aber politisch nach negativem Verlauf von Sondierungsgesprächen auch andere Regierungsbildungen möglich wären.¹⁰⁶

Begrifflich handelt es sich auch bei der denkbar größten Form einer Koalition nicht um eine Große Koalition, wenn über die beiden stärksten Parteien bzw. zwei annähernd gleich starke Parteien hinaus eine weitere Partei oder alle weiteren im Parlament vertretenen Parteien an der Regierung beteiligt sind. Derartige Allparteienregierungen wurden in der Frühzeit der Bundesrepublik auf Lan-

¹⁰⁵ Ausführlich zu Koalitionsmodellen Müller in Helms, L. (2004), S. 268 ff.

¹⁰⁶ Ausführlich dazu Kropp, Sabine (2001), Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildungen in deutschen Länderregierungen.

desebene gelegentlich gebildet. So führte etwa Gebhard Müller von der CDU in Baden-Württemberg von 1953 bis 1958 eine Allparteienregierung an. Das aus der besonderen Lage der Frontstadt geschlossene Parteienbündnis einer Konzentration aller demokratischen Kräfte führte in Berlin von 1948 bis 1950 unter Ernst Reuter sowie 1955 – 1957 unter Otto Suhr zu einer Allparteienregierung bzw. Großen Koalition trotz absoluter Mehrheit der SPD. Willy Brandt stand einer derartigen Regierung als Regierender Bürgermeister in Berlin von 1957 bis 1963 vor.¹⁰⁷ Im politischen Sprachgebrauch in Österreich wie in Deutschland hat sich zudem eingebürgert, insbesondere Koalitionen aus SPD und CDU bzw. SPÖ und ÖVP als „Große Koalitionen“ zu bezeichnen, auch wenn es sich dabei in der jeweiligen Konstellation nicht um die beiden stimmenstärksten Parteien handelte. Dies betrifft in Deutschland immer wieder Koalitionen auf Landesebene. So wird etwa in Thüringen die Große Koalition zwischen der CDU und SPD dennoch so prädikatisiert, auch wenn die Partei Die Linke einen höheren Stimmenanteil als einer der beiden Koalitionspartner hat.¹⁰⁸ Seit 2011 regiert in Bremen eine Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die in der Bürgerschaftswahl vom 22. Mai 2011 zweitstärkste Kraft geworden sind, ohne dass diese Konstellation als „Große Koalition“ bezeichnet oder verstanden würde. Eine vergleichbare Konstellation besteht in Brandenburg, wo die SPD als die stärkste Partei mit der Linken als zweitstärkste Partei eine rechnerisch „Große“ Koalition führt. Derartige Gespräche wurden etwa in Thüringen im Jahr 2009 geführt. Die Linke war als stärkste Kraft aus dieser Wahl hervorgegangen und wollte mit der SPD und den Grünen eine rot-rot-grüne Koalition bilden. Da SPD und Grüne signalisiert hatten, keinesfalls einen Ministerpräsidenten der Partei Die Linke zu wählen, hatte Spitzenkandidat Ramelow angeboten, auf das ihm nach dem angesprochenen ungeschriebenen Gesetz zustehende Amt des Ministerpräsidenten zu verzichten und dieses der SPD oder auch den Grünen zu überlassen.¹⁰⁹ Durchaus gegen den Willen der Basis hat sich die SPD in der

107 Vgl. ausführlich dazu Kropp, S. (2001), Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildungen in deutschen Länderregierungen.

108 Vgl.ebd.

109 Vgl. FAZ vom 18.09.2009 unter <http://www.faz.net/themenarchiv/2.1242/lkandtagswahl-thueringen/thueringen-ramelow-verzichtet-auf-ministerpraesidentenam-1859155.html> (1605.2013).

Folge dennoch für eine „Große“ Koalition mit der CDU entschieden, der allerdings die größte Partei deshalb nicht angehört.

In Österreich wurde dieses ungeschriebene Gesetz, das von Kommentatoren diffus als Frage der politischen Moral oder der Würde qualifiziert wird¹¹⁰, auf Bundesebene bereits gebrochen. So wurde nach den österreichischen Nationalratswahlen vom Oktober 1999 Wolfgang Schüssel von der ÖVP Bundeskanzler, obwohl die Partei lediglich die drittstärkste politische Kraft geworden war; eine Koalition mit der SPÖ als stärkste Kraft scheiterte nach monatelangen Verhandlungen im Ergebnis daran, dass sich die beiden größten Parteien trotz oder womöglich wegen jahrzehntelanger Zusammenarbeit in Großen Koalitionen auf Detailfragen der Machtverteilung nicht einigen konnten, sodass die ÖVP aus Angst vor Neuwahlen, für die Umfragen ein desaströses Ergebnis voraussagten, zu der zuvor kategorisch ausgeschlossenen Option einer Koalition mit der FPÖ umschwenkte. Die FPÖ als zweitstärkste Kraft verzichtete auf die ursprünglich angestrebte Kanzlerschaft als Preis für die Regierungsbeteiligung; zudem wäre eine von der FPÖ geführte Regierung vom österreichischen Bundespräsidenten Klestil kaum ernannt worden.¹¹¹ Eine genaue Betrachtung der Regierungsbildung der österreichischen Nationalratswahl 1999 zeigt eine prototypische Auseinandersetzung um Macht in einer Großen Koalition, die von den Akteuren nicht, wie in Deutschland 1969, einhellig als Ausnahme in einer besonderen Situation verstanden wurde, sondern als Normalfall. Diese Regierungsbildung sollte nicht nur bei den österreichischen Sozialdemokraten, sondern auch in weiten Teilen der Europäischen Union wegen der als „Rechtsaußen“ qualifizierten¹¹² Person der FPÖ, Jörg Haider, für Entsetzen sorgen. In einer bis dahin und auch danach einzigartigen konzertierten Aktion beschloss die EU als Konsequenz Sanktionen gegen Österreich, die von den damals 14 übrigen EU-Staaten als bilaterale Maßnahmen durchgeführt wurden und vor allem

110 Vgl. dazu Die Zeit vom 03.10.2005 unter http://www.zeit.de/online/2005/40/dresden_danach (15.05.2013).

111 Vgl. zu den Ereignissen nach der Wahl 1999 und den Folgen für Österreich Die Presse vom 10.12.2009 unter http://diepresse.com/home/jahrzehnt/526180/Die-Wnde_BlauSchwarz-regiert-Oesterreich (20.05.2013). Der Bundespräsident verweigerte die Ernennung zweier von der FPÖ vorgeschlagener Minister, was ihm nach österreichischem Verfassungsrecht freisteht.

112 Vgl. Spiegel online vom 27.05.2002 unter <http://spiegel.de/politik/deutschland/streit-ueber-rechtspopulismus-haider-gratuliert-moellemann-a-198067.html/> (15.05.2013).

den Boykott politischer Kontakte mit Repräsentanten der „schwarz-blauen“ Regierung betraf.¹¹³ Der diplomatische Boykott eines befreundeten Staates wegen der demokratisch legitimierten Regierungsbeteiligung einer nicht verbotenen Partei zeigt, dass Regierungsoptionen nicht nur durch die Wahlarithmetik, sondern auch von der politischen Durchsetzbarkeit einer bestimmten Koalition bestimmt werden. In Deutschland gilt es trotz einiger Lockerungsübungen wie etwa informeller Gespräche zumindest vorläufig bis 2017 auf Bundesebene als Tabu, mit der Linken zu koalieren, was es für die SPD erheblich erschwert, den Bundeskanzler zu stellen. Aktuelle Stellungnahmen der Partei Die Linke zu krisenhaften außenpolitischen Entwicklungen um die Ukraine lassen ein solches Bündnis aber immer unwahrscheinlicher werden. Mit Hilfe der Linken hätte beispielsweise Gerhard Schröder schon 2005 über die Kanzlermehrheit verfügt.¹¹⁴

Festhalten lässt sich als begriffsbildendes Element der „Großen Koalition“ somit nur, dass es sich um Zusammenschlüsse von Parteien etwa gleicher Größe handelt; nicht notwendig lässt sich daraus ableiten, dass es keine größeren Parteien gibt oder die Koalitionspartner de facto eine Mehrheit haben. In Deutschland werden als „groß“ nur Koalitionen zwischen „rot“ und „schwarz“ verstanden, auch wenn es rechnerisch „größere“ Konstellationen der Koalitionsbildung, somit solche mit noch breiterer Mehrheit gäbe.

113 Vgl. Der Standard vom 21.01.2010 unter <http://derstandard.at/1263705581215/EU-Sanktionen-Als-Oesterreich-der-Buhmann-der-EU-war> (15.05.2013).

114 Diese Beteuerungen der SPD vor jeder Bundestagswahl bis 2013 sind längst fester Bestandteil des Vorwahlkampfes gewesen; vgl. dazu: Die Welt vom 01.07.2013.

2.1.2 Das Regierungsmodell „Große Koalition“

2.1.2.1 Überblick über koalitionstheoretische Ansätze

Die Erforschung von Koalitionen durch die Politikwissenschaft wird auch auf das Werk „The theory of political coalitions“ von Riker aus dem Jahr 1962 zurückgeführt, der in Fortführung früherer Ansätze von Neumann und Morgenstern einen spieltheoretischen Ansatz verfolgte.¹¹⁵ Die koalitionstheoretischen Ansätze sind jedoch auf Große Koalitionen zum Teil gerade nicht anwendbar, da diese zur Bildung kleiner Koalitionen teilweise geradezu seitenverkehrten Ansätzen folgen. Heute lassen sich im politikwissenschaftlichen Schrifttum verschiedene grundsätzliche Grundpositionen für Koalitionsbildungen finden. Während in Deutschland auf Bundesebene Große Koalitionen seit der Gründung der Bundesrepublik bisher nur dreimal gebildet wurden, stellte diese Option etwa in Österreich den Normalfall der Regierungsbildung dar; im letzten Fall, in dem dies nicht gelang, führte dies zu den erörterten dramatischen Folgen der internationalen Isolation und inneren Zerrissenheit des Landes.¹¹⁶ Ein Blick auf Österreich eignet sich daher zur Illustration einiger Charakteristika einer Großen Koalition. Im Grundsatz werden koalitionstheoretisch beispielsweise nachfolgende Koalitionsmodelle beschrieben, wobei darauf hinzuweisen ist, dass aus den schon dargelegten Gründen lediglich einige zentrale Konzepte vorgestellt werden können.¹¹⁷

2.1.2.2 Minimum winning coalitions

Die erste Definition bezieht sich auf „minimum winning coalitions“, die einem von Riker konzipierten Modell entsprechen. Minimum winning ist eine Koalition, die „zusammen die geringstmögliche Parlamentsmehrheit“¹¹⁸ darstellt. Die minimale Mehrheit bezeichnet somit die Zahl von Mitgliedern der Koalitionsregierung, die stets um eins größer ist als die Zahl, die dazu führen würde, dass die Koalitionsregierung keine Mehrheit mehr hat. Dies bedeutet bei anderer Be-

¹¹⁵ Riker, William (1962), „The theory of political coalitions“.

¹¹⁶ Vgl. Pelinka, A. (2009), Das politische System Österreichs, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, S. 615 f.

¹¹⁷ Ausführlich zu Koalitionsmodellen Müller in Helms, L. (2004), S. 268 ff.

¹¹⁸ Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 269.

trachtung, dass jedes einzelne Mitglied von Koalitionsregierungen erforderlich ist, um die Koalition zu bilden und aufrechtzuerhalten.¹¹⁹ In der Praxis führt eine derartige Konstellation dazu, dass die Anzahl der Ämter und damit der Einfluss, der mit der Koalitionsmehrheit verbunden ist, eher gering sind. Riker ging davon aus, dass die zu verteilende Macht ungeachtet des Koalitionsmodells eine konstante Größe bildet, sodass Koalitionsregierungen von selbst danach trachten würden, die Zahl ihrer Mitglieder möglichst gering zu halten, um für jedes einzelne Mitglied einen möglichst hohen Anteil an der zu verteilenden Macht zu erhalten.¹²⁰ Aus Sicht des einzelnen Mitglieds der Koalitionsregierung dient dieses Modell somit der Maximierung individueller Macht, sodass die Konzeption auch als ämterorientierte Theorie verstanden wird.¹²¹ Ein konzeptionelles Problem dieser Theorie liegt jedoch darin, dass sie zwar eine Vielzahl denkbarer Koalitionen vorhersagen kann, ohne jedoch eine brauchbare Präzision zu erlangen, sodass das Konzept für Wahlstrategien kaum praktischen Nutzen bringt.¹²²

Große Koalitionen widersprechen dem Begriff der minimal winning coalition schon auf den ersten Blick und können auch nicht auf Ämtermaximierung gerichtet sein, wenn die zur Verfügung stehende Macht, in der Praxis ausgedrückt durch die zur Verfügung stehenden Machtpositionen, in der Regel auch mehr oder minder paritätisch geteilt wird. Aus Sicht der größeren Parteien ist dies im Vergleich zur Koalition mit einer kleineren Partei mit einer Ämterminimierung gleichzusetzen, da die Macht in kleinen Koalitionen in der Regel in etwa nach dem Verhältnis der Stimmenanteile verteilt wird, wobei einzelne Positionen meist aus Tradition höher bewertet werden als andere.¹²³ So ist es in Deutschland, ohne dass dafür auf den ersten Blick ein sachlicher Grund erkennbar wäre, üblich, dass bei einer Koalition auf Bundesebene ein Regierungsmitglied des kleineren Koalitionspartners meist das Auswärtige Amt erhält. Außenminister waren daher etwa Willy Brandt, Josef Fischer oder Frank-Walter Steinmeier;

119 Vgl. Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 269.

120 Vgl. Nohlen, Dieter (2009), Wahlrecht und Parteiensystem, S. 28 ff.

121 Vgl. Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 269.

122 Vgl. Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 269.

123 Vgl. Nohlen, Dieter (2009), Wahlrecht und Parteiensystem, S. 29.

in der zu Ende gegangenen kleinen Koalition war es der frühere Vorsitzende des kleineren Koalitionspartners FDP, Guido Westerwelle. Die beiden erstgenannten Außenminister sprechen zudem für eine weitere ungeschriebene Gesetzmäßigkeit der Koalitionspolitik, wonach sich die Inhaber des prestige- und damit wählerwirksamen Amtes des Außenministers aus dem Tagesgeschäft weitgehend heraushalten. Fischer wie der spätere Westerwelle haben sich in ihrer Funktion als Außenminister zudem zunehmend ihrer früheren polarisierenden Rhetorik enthalten. Dies spricht dafür, dass die Betrauung eines den Koalitionsfrieden womöglich durch mangelnde Koalitionsdisziplin störenden Politikers der nicht den Kanzler stellenden Koalitionspartei zu dessen Neutralisierung führt und damit im folgenden Wahlkampf eher dem Interesse der Kanzlerpartei dient.

2.1.2.3 Koalitionen mit minimaler Parteienanzahl

Ein anderes Verständnis von „minimal winning coalitions“ bezieht sich auf Koalitionen, die aus der „kleinstmöglichen Anzahl von Parteien gebildet werden“¹²⁴. Dieser Ansatz beruht auf der Überlegung, dass jede weitere Partei, die in die Regierungskoalition integriert ist, ohne dass dies zwingend erforderlich wäre, die Interaktionen in der Koalition, damit das Erzielen von zum Machterhalt erforderlichen Kompromissen und so die Politik der Koalition insgesamt erschwert. Das Gegenstück dieses Verständnisses wären Koalitionsbildungen aus drei Parteien, obwohl zwei Parteien für eine Parlamentsmehrheit ausreichen würden. Die Bildung einer Koalition mit der geringsten dazu erforderlichen Anzahl von Parteien und damit auch der geringsten Anzahl der bei Ausübung der Regierungstätigkeit in der Koalitionsregierung zu betrachtenden unterschiedlichen ideologischen Ansätze führt dazu, dass diese Theorie unter die policy-bezogenen Ansätze der Koalitionstheorien subsumiert wird. Anders als bei ämterbezogenen Modellen zielen die Koalitionspartner nach diesem Ansatz nicht auf Maximierung von Macht als Ziel der Koalitionsbildung, sondern auf die Minimierung von Konflikten, die aus ideologischen Gegensätzen der Koalitionspartner resultieren. Eine Koalitionsbildung aus mehr Parteien, als notwendig sind, ist nach dem koalitionstheoretischen Verständnis der Policy-Theorie nur dann sinnvoll,

124 Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 270.

wenn diese Parteien die geringsten programmatischen Unterschiede aufweisen. Für das Schicksal der Koalitionen wesentliches Kriterium und damit Kriterium für ihre Regierungsfähigkeit ist nach einer dazu vertretenen Auffassung neben der jeweils erforderlichen Parlamentsmehrheit allgemein die Annahme einer möglichst geringen Differenz der programmatischen Ansätze der Koalitionsparteien, sodass im Umkehrschluss eine große ideologische Bandbreite der Koalitionsparteien die Kompromissfähigkeit erheblich einschränken würde.¹²⁵ Nach Nohlen können daher Große Koalitionen „als Abweichung vom theoretischen Normalfall“ verstanden werden, wobei dieser „Normalfall“ in der naheliegenden Konstellation besteht, dass nur Parteien mit möglichst weitgehenden programmatischen Übereinstimmungen als Koalitionspartner in Betracht kommen.¹²⁶ Dass dieser Ansatz einem Blick in die Praxis nicht zwingend standhält, zeigt eine Vielzahl von schwarz-grünen Koalitionen auf kommunaler Ebene; auf Bundesebene ist diese Konstellation nach den gegen Ende 2013 negativ verlaufenen Sondierungsgesprächen noch Planspiel.¹²⁷

Die angesprochenen Ansätze entsprechen etwa der „minimal connect winning theory“ oder der vergleichbaren „closed minimal range-Theorie“.¹²⁸ Axelrod beschrieb 1970 in seiner „Conflict of interest“-Theorie¹²⁹, dass geringe ideologische Gegensätze wesentliches Kriterium einer Koalition und wesentliches Motiv der Koalitionsbildung seien. Minimal connect winning ist eine Koalition demnach dann, wenn sie die Mehrheit hat und die Bandbreite der vertretenen politischen Positionen nicht über die Bandbreite unterschiedlicher Positionen hinausgeht, die in jeder anderen denkbaren Mehrheit zu erwarten sind. Fällt eine der Koalitionsparteien aus, entfällt damit nach der minimal winning theory die Mehrheit und/oder nach dem Conflict of interest-Ansatz die politische Nähe der Koalitionsparteien. Nach Müller gilt diese Theorie im Vergleich zu anderen koalitions-

125 Vgl. Petring, Alexander (2009), WZB- Mitteilungen Nr. 124.

126 Vgl. Nohlen, Dieter (2009), Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Parteiensysteme, S. 33.

127 Vgl. ausführlich dazu Themenseite Schwarz-Grün, Die Welt vom 06.01.2013 unter <http://www.welt.de/themen/schwarz-gruene-koalition/> (15.05.2013).

128 Vgl. Müller in Helms, L. (2004), Theorie und Regierungslehre, S. 275

129 Vgl. ausführlich Axelrod, Robert (1970), Conflict of interest.

theoretischen Ansätzen im Hinblick auf die prognostische Eignung als bewährt.¹³⁰ In der deutschen Praxis spielten diese Erwartungen zumindest auf Bundesebene bisher keine Rolle, da Koalitionen mit mehr als zwei Koalitionspartnern bisher nicht gebildet wurden. Auch auf Landesebene ist keine besondere Relevanz der Theorie erkennen, da der Wegfall eines Koalitionspartners in Dreierkoalitionen in der Regel zu Neuwahlen führt, wie dies zuletzt im Saarland der Fall war. Ein nahtloser Übergang von einer Dreierkoalition zu einer Zweierkoalition oder die Fortsetzung einer früheren Koalition als Minderheitsregierung wäre, ungeachtet der in der Regel fehlenden rechnerischen Mehrheit bzw. unsicheren politischen Unterstützung einer nicht an der Koalition teilnehmenden Partei, im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Regierung angreifbar.¹³¹

2.1.2.4 *Geschäftsführende Regierungen*

In der Praxis wurden daher nach dem Wegbrechen eines Koalitionspartners bis zur Bildung einer neuen Koalition für einen kurzen Zeitraum Minderheitsregierungen gebildet, die jedoch nur als geschäftsführende Regierungen agierten. Diese haben die Funktion, nach dem Kontinuitätsprinzip einen Zustand der Regierungslosigkeit zu verhindern und die Fortsetzung der notwendigen Regierungsgeschäfte zu ermöglichen. Auf Bundesebene ist nach Art. 69 Abs. 3 GG der Bundeskanzler auf Ersuchen des Bundespräsidenten verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers fortzuführen; Entsprechendes gilt auf Ersuchen des Präsidenten oder des Bundeskanzlers für die Bundesminister.¹³² Demokratisch legitimiert sind diese Regierungen allenfalls mit Blick auf die ordnungsgemäße Regierung, aus der sie hervorgehen. Einige Bundesländer sehen daher auch eine Einschränkung der Befugnisse dieser Regierungen auf die Führung der „laufenden Geschäfte“ vor wie etwa Art. 113 Abs. 3 der hessischen Verfassung. Auf Bundesebene ist die Kompetenz der geschäftsführenden Regierung nach herrschender Ansicht nicht eingeschränkt.¹³³ Auch eine zeitliche Begrenzung besteht für eine geschäftsführende Regierung im Grund-

130 Vgl. Müller in Helms, L. (2004), Theorie und Regierungslehre, S. 275.

131 Vgl. Strohmeier, Gerd (2009), Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene, S. 266.

132 Vgl. Groß, Wolfgang (1982), Zur geschäftsführenden Regierung DÖV 1982, 1008 - 1019.

satz nicht. Es obliegt dem Parlament durch Einsetzung einer Regierung und Wahl eines neuen Regierungschefs die durch eine geschäftsführende Regierung ausgefüllte Übergangszeit zu minimieren.¹³⁴ Tut es dies nicht, kommt es beispielsweise nach der Verfassung des Landes Baden-Württemberg gem. Art. 47 nach drei Monaten zur automatischen Parlamentsauflösung; in anderen Bundesländern wie Hessen besteht ein Selbstaufhebungsrecht des Parlaments. Auf Bundesebene sieht das Grundgesetz weder die eine noch die andere Option vor.

2.1.2.5 *Die Theorie der Nutzenmaximierung*

Eine andere Theorie setzt nicht am gemeinsamen inhaltlichen Nenner der Koalitionsparteien an, sondern an der mit einer bestimmten Koalitionsbildung für sie verbundenen Nutzenmaximierung. Müller versteht Nutzen insofern als Entsprechung zwischen dem in der Regierungsbildung realisierten Programm der Parteien und der Regierung selbst. Je umfassender die Deckungsgleichheit zwischen den Zielen der Parteien und denen der Regierung sei, desto mehr profitiere die Partei davon, da dadurch innerparteiliche Konflikte vermieden würden. Weiter beurteilt Müller die Prämissen dieser Theorie als weniger realitätsnah.¹³⁵ Andere koalitionstheoretische Ansätze fokussieren nicht die Prognose, welche Koalitionen zu einem bestimmten Zeitpunkt gebildet werden, sondern richten ihr Augenmerk darauf, welche Parteien eine Koalitionsregierung bilden. Die Ansätze gehen im Ergebnis davon aus, dass eine Partei mit einem möglichst gemäßigten, breit abgesicherten Programm mit höherer Wahrscheinlichkeit an einer Koalitionsvereinbarung beteiligt ist als eine Partei, die darüber nicht verfügt.¹³⁶ Ob zur Absicherung dieser Erkenntnisse eine Koalitionstheorie erforderlich ist, mag jedoch bezweifelt werden. Dass Kompromissfähigkeit ein entscheidendes Kriterium dafür ist, dass eine Partei für eine Koalition geeignet ist und von anderen Parteien so wahrgenommen wird, liegt nach der hier vertre-

133 Ausführlich dazu Dreher, Eduard, Geschäftsführende Regierungen, NJW 1982, 2807 - 2808.

134 Groß, W. (1982), Zur geschäftsführenden Regierung DÖV 1982, 1008 - 1019.

135 Vgl. Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 276.

136 Vgl. Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 276.

tenen Auffassung auf der Hand. Ein Negativbeispiel hierfür bietet die Partei Die Linke in ihrer Verfassung im Jahr 2014 .

2.1.2.6 Theoretische Bedenken gegen minimal winning coalitions

Koalitionstheorien finden in der Praxis unter zumindest drei Gesichtspunkten oft keine Entsprechung:

- Minderheitsregierungen entsprechen nicht dem Kriterium „winning“, sind aber in der Praxis der Regierungsbildung in zahlreichen Staaten außerordentlich häufig und kommen insgesamt auf einen erheblichen Anteil von Regierungszeiten insgesamt.¹³⁷
- Oversized coalitions wie die angesprochenen Konstellationen, die aus mehr Parteien bestehen, als zur Regierungsbildung erforderlich wäre, und im Extremfall bis zu einer Allparteienkoalition reichen.
- Koalitionen mit einer breiteren parlamentarischen Basis als erforderlich, bei denen zwar nur die minimal notwendige Zahl der Parteien kooperiert, diese aber über mehr Abgeordnete verfügen als erforderlich. Bei Großen Koalitionen auf Bundesebene in Deutschland ist dies – derzeit noch – dann die Regel, wenn entsprechend dem deutschen Begriffsverständnis einer Großen Koalition CDU/CSU und SPD koalieren.

Riker selbst hat darauf hingewiesen, dass Abweichungen vom Minimum im Grunde auf unzureichender Information beruhen. Keiner der Akteure könne wissen, ob bei einer tatsächlich nur auf dem Minimum der erforderlichen Parlamentarier beruhenden Koalition auch tatsächlich alle Parlamentarier im Sinne der Koalition abstimmen bzw. überhaupt - in der politischen Praxis des Parlamentarismus von besonderer Bedeutung - bei einer Abstimmung erscheinen. So spielte im Jahr 1966 bei den Koalitionsabwägungen der SPD die Tatsache eine erhebliche Rolle, dass eine Koalition der SPD mit der FDP insgesamt nur zu einer Mehrheit von rechnerisch sechs Stimmen geführt hätte. Da der Fraktionsvorsitzende der SPD, Fritz Erler, wie auch wenige andere Parlamentarier aus SPD

¹³⁷ Vgl. Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 271.

und auch FDP zu diesem Zeitpunkt bereits schwer erkrankt waren¹³⁸ und mit ihrem Erscheinen im Bundestag nicht gerechnet werden konnte, wäre die Mehrheit einer sozialliberalen Koalition bis zum Jahr 1969 nur von drei Stimmen abhängig gewesen¹³⁹, mit deren Verlust ständig gerechnet werden musste. In jüngerer Zeit sorgte Andrea Ypsilanti von der SPD in Hessen mit ihrem Vorhaben, sich mithilfe der Linken zur Ministerpräsidentin wählen und ihre Minderheitsregierung mit den Grünen tolerieren zu lassen, für Aufsehen.¹⁴⁰ In einem ersten Versuch hatte eine Abgeordnete der SPD erklärt, die Zusammenarbeit mit den Linken aus Gewissensgründen nicht mittragen zu können. In diesem Fall hätte Ypsilanti noch über genau die zu ihrer Wahl zur Ministerpräsidentin nötige Stimmzahl von 56 verfügen können. Als aber drei weitere Abgeordnete der SPD erklärten, Ypsilanti wegen ihrer beabsichtigten Zusammenarbeit mit der Linkspartei nicht zu wählen, musste diese von ihrem Vorhaben ablassen.¹⁴¹

Die durch geringe Mehrheiten bedingten Unwägbarkeiten haben zur Bildung des Begriffs der Working Majority geführt, d.h. eine Regierung kann über die rechnerisch minimale Mehrheit hinaus auch in der politischen Alltagsarbeit eine effektive Koalition bilden. Denn nicht nur bei der Bildung einer Regierung, sondern in weit größerem Ausmaß bei der täglichen politischen Arbeit sind Mehrheiten erforderlich, die den gesundheits- oder anderweitig bedingten Ausfall einzelner Abgeordneter kompensieren können. Dies betrifft vor allem abweichend abstimmende Abgeordnete, deren Macht gegenüber der Mehrheit in dem Maße sinkt, als ausreichend Abgeordnete zur Durchsetzung der Mehrheitsvorhaben zur Verfügung stehen. Helms weist jedoch darauf hin, dass trotz seiner grundsätzlichen Zustimmung zu diesem Ansatz sich eine Erweiterung des Konzepts

138 Neben Fritz Erler der SPD-Abgeordnete Peter Blachstein sowie der FDP-MdB Hans Lenz; vgl. dazu Der Spiegel Nr. 47/1966.

139 Bei der Bundestagswahl 1965 hatte die CDU 202 Sitze errungen, die SPD 196 und die FDP 49.

140 Vgl. Becker, Hessische Verhältnisse – Die gescheiterte Regierungsbildung von Andrea Ypsilanti (2001) unter http://www.regierungsforschung.de/data/091111_regierungsforschung.de_becker_case_ypsilanti.pdf; abgerufen am 15.05.2015.

141 Ausführlich dazu auch Reuters Deutschland vom 3. November 2008 unter <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEBEE4A20D020081103>; abgerufen am 15.05.2008.

der minimal winning coalition durch den Ansatz der working majority kaum präzise darstellen lasse.¹⁴² Abweichungen vom theoretischen Konzept bestehen auch dann, wenn etwa Verfassungsbestimmungen das Erfordernis größerer Mehrheiten als 50 % plus einem Abgeordneten voraussetzen. Dies gilt in Deutschland etwa gemäß Art. 115a GG für die Feststellung des Verteidigungsfalls; eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit, bei der es nicht auf zwei Drittel der abgegebenen Stimmen, sondern zwei Drittel der dem Verfassungsorgan, etwa dem Bundestag, angehörig Mitglieder ankommt, ist für gem. Art. 79 Abs. 1 nur durch ein Parlamentsgesetz zulässige Grundgesetzänderungen gem. Art. 79 Abs. 2 GG erforderlich. Auch auf Landesebene ist in der Regel eine Zweidrittelmehrheit für Änderungen der Landesverfassung erforderlich.¹⁴³

Unter einem anderen Gesichtspunkt ergeben sich Abweichungen vom Konzept der minimal winning coalition in der Praxis auch dann, wenn einzelne Parteien einer Koalition einen anderen Koalitionspartner für unsicher halten und damit rechnen, dass dieser die Koalition bald verlassen könnte. Auch in diesen Fällen werden Parteien, falls möglich, bestrebt sein, über Ersatzoptionen zu verfügen bzw. sich zumindest Brücken offen zu halten, die den eigenen Machterhalt auch bei Wegfall des Koalitionspartners ermöglichen.¹⁴⁴

2.1.2.7 Praktische Umsetzung der Koalitionstheorien

In der Praxis mögen Polity Theories insofern überwiegend zutreffen, dass im Grundsatz Parteien vermutlich versuchen, sich Koalitionspartner zu suchen, zu denen eine möglichst geringe ideologische Diskrepanz besteht, wobei die meisten Parteien zwischenzeitlich doch eine sehr weitgehende Flexibilität im Hinblick auf die Auswahl ihrer Koalitionspartner zeigen. Die SPD beispielsweise koalitiert derzeit auf Landesebene mit allen im Bundestag vertretenen Parteien bis auf die FDP, die CDU hat im Saarland immerhin das Experiment einer schwarz-grün-gelben Koalition versucht. Die Wahl eines ideologisch nahestehenden Ko-

142 Vgl. Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 271.

143 Vgl. ausführlich dazu Masing, Johannes (2005), Zwischen Kontinuität und Diskontinuität: die Verfassungsänderung, Der Staat 44 (2005), S. 1 ff.

144 Vgl. Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 271.

alitionspartners begegnet daher in der Praxis auch den „Sachzwängen der Politik“ oder auch persönlichen Animositäten, die entscheidenden und von den herkömmlichen Koalitionstheorien nicht zu erfassenden Einfluss schon auf die Koalitionsbildung nehmen können.

So bestand etwa in den Jahren 1991 – 1996 sowie 2001 – 2006 in Rheinland-Pfalz eine rechnerische Mehrheit für SPD und Grüne, die trotz der anzunehmenden ideologischen Nähe der Parteien von den Ministerpräsidenten Scharping und später Beck nicht genutzt wurde; stattdessen bevorzugten die Führer der Mehrheitspartei SPD jeweils die FDP als Koalitionspartner, obwohl diese sich auf Bundesebene von 1991 bis 1996 in einer Koalition mit der CDU befand. Die FDP ihrerseits revanchierte sich 1996 trotz bundespolitischer Irritationen dadurch, dass sie weiterhin an der Koalition mit der SPD festhielt, obwohl zwischenzeitlich auch die rechnerische Möglichkeit der Koalition mit der ihr ideologisch im Grunde näher stehenden CDU bestanden hätte. In Bremen bevorzugte Bürgermeister H. Scherf 1995, 1999 und 2003 eine Koalition mit der CDU, obwohl auch die Grünen rechnerisch als Koalitionspartner zur Verfügung gestanden hätten.¹⁴⁵ Zuletzt entschied sich in Berlin Bürgermeister Wowereit von der SPD für eine Große Koalition, obwohl rechnerisch eine, wenn auch knappe Mehrheit für eine rot-grüne Koalition bestanden hätte.¹⁴⁶ Auf Bundesebene zeigte sich die SPD im Jahr 2005 nach Wegfall der rechnerischen Option einer Koalition mit den Grünen rasch zu einer Großen Koalition bereit, ohne unüberbrückbare ideologische Unverträglichkeiten expressis verbis zu formulieren.

Aus den angeführten Beispielen kann geschlossen werden, dass auch Koalitionen zwischen ideologisch ferner stehenden Parteien durchaus auch über längere Zeit funktionsfähig sein können, da den Beteiligten die Positionen des jeweils anderen als Abgrenzung des Machbaren bekannt sind. Des Weiteren folgt daraus, dass als „natürlich“ angesehene Koalitionen wie zwischen SPD und Grünen durchaus im Detail zu erheblichen Differenzen führen können, wenn aus ei-

¹⁴⁵ Ausführlich zur rot-grünen Zusammenarbeit Geyer/Kurbjuweit/Schnibben (2005), Operation Rot-Grün. Geschichte eines politischen Abenteuers.

¹⁴⁶ Vgl. Der Spiegel, Berlin-Wahl 2011 unter http://www.spiegel.de/thema/abgeordnetenhauswahl_berlin_2011/ (16.05.2011).

nem vergleichbaren ideologischen Ansatz heraus eine Sachfrage vollkommen anders beantwortet wird oder die persönlichen Beziehungen zwischen den Akteuren nicht tragfähig erscheinen. Diese sind allerdings wandelbar, wie das Schicksal der ersten rot-grünen Koalition auf Landesebene überhaupt zeigt. Holger Börner von der SPD wollte den Grünen 1985 zunächst mit den oft zitierten Dachlatten zu Leibe rücken, bis er sie als Koalitionspartner benötigte und sich durchaus aus Überzeugung an der Regierungsbildung beteiligte.¹⁴⁷ Nach zwei Jahren waren die ideologischen Gegensätze zwischen SPD und Grünen aber zu groß geworden; die Koalition scheiterte am Streit um den von den Grünen kategorisch abgelehnten Ausbau des Flughafens Frankfurt.¹⁴⁸

Nach sieben Jahren Regierungszeit ist im Jahr 2005 die rot-grüne Koalition auf Bundesebene, nachdem sie ihre Regierungsfähigkeit eingebüßt hatte, auch „in Auseinandersetzungen über eine Vielzahl von Sachfragen“ zerbrochen; und womöglich auch am jeweils starken Sendungsbewusstsein der beiden Parteivorsitzenden Schröder und Fischer, obwohl die ideologischen Differenzen zu Beginn der Zusammenarbeit gering erschienen. Nach weiterer Beurteilung des Spiegel ist die rot-grüne Koalition „in der Wirklichkeit“ zerrieben worden¹⁴⁹, so dass die connect winning theory auch insofern in der Praxis insgesamt als widerlegt gelten darf. Ein weiteres Beispiel für die erheblichen Differenzen zwischen den im Grundsatz ideologisch nicht weit voneinander entfernt verorteten Parteien SPD und Grüne ist die seit 2011 in Baden-Württemberg bestehende grün-rote Koalition unter grüner Führung, die ihre typischen Reibungspunkte an einem Bahnprojek fand. Das widerspricht im Grundsatz der ideologischen Ausrichtung beider Parteien¹⁵⁰, wird aber vom überwiegenden Teil der SPD aus wirtschaftspolitischen Erwägungen unterstützt; wohl auch deshalb, weil die SPD

147 Dies behauptete jedenfalls Holger Börner, vgl. dazu Holger Börner im Gespräch mit dem Spiegel; Spiegel Nr. 45/1985, S.98 ff.

148 Vgl. Hamburger Abendblatt vom 26.02.2008 unter <http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article521395/Von-Dachlatten-und-Turnschuhen.html>; (23.05.2013).

149 Vgl. Spiegel-Online vom 21.06.2005 unter <http://www.spiegel.de/spiegel/printd40712920.html>; (21.05.2005).

150 Vgl. ausführlich dazu König, Die rot-grüne Zwickmühle, Die Zeit vom 20.04.2011 unter <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-04/rot-gruen-dilemma-stuttgart-21/seite-2;5/2013>.

ursprünglich mit Vehemenz für das Projekt eingetreten war, als der dadurch erzeugte öffentliche Widerstand in seinem Ausmaß noch nicht absehbar schien.

Neben rechnerischen Sachzwängen können Parteien aber auch durch besondere politische oder geschichtliche Herausforderungen zur weitgehenden Sicherung ihrer Regierungsmehrheit bis hin zu einer Allparteienregierung veranlasst werden, wie dies etwa in Berlin, zuletzt unter Willy Brandt über sechs Jahre von 1957 bis 1963 der Fall war. Nach Riker handelt es sich dabei um eine Reaktion auf die Systembedrohung als Ausnahmefall der Koalitionstheorie, die den Zusammenschluss aller Systemkräfte erfordert.¹⁵¹

2.1.2.8 *Die demokratische Legitimation Großer Koalitionen*

2.1.2.8.1 Einfluss der Mehrheitsverhältnisse auf Parlamentsbefugnisse

Die Große Koalition des Jahres 1966 umfasste über 90 % der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Von den 496 Abgeordneten im Parlament gehörten lediglich die 49 Abgeordneten der FDP nicht der Regierungskoalition an und bildeten eine denkbar kleine Opposition. Im Vergleich dazu konnte sich die Große Koalition zwischen CDU und SPD aus dem Jahr 2005 nur auf 73 % der Abgeordneten stützen.¹⁵² Ursache dafür ist insbesondere, dass sich das 1966 noch vorherrschende Dreiparteiensystem zu einem Fünfparteiensystem gewandelt hatte und sowohl die Grünen als auch Die Linke 2005 in den Bundestag eingezogen sind. Dies ändert jedoch nichts daran, dass weder die 1966 noch die 2005 gebildete Große Koalition wesentlichen Ansätzen der Koalitionstheorien entsprechen würde, was schon konzeptionell ausgeschlossen ist, da Große Koalitionen, wie erörtert, typischerweise maximale und nicht minimale Vereinigungen darstellen. In welchem Ausmaß die legislative Funktion durch die breite Mehrheit der betrachteten Regierungszeit 1966 – 1969 erleichtert und in welchem Ausmaß politische Auseinandersetzungen dennoch im Bundestag ausgetragen wurden, ist in der vorliegenden Arbeit zu beleuchten.

151 Vgl. Müller in Helms, L., Theorie und Regierungslehre (2004), S. 276.

152 Vgl. Petring, Alexander (2009), WZB-Mitteilungen Nr. 124.

In einem wesentlichen Punkt unterscheiden sich die politische Potenz der Großen Koalitionen der Jahre 1966 und 2005 erheblich: Gemäß Art. 93 Abs. 1 S. 2 GG erfordert ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle einen Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder zumindest eines Viertels der Abgeordneten des Deutschen Bundestages¹⁵³. Diese Regelung der Antragsberechtigung ist abschließend, sodass eine verfassungsgerichtliche Kontrolle von Rechtsetzungsakten der Großen Koalition durch die verbleibende Opposition im Parlament dann nicht möglich ist, wenn diese weniger als 25 % der Abgeordneten stellt.¹⁵⁴ Dies erklärt auch, warum die Große Koalition von 1966 nicht nur die angesprochene hohe Zahl von Verfassungsänderungen durchsetzen konnte, sondern auch nicht mit Normenkontrollanträgen aus der Opposition konfrontiert war. Bedenkt man, dass in Deutschland traditionell und zunehmend wesentliche politische Auseinandersetzungen auch vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen werden, wie etwa zuletzt mehrfach die Frage der „Euro-Rettung“, zeigt sich auf den ersten Blick, dass breit aufgestellte Koalitionen, wie es die von Kanzler Kiesinger geführte Große Koalition des Jahres 1966 war, fast zwangsläufig zu einem Demokratieverlust führen müssen.

2.1.2.8.2 Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen

Entsprechend ergeben sich auch aus weitere Konsequenzen beim Vorhandensein einer vergleichsweise kleinen Opposition. So setzt auch die zwingende Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Art 44 Abs. 1 GG voraus, dass ein Viertel der Mitglieder des Bundestages einen entsprechenden Antrag stellt.¹⁵⁵ Das Untersuchungsrecht des Bundestages ermöglicht es, unabhängig von anderen Verfassungsorganen und mit hoheitlichen Mitteln alle nach Beur-

153 Durch das 53. Änderungsgesetz zum Grundgesetz, das 01.12.2009 mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages in Kraft getreten ist, wurde die Antragsberechtigung des Bundestagsabgeordneten von einem Drittel auf ein Viertel der Mitglieder des Bundestages reduziert; 1966 wäre somit noch ein Drittel der Bundestagsmitglieder für die Antragsberechtigung erforderlich gewesen. Dies spielt allerdings keine Rolle, da die FDP als einzige Oppositionspartei weder das eine noch das andere Quorum erfüllte.

154 Sachs/Sturm/Detterbeck GG Art. 93 Rn. 54; vgl. auch BVerfGE 83, 37, 49 f. und NJW 1991, S. 162.

155 Kretschmer, Gerald(2008), in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz (Begr.); Hofmann, Hans; Hopfauf (Hrsg.), Axel, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage, Kommentierung zu Art. 44 und Art. 39.

teilung der Antragsteller aufklärungsbedürftigen Sachverhalte zu untersuchen,¹⁵⁶ und ist ein wesentliches parlamentarisches und damit demokratisches Recht¹⁵⁷. Der Untersuchungsausschuss ist konzeptionell ein entscheidendes Instrument für die Opposition, da die parlamentarische Minderheit an der Untersuchung in gleicher Weise mitwirkt wie die Mehrheit, und insbesondere durch das Recht, ein Minderheitenvotum abzugeben, nicht übergangen werden kann.¹⁵⁸

Begrenzt sind die Kompetenzen von Untersuchungsausschüssen durch den Grundsatz der Gewaltenteilung, der es etwa verbietet, dass Untersuchungsausschüsse in den Kernbereich der Exekutive eingreifen und so eine entscheidungsbegleitende Kontrolle ausüben.¹⁵⁹ Anders als das Bundesverfassungsgericht kann ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss der Regierung somit keine Handlungsanweisungen erteilen und Entscheidungen beeinflussen oder das Untersuchungsrecht als Anlass dafür nehmen, Einblicke in den geschützten Kernbereich der Entscheidungsfindung der Regierung zu erlangen. Gefordert werden kann jedoch die Begründung bereits abgeschlossener Vorgänge durch die Regierung, soweit diese den Untersuchungsauftrag des Ausschusses betreffen. Insofern trifft die Bundesregierung eine besondere Begründungs- und Darlegungspflicht gegenüber dem Untersuchungsausschuss¹⁶⁰. Dadurch trägt dieser zur Transparenz der Entscheidungsfindung der Regierung bei, ohne auf diese einwirken zu können. Keine verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz bestehen jedoch, wenn der Untersuchungsausschuss seine Untersuchungstätigkeit parallel zu einem nicht abgeschlossenen Gerichts- oder Ermittlungsverfahren ausübt. Parlamentarische Untersuchung und gerichtliche Überprüfung folgen zwei grundlegend unterschiedlichen Ansätzen, die sich gegenseitig nicht bedingen oder ausschließen. Obwohl in der Regel Überschneidungen auftreten, wenn etwa der Untersuchungsausschuss strafrechtlich relevante Feststellungen trifft, zielt ein gerichtliches Ver-

156 Glauben, Paul Lars/ Bocker, Lars (2004), Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern.

157 BVerfG NJW 1984, 2271, 2273.

158 Vgl. Engels, Dieter (1991), Parlamentarische Untersuchungsausschüsse.

159 BVerfG NVwZ 2009, 1353, 1356.

160 BVerfG NVwZ 2009, 1353, 1356.

fahren in der Regel auf ein Urteil darüber, ob Vorschriften des einfachen Rechts eingehalten wurden, während ein Untersuchungsausschuss in Wahrnehmung parlamentarischer Rechte die politische Verantwortung untersucht.¹⁶¹

2.1.2.8.3 Untersuchungsausschüsse zur Zeit der Regierung Kiesinger

In der politischen Konstellation der Jahre 1966 – 1969 ist auf den ersten Blick nicht anzunehmen, dass sich insgesamt 33 % der Mitglieder des Bundestages und somit mehr als 20 % gegen die von der eigenen Partei womöglich abgelehnte Einsetzung des Ausschusses stellten, sodass die Durchführung eines Untersuchungsausschusses gegen den Willen der Regierung nicht in Betracht kam. Ausgeschlossen ist die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses jedoch auch bei Mehrheitskonstellationen wie in der Wahlperiode 1966 – 1969 nicht, vor allem wenn sich die aufzuklärenden Vorgänge auf nicht in die jeweilige Wahlperiode fallende Vorgänge beziehen, keine der Koalitionsparteien in einem von ihr für bedrohlich gehaltenen Maße betroffen ist, die Zustimmung einzelner Abgeordneter einer Partei der Großen Koalition auch der anderen Partei kommuniziert werden kann und insbesondere eine Verweigerung der Einsetzung des Ausschusses medial gegen eine oder beide Parteien der Großen Koalition verwendet würde. So wurde auch zur Zeit der Großen Koalition unter Kiesinger auf Antrag der einzigen Oppositionspartei FDP ein Untersuchungsausschuss eingerichtet, der zwar auch die Verwicklungen der CDU in einen Beschaffungsskandal zur Zeit der Gründung der Bundeswehr behandelt hat¹⁶², sich aber im Wesentlichen darauf beschränkte, ein Jahrzehnt zurückliegende Sachverhalte zu beleuchten.¹⁶³ Dies ändert jedoch nichts daran, dass das parlamentarische Grundrecht für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bei einer nach der nunmehrigen Formulierung des Art. 93 Abs. 1 S. 2 GG über 75 % hinausgehenden parlamentarischen Mehrheit der Abgeordneten vom Wohlwollen der Regierung abhängig ist und ein wichtiges demokratisches Kon-

¹⁶¹ Vgl. Glauben/Brockner (2011), Handbuch Untersuchungsausschuss 2011, Rn. 13 f.

¹⁶² Ausführlich dazu: Der Spiegel 47/1967.

¹⁶³ Vgl. dazu Die Zeit, Wer verschleuderte die Panzer-Millionen?, vom 24.03.1967.

trollrecht somit nur noch eingeschränkt und in Abwandlung seiner originären Kontrollintention besteht.¹⁶⁴

Im Grundsatz ist es nicht ausgeschlossen, dass auch gegen den Willen einer Koalitionspartei von den Abgeordneten der anderen Partei ein Untersuchungsausschuss gegen den Willen des Koalitionspartners beantragt wird; in diesem Fall ist jedoch davon auszugehen, dass es zur Aufkündigung der Koalition kommt. Praktisch vorstellbar wäre ein derartiges Vorgehen womöglich bei ohnehin beschlossener Neuwahl als Wahlkampfmanöver. Von diesen eher theoretischen Konstellationen abgesehen, ist somit festzustellen, dass je nach Mehrheit der Koalitionsparteien Kontrollrechte der Opposition, die einer Großen Koalition gegenübersteht, beschränkt sein können.

2.1.2.8.4 Die Einsetzung von Enquete-Kommissionen

Mit der Option der Einsetzung von Enquete-Kommissionen des Bundestages ist ein weiteres parlamentarisches Recht der Opposition beeinträchtigt, wenn diese nicht 25 % der Mitglieder des Bundestages umfasst bzw. sich nicht 25 % der Mitglieder des Bundestages auf ein derartiges Vorgehen einigen. Gem. § 65 Abs. 1 der GO des Bundestages kann dieser zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe eine Enquete-Kommission einsetzen, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist er dazu verpflichtet. Die Einsetzung einer Enquete-Kommission repräsentiert im Ergebnis das Recht des Parlaments, gesellschaftspolitisch relevante Themen zum Gegenstand gründlicher parlamentarischer Erhebungen zu machen, auch wenn die Regierung dies konkret nicht wünscht oder in der Behandlung des jeweiligen Themas keine Priorität ihrer Politik sieht.

Eine gesellschaftspolitisch als besonders bedeutend bewertete Enquete-Kommission setzte der Deutsche Bundestag im Jahr 1971 zur Zeit der sozialliberalen Koalition nach zuvor jahrelangen vergeblichen Bemühungen auf Antrag der

¹⁶⁴ Vgl. Kretzschmer, Gerald (2008), in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz (Begr.); Hofmann, Hans; Hopfauf (Hrsg.), Axel, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage, Kommentierung zu Art. 44 und Art. 39.

CDU/CSU ein. Die Kommission beschäftigte sich angesichts der zur damaligen Zeit als katastrophal bewerteten Zustände in psychiatrischen Kliniken mit der zu dieser Zeit bereits in einer breiten gesellschaftlichen Diskussion geforderten Psychiatriereform und gilt als Grundlage einer Humanisierung der deutschen Psychiatrie.¹⁶⁵ Dass die CDU nach jahrzehntelanger Regierungsverantwortung bzw. Mitverantwortung die Kommission als Oppositionspartei auf den Weg brachte, kann als Versuch verstanden werden, dem öffentlich womöglich als solches wahrgenommenen „Reformpool“ der ersten Regierung Brandt einen wahrnehmbaren eigenen Schwerpunkt der Reformtätigkeit entgegenzusetzen.¹⁶⁶

2.1.2.8.5 Regierungskontrolle durch Anfragen

Rechenschaft kann die Opposition aber auch durch Anfragen an die Bundesregierung begehren. Die Große Anfrage gemäß § 100 GO-BT ist ein wirksames Instrument der Regierungskontrolle insofern, als die Antwort der Regierung im Plenum des Bundestages debattiert werden kann. Neben der Kontrollfunktion kann die Große Anfrage jedoch auch von Mitgliedern einer Regierungspartei oder deren Parlamentsfraktion eingebracht werden, wenn der Bundesregierung oder einem Mitglied der Bundesregierung die Gelegenheit verschafft werden soll, seine Arbeit öffentlichkeitswirksam darzustellen. Eine Große Anfrage kann von einer Bundestagsfraktion oder mindestens 5 % aller Abgeordneten oder der zur Bildung einer Fraktion erforderlichen Anzahl von Abgeordneten gestellt werden, sodass diese Option auch der FDP als verbleibender Opposition in der Zeit der Regierung Kiesinger offenstand. Nachdem die Regierung die Große Anfrage schriftlich beantwortet hat, wird sie im Plenum debattiert. Schriftlich wird eine Kleine Anfrage gem. § 103 GO-BT beantwortet, die ebenfalls von so vielen Bundestagsabgeordneten gestellt werden kann wie erforderlich sind, um eine Fraktion zu bilden.¹⁶⁷ Gem. § 105 GO-BT können einzelne Mitglieder des Bundestages zudem kurze Anfragen an die Regierung richten.

¹⁶⁵ Häfner, Heinz (2001), Die Psychiatrie-Enquete, Historische Aspekte und Perspektiven, S. 95 ff.

¹⁶⁶ Ebd.

Nach dem Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999¹⁶⁸ lässt sich die Anfragetätigkeit der Parteien während einer Geschäftsperiode des Bundestages feststellen. Im Vergleich zeigt diese Statistik, dass es in der Regierungszeit der Großen Koalition zwar weniger Große Anfragen aus der Opposition gab, auch weniger Kleine Anfragen als in der Legislaturperiode davor, aber mehr als die doppelte Anzahl von Anfragen einzelner Abgeordneter.¹⁶⁹ Aktuelle Stunden wurden in der Zeit von 1966 bis 1969 mit einer Anzahl von 17 hingegen häufiger abgehalten als in der nachfolgenden, allerdings um ein Jahr verkürzten Legislaturperiode 1969 – 1972, in der dieses Instrument nur achtmal eingesetzt wurde.¹⁷⁰ Die Opposition der Jahre 1966 bis 1969 nutzte die Kontrollinstrumente des Parlaments somit vergleichsweise wenig. Rainer Barzel beurteilt die Kontrolltätigkeit des Parlaments während der Großen Koalition dennoch wie folgt: „Ich möchte ausdrücklich betonen, dass in der Großen Koalition – entgegen vielerlei Befürchtungen – der Deutsche Bundestag ein lebendig debattierendes und subtil kontrollierendes Parlament blieb.“¹⁷¹

Wie die in anderem Zusammenhang noch zu erörternden Tumulte auf dem SPD-Parteitag in Nürnberg im Frühjahr 1968 sowie erhebliche Unruhe auf dem Parteitag der CDU in Berlin im Herbst desselben Jahres zeigen, mag zwar die parlamentarische Kontrolle durch die Mehrheitsverhältnisse und Große Koalition eingeschränkt gewesen sein; das gilt aber keineswegs für die grundsätzliche Bereitschaft der Parteimitglieder, innerhalb der Koalitionsparteien einen lebendigen Diskurs zu pflegen.

2.1.2.8.6 Die innere Bestandsgarantie Großer Koalitionen

167 Die Vorschrift des § 10 Abs. 1 GO-BT, der die Bildung von Fraktionen regelt, lautet: „Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Schließen sich Mitglieder des Bundestages abweichend von Satz 1 zusammen, bedarf die Anerkennung als Fraktion der Zustimmung des Bundestages.“

168 Schneider, A. (1999), S. 26 ff.

169 Ausführlich dazu Rudzio, Wolfgang (2006), S. 221.

170 Ausführlich dazu Rudzio, W. (2006), S. 221.

171 Barzel, Rainer (2005), S. 246.

Zumindest theoretisch bergen Große Koalitionen auch das Problem, dass die daran beteiligten Koalitionspartner Wähler verlieren, die sich von den notwendigen Kompromissen abgestoßen bzw. nicht mehr in ihren Interessen vertreten sehen.¹⁷² Gravierender erscheint jedoch das Legitimationsproblem Großer Koalitionen. Das demokratische System beruht konzeptionell auf einem Wettbewerb der Parteien, der zur Legitimation derjenigen Partei führt, die sich im demokratischen Streit gegenüber anderen durchsetzt.¹⁷³ Große Koalitionen, insbesondere wenn diese erklärte Politik einer Partei sein sollte – für was deutsche Parteien in aller Regel nicht gilt, in Österreich aber beispielsweise allgemein üblich ist¹⁷⁴ – geben sich, wie es gerade in Österreich über Jahrzehnte der Fall war, de facto eine Bestandsgarantie und schließen andere Parteien vom politischen Wettbewerb zumindest um die Regierungsverantwortung auf unabsehbare Zeit aus.¹⁷⁵ Dies mag in weiterer Folge dazu führen, dass Parteien, die wegen einer quasi zementierten Großen Koalition keine Aussicht auf Regierungsverantwortung haben, für Wähler wie insbesondere auch für potentielle Mandatsträger weniger attraktiv werden.

Aus Sicht des Wählers ist es bei einer schon vor der Wahl geplanten Etablierung einer Großen Koalition gleichgültig, welche Partei er wählt, sodass Wahlenthaltung oder auch die Zuwendung zu radikalen Parteien vermutlich gefördert werden. Demokratiepologisch bedenklich sind Große Koalitionen aber auch deshalb, da Wahlen auch als Kontrolle der Arbeit der Regierung und auch als Option, diese wieder abzuwählen, zu verstehen sind.¹⁷⁶ Eine Große Koalition, die sich de facto selbst eine Bestandsgarantie gibt, indem sie ihren Fortbestand festschreibt, ist nicht mehr abwählbar, verunmöglicht somit die Kontrollfunktio-

172 Strohmeier, Gerd (2009), Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance?, S. 266.

173 Höffe, Otfried (2010), Gerechtigkeit, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze: Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, München 2010, S. 305 ff.

174 Vgl. Pelinka, Anton (2009), a. a. O.

175 Häfner, Heinz (2001), Die Psychiatrie-Enquete, Historische Aspekte und Perspektiven, S. 95 ff.; Strohmeier (2009), Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance?, S. 266.

176 Vgl. Höffe, O., (2010), a. a. O.

on.¹⁷⁷ Zudem verringern Große Koalitionen die Bedeutung einzelner Abgeordneter und damit deren Potential, die Interessen ihres Wahlkreises zu vertreten, da es bei einer breiten parlamentarischen Mehrheit auf das Wahlverhalten des einzelnen Abgeordneten in geringerem Maße ankommt.¹⁷⁸

2.1.2.8.7 Stabilisierung und Destabilisierung durch Große Koalitionen

Auf der anderen Seite komme Großen Koalitionen unter bestimmten Umständen auch das Potenzial zu, eine Radikalisierung des Parlaments und damit die in der Weimarer Zeit oft gegebene de facto Unregierbarkeit zu verhindern. Dadurch, dass die Regierungsmehrheit auf einem klaren, breiten Fundament stehe, werde die Gefahr der Handlungsunfähigkeit des Parlaments verringert, was besonders dann gelte, wenn, wie in der derzeitigen politischen Lage Deutschlands auch, mehrere ideologisch sehr weit divergierende Parteien im Parlament vertreten seien.¹⁷⁹

Abgesehen davon, dass diese denkbare Auswirkung nichts an der fraglichen Legitimität einer Großen Koalition ändert, zeigt gerade die soziale Entwicklung während der Regierungszeit Kiesingers, dass eine Stabilisierung des Parlaments mit einer Destabilisierung der Gesellschaft korrelieren kann. Neben dem an dieser Stelle nicht zu erörternden Erstarken der NPD auch zwischen 1966 und 1969 wurde die Radikalisierung der Studentenschaft von deren Führern gerade mit der von Kiesinger geführten Großen Koalition begründet. Rudi Dutschke formulierte etwa die Wirkung einer Großen Koalition wie folgt: „Die vorhandenen Institutionen, von den Parteien bis zu den Gewerkschaften, stellen nicht mehr in Frage [...], was an gesellschaftlichen Strukturen vorhanden ist. Die immer stärker werdende Entfremdung in den Parteien zwischen den Menschen an der Spitze und denen an der Basis machen die Parteien selbst nicht mehr zum Gegenstand der Fragestellung. Daher Entpolitisierung in der Bevölkerung und

¹⁷⁷ Vgl. Strohmeier, G. (2009); S. 44.

¹⁷⁸ Vgl. Woyke, Wichard (1998), Stichwort: Wahlen. Ein Ratgeber für Wähler, Wahlhelfer und Kandidaten, Augsburg, S. 37.

¹⁷⁹ Vgl. Bernhardt, Otto/ Deter, Anne (2009), S. 197.

in den Parteien selbst, der ausgebliebenen Demokratisierung folgt die Entdemokratisierung.“¹⁸⁰

2.1.2.9 Politischer Einfluss des Parlaments 1966 – 1969

Die Große Koalition wurde für die Schwächung der Opposition und das Erstarren der NPD und somit die Schwächung des Parlamentarismus kritisiert¹⁸¹ und auch in der damaligen Berichterstattung für die Stärkung der APO und Schwächung des Parlamentarismus verantwortlich gemacht¹⁸². In der aktuellen Forschungsliteratur wird aber klargestellt, dass die Große Koalition nicht ursächlich für das Erstarren von Extremisten war. Zwar war die Opposition in Form der FDP recht klein, jedoch gingen bei verschiedenen Gesetzesvorhaben auch einzelne Abgeordnete aus den Regierungsparteien in Opposition zur Regierung und legten ihr Veto ein, was, wie oben erörtert, beispielsweise dazu führte, dass eine Wahlrechtsreform, die Kiesinger in seiner Regierungserklärung als wesentliches Ziel der Großen Koalition formuliert hatte, nicht zustande kam. Eine aktuelle Bewertung des Parlamentarismus in der Großen Koalition von 1966 bis 1969 fällt daher günstiger aus, da das Selbstbewusstsein von Abgeordneten und Fraktionen aller Parteien gestärkt wurde.¹⁸³ Die möglichen Gefahren einer Großen Koalition für das Parlament wurden von den damaligen Politikern durchaus gesehen. Barzel beispielsweise formulierte sehr deutlich: „Die „Elefantenhochzeit“ durfte nicht alle Ideen selektieren, sondern es musste ein „lebendiges Parlament“ bleiben.“¹⁸⁴

Erheblichen Einfluss auf „die strukturelle Position“ des Bundeskanzlers hat die Mehrheit, über die eine der Regierungsfractionen verfügt. „In allen Systemen gilt die parteipolitische Mehrheitsbasis der Regierung zu Recht als wichtigster politischer Bestimmungsfaktor von deren Handlungsspielraum.“¹⁸⁵ Dies ändert

180 Der Spiegel Nr. 51/1967, S. 64.

181 Vgl. Hildebrand, Klaus, (2008), Die Große Koalition 1966 - 1969.

182 Vgl. Der Spiegel Nr. 34/1969.

183 Vgl. ZfParl, 37. Jg., 2006, H. 3, S. 611 ff.

184 Barzel, R. (2005), a.a.O., S. 2.

185 Helms, L., (2000), a.a.O., S. 425.

jedoch nichts daran, dass in einer Großen Koalition unterschiedliche Auffassungen vereinigt werden müssen, die in der Regel weiter divergieren, als die Auffassungen der unterschiedlichen Flügel in einer Partei, wenn auch nicht zwingend weiter als die unterschiedlichen politischen Auffassungen, die innerhalb einer kleinen Koalition vertreten werden. Wie ausführlich erörtert, konnte sich Kanzler Kiesinger so kaum auf seine Richtlinienkompetenz berufen, die zudem von Helmut Schmidt offen angezweifelt wurde, sondern musste seinen Regierungsstil im Bereich der Moderation und in der Vermittlung suchen. Die eigentliche Richtlinienarbeit legte er in die Hände der Fraktionsführer Barzel und Schmidt. Dies äußerte sich insbesondere darin, dass Barzel und Schmidt ihren Fraktionen die Politik durchzusetzen hatten, die Regierungspolitik werden sollte, während Kiesinger nur selten unmittelbar in die Überzeugungsbildung bei den Abgeordneten eingriff. Ob diese Abgabe an Führungsmacht gewollt oder ungewollt von Kiesinger erfolgte, kann nicht endgültig beantwortet werden, und sie geschah auch nicht ohne Ausnahmen, wie etwa das erörterte Eingreifen Kiesingers zeigte, als die große Finanzverfassungsreform erneut zu scheitern drohte.¹⁸⁶ Allerdings intervenierte Kiesinger in diesem Fall gegenüber den zuständigen Ressortleitern der Regierung und nicht unmittelbar gegenüber den Abgeordneten; für Barzel und Schmidt blieb es dennoch Aufgabe, die von Kiesinger durchgesetzte Position gegenüber den Abgeordneten zu vertreten und deren Abstimmungsverhalten im Sinne des Kompromisses zu sichern. Helms vermutet, dass Barzel und Schmidt den Kanzler als führungsschwach einschätzten, entsprechend handelten und so zu maßgeblichen „Mitregenten“ der Großen Koalition wurden. Des Weiteren ist zu fragen, ob das Parlament in einer Großen Koalition überhaupt noch eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung übernehmen konnte. Welche Aspekte rechtfertigten eine derartige Koalition und die teilweise Entmachtung des Parlamentes? Auch ist zu fragen, ob diese Große Koalition bis zum Schluss der Legislaturperiode handlungsfähig blieb. Insgesamt ist zu untersuchen, wie die Mehrheit im Parlament weitere Auswirkungen auf die Besetzung der höchsten Ämter im Staat hatte. Zum Schluss dieses Kapitels wird zu untersuchen sein, wie die zwei Parteien der Großen Koalition im Wahlkampf ihr abgrenzendes Profil gefunden haben und ob sie sich trotz der Wahlkampfauseinandersetzung die Option offen hielten, bei entsprechen-

186 Vgl. Der Spiegel Nr. 18/1969.

den Mehrheitsverhältnissen entgegen allen öffentlichen Bekundungen erneut eine Große Koalition einzugehen.

Nach März gelten Große Koalitionen „als ungewöhnliches, von der Norm abweichendes parlamentarisches Regierungsmodell“¹⁸⁷. Der Regierungsstil einer Großen Koalition wird auch so verstanden, dass diese zu „langweiliger Konformität“ neigten, da die in der Koalition vertretenen Parteien in der Regel über große Mehrheiten im Parlament verfügen, die Beschlüsse der Koalitionsregierung nur selten grundlegend infrage stellen, da sie damit die eigene Partei desavouieren würden.¹⁸⁸ Die Große Koalition sei daher zwangsläufig auch der Abschied von konstruktiver Diskussionskultur im Parlament¹⁸⁹ und bewirke in weiterer Folge, dass große, gesellschaftlich kontrovers besetzte Themen nicht in der nötigen Breite diskutiert werden könnten, da die Koalition einen kleinsten gemeinsamen Nenner finden müsse.¹⁹⁰

Gerade die jüngste Geschichte zeigt aber, dass diese Auffassung jedenfalls mit Blick auf Koalitionsdisziplin allgemein nicht zwingend zutrifft. So profilierte sich etwa in der Diskussion um die „Euro-Rettung“ der CDU-Abgeordnete Bosbach gegen die Linie der Bundeskanzlerin und sprach sich dezidiert gegen einen bestimmten Rahmen überschreitende Beiträge Deutschlands zur Rettung wirtschaftlich instabiler Euro-Mitgliedstaaten aus und wurde so zum Angriffsziel von Abgeordneten der eigenen Partei.¹⁹¹ Der CSU-Abgeordnete Gauweiler profilierte sich seit langem als einer der heftigsten Kritiker der Regierung und bringt insbesondere im Zusammenhang mit den Maßnahmen der Bundesregierung zur Stabilisierung des Euro regelmäßig Verfassungsbeschwerden gegen Gesetzgebungsakte der „eigenen“ Regierung ein.¹⁹² Da auch andere Abgeordnete der Regierungskoalition deren Kurs insofern nicht unterstützen, besitzt diese hier

187 März, Peter (2007), Große Koalitionen und weitere Erfahrungen, in: Einsichten und Perspektiven. Themenheft 1, Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte.

188 Vgl. März, P. (2007), a. a. O.

189 Vgl. Kropp, Sabine (2001), a. a. O.

190 Vgl. März, P. (2007), a. a. O., S. 2 ff.

191 Vgl. Spiegel-Online vom 01.10.2011 unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/druckauf-abweichler-euro-rettung-vergiftet-klima-in-der-union-a-789501.html> (16.05.2013).

192 Vgl. Spiegel-Online vom 09.09.2012 unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/rettungsschirm-esm-gauweiler-sorgt-mit-neuem-eilsantrag-fuer-wirbel-a-854774.html> (16.05.2013).

regelmäßig keine „Kanzlermehrheit“, sondern ist auf die Unterstützung der Opposition angewiesen.

Auch das von März festgestellte Phänomen, das Große Koalitionen zum „Zerfall vom Rand her“ neigen, da einzelne Mitglieder der Regierungsfractionen sich auf Kosten der eigenen Partei zu profilieren versuchten¹⁹³, kann in dieser Allgemeinheit nicht auf Große Koalitionen beschränkt werden. Im Grundsatz birgt jede Koalition für die daran beteiligten Parteien die Gefahr, dass sich das Profil der einzelnen Parteien abschwächt und öffentlich lediglich das Profil der Koalition insgesamt wahrgenommen wird. Der koalitionsstypische Zwang zum Konsens wird umgekehrt zum Begründungsmuster gegenüber den eigenen Wählern und dient der Rechtfertigung, warum von der Partei vor allem in Wahlkämpfen als essentiell beworbene Inhalte des politischen Programms in der Koalitionsrealität nicht pur umgesetzt werden konnten. Exemplarisch ist insofern etwa der bescheidene Erfolg der FDP als Steuersenkungspartei in der letzten bürgerlichen Koalition der Jahre 2009 bis 2013 .

Auch der grundsätzliche Konflikt eines Abgeordneten zwischen einer seiner Haltung und seinem Gewissen entsprechenden Position und der Fraktionsdisziplin ist nicht zwingend ein Phänomen Großer Koalitionen. Gerade Themen wie die Währungsstabilität, die in der Bevölkerung kontrovers diskutiert werden mit der Folge, dass sich auch Abgeordnete der Diskussion in ihrem Wahlkreis stellen müssen, um ihre Wiederwahl zu sichern, führen womöglich zu einer Auflösung nicht nur der Fraktionsdisziplin, sondern der Parteidisziplin allgemein, wenn Abgeordnete erkennen, dass weder der Fraktionsvorsitzende noch der Bundeskanzler ihr „Arbeitgeber“ ist, sondern der Wähler. Nicht übersehen werden darf in dieser Diskussion daher, dass auch kleine Koalitionen in der Regel zu Kompromissen „verdammte“ sind, die nicht zwingend die Haltung jedes Fraktionsmitglieds treffen. Die von März beschriebenen Phänomene sind daher allgemein für Koalitionen gültig.

2.1.2.11 *Kiesingers Rechtfertigung der Großen Koalition*

193 Vgl. März, P. (2007), a. a. O., S. 2.

Am 1. Dezember 1966 wurde Kurt Georg Kiesinger zum dritten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland gewählt. Allerdings erhielt er nur 340 der 473 abgegebenen Stimmen. 109 Abgeordnete stimmten gegen ihn, 23 enthielten sich der Stimme, eine Stimme war ungültig. 23 Abgeordnete hatten erst gar nicht an der Wahl teilgenommen.¹⁹⁴ Nicht nur die Abgeordneten der FDP stimmten gegen diese Große Koalition, auch mehrere Dutzend SPD-Abgeordnete versagten diesem Bündnis ihre Zustimmung.

Die Regierungserklärung wurde zwei Wochen nach der Wahl von Bundeskanzler Kiesinger vorgetragen. Sie musste für die gesamte Große Koalition aus CDU/CSU und SPD stehen und die Gesprächsergebnisse aus allen Politikfeldern enthalten, denen sich die Regierung zu widmen beabsichtigte. Notwendigerweise musste wegen der offen angezweifelten Legitimation der Großen Koalition zu Beginn der Regierungserklärung¹⁹⁵ versucht werden, diese Koalitionsbildung zu rechtfertigen. Bereits mit dem ersten Satz seiner Regierungserklärung und Betonung einer „lang schwelenden Krise“ in der Regierung Erhard deutete Kiesinger an, dass die alte Koalition zwischen CDU/CSU und FDP nicht mehr arbeitsfähig gewesen sei¹⁹⁶ und mit der Entlassung der FDP-Minister endete.¹⁹⁷ Weiter erklärte er, dass in den zurückliegenden Koalitionsverhandlungen „die wohl bisher gründlichste Bestandsaufnahme der Möglichkeiten und Notwendigkeiten deutscher Politik“ erfolgte. Die Regierung sah notwendige Entscheidungsfelder in der fortschreitenden Rezession der Wirtschaft, den notwendigen Reformen in der Sozialen Marktwirtschaft und der Föderalismusreform, den sozialpolitischen Reformen, der Stärkung der Souveränität des Staates mit Notstandsgesetzen und in der stagnierenden Ostpolitik. Diese aufgehäuften Probleme konnten teilweise nur mit einer Zweidrittelmehrheit gelöst werden, da für einige Reformen¹⁹⁸ Änderungen im Grundgesetz notwendig waren. Eine gemeinsame Regierungsbildung zwischen Union und SPD zu diesem Zeitpunkt

194 Vgl. Schmidt, Manfred G. (2008) a.a.O..

195 Kiesinger, K. G., (1969): Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1966. In: Ders. (1969): Stationen, S. 203 - 220.

196 Ebd.

197 Ebd.

198 Beispielsweise die Notstandsgesetze.

wertete Kiesinger als einen „Markstein in der Geschichte der Bundesrepublik“¹⁹⁹.

Die Bedenken hinsichtlich einer Großen Koalition griff der Kanzler in seiner Regierungserklärung auf und nannte diese beim Namen. Er fasste die Befürchtungen mit der Redewendung „Missbrauch der Macht“ zusammen. Allerdings entkräftete er etwaige Befürchtungen im gleichen Atemzug damit, dass die Große Koalition nur für eine Legislaturperiode vorgesehen sei. Danach hoffte die Union, wieder erstarkt vor die Wähler treten zu können. Die SPD erhoffte sich natürlich Ähnliches aus ihrer Perspektive. Einen inhaltlichen Schwerpunkt der Regierungserklärung bildeten die anstehenden Fragen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Auch hier legitimierte Kiesinger die Große Koalition, da der „eingeschlagene Weg ins Defizit“ nur noch mit einer Großen Koalition zu bewältigen sei.²⁰⁰ Zur Außenpolitik stellte Kiesinger fest, dass auch dort große Anstrengungen zu unternehmen seien, um sich mit Polen auszusöhnen und mit der Tschechoslowakei verständigen zu können. Zum Abschluss der Regierungserklärung versicherte Kiesinger, dass mit einer Großen Koalition keine „Geburtsstunde eines neuen Nationalismus“ erfolge.²⁰¹ Hier spielte Kiesinger auf die zuletzt starken Wahlergebnisse der NPD an, ohne die Partei allerdings namentlich zu erwähnen.

Zusammenfassend konstatiert Bange, dass „die Kanzlerschaft zumindest ost- und deutschlandpolitisch eher eine Bürde denn eine Würde“ für Kiesinger gewesen sei.²⁰² Das Verhältnis zu den westlichen Verbündeten war beeinträchtigt²⁰³, die Deutschlandpolitik trat auf der Stelle und innenpolitisch häuften sich Probleme wie Mitbestimmungsfragen, Rentenversicherungsdefizite und Notstandsgesetzvorhaben; das Ende des Wirtschaftswunders war erkennbar und

199 Vgl. Kiesinger, K. G., (1969), a. a. O.

200 Ebd.

201 Ebd.

202 Vgl. Bange, Oliver (2005b), a.a.O., S. 455.

203 Insbesondere wegen der oben erörterten Aufnahme von Großbritannien in die damalige EWG.

die Arbeitslosenzahlen stiegen. Die „Vernunftfehe“ aus CDU/CSU und SPD hatte somit nach den Worten Hildebrands „aus sachlogischen Gründen eine Legitimation gemeinsam zu regieren“²⁰⁴.

2.1.3 Die Rolle des Regierungschefs in einer Großen Koalition

2.1.3.1 Die Koalition als Schwächung des Regierungschefs

Als öffentlich wahrgenommenes Gesicht einer Regierung trifft den Regierungschef zunächst die Pflicht, diese nach außen zu legitimieren. Nach Bildung der Großen Koalition 1966 waren sich Kanzler Kiesinger wie auch Vizekanzler Brandt der oben erörterten fraglichen demokratischen Legitimation der von ihnen geführten Regierung sehr wohl bewusst, weswegen der Verweis auf deren beabsichtigte zeitliche Limitierung ein Standardhinweis in Reden und Interviews wurde:

„Die stärkste Absicherung gegen einen möglichen Missbrauch der Macht ist der feste Wille der Partei einer Großen Koalition, diese nur auf Zeit, also bis zum Ende dieser Legislaturperiode fortzuführen.“²⁰⁵

In den Medien wurde diese Beteuerung mit Skepsis aufgenommen. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung thematisierte am Tag nach der Regierungserklärung ausdrücklich die Gefahr der „Vertuschung“ und stellte fest, dass Kiesinger gar nichts anderes übrig bleibe, als darauf zu vertrauen, dass sich die gesamte Große Koalition an die von ihm gelobte Transparenz halten würde.²⁰⁶ Zwei Tage später legte die Zeitung nach und bezweifelte, dass Kiesinger mit „seinem Kompagnon Brandt“ insofern „in Übereinstimmung bleiben“ könne.²⁰⁷ „Deutschland ist nicht demokratisch, und Deutschland wird nicht demokratisch, helf Gott“, klagte Rudolf Augstein schon am Tag vor Kiesingers Regierungserklärung und

204 Hildebrand, Klaus (2008), a.a.O., S. 1.

205 Regierungserklärung des Kanzlers vom 13.12.1966, abgedruckt in einer Pressemitteilung der CDU vom 13.06.1966, S. 7.

206 Vgl. FAZ vom 14.12.1966 .

207 Vgl. FAZ vom 16.12.1966 .

unterstellte, dass die Große Koalition etwa durch Manipulation des Wahlrechts den künftigen Machterwerb und Machterhalt erleichtern wolle.

Der SPD attestierte er, aus den Erfahrungen der Weimarer Republik nicht genug gelernt zu haben und, wie sie es in der Weimarer Republik getan habe, erneut eine demokratisch nicht legitimierte Regierung zu unterstützen, da sie angeblich keine andere Wahl habe.²⁰⁸ Herbert Wehner hatte schon vor der Regierungsbildung, als ein Zerfall der CDU/CSU/FDP-Koalition noch gar nicht feststand, die Absicht der SPD angekündigt, mit der CDU „kein Bündnis auf Dauer einzugehen“, sondern nur eine vorübergehende Zusammenarbeit, die in der Folge die SPD zur alleinigen Übernahme der Regierungsverantwortung befähigen solle.²⁰⁹

Kiesinger sorgte aber durch eindringliche Appelle an sämtliche Koalitionsmitglieder, Meinungsverschiedenheiten in der Regierung keinesfalls nach außen zu tragen und damit im Ergebnis den Meinungsbildungsprozesse der Regierung der Öffentlichkeit vorzuenthalten, selbst dafür, dass die Große Koalition von Anfang an unter dem Verdacht der „Vertuschung“ stand. Kiesingers Appell, die Koalition müsse „auf Gedeih und Verderb zusammenhalten“, ausgesprochen bereits in der ersten Kabinettsitzung, wurde auch innerhalb der Regierung vor allem von Ministern, die wie Hans Katzer schon mit Rücktrittsdrohungen zum Zerfall der Regierung beigetragen hatten, heftig kritisiert.²¹⁰ Dem Kanzler ist zuzugestehen, dass er mit seinem untauglichen Versuch, Konflikte innerhalb der Koalitionsregierung nicht nach außen zu tragen, im Interesse der Regierung deren Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsfähigkeit sichern wollte. Auch Brandt hatte mit der Formulierung des Spagats zwischen der grundsätzlichen mangelnden Legitimität einer Regierung der Großen Koalition, zumindest wenn diese auf Dauer angelegt würde, und der aus der Sicht der Glaubwürdigkeit der einzelnen Parteien ebenso notwendigen Kommunikation deren Erforderlichkeit gerade für diese Regierung zu begründen versucht. Schon am 28. November 1966 erklär-

²⁰⁸ Vgl. Spiegel 51/1966.

²⁰⁹ Zit. nach Gaus, Günter. Vgl. Gaus, Günter (1966), Staatserhaltende Opposition oder hat die SPD kapituliert? Gespräche mit Herbert Wehner, Reinbeck bei Hamburg 1966, S. 119.

²¹⁰ Der Spiegel Nr. 51/1966.

te er, dass die Große Koalition keinesfalls auf Dauer angelegt sei, er aber dennoch hinter dieser stehe.²¹¹

Der Zwang der Betonung der zeitlichen Begrenztheit des Regierungsvorhabens Große Koalition korrespondiert notwendig mit einem Autoritätsverlust bzw. einer von vornherein eingeschränkten Autorität des Kanzlers, der sich damit selbst attestiert, lediglich „auf Abruf“ zu amtieren, was auch seinen Einfluss im Koalitionskabinett mindert. Dies gilt umso mehr, wenn einzelne Mitglieder dieser Koalitionsregierung wie Brandt mehr oder minder offen für die Zukunft selbst Anspruch auf die Kanzlerschaft erheben.²¹² Die Verfolgung eigener Interessen und der Interessen der Koalitionsregierung zugleich mag ein wesentlicher Grund dafür sein, dass dem Kanzler einer Großen Koalition Führungsschwäche attestiert wird, während andererseits dem Koalitionspartner und Vizekanzler nichts anderes übrig bleibt, als seine eigene Führungsfähigkeit und -bereitschaft zu betonen.²¹³ Die notwendig vermittelnde Position des Kanzlers schwächt aber auch seine eigene Partei und ihre Regierungsarbeit, da der Kanzler nur eingeschränkt als Wahlkämpfer gegen den Koalitionspartner auftreten kann, ohne die ohnehin fragliche Legitimation seiner Regierung weiter infrage zu stellen. Der Spiegel etwa attestierte der Regierung Kiesinger, die er bei dieser Gelegenheit als „kurzsichtiges Machtkartell am Rhein“ bezeichnete, Zanken und Zögern als Regierungsstil, um am Ende „zum gewohnten schwarz-roten Konsens“ zu finden: „Abwarten und nichts [...] tun.“²¹⁴ Eine geringe Autorität des Kanzlers zeigt sich aber auch im Auftreten der Fraktionen. Helmut Schmidt hat etwa das Machtverhältnis zwischen Regierung und Fraktion aus seiner Sicht als Fraktionsvorsitzender bündig so beschrieben, dass die Bundesregierung zu tun habe, was der Bundestag beschließe.²¹⁵ Kiesinger reagierte öffentlich dünnhäutig und

211 Text NL Kiesinger, K. G., Ordner 01-226-399.

212 Den Anspruch, dass Brandt der Kanzler einer künftigen Regierung sein müsste, hatte zumindest öffentlich allerdings zuerst Herbert Wehner erhoben.

213 Vgl. März, P., (2005), a. a. O., S. 5.

214 Der Spiegel Nr. 20/1969, S. 34.

215 Vgl. Lehmann (1984), Öffnung nach Osten. Die Ostreisen Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik, Bonn, S. 132.

stellte fest, dass er in diesem Fall lieber „einem Willigeren“ Platz mache.²¹⁶ Ausgehend von der Annahme, dass Koalitionen zumindest in Deutschland tatsächlich „auf Zeit“ geschlossen werden, wobei diese Zeit dadurch begrenzt wird, dass sich für eine Koalitionspartei die Möglichkeit einer anderen, ihr mehr Macht sichernden Koalition ergibt, befinden sich Kanzler und Vizekanzler einer Großen Koalition in permanentem Wahlkampf, wodurch die Stärke des einen auch durch die Schwäche des anderen bedingt wird. Auch die „Strahlkraft“ der Persönlichkeit Brandts erklärt die nur geringe Achtung, die sich Kiesinger erarbeiten konnte. Es erklärt darüber hinaus, warum die Regierungschefin einer damals kleinen Koalition, Angela Merkel, von 2009 an von deren geringem Ansehen in der Bevölkerung persönlich nicht betroffen wurde²¹⁷, da in der Opposition keine Persönlichkeiten mit dem Ansehen agierten, wie das etwa Brandt oder auch Schiller genossen. Selbst Franz Josef Strauß gelang es in der Regierung Kiesinger, sein nach der Spiegel-Affäre ramponiertes Ansehen zum einem erheblichen Teil zu verbessern.

2.1.3.2 Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers

2.1.3.2.1 Der Begriff der Richtlinienkompetenz

Die Verfassungsgeber des Grundgesetzes wollte mit unmittelbarem Blick auf die Erfahrungen der Weimarer Republik einen starken Bundeskanzler und dessen verfassungsrechtliche Fixierung normieren²¹⁸ und entschieden sich somit für das Kanzlerprinzip²¹⁹. Diese starke Position des Bundeskanzlers sollen die Richtlinienkompetenz gem. Art. 65 S. 1 GG wie auch die Geschäftsleitungskompetenz nach Art. 65 S. 4 GG gewährleisten. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ist an die Bundesminister adressiert und bezieht sich nicht auf die Weisungsbefugnis gegenüber anderen verfassungsgemäßen Organen. Die Richtlinienkompetenz ist somit als Regierungsinnenrecht zu verstehen. Die an-

216 Vgl. Knorr, H. (1975), Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Großen Koalition 1966 bis 1969, S. 207.

217 Bundeskanzlerin Merkel (CDU) rangiert in jeder Frage, die auf einen Vergleich mit ihrem Gegenkandidaten von der SPD zielt, so weit vorne, dass es auf die Sachpolitik der Regierung offenbar kaum ankommt.

218 Vgl. Detterbeck, Klaus, in: Handbuch Staatsrecht Rn. 19 zu § 66.

219 Vgl. Detterbeck, K. in: Handbuch Staatsrecht Rn. 19 zu § 66.

gestrebte zentrale Stellung des Bundeskanzlers in der Bundesregierung folgt darüber hinaus aus dem materiellen Kabinettsbildungsrecht gem. Art. 64 GG, der damit verbundenen Organisationsgewalt und besonderen Abhängigkeit des Bundeskanzlers vom Vertrauen des Parlaments, die sich aus Art. 63 GG sowie insbesondere den Vorschriften über die Vertrauensfrage gem. Art. 67 ff. GG ergibt. Die Richtlinienkompetenz ist somit wesentliches, für die Kompetenzen des Kanzlers zentrales, wenn auch nicht alleiniges Merkmal des Kanzlerprinzips.²²⁰ Dieses findet seinen Ausdruck auch darin, dass

- der Bundeskanzler als einziges Mitglied der Bundesregierung vom Bundestag gewählt und damit über eine im Vergleich zu Kabinettsmitgliedern herausragende demokratische Legitimation verfügt;
- nur der Bundeskanzler den Antrag stellen kann, der Bundestag möge ihm das Vertrauen aussprechen sowie bei Ablehnung der Vertrauensfrage Neuwahlen herbeiführen;
- der Bundeskanzler ausschließlich durch ein Misstrauensvotum zu stürzen ist mit der Folge, dass auch alle Minister ihr Amt verlieren;
- somit nur der Bundeskanzler unmittelbar politisch zur Verantwortung gezogen werden kann;
- der Bundeskanzler die Bundesminister zur Ernennung und Entlassung vorschlägt, während der Bundestag keinen Minister zum Rücktritt zwingen kann, sodass jeder Bundesminister vom Vertrauen des Bundeskanzlers, nicht aber des Bundestages abhängig ist. Die einzige bisher in der Geschichte der Bundesrepublik theoretische gebliebene Option des Bundestages, die Entlassung eines Ministers durchzusetzen, ist somit ein erfolgreiches Misstrauensvotum gegen den Bundeskanzler. In der Praxis haben Bundeskanzler, wie sich gerade auch in früheren Wahlperioden zeigte, meistens das Gespür bewiesen, sich von Bundesministern zu trennen, wenn deren Verbleib im Amt für sie selbst gefährlich hätte werden können.²²¹

²²⁰ Vgl. Detterbeck, K., in: Handbuch Staatsrecht Rn. 19 zu § 66.

²²¹ Diese Aussage bedeutet nicht, dass nicht Bundeskanzler an Ministern festgehalten hätten, die weder in der Bevölkerung noch im Parlament Vertrauen genossen, wie dies etwa Helmut Kohl am Beispiel des Verteidigungsministers Manfred Wörner praktiziert hat, der nach der „Affäre Kießling“ im Grundsatz als „unhaltbar“ galt; vgl. dazu Der Spiegel 13/1984. Derartige

2.1.3.2.2 Die Umsetzung der Richtlinienkompetenz

Für den von Adenauer gepflegten Stil der Umsetzung seiner Richtlinienkompetenz, der oft auch scheinbar untergeordnete Angelegenheiten einzelner Ressorts zum Gegenstand von Anweisungen an die Minister machte, hat sich der Begriff der „Kanzlerdemokratie“ eingebürgert, der wie der Ausdruck des Kanzlerprinzips die starke Stellung des Bundeskanzlers nach dem Willen der deutschen Verfassungsgeber ausdrückt.²²² Innerhalb der Richtlinien des Bundeskanzlers leitet jedoch im Grundsatz jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung. Adenauers Umgang mit seiner Richtlinienkompetenz füllte den Begriff, der ohne inhaltliche Veränderung aus der Weimarer Reichsverfassung übernommen worden war, erstmals aus.²²³

Hennis weist aus der Sicht des Jahres 1964, dem Jahr nach dem Machtübergang von Adenauer auf Erhard, darauf hin, dass die Richtlinienkompetenz nicht mit dem Amt, sondern mit dem Amtsinhaber steht und fällt.²²⁴ Art. 65 GG bildet lediglich den Rahmen, in dem der Bundeskanzler seiner Leitungsfunktion gerecht zu werden hat; wie und mit welchem Ergebnis er diese ausgeübt, ist unmittelbar mit seinen Fähigkeiten, seinem Machtinstinkt und nicht zuletzt auch seinen organisatorischen Kompetenzen verknüpft. Anders ausgedrückt wird ein schwacher oder durch die Umstände seiner Regierung schlechter Bundeskanzler auch durch die Richtlinienkompetenz nicht stärker, ein starker Kanzler ist dagegen die Voraussetzung für eine erfolgreiche Regierungsführung.²²⁵ Die Richt-

Entscheidungen sind so zu verstehen, dass der Bundeskanzler in der demonstrativen Loyalität zu einem als untragbar angesehenen Minister einen größeren politischen Vorteil sieht als in diesem dessen Ablösung, wenn diese nicht für sein eigenes Schicksal erforderlich ist und/oder nicht etwa durch bevorstehende Wahlen geboten. Bundeskanzler Kohl wählte stattdessen eine andere Konfliktlösungsstrategie, rehabilitierte den zu Unrecht beschuldigten General Kießling, betonte sein Vertrauen zu ihm und entließ stattdessen den Chef des MAD, Helmut Berendt und Staatssekretär Hiehle. M. Wörner hat die Affäre durch den Rückhalt des Bundeskanzlers gut überstanden und wurde 1988 Generalsekretär der NATO. Aus Sicht des Spiegel wurde diese Affäre im Übrigen zum Beginn der Feindschaft zwischen dem Magazin und dem damaligen Bundeskanzler; vgl. etwa Der Spiegel Nr. 61/1984.

222 Vgl. Hennis, Wilhelm (1999), S. 106.

223 Vgl. Hennis, W. (1964), S. 107.

224 Vgl. Hennis, W. (1964), S. 107.

225 Vgl. Hennis, W. (1964), S. 107.

linienkompetenz ist nach Hennis insofern anders als andere Verfassungsbestimmungen weniger eine Rechtsgrundlage für denkbare Verfassungsstreitigkeiten, sondern eine Wertungsentscheidung über die institutionellen Voraussetzungen des demokratischen Staates nach dem Bonner Grundgesetz.²²⁶ Der Begriffsbestandteil „Richtlinie“ bezeichnet demnach nach Hennis keine Legaldefinition einer bestimmten Anordnungsform, sondern eine „politische Formel“.²²⁷

Staatsrechtlich kann dieser Ansicht insofern nicht uneingeschränkt zugestimmt werden, da mit der Richtlinienkompetenz etwa dann auch eine rechtlich relevante Frage verbunden ist, wenn ein Bundesminister ein Detail aus seiner Regelungskompetenz anders regeln möchte als der Bundeskanzler in Ausübung seiner Richtlinienkompetenz und dabei die Auffassung vertritt, dass dieses Detail gar nicht von der Richtlinienkompetenz umfasst sei, da es eben nicht die Grundzüge der Politik betreffe.²²⁸ Würde man wie Hennis im Ergebnis die Auffassung vertreten, dass die Richtlinienkompetenz in de facto rechtsfreiem Raum nach Ermessen und Fähigkeit des Bundeskanzlers ausgeübt wird, was Hennis dadurch ausdrückt, dass er es als „schreckliche Vorstellung“ bezeichnet, das „Bundesverfassungsgericht auch noch mit den Querelen im Kabinett zu behelligen“, würde die Regierungstätigkeit des Bundeskanzlers insgesamt der verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen; in jedem Fall aber wäre eine Differenzierung, inwieweit der Bundeskanzler in concreto in Ausübung seiner Richtlinienkompetenz und damit verfassungsrechtlich unangreifbar handelt, unmöglich.²²⁹

Dass die unbestritten entscheidende persönliche Autorität des Kanzlers²³⁰ diesen aber etwa nicht dazu ermächtigt, das Kabinett vollkommen zu übergehen und Ressortentscheidungen prinzipiell selbst zu treffen, dürfte im Grundsatz un-

226 Vgl. Hennis, W. (1964), S. 108.

227 Vgl. Hennis, W. (1964), S. 108.

228 Ausführlich dazu Friauf, Karl-Heinrich (1961), Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in: Festgabe f. Heinrich Herrfahrdt, 1961, S. 45.

229 Vgl. Karehnke, Helmut (1974), Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Ressortprinzip und Kabinettsgrundsatz, DVBl. 1974, S. 101.

230 Vgl. Korte, Karl-Rudolf (1998): Kommt es auf die Person des Kanzlers an?, ZParl. 1998, S. 387.

strittig sein, wobei in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden darf, dass Adenauers Regierungssystem durchaus Tendenzen zeigte, die Bundesminister lediglich als Sachverständige zu verstehen, deren Rat er gegebenenfalls einholte, aber auch immer wieder auf externen Rat vertraute.²³¹

2.1.3.2.3 Die staatsrechtliche Beurteilung der Richtlinienkompetenz

Dass der Bundeskanzler im Rahmen seiner Richtlinienkompetenz nicht beanspruchen kann, Details aus der Ressortzuständigkeit eines Ministers zu entscheiden, bedeutet jedoch nicht, dass der Bundeskanzler generell keine Einzelfallentscheidungen treffen dürfe. Bedenkt man zunächst die Koppelung von Richtlinienkompetenz und persönlicher Verantwortung des Bundeskanzlers, dessen Schicksal anders als das seiner Minister in den Händen des Parlaments liegt, muss dem Kanzler zumindest das Recht zustehen, Einzelfallentscheidungen mit erheblicher Tragweite zu treffen.²³² Herzog nennt als Beispiel insofern die Entscheidung über die Schließung eines Unternehmens mit mehreren tausend Arbeitsplätzen, die der Bundeskanzler womöglich politisch unmittelbar zu verantworten hat. In derartigen Fällen muss die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers mit dem Recht korrespondieren, auf diese Entscheidung einzuwirken. Macht der Bundeskanzler bei einer derartigen Entscheidung einen „großen politischen Fehler“²³³ oder gelingt es dem politischen Gegner, zumindest diesen Eindruck zu erwecken, entscheidet sich das politische Schicksal des Bundeskanzlers womöglich an einer Einzelfallentscheidung.

Anders als nach der Weimarer Reichsverfassung kann das Parlament einen einzelnen Minister nicht durch Misstrauensvotum stürzen, sodass diesem eine Entlassung nur durch die Entscheidung des Bundeskanzlers, ihn zu entlassen, droht wie in jüngster Zeit; dies offenbar zu seiner Überraschung von Bundesminister Norbert Röttgen, der von der Bundeskanzlerin nach einer Wahlniederlage in Nordrhein-Westfalen gegen seinen Willen entlassen wurde. Dieser Fall erscheint exemplarisch, da der betreffende Minister auch für die Energiepolitik der

²³¹ Vgl. dazu Karehnke, H. (1974), a. a. O.

²³² Vgl. Herzog in Maunz/Dürig, Rn. 5 zu Art. 65.

²³³ Vgl. Herzog in Maunz/Dürig, Rn. 5 zu Art. 65.

Bundesregierung zuständig war und die Kanzlerin offenbar befürchtete, dass die fehlende politische Fortune des Ministers auf die Bundesregierung insgesamt übergreifen und somit die wählerwirksame Energiepolitik der Regierung überschatten könnte.²³⁴ Die Entlassung eines Ministers kann somit ein Akt des politischen Selbstbehauptungswillens des Regierungschefs sein, der die politischen Entscheidungen jedes Ministers persönlich mit zu verantworten hat. Inwieweit die Entlassung des Ministers die einzige Option des Kanzlers ist, Schaden von sich selbst abzuwenden, ist jedoch umstritten. Es bedarf daher der verfassungsrechtlichen Abgrenzung zwischen dem Charakter der Richtlinie als Festlegung der allgemeinen Grundsätze der Politik, dem Ressortprinzip, das die fachbezogene Eigenzuständigkeit der Bundesminister vorsieht, und der übergreifenden politischen Verantwortung des Bundeskanzlers, die es in Einzelfällen auch erfordern kann, dass dieser in Sachentscheidungen eingreift. Herzog schlägt zur Lösung dieses Konflikts eine Analogie zum Prinzip der Rahmengesetzgebung vor, die in bestimmten Regelungsabsichten dem Bund grundlegende Regelungskompetenz, den Ländern jedoch die Ausfüllungskompetenz zuschreibt.²³⁵ Ausgehend von diesen Rechtsgedanken könne dem Bundeskanzler eine Rahmenkompetenz und den Bundesministern eine Ausfüllungskompetenz zustehen.²³⁶

234 Vgl. Zeit Online vom 16.05.2012 unter <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-05/roettgen-ruecktritt> (16.05.2013).

235 Vgl. Herzog in Maunz/Dürig, Rn. 7 zu Art. 65.

236 Vgl. Herzog in Maunz/Dürig, Rn. 8 zu Art. 65.

2.1.3.2.4 Verfassungsrechtliche Prüfung der Richtlinienkompetenz

Anders als von Wilhelm Hennis postuliert, muss der Umfang der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers wie auch der Ressortzuständigkeit von Ministern aus den angesprochenen Gründen, insbesondere des anderenfalls entstehenden rechtsfreien Raums wie der fehlenden Abgrenzbarkeit zu einem völligen Entfall einer verfassungsrechtlichen Kontrolle des Regierungshandelns des Kanzlers, auch der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht offen stehen. Die Gefahr, dass eine solche erfolgt, ist jedoch in der Praxis sehr gering. Zwar steht dem einzelnen Bundesminister zur Erhebung einer verfassungsrechtlichen Klage nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i. V. m. § 13 Nr. 5 S. 63 ff. BVerfGG dies ohne Zweifel zu²³⁷, gleich ob man ihn als oberstes Bundesorgan oder „anderen Beteiligten“ versteht. Politisch ist aber kaum denkbar, dass der Bundeskanzler, sollte ein Bundesminister eine derartige Organklage erheben, nicht von seinem Recht gemäß Art. 64 GG Gebrauch macht und ihn umgehend entlässt. Tut er dies nicht, ist die Autorität des Bundeskanzlers so beschädigt, dass er sich auf Dauer politisch kaum halten können. Je nach politischer Konstellation muss auch dem Koalitionspartner daran gelegen sein, dass der Bundeskanzler seine Autorität nicht öffentlich sichtbar verliert, da ein Ansehensverlust des Kanzlers auf die gesamte Koalitionsregierung durchschlagen und somit für alle anderen beteiligten Parteien gefährlich werden kann. Nichts anderes gilt für die theoretisch denkbare Situation, dass der Bundeskanzler Organklage gegen einen Bundesminister erhebt, da dieser eine vom Bundeskanzler in Ausübung seiner Richtlinienkompetenz getroffene Entscheidung nicht umsetzt oder dieser Entscheidung widerspricht. Auch in diesem Fall müsste der Bundeskanzler, will er seine politische Autorität nicht vollständig verlieren, den Bundesminister umgehend entlassen.

Festzuhalten ist damit, dass die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers im Grundsatz verfassungsrechtlich sehr wohl justitiabel ist, aus politischen Grün-

²³⁷ Dass der einzelne Bundesminister zur Erhebung einer verfassungsrechtlichen Klage nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i. V. m. § 13 Nr. 5 S. 63 ff. BVerfGG berechtigt ist, unterliegt keinem Zweifel. Wenn er, was hier offen bleiben soll, nicht ohnehin im Bereich des Art. 65 Satz 2 ein oberstes Bundesorgan sein sollte, so ist er doch in jedem Fall ein „anderer Beteiligter“, der durch das GG und durch die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans (nämlich der Bundesregierung) mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Der Verfassungsrechtsweg in Streitigkeiten der hier interessierenden Art ist also gegeben.

den jedoch kaum einmal vom Verfassungsgericht in einer Organklage zwischen Minister und Bundeskanzler entschieden werden dürfte. Auch Herzog weist darauf hin, dass trotz der verfassungsrechtlichen Relevanz des Ausmaßes der Richtlinienkompetenz die politische Macht des Bundeskanzlers einerseits von der Regierungsform abhängig ist²³⁸: So wird der Bundeskanzler einer Großen Koalition seine Richtlinienkompetenz immer mit mehr Rücksicht auf die Positionen des jeweiligen Koalitionspartners wahrnehmen müssen als der Bundeskanzler einer Kleinen Koalition oder gar einer Alleinregierung²³⁹, wenn auch der Einfluss widerstreitender Parteiflügel nicht unterschätzt werden darf.

Andererseits sind es vor allem die Persönlichkeit des Bundeskanzlers und die von ihm ausgehende Autorität, die zur Akzeptanz seiner Richtlinienkompetenz führen.²⁴⁰ Insofern besteht zwischen der Position von Hennis und der verfassungsrechtlichen Sicht auf die politische Praxis bezogen kein relevanter Unterschied.

2.1.3.3 Der Einfluss des Bundeskanzleramtes

2.1.3.3.1 Die Funktion des Bundeskanzleramtes im Regierungssystem

Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gleicht einer Lenkungsbefugnis, mit der „diejenigen Personen ausgewählt werden, die im Rahmen dieser Richtlinien die Ressorts führen sollen“²⁴¹. Die „Schaltzentrale“ der Regierung stellt das Kanzleramt dar, welches als instrumentelle Organisation die Richtlinien des Kanzlers gegenüber den Bundesministerien umsetzt. Das Kanzleramt kann somit als das Herzstück der Regierungstechnik verstanden werden, da es wie eine Zentralbehörde agiert.²⁴² In der Praxis erfolgt der Arbeitskontakt zwischen Kanzler und Ministern nicht im Kabinett, sondern zwischen „Kanzleramt und

238 Vgl. Herzog in Maunz/Dürig, Rn. 9 zu Art. 65.

239 Vgl. Herzog in Maunz/Dürig, Rn. 8 zu Art. 65.

240 Vgl. Herzog in Maunz/Dürig, Rn. 9 zu Art. 65.

241 Hennis, W. (1999), S. 114.

242 Ebd. S. 121.

Dienstzimmer der Staatssekretäre²⁴³. Die herausragende Stellung des Kanzleramtes hinsichtlich der Regierungstechnik zeigt sich daran, dass die Sitzungen der Bundesregierung vom Staatssekretär des Bundeskanzleramtes festgesetzt werden, der die Einladungen zu den Sitzungen unter Beifügung einer Tagesordnung veranlasst.²⁴⁴ Dem trotz mehrerer Stellen- und Referatsvermehrungen vergleichsweise immer noch kleinen Stab an Mitarbeitern im Bundeskanzleramt kann somit ein starker Einfluss auf die Regierungsarbeit zugeschrieben werden.²⁴⁵

Damit unterscheidet sich das Bundeskanzleramt in der Bundesrepublik insofern entscheidend von der Reichskanzlei²⁴⁶ der Weimarer Republik, da diese auch als Organ des Kabinetts tätig war und aus eigenem Ermessen die Koordination der Ressorts untereinander vornahm sowie die Kabinettsarbeit vor- und nachbereitete.²⁴⁷ Insofern eignete sich das Reichskanzleramt nicht für eine Politik des Reichskanzlers bzw. zur Stärkung der Position des Reichskanzlers gegenüber dem Kabinett. Erst mit dem Machtantritt Hitlers wurde die Reichskanzlei zum persönlichen Steuerungsinstrument, das durch eine Parteikanzlei unter Leitung von Martin Bormann ergänzt wurde.

Das Grundgesetz sieht keine ausdrückliche Regelung der Aufgabenbereiche des Bundeskanzleramtes vor, da dieses als Ausfluss des Kabinettsbildungsrechtes des Bundeskanzlers von diesem nach seinen Vorstellungen eingerichtet wird.²⁴⁸ Daraus resultiert notwendigerweise ein starker Einfluss des jeweiligen Kanzleramtsministers. Wie weit dieser Einfluss führen kann, zeigte sich etwa in der Person von Frank-Walter Steinmeier (SPD), der ohne Wahlkreis als Nach-

243 Hennis, W. (1999), S. 121.

244 Ebd. S. 121.

245 Ebd. S. 122.

246 Die Bezeichnung Reichskanzlei geht auf Bismarck zurück, der sie 1879 erstmals einrichtete und als Zentralbüro zu seiner persönlichen Unterstützung verstand; vgl. Schöne, Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt, S. 79 ff.

247 Vgl. Behrendt, Günter (1967), Das Bundeskanzleramt, S. 22 ff.

248 Vgl. Lehngut, Gerold (1985), Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers und das parlamentarische Budgetrecht DVBl. 1085, S. 1359 ff.

folger von Bodo Hombach als Kanzleramtschef die Fäden fest in der Hand hatte und nach der Regierung Schröder/Fischer eine bedeutende Rolle²⁴⁹ in der Großen Koalition ab 2005 spielen sollte, obwohl er nicht die notwendigen Stationen in der Parteihierarchie durchlaufen hatte und somit nicht über den im Zusammenhang mit der SPD oft angesprochenen „Stallgeruch“ verfügte. Die Wichtigkeit des Bundeskanzleramtes zeigt sich auch darin, dass dort die wichtigen Ressorts der Bundesregierung des facto „gespiegelt“ werden, sodass ein Minister einem entsprechenden Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes gegenübersteht.²⁵⁰ Da dieser eher „das Ohr“ des Bundeskanzlers hat, birgt diese Konstruktion die Gefahr der Doppelgleisigkeit und des uneinheitlichen Auftretens der Bundesregierung.²⁵¹

Hefty folgte aus der zentralen Stellung des Bundeskanzleramtes, dass „jeder Bundeskanzler [...] auf Dauer nur so gut“ sein könne wie sein Bundeskanzleramt.²⁵² Eine besondere Verzahnung zwischen Bundeskanzleramt und Kabinett ist dadurch gegeben, dass der Chef des Bundeskanzleramtes gleichzeitig als Bundesminister für besondere Aufgaben oder beamteter Staatssekretär berufen wird. In der als exemplarisch eng beschriebenen Zusammenarbeit zwischen Horst Ehmke und Willy Brandt hatte der Bundeskanzler Horst Ehmke beispielsweise zum Bundesminister für besondere Aufgaben ernannt.²⁵³ Der Staatsrechtslehrer Theodor Eschenburg bewertete diese „Zwitterstellung“ des Kanzleramtschefs als verfassungsrechtlich problematisch, da ein Bundesminister einerseits Verfassungsorgan ist, als Chef des Kanzleramtes aber auch über die Verfassungsgewalt des Bundeskanzlers verfügt.²⁵⁴

249 Steinmeier, Frank - Walter war Außenminister und 2009, allerdings erfolglos, Kanzlerkandidat der SPD.

250 Eine anschauliche Beschreibung dieses Prinzips findet sich in: Der Spiegel Nr. 24/1966.

251 Vgl. Lehngut, Gerold (1985), a. a. O.

252 Vgl. Hefty, F. in FAZ vom 10.07.1999.

253 Vgl. Mertes, Michael (2000), a.a.O., S. 62 ff.

254 Vgl. Der Spiegel Nr. 24/1966.

In der Regel erfolgt mit der Ernennung eines neuen Chefs des Bundeskanzleramtes auch die Neuorganisation der Organisationsstruktur des Amtes. Dies führt ebenfalls regelmäßig zum Zuwachs der Stellen im Kanzleramt.²⁵⁵ Dass die Organisation des Kanzleramtes für den Nachfolger eines Bundeskanzlers zu einer erheblichen Behinderung der eigenen politischen Arbeit führen kann, zeigt das Beispiel von Kanzler Erhard und seinem Kanzleramtschef Westrick, die sich beide in der von Globke für Adenauer geschaffenen Struktur des Amtes kaum zurechtfinden und weit von einer effizienten Steuerung der Politik entfernt waren. So war nach dem Befund des Spiegel das Kanzleramt ein „altpreußischer Apparat“ geblieben, während Erhard und Westrick nicht viel von „trockener Aktenarbeit“ hielten, was das Kanzleramt zur „Zwangsjacke der Regierung“ werden ließ.²⁵⁶ Globke hatte es hingegen verstanden, seine „Kampftruppen“ im Kanzleramt zu sammeln, worunter die jeweils besten Mitarbeiter der Ministerien verstanden wurden, die aber die Funktion zu übernehmen hatten, das Kanzleramt gegenüber der Fachkompetenz der Ministerien weitgehend unabhängig zu machen.²⁵⁷ Im Ergebnis trug Erhards kollegialer Arbeitsstil, im Vergleich zu Adenauer auch gegenüber dem Kabinett, insbesondere aber die geringe Akzeptanz in der CDU, deren Vorsitzender bis 1966 noch Adenauer war, dazu bei, dass Erhard im Vergleich als „schwacher Kanzler“ wahrgenommen wurde, der auch kein besonderes Interesse daran zu haben schien, Macht auszuüben²⁵⁸, und somit nicht das Kanzleramt als Organ der Machtausübung konzipierte. Insbesondere setzte Erhard auf das Prinzip des Vertrauens statt der Kontrolle, was für das Kanzleramt jedoch den Kontrollverlust über die Tätigkeit der Ministerien bewirkte.²⁵⁹

2.1.3.3.3 Das Kanzleramt unter Kiesinger

255 Vgl. Lehngut, G. (1985), a. a. O.

256 Vgl. Der Spiegel Nr. 24/1986.

257 Vgl. Der Spiegel Nr. 24/1966.

258 Vgl. Niclauß, Karl-Heinz (1988), Kanzlerdemokratie, S. 86 ff.

259 Vgl. Müller-Rommel, Ferdinand/ Pieper, Gabriele (1991), Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, S. 10.

Kiesinger hatte das Bundeskanzleramt hingegen in einer politischen Lage zu führen, in der es nahezu ausgeschlossen schien, dass dieses eine starke Führungsrolle entwickelte. Der Kanzler der Großen Koalition hatte die Interessen zweier nahezu gleich großer Parteien zu berücksichtigen, die sich jeweils in die beste Ausgangsposition für die kommende Wahl 1969 bringen wollten und daher den politischen Gegner, mit dem man in der Koalition verbunden war, nur soweit schonen konnten und wollten, als dies zur Aufrechterhaltung der Koalition erforderlich war.²⁶⁰ Ahlers' Wort von Kiesinger als wandelndem Vermittlungsausschuss ist daher nicht nur seiner im Grundsatz ausgleichenden Persönlichkeit, sondern vor allem seiner Funktion und den Umständen seiner Kanzlerschaft geschuldet. Erschwert wurde ein kraftvolles Auftreten Kiesingers als Kanzler aber auch dadurch, dass die SPD Schlüsselressorts wie etwa das Bundeswirtschaftsministerium und das Auswärtige Amt besetzte, die mit Schiller und Brandt zudem von Politikern geführt wurden, die Kiesinger an Popularität deutlich übertrafen.²⁶¹ Auch fehlte es Kiesinger aufgrund seiner Vergangenheit zuletzt als Landespolitiker an der Verankerung in der Bundes-CDU, sodass er mit deren bedingungsloser Loyalität nicht rechnen konnte.²⁶² Das Machtzentrum verlagerte sich daher aus dem Kanzleramt zunächst in andere Kristallisationspunkte der Macht wie die Fraktionen, aber vor allem auch informelle Zirkel wie Kiesingers Kreißbronner Kreis, auf den in der Folge noch einzugehen sein wird.

Insgesamt verdeutlicht die vorliegende Arbeit, dass bei einer fehlenden Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz des Kanzlers durch diesen bzw. ein schwaches Kanzleramt andere Akteure dieses Machtvakuum füllen müssen, um reibungsloses Regieren zu sichern. Fehlende Ausübung der Richtlinienkompetenz führt also dazu, dass andere Persönlichkeiten zu Schlüsselfiguren der Politik werden, was in erster Linie die Fraktionsspitzen betrifft. Diese müssen sowohl die Parlamentsarbeit als auch die informellen Gremien leiten und begleiten.

2.1.3.4 Die Kompetenz der Fraktionsvorsitzenden

²⁶⁰ Vgl. Müller-Rommel, F./Pieper, G. (1991), Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, S. 10.

²⁶¹ Ebd.

²⁶² Ebd.

Der Führungsstil wird in einer Großen Koalition von den Fraktionsvorsitzenden maßgeblich beeinflusst, was die Vorsitzenden der Fraktionen der Koalitionspartner CDU und SPD in ihren Erinnerungen inhaltlich übereinstimmend erörtert haben.²⁶³ Sowohl Rainer Barzel als auch Helmut Schmidt gingen davon aus, im Wesentlichen die Leitlinien der Politik bestimmt und somit im Ergebnis die Richtlinienkompetenz eines schwachen Bundeskanzlers konterkariert zu haben. Die Geschäftsordnungen der Bundesfraktionen in Bezug auf die Aufgaben des Vorstandes sind eher allgemein gehalten. „Der Vorstand führt die Geschäfte der Fraktion entsprechend den Beschlüssen der Fraktion. Er berät über alle an die Fraktionsversammlung und an die Arbeitsgruppen gehenden Vorlagen.“²⁶⁴ Im Vergleich zur SPD wird die Aufgabe des Fraktionsvorsitzenden bei der Union weiter konkretisiert, indem formuliert wird, dass er „ausdrücklich die Aufgabe hat, die Fraktion zu führen, sie nach innen und außen zu vertreten“²⁶⁵. Die herausgehobene Stellung des Fraktionsvorsitzenden zeigt sich auch in der hierarchischen Struktur der Geschäftsordnung, nach der alle Anträge und Anfragen über den Vorstand einzureichen sind. Rederechte und Ausschussmitgliedschaften werden in aller Regel ebenfalls von den Fraktionsvorsitzenden zugeteilt bzw. entscheidend mitbestimmt. Die Führungsmacht des Fraktionsvorsitzenden spiegelt sich auch in der Anordnung wider, dass abweichendes Abstimmungsverhalten vorher der Fraktionsspitze mitgeteilt werden muss. In der Großen Koalition wurde ein „administrativ-organisatorisches“ Management favorisiert, indem die Fraktion sich professionell und medienwirksam bei „inhaltlichen Politikformulierungen und öffentlichen Politikdarstellungen“ präsentierte.²⁶⁶

Im Kontext des Konflikts zwischen der Richtlinienkompetenz des Kanzlers und der von diesem gewählten Regierungstechnik einerseits und dem Machtanspruch der Fraktionsvorsitzenden der Großen Koalition andererseits kommt den Versuchen, ein einheitliches Regierungshandeln zu statuieren, besondere Bedeutung zu. Nach Ph. Gassert waren die Fraktionen und ihre Fraktionsvorsit-

263 Vgl. Barzel, R. (2005), a.a.O., und Schmidt, H. (1996), a.a.O..

264 Geschäftsordnung der Fraktion CDU/CSU im Deutschen Bundestag.

265 Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 62.

266 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 87.

zenden in das Regierungshandeln eingebunden²⁶⁷, wobei oft informellen Gesprächskreisen besondere Bedeutung zukam, in denen ein Schwerpunkt des Koalitionsmanagements der 1960er Jahre lag.²⁶⁸ Der vor der Vereinbarung der Großen Koalition erfolgte Aushandlungsprozess eines gemeinsamen Regierungsprogramms sowie die anschließende parlamentarische Zusammenarbeit der beiden Volksparteien in der Großen Koalition wurden als „Durchbruch der deutschen Verhandlungsdemokratie“ gewürdigt.²⁶⁹ Die „Macher“ der Großen Koalition vor und während dieser Koalition waren die Fraktionsvorsitzenden, die in Vier-Augen-Gesprächen Kompromisse aushandelten. Das politische Geschick des jeweiligen Fraktionsvorsitzenden der CDU und der SPD zeigte sich darin, die Widerstände in den eigenen Reihen zu glätten, noch bevor es zu breitem Aufbegehren gegen die Fraktionslinie innerhalb der eigenen Fraktion und Partei kam. Dieser praktizierte liberaldemokratische Regierungsstil ist einer sogenannten Konkordanzdemokratie zuzuordnen, in der politische Konflikte nicht „primär über politische Mehrheiten und einfache Mehrheitsregeln, sondern über Verhandlungen, Kompromisse und möglichst breite Übereinstimmung gelöst werden“²⁷⁰.

Um dies zu erreichen, bedarf es der Beherrschung komplizierter Vermittlungstechniken und formalisierter Kompromissverfahren, die typisch in einer Großen Koalition sind und von den Fraktionsvorsitzenden nicht nur beherrscht, sondern auch entschlossen umgesetzt werden müssen. Diese faktisch erhöhte Kompetenz der Fraktionsvorsitzenden spiegelt sich in einer verringerten Entscheidungskompetenz des Bundeskanzlers wider. Setzt man weitgehende Einigkeit zwischen den beiden Fraktionsvorsitzenden voraus, muss der Bundeskanzler, will er abweichend entscheiden, sich mit beiden Fraktionen der Koalitionsparteien auseinandersetzen bzw. hat diese gegen sich. Dieser verringerte Spielraum zur eigenständigen Gestaltung der Politik betrifft ebenso das Kanz-

267 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 576.

268 Vgl. Rudzio, W. (2005), a.a.O., S. 78.

269 Vgl. Lehmbuch, G. (1999), a.a.O., S. 43.

270 Aus: Lexikon Bundeszentrale für politische Bildung (bpb.de): Konkordanzdemokratie.

leramt, das in den Verhandlungsprozess der Fraktionen in der Regel gar nicht einbezogen wird.²⁷¹

2.1.3.5 Kommunikative Führung im Entscheidungsprozess

Welche Rolle spielen der Kanzler und die Fraktionsvorsitzenden im Entscheidungsprozess innerhalb einer Koalition? Nicht zuletzt in der ersten Regierung Merkel wurde in den Medien²⁷² immer wieder nach klaren Entscheidungen und somit Führung im Entscheidungsprozess verlangt, weniger nach Moderation zum Kompromiss. Die Richtlinienkompetenz des Kanzlers wird besonders in einer Krise gefordert. Nimmt der Bundeskanzler seine Entscheidungskompetenz nicht wahr, wird medial rasch eine „Führungskrise“ ausgerufen oder die „Führungslosigkeit der Regierung“ beklagt. Trifft ein Bundeskanzler jedoch entschlossen die nötigen Entscheidungen, wird sein Regierungsstil schnell als autoritär bewertet; ein Regierungsstil, der insbesondere Konrad Adenauer und auch Gerhard Schröder zugeschrieben wurde. Politische Führung ist aber so zu verstehen, dass der vom Grundgesetz mit weitreichender Entscheidungsbefugnis ausgestattete Bundeskanzler die Entscheidungen auch trifft, sodass die abwertende Etikettierung als autoritär eher ins Leere läuft.

Der Wunsch nach „politischer Führung“ ist zwar in der Bevölkerung grundsätzlich groß, da damit indiziert wird, dass Krisen und Probleme beherrschbar sind. In der Regierungspraxis kann der Kanzler weder einer kleinen noch einer Großen Koalition in einer Zeit, in der jede seiner Äußerungen medial kommuniziert und interpretiert wird, zumindest nicht autokratisch entscheiden, sondern bedarf oft des Konsenses mit den Fraktionsvorsitzenden. Hinzu kommt, dass das Drohpotenzial eines Regierungschefs, die Koalition zu beenden, nur maßvoll eingesetzt werden kann, da eine derartige Drohung immer zum Reputationsverlust dessen der beiden Koalitionspartner führt, der vor einer derartigen Drohung seine Position ändert. Ein derartiges Schauspiel ließ sich in jüngerer Zeit in der bayerischen Landespolitik beobachten, als die CSU der FDP offen

271 Vgl. Rudzio, W. (2005), a.a.O., S. 78.

272 Vgl. Heckel, Margarete (2006), Sagen Sie endlich „Basta“, Frau Bundeskanzlerin, in: Welt am Sonntag vom 02.07.2006.

mit Koalitionsbruch drohte, falls diese der Abschaffung der Studiengebühren, die zunächst auf Betreiben der CSU eingeführt worden waren, nicht zustimmen würde.²⁷³ In der Regel wird der Regierungschef ein derartiges Vorgehen nur dann wählen, wenn er sich des Erfolges bei Neuwahlen gewiss sein kann oder ein anderer Koalitionspartner zur Verfügung steht. Ist beides nicht der Fall, bleibt nur der Konsens oder, wie es die letzte kleine Koalition auf Bundesebene wieder praktiziert hat, das nicht konsensfähige Problem wie etwa zuletzt das der „Vorratsdatenspeicherung“ zu ignorieren, was jedoch auch nicht als Führungsstärke verstanden wird und in concreto dazu geführt hat, dass die Bundespolitik eine Richtlinie der EU nicht umgesetzt hat. Somit kann der Regierungschef gegenüber dem Koalitionspartner nicht einen „Basta-Ton“ anschlagen, sondern muss einen Konsens finden.²⁷⁴ Gast beurteilt „Machtworte“ in der politischen Führung auch deshalb mit Skepsis, „da sie nicht dem normativen Code einer demokratischen Gesprächskultur entsprechen“²⁷⁵ und Regierungsbündnisse in Koalitionen gefährden.²⁷⁶ Unter Adenauer galt diese Regierungsform als Kanzlerdemokratie²⁷⁷, da er „autokratisch und hierarchisch“ agierte.²⁷⁸ In der Regierungszeit Kiesinger hingegen kamen zwangsläufig „Elemente der Kooperation und der Kollegialität“ hinzu²⁷⁹, die jedoch auch mit den Schwierigkeiten beim Vollzug der Richtlinienkompetenz zusammenhingen.²⁸⁰ Helmut Schmidt arbeitete zielstrebig daran, die Autorität des Kanzlers, wo immer es

273 Vgl. Die Welt vom 02.03.2013 unter <http://www.welt.de/politik/deutschland/article114075391/Bayerns-FDP-fuegt-sich-unter-schlimmen-Schmerzen.html> (16.05.2013).

274 Vgl. Gast, H. (2008), a.a.O., S. 268 ff.

275 Gast, H. (2008), a.a.O., S. 268 ff.

276 Beispiel dafür ist das Scheitern der Großen Koalition in Schleswig-Holstein (2009) zwischen der CDU und SPD, nachdem der Ministerpräsident (CDU) ein Machtwort sprach und SPD-Minister entließ.

277 Unter Gerhard Schröder wurde in Folge seiner Regierungsart der Begriff „Medienkanzler“ geprägt (vgl. Michiels (2003, S. 7). Karl-Rudolf Korte und Gerhard Hirscher (2003) untersuchen in einem Artikel in der „Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung eV“ den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien. Unterschieden wird hierbei grundsätzlich zwischen der Darstellungspolitik und der Entscheidungspolitik. Vgl. Korte/Hirscher (2003).

278 Vgl. Michiels, Holger (2003), a.a.O., S. 1.

279 Vgl. Michiels, H. (2003), a.a.O., S. 1.

280 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 526.

möglich war, zu beschädigen.²⁸¹ So stellte er in einer Nachtsitzung der SPD-Fraktion vom 26. auf den 27. November 1966 bündig fest, „es werde in der Großen Koalition keine Richtlinien gegen Brandt und Wehner geben“²⁸², und relativierte damit die Richtlinienkompetenz des Kanzlers der Großen Koalition, bevor diese ihre Arbeit aufgenommen hatte.

2.2 Die historische Dimension Großer Koalitionen

2.2.1 Große Koalitionen in der Weimarer Republik

2.2.1.1 Die Kabinette Stresemann

Otto Braun war in Preußen mit der Bildung einer Großen Koalition aus SPD, Zentrum und DDP im November 1921 vorangegangen, nachdem es ihm gelungen war, eine Einigung nicht nur zwischen den Parteien der Weimarer Koalition, sondern auch mit der DVP und damit zwischen dem politischen Spektrum von der Sozialdemokratie bis zur Deutschen Volkspartei herbeizuführen. Die DVP gehörte der Koalition jedoch nur bis 1924 an. Die preußische Große Koalition galt reichsweit als wesentlich stabilisierendes Element der jungen deutschen Demokratie insgesamt.²⁸³ Mit einigen wenigen Unterbrechungen blieb Braun bis zum „Preußenschlag“ 1932 trotz einiger Regierungskrisen im Amt und bildete damit einen Gegenpol zur Instabilität des Reichstages. Otto Braun personifiziert bei pointierter Betrachtung die Vielzahl denkbarer Regierungsmodelle; bis 1925 bis 1928 fungierte er etwa ohne eigene Mehrheit, war aber nach retrospektiver Beurteilung in diesem Zeitraum erfolgreicher, da er stets neue Mehrheiten suchen musste und auch fand.

Auf Reichsebene ermöglichte erst das Scheitern der Regierung des parteilosen Wilhelm Cuno die Bildung einer vergleichbaren Koalition. Hintergrund dieser Entwicklung des Krisenjahres 1923 war, dass Deutschland bald nach der Festsetzung der Reparationsleistungen für den verlorenen Ersten Weltkrieg durch die alliierte Kontrollkommission in Zahlungsverzug geriet, weswegen Frankreich

281 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 526 ff.

282 Vgl. Rudzio, W. (2005), a.a.O., S. 78.

283 Vgl. Schulze, Hagen (1977), Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung. Wiesbaden.

zur Sicherung seiner Ansprüche das Ruhrgebiet besetzt hatte.²⁸⁴ Reichskanzler Cuno reagierte darauf mit der Aufforderung zum passiven Widerstand durch Generalstreiks und Verweigerung des Gehorsams mit der Folge, dass der Staat die Lohnzahlung für zwei Millionen Arbeiter übernehmen musste.²⁸⁵ Der Gesamtaufwand hierfür wird für die Reichsregierung auf etwa vier Milliarden Goldmark geschätzt, sodass der passive Widerstand im Ruhrgebiet auf Dauer den Reichshaushalt überfordern musste.²⁸⁶ Der Versuch, über die Notenpresse zu dringend benötigtem Geld zu gelangen, führte nicht nur zu einer extremen Inflation, sondern auch dazu, dass nach einem Streik der Berliner Druckereiarbeiter auf Initiative der KPD auch noch die Reichsdruckerei ihre Arbeit einstellte, sodass bald nicht mehr genug Papiergeld gedruckt werden konnte.²⁸⁷ Dies brachte auch die Arbeiterschaft gegen die Reichsregierung auf. Wilhelm Cuno hatte als parteiloser Kanzler, der ohne parlamentarische Beteiligung von Rechtspräsident Ebert eingesetzt worden war und deshalb als erster Präsidialkanzler gilt, deshalb auch keinen Rückhalt im Parlament. In dieser Situation übernahm am 13. August 1923 Gustav Stresemann von der nationalliberalen DVP das Amt des Reichskanzlers einer Großen Koalition aus SPD, Zentrum, DVP und DDP und beendete umgehend den nicht mehr finanzierbaren passiven Widerstand an der Ruhr, was ihm insbesondere rechtsnationale Gruppen anlasteten. Die Inflation stieg trotzdem weiter an, weswegen Stresemann die Arbeitszeit verlängern wollte, was aber nach heftigem Widerstand der SPD am 04.10.1923 zum Ende der ersten Regierung Stresemann führte. Die zweite Regierung Stresemann hielt nur vom 06.11.1923 bis zum 23.11.1923.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die erste Große Koalition in der deutschen Parlamentsgeschichte mit Gustav Stresemann nicht von einem Vertreter der SPD als stärkster Partei, sondern der DVP als zweitstärkster Par-

284 Vgl. Krumeich, G./ Schröder, J. (2004), Der Schatten des Weltkriegs. Die Ruhrbesetzung 1923.

285 Vgl. Fischer, W. (1985), Wirtschaftliche Rahmenbedingungen des Ruhrkonflikts, in: Klaus Schwabe (Hrsg.): Die Ruhrkrise 1923. Wendepunkt der internationalen Beziehungen nach dem 1. Weltkrieg, S. 91.

286 Vgl. Krumeich, G./ Schröder, J. (2004), Der Schatten des Weltkriegs. Die Ruhrbesetzung 1923.

287 Vgl. ebd.

tei geführt wurde. Dies lag entscheidend darin begründet, dass Gustav Stresemann in der Notlage des Jahres 1923 als Integrationsfigur galt, der alleine zuge-
traut wurde, eine weitere Radikalisierung der Gesellschaft zu verhindern. Die
der SPD nahestehende Wochenschrift „Das Tage-Buch“ bewertete in ihrer Aus-
gabe vom 25. August 1923 die Große Koalition als „ein Mittel zur Überwindung
der inneren Zerrissenheit, zur Herstellung der Einheit deutscher und staatlicher
Gesinnung [...]“ und idealisierte Stresemann zum einzigen Retter vor der
Machtübernahme durch eine radikale Partei: Stresemann sei „die letzte Reser-
ve, die der deutsche Parlamentarismus zu vergeben hat [...]. Danach kommt
der Diktator, sei es von rechts, sei es von links [...].“²⁸⁸

Anlass zu diese Annahme bestand: In Thüringen und Sachsen versuchte die
KPD eine Revolution nach sowjetischem Vorbild; in München strebten Hitler
und Ludendorff nach einer totalitären Regierung mit dem Ziel, die „nationale Re-
volution“ mit Gewalt zu etablieren.²⁸⁹ Die Reichsregierung konnte Umsturzver-
suche wohl mithilfe ihrer Exekutive niederschlagen; wie sie es aber anpackte,
führte zum endgültigen Ende der zweiten Großen Koalition unter Stresemann
durch Austritt der SPD aus dem Regierungsbündnis am 23.11.1923. Diese warf
dem Reichskanzler vor, gegen die KPD in Sachsen weit vehementer vorgegan-
gen zu sein als gegen die NSDAP in Bayern. Stresemann konnte in der Folge
nur noch für drei Wochen ein bürgerliches Minderheitenkabinett führen.²⁹⁰ Als
insgesamt erfolglos lässt sich angesichts der damaligen Gegebenheiten die
etwa 100-tägige Regierungszeit Stresemann dennoch nicht beurteilen: Durch
die Beendigung des passiven Widerstandes an der Ruhr signalisierte er außen-
politische Zuverlässigkeit Deutschlands; durch die Einführung der Rentenmark
legte er den Grundstein für die Beendigung der Inflation, wenn ihm auch vorge-
worfen worden war, die Lohnempfänger zu benachteiligen und die Sachwertbe-
zieher zu bevorzugen.²⁹¹ Angesichts der extremen Radikalisierung der Gesell-
schaft war 1923 auch eine Große Koalition nicht die Koalitionsform, die auf

288 Zit. nach Kolb, Eberhard (2003), Gustav Stresemann.

289 Vgl. Wright, J., Deutscher Nationalist und guter Europäer, Zeit Online vom 09.01.2003 unter
http://www.zeit.de/2003/03/Deutscher_Nationalist_und_guter_Europaeer (18.05.2003).

290 Vgl. Wright, J., (2003), a. a. O.

291 Ebd.

Dauer die Krise hätte bewältigen können. Die Erfolge der Regierung Stresemann gelten jedoch auch als ein Grund für die weitere Radikalisierung der Gesellschaft und in späterer Folge für das Zusammenbrechen der Weimarer Republik²⁹², da etwa die außenpolitische Annäherung an die Gegner im Ersten Weltkrieg von nationalen Kräften als Verrat verstanden wurde. Insofern galt auch Stresemann, der den für seinen Beitrag zur Aussöhnung nach dem Ersten Weltkrieg den Friedensnobelpreis erhalten hatte, „nationalen Kräften“ als Feindbild.²⁹³

2.2.1.2 Die Regierung Müller II

Das Kabinett Müller als zweites Kabinett unter Hermann Müller (SPD)²⁹⁴ war vom 28. Juni 1928 bis zum 27. März 1930 im Amt. Diese zweite Große Koalition der Weimarer Republik war zudem deren am längsten amtierende Regierung und wurde von SPD, Zentrum, DVP, DDP und Bayerischer Volkspartei gebildet. Die Regierung Müller II war zudem die letzte Regierung der Weimarer Republik, die mit einer parlamentarischen Mehrheit regierte.²⁹⁵

Müller hatte sich schon bei Amtsübernahme des Einflusses von Reichspräsident Hindenburg zu erwehren, der seine Vertrauten im Kabinett sehen wollte und dies mit der Ernennung des Reichswehrministers Groener und der Verweigerung der Ernennung von Wirth, der auch schon Reichskanzler gewesen war, zum Vizekanzler auch durchsetzte.²⁹⁶ Das Kabinett Müller II war zunächst eine Koalitionsregierung, die sich auf eine Koalition von Personen, aber nicht von Parteien, denen diese angehörten, beschränkte; daher gab es auch keine schriftliche Koalitionsvereinbarung. Diese wurde erst am 13.03.1929 abgeschlossen, sodass erst ab diesem Zeitpunkt von einer Koalition im herkömmli-

292 Ebd.

293 Vgl. Kolb, E. (2003), Gustav Stresemann.

294 Müller war zuvor schon vom 27.03.1920 bis zum 06.06.1920 Regierungschef gewesen; vgl. dazu Vogt, Martin: Hermann Müller, in: Wilhelm von Sternburg (Hrsg.): Die deutschen Kanzler. Von Bismarck bis Kohl, S. 191 ff.

295 Vgl. Vogt, Martin (1998), a. a. O., S. 191 ff.

296 Ebd.

chen Sinne gesprochen werden kann.²⁹⁷ Diese litt neben konkreten Sachproblemen wie der Affäre um einen Panzerkreuzer und dem Disput um die Reparationszahlungen²⁹⁸ auch daran, dass sich links und rechts der Koalitionsparteien Radikalisierungstendenzen in der Gesellschaft zeigten.²⁹⁹ Ebenfalls kaum lösbar erwiesen sich die mit der Weltwirtschaftskrise 1929 verschärften finanziellen Engpässe der Regierung; eine Lösung konnte wohl auch deshalb nicht gefunden werden, weil die SPD, aber auch die anderen Parteien in Angst, ihre Stammklientel zu verärgern, Zugeständnisse scheuten, die als Benachteiligung der eigenen Wähler verstanden worden wären. So war etwa eine Steuerreform nicht umsetzbar, da keine Einigung erzielt werden konnte, wer belastet und wer entlastet werden sollte.³⁰⁰ Die Koalition zerbrach schließlich an der Arbeitslosenversicherung, die erst 1927 eingeführt worden war und zunächst auf 800.000 Arbeitslose ausgerichtet war; weitere 600.000 konnten mit einer Finanzreserve des Reichs versorgt werden. Ende 1929 wurden aber bereits 2,8 Millionen Arbeitslose verzeichnet, sodass eine weitere Finanzierung der Versicherungsleistungen aussichtslos erschien. Die SPD wollte diese finanzielle Schieflage durch Beitragserhöhungen ausgleichen, die DVP durch Leistungskürzungen. Eine weitere Bezuschussung durch den Reichshaushalt konnte dieser nicht mehr verkraften.³⁰¹ Die Regierung Müller II scheiterte somit daran, dass die wesentlichen Koalitionsparteien, die diese zur „Großen Koalition“ machten, DVP und SPD, in zentralen Fragen zu keiner Einigung finden konnten. Mit dieser Regierung Müller II scheiterte letztendlich die Weimarer Republik.³⁰²

Hunger und Angst prägten die deutsche Gesellschaft nach der Weltwirtschaftskrise und verschärften die Lage im gesamten Deutschen Reich. Im Sog der boomenden amerikanischen Industrieproduktion war auch die Wirtschaftsleistung im kriegszerstörten Europa in den 20er Jahren stetig angestiegen. Diese

297 Vgl. Behring, Rainer (2006), Wegbereiter sozialdemokratischer Außenpolitik. Hermann Müller, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.04.2006.

298 Vgl. Vogt, M. (1998), a. a. O., S. 191 ff.

299 Vgl. Vogt, M. (1998), a. a. O., S. 191 ff.

300 Vgl. ebd.

301 Vgl. ebd.

302 Vgl. ebd.

Entwicklung war jedoch meist von amerikanischen Krediten finanziert. Dies betraf in besonderem Maße Deutschland, da das Land durch die Reparationsverpflichtungen selbst kaum Mittel zur Entwicklung der eigenen Wirtschaftskraft zur Verfügung hatte.³⁰³ Nach dem Ausbruch der Krise in den USA wurden in großem Umfang Gelder aus Europa abgezogen, die aber noch dringend für die Industrieproduktion benötigt worden wären. Im Hinblick auf die nicht vergessene Hyperinflation aus dem Jahr 1923 waren zahlreiche Kredite sehr kurzfristig gewährt worden. Einen zusätzlichen Effekt auf den Abzug von Krediten hatten die Wahlerfolge der NSDAP, die im Jahr 1932 bereits zweitstärkste Partei wurde, was die Unsicherheit über die Entwicklung in Deutschland weiter stärkte. Durch die skizzierte Entwicklung insgesamt kam der deutsche Außenhandel weitgehend zum Erliegen. Die auch in Deutschland in den „goldenen 20er Jahren“ starke Begeisterung für die USA ließ schlagartig nach.³⁰⁴ In Deutschland lag die Arbeitslosenquote im Jahr 1932 schon bei 40 %, das Straßenbild in den Großstädten war gekennzeichnet von Menschen auf der Suche nach Arbeit und Essen. Die Industrieproduktion sank im Jahr 1932 auf 60 % im Vergleich zu 1929 und stieg erst in späterer Folge als Effekt der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik, die aber sehr früh der Kriegsvorbereitung gewidmet war³⁰⁵, wieder leicht an. Die amerikanische Bankenkrise sowie die sich abzeichnende politische Entwicklung in Deutschland führten bis 1932 zunächst zu massiver Kapitalflucht, die das ohnehin bereits in die Rezession geratene Deutschland weiter schwächen sollte. Diese Faktoren führten auch in Deutschland, ausgehend von dem Zusammenbruch der österreichischen Kreditanstalt, zu einer dramatischen Bankenkrise, die insbesondere durch die zu geringe Eigenkapitaldeckung der Banken bedingt war und die Wirtschaftskrise weiter verstärkte.³⁰⁶ Einen völligen Eigenkapitalverlust einiger deutscher Banken verhinderten Anfang der 30er Jahre des 20. Jahrhunderts nur Interventionen von Reichsbank und Reichsregierung.

303 Vgl. Feinstein/Termin/Toniolo (1997), *The European Economy between the Wars*.

304 Vgl. Klautke, Egbert (2003), *Unbegrenzte Möglichkeiten*, S. 339 f.

305 Vgl. dazu ausführlich Barkai, Avraham (1988), *Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus*.

306 Vgl. dazu und zu den Folgen der Bankenkrise ausführlich Ritschl, Albrecht (2002), *Deutschlands Krise und Konjunktur 1924 - 1934*.

2.2.1.3 Die Folgen des Scheiterns der Regierung Müller II

Bei der Reichstagswahl 1930 war die NSDAP zur zweitstärksten Partei geworden, was den Abzug von Krediten und damit die deflationäre Entwicklung weiter verstärkte.³⁰⁷ Die Reaktion der damaligen Reichsregierung Brüning lässt sich als „klassische Deflationspolitik verstehen“³⁰⁸. Da die politische Konstellation im Reichstag Konsensentscheidungen ebenso erschwerte wie die zunehmende Radikalisierung der politischen Auseinandersetzung, regierte der am 30.03.1930 als Reichskanzler eingesetzte Heinrich Brüning auf Weisung des damaligen Reichspräsidenten Hindenburg im Parlament vor allem mit Notverordnungen gem. Art. 48 WRV. Die Brüning'sche Deflationspolitik brachte dem Reichskanzler den Beinamen „Hungerkanzler“³⁰⁹ ein, was die Verwerfungsfolgen dieser Wirtschaftspolitik plastisch illustriert. Als noch dramatischer werden freilich die politischen Auswirkungen der Massenverarmung bewertet; Carl Schmitt etwa bezeichnet die Wirtschaftskrise als „Motor der Zerstörung der Demokratie“³¹⁰. Dafür spricht ein Blick auf die Wahlergebnisse dieser Zeit, die jedenfalls insofern unmittelbar mit Brünings Politik zusammenhängen, da sein radikaler Deflationskurs ihn zwischen 1930 und 1932 drei Mal zur Auflösung des Reichstages zwang. Bei den in der Folge jeweils erforderlichen Wahlen steigert die NSDAP ihren Stimmenanteil von 2,5 % auf 18,6 %; auch die KPD legte kräftig zu.³¹¹ Der „Hungerkanzler“ trieb jedenfalls auf den ersten Blick die Wähler, die sich jeder Hoffnung auf Wohlstand beraubt sahen, in die Hände extremer Parteien, wengleich dieser Zusammenhang nicht den Blick auf eine Vielzahl weiterer Ursachen der politischen Entwicklung der 1930er Jahre wie etwa der Ursachen des Ersten Weltkrieges und des Vertrags von Versailles in der deut-

307 Vgl. Kindleberger, Charles (1997), *World in Depression*.

308 Die Bewertung der Politik Brünings war umstritten, teils wird postuliert, er habe keine Handlungsspielräume besessen, teils das Gegenteil. Vgl. dazu ausführlich Borchardt (1980), *Zwangslagen und Handlungsspielräume in der Großen Wirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre*.

309 Vgl. dazu einen Kommentar aus heutiger Sicht. Spiegel Online vom 04.05.2009 unter <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-65243770.html>; abgerufen am 13.05.2013.

310 Zit. nach Mehring, Reinhard, (2009) *Carl Schmitt: Aufstieg und Fall*, S. 220.

311 Vgl. ausführlich Mehring, R. (2009), a. a. O.

schen Öffentlichkeit bzw. deren Einsatz als politisches Kampfmittel vor allem durch die Nationalsozialisten versperren darf.³¹²

Nicht übersehen werden darf, dass Brüning kaum Zeit blieb, sein langfristig angelegtes Konzept in der Praxis zu beweisen. Bereits am 30.05.1932 war er wieder abgelöst worden; am 30.01.1933 kamen die Nationalsozialisten an die Macht. In der Folge sorgte ein zunächst verdeckt, bald offen der Kriegsvorbereitung dienendes Konjunkturprogramm, das auch in diesem Zusammenhang den oft zitierten Autobahnbau betraf, für konjunkturelle Belebung. Dass die von Brünings Deflationsprogramm mit bewirkten niedrigen Löhne die wirtschaftliche Erholung begünstigten, wird allerdings angenommen.³¹³ Die oft auch nach dem Zweiten Weltkrieg behaupteten Erfolge der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik dürften jedoch zu einem guten Teil auf nachwirkende Propaganda zurückzuführen sein.³¹⁴

2.2.2 Die historische Einordnung der Großen Koalition 1966 – 1969

Helmut Schmidt formulierte es im Jahr 2009 dramatisch: Die Große Koalition 1966 – 1969 durfte, so Helmut Schmidt in seiner Gedenkrede für Rainer Barzel am 24.09.2006, nicht versagen und so Folgen verursachen, wie es das Scheitern der Großen Koalition der demokratischen Parteien im Berliner Reichstag im März 1930 in weiterer Folge nach sich gezogen hatte.³¹⁵ Die damalige Große Koalition sei unfähig gewesen, der rasant wachsenden Massenarbeitslosigkeit entgegenzuwirken und Konzepte zu entwickeln, um die Menschen in Arbeit und Brot zu bringen. Zu leicht habe es die Politik damals den Demagogen und Populisten, die ideologisch rassistisch oder kommunistisch orientiert waren, gemacht.³¹⁶ Helmut Schmidt kritisierte, dass die Große Koalition unter Hermann

312 Hierfür wurde der Begriff der „Dolchstoßlegende“ immer gebräuchlicher; vgl. dazu Mehring (2009; a. a. O.)

313 Vgl. Buchheim (2003), Die Erholung von der Weltwirtschaftskrise 1932/33 in Deutschland, S. 13 ff.

314 Vgl. Spoerer, Mark (2005), Demontage eines Mythos? Zu der Kontroverse über das nationalsozialistische „Wirtschaftswunder“, S. 415 - 438.

315 Vgl. Schmidt, H. (2008), S. 13.

316 Vgl. Schmidt, H. (2008), S. 13 ff.

Müller „anstatt das Hauptproblem anzugehen, sich über eine zweitrangige Frage, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, zerstritt“ und damit den Gegnern die Möglichkeit zur politischen Entfaltung bot.³¹⁷

Schmidt mag darin zuzustimmen sein, dass die Große Koalition 1966 auch in einer Phase des Umbruchs an die Macht kam; einer Phase des Umbruchs und der Transformation der Gesellschaft³¹⁸; zudem eingebettet in weltpolitische Veränderungen mit starkem Einfluss auf die Lage Deutschlands, die die deutsche Politik beeinflussten wie der Kalte Krieg, der Bau der Berliner Mauer im August 1961, der Kubakrise im Jahr 1962, die mit der Gefahr eines atomar geführten Krieges verbunden war, und der Vietnam-Krieg. Ob ein Scheitern der Großen Koalition zu einer dramatischen Entwicklung wie im Jahr 1930 geführt hätte, mag dennoch bezweifelt werden. Es drohte 1966 weder ein Staatsbankrott noch eine explodierende Arbeitslosigkeit und trotz erstarkender NPD, die letztendlich zwar in einzelne Landtage, nicht aber den Bundestag einziehen konnte, drohte keine den 1930er Jahren vergleichbare Radikalisierung. Die gesellschaftliche Situation kann trotz oder auch wegen der Studentenunruhen als Phase des Aufbruchs verstanden werden, zu der auch der Wandel der SPD entscheidend beigetragen hatte.

2.3 Die Voraussetzungen der Großen Koalition 1966 – 1969

2.3.1 Die SPD nach der Wahlniederlage 1957

März weist darauf hin, dass Große Koalitionen in der Regel einen der Koalitionsbildung vorausgehenden Änderungsprozess der Koalitionsparteien im Sinne einer Annäherung an die ideologischen Positionen des späteren Koalitionspartners voraussetzen, der zu einer zuvor nicht gegebenen Kompromissfähigkeit und damit einer zuvor auch nicht gegebenen Fähigkeit zur Zusammenarbeit führen muss.³¹⁹ Als Beispiel für diese allgemeine Feststellung führt März an, dass die von Kiesinger geführte Große Koalition nur möglich gewesen sei, weil die CDU den Zenit ihrer in der Ära Adenauer errungenen Macht längst über-

³¹⁷ Vgl. ebd.

³¹⁸ Vgl. Eichhorn, J. S. (2009); a.a.O., S. 27.

³¹⁹ Vgl. März, P. (2007), a.a.O., S. 21.

schritten hatte, während die SPD nach ihrem Parteitag in Bad Godesberg im Jahr 1959 den teils noch aus der Vorkriegs- und Kriegszeit stammenden „ideologischen Ballast“ abgeworfen habe³²⁰ und sich erst in der Folge in Richtung der Positionen der CDU entwickeln konnte.³²¹ Anzunehmen ist jedoch, dass die SPD in Bad Godesberg mit dem Beschluss eines neuen Parteiprogramms und bereits zuvor auch durch personelle Veränderungen in der Partei selbst vor allem auf die enttäuschenden Ergebnisse der Bundestagswahl 1957 reagiert hat, um durch ein attraktives Angebot an die Wähler außerhalb ihrer angestammten Klientel selbst bei bundesweiten Wahlen mehrheitsfähig zu werden, nicht um durch ideologische Annäherung an die CDU die Fähigkeit zu erlangen, mit dieser eine Koalition einzugehen.³²²

Die Bundestagswahl 1957 wurde in der SPD als „Katastrophe“ empfunden³²³, obwohl die Partei ihr Ergebnis im Vergleich zur Wahl des Jahres 1953 um 3 % auf 31,8 % gesteigert hatte. Dieser Zugewinn um etwa 10 % änderte an der Bewertung des Wahlergebnisses als schwere Niederlage jedoch nichts, da der Zugewinn dem Stimmenpotential in etwa dem der im Jahr vor der Wahl vom Bundesverfassungsgericht³²⁴ verbotenen KPD entsprach.³²⁵ Gravierender und als Hinweis auf die völlige Verfehlung des Wahlziels wurde jedoch die Tatsache bewertet, dass mit der von Adenauer geführten CDU mit 50,2 % erstmals in der Geschichte des deutschen Parlamentarismus eine Partei die absolute Mehrheit errang, sodass nach der Bundestagswahl 1957 auch die bisher mitregierende FDP das Oppositionsschicksal der SPD teilte.³²⁶ Die SPD befürchtete, aus damaliger Sicht wohl zu Recht, zudem das Schicksal der dauerhaften Opposition, weil es ihr nicht gelang, Wählergruppen außerhalb der ihrer Partei ergebenen

320 Vgl. ausführlich zum Bad Godesberger Programm der SPD.

321 Vgl. März, P. (2007), a. a. O., S. 21 ff.

322 Vgl. ausführlich Klotzbach, K. (1989), a.a.O., S. 397 ff.

323 Vgl. ebd.

324 BVerfGE 5, Nr.85.

325 Vgl. Lösche (1993), Kleine Geschichte der deutschen Parteien, S. 127.

326 Vgl. Klotzbach, K. (1982), S. 397.

Kernwählerschaft anzusprechen. Adenauer, auf dem Zenit seiner Macht³²⁷, schien mit der von ihm angestrebten Gleichsetzung von Staat und CDU erfolgreich, sodass die SPD als „systemstörend“ wahrgenommen wurde.³²⁸ Der Anspruch der Partei, neben der CDU als eine zweite Volkspartei im Sinne einer über die Arbeiterschaft hinausreichenden Interessenvertretung anerkannt zu werden, schien aus dieser Position nicht umsetzbar.³²⁹ Hinzu kam eine im Grunde bis heute bestehende Schwäche der SPD bei katholischen Wählern vor allem in Bayern, was Fritz Erler in späterer Folge als Anlass dafür sah, ein besseres Verhältnis zwischen SPD und den Kirchen zu suchen und die Grundlage durch eine entsprechende Formulierung als eine als „Schritt auf die Kirchen zu“ bewertende Passage des neu zu entwerfenden Grundsatzprogramms der Partei zu schaffen.³³⁰

Zentraler Grund für die Chancenlosigkeit der SPD bei der Bundestagswahl 1957 war darüber hinaus die zunehmende wirtschaftliche Erholung der Bundesrepublik. Das Wirtschaftswunder wurde dabei vor allem Adenauer und Erhard, somit der CDU, zugerechnet, während die 1957 noch als wesentliches Anliegen der SPD verfolgte Wiedervereinigung in der Bevölkerung kaum auf Interesse stieß.³³¹ Der Status quo, von dem ein Jahrzehnt zuvor kaum jemand geträumt hätte, schien es 1957 für die überwiegende Zahl der Wähler zu verbieten, grundlegende politische Veränderungen anzustreben.

Dass die Betonung der Wiedervereinigung als oberstes Ziel der Politik eine entscheidende Rolle dafür spielte, dass die SPD auf bundesdeutscher Ebene nicht über ihre Stammwählerschaft hinauskam, zeigt, dass sie in einzelnen Bundesländern, in denen weder die Wiedervereinigung noch die durch Personen wie Ollenhauer verkörperte ideologische Fixierung eine besondere Rolle spielte, weit bessere Ergebnisse verzeichnete und bereits als Volkspartei wahrgenom-

327 Vgl. März, P. (2007), S. 21.

328 Vgl. Rovon, Joseph (1980), Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, S. 223.

329 Vgl. Klotzbach, K. (1989), a.a.O., S. 417.

330 Vgl. Soell, H. (1976), Fritz Erler, Eine politische Biographie, Band 1, S. 125.

331 Vgl. Klotzbach, K. (1989), a.a.O., S. 397.

men wurde.³³² Bei der Wahl in Hamburg hatte die SPD im November 1957 zwei Monate nach der enttäuschenden Bundestagswahl mit 53,9 % sogar die absolute Mehrheit erzielt; im Flächenbundesland Hessen bereits im Jahr 1954 ein Ergebnis von 42,6 %. Dass die SPD ihr Wählerpotenzial auf Bundesebene in den 1950er Jahren nicht ausschöpfen konnte, wird aber auch auf die Protagonisten der Bundes-SPD wie gerade Erich Ollenhauer zurückgeführt, die für die Wähler eine alte Ideologie verkörperten. „Landesfürsten“ wie Georg Zinn aus Hessen, Wilhelm Kaisen aus Bremen, der schon ab 1920 der bremischen Bürgerschaft angehört hatte, sein gleichaltriger Amtskollege Max Brauer aus Hamburg und vor allem der schon damals außerordentlich populäre Willy Brandt, der sein Amt als Regierender Bürgermeister von Berlin 1957 angetreten hatte, verkörperten in den Bundesländern eine ideologiefreiere, neue Generation von Politikern.³³³

Blickt man auf die SPD von heute und vertritt die Auffassung, dass die Reaktion der Partei auf ein unter wenn auch gänzlich anderen politischen Verhältnissen in einem Fünfparteiensystem erzieltetes Wahlergebnis von 23,0 % im Jahr 2009 bei vorsichtiger Bewertung verhalten ausfiel, gewinnt die rasche und entschlossene Reaktion auf das Wahldebakel des Jahres 1957 besonderes Gewicht. So war eine der ersten Reaktionen der Partei noch im Oktober 1957 bei der Wahl des Fraktionsvorstandes die Bestellung einer „jungen Garde“ an neuen Politikern auf Bundesebene, wenn auch der Leidensdruck der Partei offensichtlich noch nicht ausreichte, um den Vorsitzenden der Fraktion, Ollenhauer, abzulösen. Immerhin wurde dessen Stellvertreter Mellies, der in zumindest gleichem Maße für die „alte“ ideologielastige SPD stand, abgelöst. Als stellvertretende Fraktionsvorsitzende wurden Herbert Wehner und Carlo Schmidt sowie der ebenfalls als Reformler geltende Fritz Erler bestimmt.³³⁴ Dass Ollenhauer noch im März 1957 ein als „Ollenhauer-Plan“ apostrophiertes Papier vorgelegt hatte, in dem er insbesondere Wiedervereinigung, Wiederbewaffnung und die Sicherheitspolitik thematisierte, während das überwiegende Interesse der Bevölke-

332 Vgl. Rovin, J. (1980), *Geschichte der deutschen Sozialdemokratie*, S. 223.

333 Vgl. Potthoff/Miller (2002), a.a.O. S. 214.

334 Vgl. Klotzbach, K. (1989), a.a.O., S. 403.

rung dem fast ausschließlich mit der Politik der CDU assoziierten Wirtschaftswachstum und wohl auch dem Vergessen und Verdrängen der Kriegszeit galt, dürfte ein Grund für das schlechte Abschneiden der SPD bei der Wahl im Herbst dieses Jahres gewesen sein.³³⁵ Rován beurteilt den Ollenhauer-Plan als „viel zu abstrakt, kaum zu lesen, dem Wähler nicht vermittelbar“ und wert, „bald der verdienten Vergessenheit anheimzufallen“³³⁶.

2.3.2 Der Weg der SPD zum Godesberger Programm

Nicht nur in der Fraktion, auch in der Partei setzte die SPD auf weitgehende Veränderung; lediglich Erich Ollenhauer, mehr Symbol einer vergangenen Epoche denn noch Treiber der Fortentwicklung der Partei, wurde trotz seines womöglich schädlichen Papiers aus dem März des Wahljahres noch geschont; für die Stammwählerschaft verkörperte er die vertraute SPD und stand zudem in der Tradition der Parteiikone Kurt Schumacher, dem er nach dessen Tod im Jahr 1952 nachgefolgt war.³³⁷ Eine „Siebenerkommission“ sollte ab Ende 1957 dennoch die Neuorganisation der Partei vorbereiten und auch die Weichen für ein neues Grundsatzprogramm stellen. Im November 1957, nur zwei Monate nach der verlorenen Wahl vom 15. September 1957, hatte der Parteivorstand einstimmig festgelegt, dass ein neues Grundsatzprogramm bis zum Parteitag des Jahres 1958 in einem ersten Entwurf vorgestellt und spätestens bis 1960 verabschiedet werden solle. Helmut Schmidt fordert im „Vorwärts“ explizit eine Öffnung nach „rechts“, die auch ein Angebot für Wähler ohne ideologische Festlegung sein könne.³³⁸ Er sorgte mit dafür, dass das Parteipräsidium zu einem zentralen Steuerungselement der Partei wurde. Nicht in den Parteivorstand gewählt wurden die traditionell Parteilinken wie Franz Neumann und Willy Birkelbach, der sich später auf dem Bad Godesberger Parteitag als besonders heftiger Kritiker des dort beschlossenen Programms erweisen sollte.³³⁹

³³⁵ Vgl. Rován, J. (1980), Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, S. 223.

³³⁶ Rován, J., (1980), Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, S. 222.

³³⁷ Vgl. Rován, J., (1980), Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, S. 215 ff.

³³⁸ Vgl. Vorwärts vom 14.02.1958.

³³⁹ Vgl. Klotzbach, K. (1989), a.a.O., S. 422 ff.

Die Aufnahme Helmut Schmidts in den Parteivorstand zeigt hingegen den Veränderungswillen und auch die Leidenschaft Ollenhauers besonders deutlich; nach Beurteilung des Spiegel hatte sich Schmidt in der Fraktion als „gewohnheitsmäßiger Querschütze“ gegen die Parteiführung einen Namen gemacht.³⁴⁰ Auch an der persönlichen Kritik am Auftreten Ollenhauers war Schmidt, wie viele andere junge Fraktionsmitglieder beteiligt, dies aber offenbar erfolglos. Die Persönlichkeit Ollenhauers, der sich, so der Spiegel im August 1957 drei Wochen vor der Bundestagswahl keinesfalls als „kräftiger Gegenkandidat“ gegen Adenauer zeigte, was schon an seiner langweiligen, komplizierten Funktionärsprache liege³⁴¹, galt in der Fraktion als wesentliches Problem in der Partei. Die Fraktion habe Ollenhauer mehrfach mit Aufrufen wie „Erich, Du bis zu zahm“ versucht, zu einem aggressiveren Stil gegen Adenauer anzustacheln, der gegen den „mimosenhaft empfindlichen“ Ollenhauer leichtes Spiel habe.³⁴² Insgesamt waren der SPD kurz vor der Wahl innere Zerstrittenheit, ein schwacher Spitzenkandidat und ein Konzept attestiert worden, das außerhalb der Stammwählerschaft wenig attraktiv erschien.³⁴³ Ein angesichts des sicher erscheinenden Sieges Adenauers sinnloser heftiger innerparteilicher Disput darüber, ob Ollenhauer im Falle eines Wahlsieges Kanzler werden solle und könne, hatte die Wahrnehmung der SPD in der Öffentlichkeit weiter beeinträchtigt.³⁴⁴

Zusammengefasst war auch wegen des schwachen Bildes, das die SPD im Wahlkampf abgegeben hatte, ein massiver personeller Umbruch in der SPD Voraussetzung für die Verabschiedung des Parteiprogramms von Bad Godesberg im Folgejahr, wenn auch Ollenhauer die Neuausrichtung der SPD nach den Bundestagswahlen 1957 unterstützt hatte. Aus heutiger Sicht erscheint bemerkenswert, dass es der SPD gelungen ist, sich in vergleichsweise kurzer Zeit aus der durch die Bundestagswahl 1957 verursachten „Schockstarre“ zu lösen

340 Vgl. Der Spiegel Nr. 34/1957.

341 Vgl. Der Spiegel Nr. 34/1957.

342 Vgl. Der Spiegel Nr. 34/1957.

343 Vgl. FAZ vom 22.08.1957.

344 Vgl. Der Spiegel Nr. 34/1957.

und Initiativen zu einer Neuausrichtung und insbesondere personellen Neuorientierung zu setzen. Bedeutung wird dem Stuttgarter Parteitag auch deshalb zugesprochen, da die SPD ihre Organisation grundlegend änderte und das Machtzentrum von der Partei, wo von durch die Partei bezahlte Sekretäre das Sagen hatten, in das Parlament verlagert wurde, sodass Krebs von der Parlamentarisierung der SPD spricht und darin eine wesentliche Voraussetzung ihrer späteren Regierungsfähigkeit sieht.³⁴⁵

Der in Stuttgart vorgestellte Entwurf des späteren Bad Godesberger Programms fand schon wegen seiner Sprache nicht unbedingt Zustimmung; allgemein wurde die Diktion als zu akademisch, zu umständlich und schwer vermittelbar bezeichnet; inhaltlich erfolgten in Stuttgart jedoch kaum substantielle Angriffe gegen die geplante Neustrukturierung und Neuausrichtung der SPD. Die personellen und organisatorischen Veränderungen fanden jedoch nach Dittberner noch mehr Beachtung als der Entwurf des Programms selbst³⁴⁶. Stärker als dessen Formulierung stand die Diskussion der inhaltlichen Ausrichtung im Vordergrund, da beispielsweise ein Bezirksverband der SPD in einem Antrag zum Parteitag seiner Erwartung Ausdruck verlieh, „dass sich die SPD in ihrem kommenden Grundsatzprogramm weiterhin zu den heute noch gültigen Lehren von Karl Marx, insbesondere zu seiner Methodik, die gesellschaftliche Verhältnisse zu untersuchen, als Grundlage für ihre Arbeit und Ziele bekennt“, während ein benachbarter Kreisverband festhielt: „Das bisherige Gedankengut des deutschen Sozialismus ist [...] durch fast hundertjährige doktrinären Gebrauch abgenutzt und hat die Schwungkraft als Leitidee eines neuen Zeitalters verloren. So scharfsinnig und wegweisend die Denkmethode von Marx und seine soziologischen Erkenntnisse waren, so haben sie sich doch als unzureichend für eine Auslotung des vollen Begriffs Sozialismus und seiner Wegbereitung erwiesen.“³⁴⁷

345 Vgl. Krebs (1996), Parteiorganisation und Wahlkampfführung, S. 49.

346 Vgl. Dittberner, J. (1969), a.a.O., S. 95.

347 Anträge der Bezirke Peine-Burgdorf und Braunschweig; zit. nach Der Spiegel Nr. 20/1958.

Das Ergebnis des Stuttgarter Parteitages wurde etwa vom Spiegel als „Revolte im Parkett“ gewürdigt, bei der es entschlossenen Reformern gelungen sei, die Parteibürokratie, die „ihre Positionen [...] konservieren“ wollte, zu überspielen.³⁴⁸ Am meisten Zustimmung und Applaus fand in Stuttgart Herbert Wehner, den der Spiegel wie folgt würdigte: „Sein politisches Temperament, sein Fleiß, seine Gewissenhaftigkeit und sein Verstand haben ihn den Augen vieler Parteigenossen zum legitimen Erben Kurt Schumachers, des Nachkriegs-SPD-Führers, gestempelt.“³⁴⁹

2.3.3 Die Rolle Wehners vor dem Parteitag in Bad Godesberg

Besondere Betrachtung verdient die Rolle Herbert Wehners im Vorfeld des Parteitages von Bad Godesberg und der damit verbundenen Programmdiskussion. Wehner hatte nach der Wahlniederlage 1957 gemeinsam mit Reformern wie Helmut Schmidt und Willy Brandt Einfluss in Partei und Fraktion gewonnen, ohne selbst Reformers zu sein. Raschke und Tils bezeichnen ihn als „das Chamäleon, das von linken und rechten Erwartungen getragen wurde“³⁵⁰. Wehner war von Kurt Schumacher besonders geschätzt worden und galt in den 1950er Jahren lange als Exponent des linken Flügels der Partei, der sich besonders der Deutschland- und Außenpolitik verschrieben hatte. Die Fokussierung Wehners auf die Wiedervereinigung folgte der parteipolitischen Strategie, dass ein wiedervereinigtes Gesamtdeutschland schon wegen der Stärke der ostdeutschen Sozialisten zwangsläufig ein sozialistisches Deutschland sein würde, wobei ostdeutsche Sozialisten aufgrund ihrer von Wehner als überwiegend negativ eingeschätzten Erfahrungen mit der totalitären SED sich von selbst der demokratischen SPD zuwenden würden.³⁵¹ Pointiert betrachtet setzte Wehner somit auf Machtgewinn der SPD durch Verbreiterung des Wählerreservoirs der Partei nach der angestrebten Wiedervereinigung. Unter diesem Aspekt musste sich Wehner zunächst auch gegen jedes Parteiprogramm stellen, das als Annähe-

348 Vgl. Der Spiegel Nr. 22/1958.

349 Vgl. Der Spiegel Nr. 22/1958.

350 Raschke/Tils (2013), Politische Strategie, S. 452.

351 Vgl. Raschke/Tils (2013), Politische Strategie (2013), S. 452 ff.

rung an die CDU, somit als Westorientierung der Partei und damit abschreckend für Wähler im Osten wirken musste.

Auf der Grundlage dieser Strategie schien die Beeinflussung der sowjetischen Deutschlandpolitik ein vorrangigeres Ziel als das, eine Wahl in einem Westdeutschland zu gewinnen, dessen Ablösung in der bestehenden Form ohnehin Ziel dieser Strategie war. Wehners Wechsel zu den Befürwortern einer Parteireform und insbesondere des neuen Grundsatzprogramms, das er den Parteilinken in einer Rede auf dem Parteitag von Bad Godesberg entgegen seiner ursprünglichen Haltung leidenschaftlich zur Annahme empfahl, fand statt, nachdem die Sowjetunion den ideologischen Kampf mit dem Westen verschärft hatte und, wie spätestens nach dem Scheitern der Außenministerkonferenz von Genf deutlich geworden war, einen Kampf der Systeme führen und nicht über eine Wiedervereinigung Deutschlands, zumindest nicht als demokratischer Staat, verhandeln würde.³⁵²

Im Vorfeld hatten sich auch die als Reformer angetretenen „jungen“ Vorstandsmitglieder um Willy Brandt, Carlo Schmid, Helmut Schmidt und Fritz Erler zunächst wiederholt gegen ein neues Grundsatzprogramm ausgesprochen, da dieses die Gefahr einer zu langfristigen Festlegung und vor allem einer dem Wähler gerade nicht mehr vermittelbaren Ideologisierung bringe, die zu ausufernden theoretischen Diskussionen in der Partei und der erneuten Wahrnehmung als realitätsfernem Debattierklub führen könne. Dies müsse vor allem die neuen Wählerschichten verunsichern, die angesprochen werden sollten und müssten.³⁵³ Diese Gruppe befürwortete daher zunächst die Formulierung von überschaubaren Aktionsprogrammen für kurze Zeiträume anstelle eines umfassenden Grundsatzprogramms.³⁵⁴ Auch Wehner sprach sich mit der Begründung, dass umfassende innerparteiliche Diskussionen und theoriebezogene Auseinandersetzungen wegen der abschreckenden Außenwirkung auf potentielle Wähler vermieden werden müssten, eher gegen ein Grundsatzprogramm aus.

³⁵² Vgl. Raschke/Tils (2013), Politische Strategie, S. 452.

³⁵³ Vgl. Merseburger, P. (2004), S. 376; Klotzbach, Kurt, 1982, S. 445.

³⁵⁴ Vgl. Schwarz, H.-P. (1991) Adenauer. Der Staatsmann 1952 – 1967, S. 197.

Als abschreckendes Beispiel mag insofern das von der österreichischen SPÖ gewählte Vorgehen gedient haben: Der Vorentwurf des im Mai 1958 beschlossenen neuen Parteiprogramms der SPÖ, die sich ebenfalls ein ideologisch der historischen und gesellschaftlichen Entwicklung angepasstes neues Programm geben wollte, sich aber, als wesentlicher Unterschied zur SPD, in einer stabilen Großen Koalition mit der christdemokratischen ÖVP in der Regierungsverantwortung befand, hatte umfassende Ausführungen über das Verhältnis der Partei zum Marxismus und die Versuche einer ideologischen Bestimmung einer neuen sozialistischen Gesellschaftsordnung enthalten und dementsprechend heftige Diskussionen an der Basis ausgelöst.³⁵⁵ Aufgrund der „zementierten“ Großen Koalition in Österreich hatte dies auf die Machtbeteiligung der SPÖ jedoch keinen Einfluss, was auch dafür spricht, dass auf Dauer angelegte Große Koalitionen Parteien es erlauben, den Wählerwillen weniger zu beachten.

Sowohl Wehner als auch die Reformer um Brandt – in der damaligen Konstellation der Partei der „rechte Flügel“ – waren somit aus wenn auch vollkommen unterschiedlichen Motiven gegen ein neues Grundsatzprogramm aufgetreten. Ollenhauer trat jedoch trotz der Vorbehalte der neu in den Vorstand gewählten Vertreter des „rechten“ Flügels entschieden für das Grundsatzprogramm ein und setzte sich zuletzt durch. Dazu hat offensichtlich der Meinungsumschwung Wehners beigetragen, der sich nach Durchsicht des Vorentwurfs weitgehend positiv über das Programm äußerte.³⁵⁶ Eine Redaktionskommission hatte unter dem Vorsitz Ollenhauers und der als maßgeblich bewerteten Mitwirkung des österreichischen Sozialdemokraten Benedikt Kautsky, der schon das Parteiprogramm der österreichischen Sozialdemokratie des Jahres 1958 wesentlich beeinflusst hatte³⁵⁷, sowie der Mitwirkung von Fritz Sängler, dem Chefredakteur der dpa, der zuvor schon eine Überarbeitungskommission geleitet hatte, das Programm vor dem Parteitag von Bad Godesberg inhaltlich und sprachlich gestrafft und von in ersten Entwürfen und Fassungen noch vorhandenen „ideologi-

³⁵⁵ Vgl. dazu Broda (1985), Eine politische Biographie, S. 187.

³⁵⁶ Vgl. Soell, H. (1976), Band 1, 1976, S. 324 f.

³⁵⁷ Kautsky, der als einer der Väter des Programms der SPÖ wie der SPD gilt, zeichnete in Österreich allerdings vor allem für die heftig kritisierten ideologielastigen Passagen des Programms verantwortlich, während er in Deutschland gerade an der ideologischen „Entrümpelung“ des Programmtextes Anteil hatte; vgl. dazu Broda (1985), a. a. O.

schen Ballast“ befreit.³⁵⁸ Kautsky zeigte dabei besondere Anpassungsfähigkeit, da er sich bei der Formulierung des Programms der SPÖ noch als Bewahrer des ideologischen Bezugs der Partei profiliert hatte, während er beim Godesberger Programm der SPD vor allem als Urheber des ideologiefernen, pragmatischen und machtbewussten Ansatzes gilt.³⁵⁹

2.3.4 Das Godesberger Programm der SPD

Der vom 13. - 15. November 1959 in Bad Godesberg anberaumte außerordentliche Parteitag der SPD stand unter dem Motto „Geh mit der Zeit – geh mit der SPD“. Die 340 Delegierten sollten über das neue Grundsatzprogramm SPD in der gestrafften Fassung entscheiden und der SPD den Weg zur zweiten Volkspartei neben der CDU ebnen.³⁶⁰ Neben dem von der Parteiführung vorgelegten Programmentwurf wurden den Delegierten auch zwei Gegenentwürfe von Wolfgang Abendroth, einem bekennenden Marxisten, und, in abgeschwächter Form, von Peter von Oertzen, einem anderen Parteilinken, vorgelegt, die besonders die ideologischen Wurzeln der Partei herausstellten, jedoch in der bereits auf Veränderung ausgerichteten Partei kaum Beachtung fanden. Abendroth war es nicht einmal gelungen, zum Parteitag delegiert zu werden; von Oertzen war am Ende einer der 16 von 340 Delegierten, die gegen das von der Parteiführung vorgelegte Programm stimmten. Damit sprach die Partei auch dem neu formierten Vorstand ihr Vertrauen aus und ermöglichte es diesem, das Godesberger Programm als einheitliche Parteilinie und damit als Symbol für den Wandel der Partei insgesamt darzustellen.

In seiner in Bad Godesberg vorgelegten Fassung besteht das Godesberger Programm aus einer Einleitung und sieben Abschnitten, die teils in mehrere Unterabschnitte gegliedert sind³⁶¹:

³⁵⁸ Vgl. Rovin, J., (1980), a.a.O., S. 277.

³⁵⁹ Vgl. dazu Broda (1985), Eine politische Biographie, S. 187.

³⁶⁰ Vgl. Dittberner, J. (1969), a.a.O., S. 98.

³⁶¹ Vgl. Bad Godesberger Programm der SPD unter http://www.spd.de/linkableblod/1816/data/godesberger_programm.pdf (15.052013).

- Abschnitt 1 ist der verbliebene ideologische Grundsatzteil, der in allgemeiner Form Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität als Grundwerte des Sozialismus beschreibt, aber anders als das Heidelberger Programm der SPD von 1925, das letzte zuvor verabschiedete Grundsatzprogramm der Partei, keinen Bezug auf den Marxismus mehr enthält.
- Abschnitt 2 formuliert Grundforderungen wie die Ablehnung des Krieges als Mittel der Politik und jeder Form des Totalitarismus.
- Abschnitt 3 bezieht sich auf die staatliche Ordnung und enthält ein ausdrückliches Bekenntnis zum Bonner Grundgesetz und zu der in ihm normierten staatlichen Ordnung.
- Abschnitt 4 gilt der Wirtschafts- und Sozialordnung.
- Abschnitt 5 ist dem kulturellen Leben gewidmet und zielt insbesondere auf eine Verbesserung des Verhältnisses von Partei und Kirchen.
- Abschnitt 6 bezieht sich auf die von der Partei angestrebte „internationale Gemeinschaft“ und betont etwa die Absicht, die vereinten Nationen als Garanten des Friedens zu stärken sowie die Grundlinien einer solidarischen Entwicklungspolitik. Korrespondierend enthält Abschnitt 2 auch die Grundforderungen nach einer internationalen Rechtsordnung.
- Abschnitt 7 mit dem Titel „Unser Weg“ beschreibt die Entwicklung der SPD von der frühen Arbeiterbewegung hin zur Garantin eines sozialen und demokratischen Staates.

Besondere Bedeutung kam in Hinsicht auf die angestrebte Öffnung gegenüber neuen Wählerschichten den Abschnitten bzw. Unterabschnitten über die wirtschaftliche und soziale Ordnung, die Landesverteidigung und das Verhältnis zur Kirche zu. Eine umfassende Analyse der politischen Verhältnisse, wie sie in früheren Grundsatzprogrammen der SPD typisch war, fehlte, um jede ideologische Auseinandersetzung auf dem Parteitag zu vermeiden. Die Präambel formulierte stattdessen die Kernaussagen des Programms wie eine ausnahmslose Abkehr von sämtlichen totalitären Systemen, die Ablehnung von Atomwaffen sowie, in

wörtlicher Anleihe bei Ludwig Erhard, „Wohlstand für alle“ als „Ziel der Godesberger SPD“³⁶².

Die Partei hat damit verdeutlicht, künftig an der Verwirklichung politischer Ziele zu arbeiten und nicht mehr der Diskussion von Theorien unter Betonung von Ideologien zu fröhnen. Pointiert ausgedrückt hatten sich gemäß der heutigen politischen Terminologie die „Realos“ gegen die wenigen verbliebenen „Fundis“ durchgesetzt. Daran änderten, wie die spätere Umsetzung des Programms zeigte, auch einige Passagen zur Sozialbindung des Eigentums nichts, die insbesondere dem linken Parteiflügel die Zustimmung zur Programm ermöglichen sollten. Ohne Rücksicht auf den linken Flügel hat die SPD sich grundsätzlich zur allgemeinen Wehrpflicht bekannt, wenn auch in der Diskussion betont wurde, dass die Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen zulässig bleiben müsse.³⁶³ Am Bekenntnis zur Landesverteidigung hielt die SPD aber fest, was als wesentliche Voraussetzung dafür gilt, dass sie sich in späterer Folge als Alternative zur CDU präsentieren konnte.

Auch die radikale Abkehr vom Marxismus, dessen bisherige Betonung es der CDU seit 1949 wählerwirksam ermöglicht hatte, die SPD dem Einflussbereich Moskaus zuzuordnen, wird als wesentliche Voraussetzung dafür verstanden, dass die SPD für weite Gesellschaftskreise wählbar wurde.³⁶⁴ Allerdings ist das Godesberger Programm nicht als überraschende Neupositionierung der SPD zu verstehen, sondern als Bündelung in weiten Teilen auch schon vor der Wahlniederlage 1957 in Einzelmeinungen vertretener, aber angesichts der dominierenden ideologischen Position nicht mehrheitsfähiger Positionen, die erst mit dem Godesberger Programm als einheitliche Parteilinie formuliert wurden.³⁶⁵

2.3.5 Die Wirkungen des Godesberger Programms

³⁶² Protokoll, SPD-Parteitag 1959, S. 11.

³⁶³ Vgl. Protokoll, SPD-Parteitag 1959, S. 17

³⁶⁴ Vgl. Heimann, Siegfried (1986), Der preußische Landtag S. 265.

³⁶⁵ Vgl. Die Welt vom 17.11.1959.

Willy Brandt beurteilte retrospektiv das Godesberger Programm als „das einschneidendste in der Geschichte der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands“³⁶⁶ und als entscheidende Ursache dafür, dass die SPD ihr nach der Wahlniederlage 1957 verfolgtes Ziel, für weitere Bevölkerungsschichten über ihre traditionelle Kernwählerschaft hinaus akzeptabel zu werden, erreicht hat. Nahezu wortgleich beurteilte auch Carlo Schmid mit 20 Jahren Distanz das Godesberger Programm als Voraussetzung für die Entwicklung der Partei zu einer Volkspartei.³⁶⁷ Adenauer, der an den Erfolg der antisozialistischen Propaganda gegen die SPD gewohnt war, bewertete schon den Entwurf von 1958 als Abstieg der SPD in den Radikalismus, der Parteivorstand der CDU warf dem Godesberger Programm unmittelbar nach seiner Verabschiedung ideologische und zentralistische Ansätze vor.³⁶⁸

Auch in der Folge bemühten sich weite Teile der CDU, allen voran Adenauer, den Wandel der SPD als Propaganda und „geschickte Tarnung“ abzutun und einen gemeinsamen Kurs mit der SPD auszuschließen³⁶⁹, wobei vor allem die Annäherung der SPD an die Kirchen rasch als Gefahr erkannt und entsprechend wütend kommentiert wurde. Pointiert ausgedrückt stand die CDU vor der Schwierigkeit, dass die SPD ihr in wesentlichen politischen Streitfragen der 1950er Jahre inhaltlich zugestimmt hatte, ohne dies naturgemäß in der Auseinandersetzung um die politische Macht anerkennen zu können.

Einzelne Stimmen der CDU würdigten jedoch auch positive Ansätze des Godesberger Programms wie etwa Eugen Gerstenmaier auf dem Karlsruher Parteitag der CDU im April 1960, der darin „eine Infragestellung des herkömmlichen sozialistischen Kollektivdenkens“ der SPD sah, wenn auch das Programm trotz „einiger bezaubernder Formulierungen“ insgesamt als „schwebend und ungenügend“ qualifiziert wurde.³⁷⁰ Insgesamt erkannte aber Gerstenmaier wohl als einer der Ersten, dass die SPD sich weitgehend an der CDU orientiert und we-

366 Brandt, W. (1979), Godesberg nicht verspielen!, S. 3.

367 Vgl. Schmid, Carlo (1979), Erinnerungen, S. 680.

368 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. November 1959, S. 3.

369 Vgl. Bouvier (1990), S. 55.

sentliche Positionen übernommen hatte³⁷¹, was von Adenauer allerdings vehement kritisiert wurde.³⁷² Die Beachtung, die dem Godesberger Programm in der CDU geschenkt wurde, konnte insgesamt als Hinweis darauf verstanden werden, dass die Partei auch die damit verbundenen Gefahren für die eigene Vormachtstellung schon in Karlsruhe erkannte hatte.³⁷³ 1964 schmähte die CDU gar das Godesberger Programm als populistische Nachahmung des eigenen Programms³⁷⁴, was dafür spricht, dass das Programm die von der SPD erhoffte Wirkung zu entfalten begann.

Nach dem Godesberger Parteitag setzte die SPD ihren Annäherungskurs an die CDU konsequent fort. Wesentlicher Ansatzpunkt dafür war die Deutschlandpolitik, die zur Zeit des Bad Godesberger Parteitages noch auf dem „Deutschlandplan“ vom März 1959 beruhte, der sich gegen die von Adenauer verfolgte Westintegration aussprach. Wehner hatte dort stattdessen die Wiedervereinigung als wesentliches Ziel der SPD formuliert und dazu den vollständigen Abzug sämtlicher alliierter Streitkräfte aus der Bundesrepublik wie der DDR in den Raum gestellt. Dieser Deutschlandplan wird als Höhepunkt, aber auch Ende der deutschlandpolitischen Opposition der SPD zur CDU bewertet. Im März 1960 verkündete Wehner, den „Deutschlandplan“ aufgeben zu wollen und in der Deutschlandpolitik nach Gemeinsamkeiten mit der Bundesregierung zu suchen. Brandt und Ollenhauer erklärten nahezu zeitgleich, eine von Bundesregierung und Opposition gemeinsam getragene Außenpolitik anzustreben.³⁷⁵ Vor den Bundestagswahlen 1961 änderte sich die lange Zeit für die SPD günstige Stimmung durch den Mauerbau vom 13. August 1961 schlagartig, was zwar einerseits der plötzlich in den Mittelpunkt des Interesses gerückten Person Brandt, dem schon im Oktober 1960 bestimmten Spitzenkandidaten der SPD für die Wahl 1961, nutzte, andererseits aber vor allem der CDU, deren Slogan „Keine

370 Vgl. Protokoll der Rede Gerstenmaiers auf dem Parteitag der CDU in Karlsruhe vom 29.04.1960, S. 196 f.

371 Vgl. Protokoll der Rede Gerstenmaiers, o. a. O.

372 Vgl. Bouvier (1990), S. 55 ff.

373 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.04.1960.

374 Vgl. Bouvier (1990), S. 229.

375 Vgl. Klotzbach, K. (1982), S. 491.

Experimente wagen“ in einer plötzlich wieder als krisenhaft empfundenen Zeit die Befindlichkeit einer breiten Wählerschaft ausdrückte, zugute kam.³⁷⁶ Das Ergebnis der Bundestagswahl am 17. September 1961 brachte der SPD zwar nicht den erhofften Sieg, war aber die Basis für eine spätere stetige Aufwärtsentwicklung, die in der Folge häufig als „Genosse Trend“ bezeichnet wurde. Die SPD legte gegenüber 1957 um 4,4 % zu und erreichte mit 36,2 % das beste Ergebnis seit den Reichstagswahlen 1919. Sie erhielt immerhin etwa zwei Millionen Stimmen mehr als vier Jahre zuvor, hatte der CDU/CSU, die von 50,2 % auf 45,3 % zurückfiel, ihre absolute Mehrheit genommen und insgesamt mehr Wähler von der Union zurückgewonnen.

Die rechnerisch denkbare Koalition von FDP und SPD war keine realistische Option, da Erich Mende Gespräche mit der SPD kategorisch ausschloss.³⁷⁷ Bemerkenswert aus retrospektiver Betrachtung erscheint, dass gerade Kiesinger die durchaus in der SPD wie CDU ernsthaft diskutierte Option einer Großen Koalition kategorisch ausschloss.³⁷⁸ Dass die in Bad Godesberg beschlossene Distanzierung von kommunistischer Ideologie wie die Orientierung an den gegebenen gesellschaftlichen Umständen für Aufbruchsstimmung in der SPD gesorgt und auf lange Sicht auch ihre Regierungsfähigkeit ermöglicht hat, ist, soweit zu überschauen, unbestritten. Allerdings folgt daraus kein zwingender Zusammenhang, im Jahr 1966 gerade eine Große Koalition einzugehen; auch eine Koalition mit der FDP hätte eine ideologische Annäherung an eine andere Partei erfordert und wäre als Folge der in Bad Godesberg eingeleiteten Öffnung denkbar gewesen. Diese scheiterte jedoch an der Ablehnung der Person Mendes in weiten Teilen der SPD wie an der Zerrissenheit der FDP, deren widerstrebende Flügel zu keiner einheitlichen Haltung fanden.

2.4 Exkurs: Die Vita von Rainer Candidus Barzel

2.4.1 Barzels Bemühen um die Kanzlerschaft im Herbst 1966

³⁷⁶ Vgl. Potthoff/Miller (2002), S. 219.

³⁷⁷ Vgl. zur Koalitionsbildung 1961 Der Spiegel Nr. 41/1961.

³⁷⁸ Vgl. Der Spiegel Nr. 41/1961.

Wie eingangs erörtert brachte sich 1966 mit Rainer Barzel ein 42-jähriger Karrierepolitiker in Stellung, um als Kandidat der CDU/CSU dritter Bundeskanzler in einer Republik zu werden, deren erster Kanzler das Amt mit 73 Jahren angetreten hatte und es mit 87 Jahren hatte verlassen müssen, während der zweite Kanzler bei Amtsantritt 66 Jahre alt war und folglich zum Zeitpunkt seiner anstehenden Ablösung im 70. Lebensjahr stand. Für eine radikale Verjüngung in der CDU hatte in den Jahren von Erhards Kanzlerschaft insbesondere Barzel gestanden³⁷⁹; wie der einfühend erörterte starke Einfluss von Helmut Kohl auf die Kandidatur Kiesingers zeigt, stand er dafür im Herbst 1966 aber nicht mehr alleine: Helmut Kohl war damals allerdings erst 35 Jahre alt.

Barzel selbst unterstellte Kohl später dasselbe Kalkül, das auch Strauß, der sich zunächst für Gerstenmaier ausgesprochen hatte³⁸⁰, unterstellt wurde: Kohl habe den weit älteren Kiesinger unterstützt, um einen Bundeskanzler Barzel zu verhindern, da dieser auf Dauer Kohls nach Barzel schon 1966 vorhandene eigene Ambitionen auf das Kanzleramt im Wege gestanden hätte.³⁸¹ Deshalb habe Kohl „hinter den Kulissen“ offenbar gegen ihn und für Kiesinger Stimmung gemacht.³⁸² Zutreffend ist dies jedenfalls für Barzels von Adenauer betriebene Wahl in den Parteivorstand, gegen die sich Kohl vehement ausgesprochen hatte.³⁸³ Barzel hatte aber offensichtlich nicht nur die falschen Feinde, sondern auch die falschen Freunde: Adenauer unterstützte Barzels Kandidatur, war aber gerade der, von dessen übermächtigem Einfluss sich weite Teile der Partei befreien wollten, sodass Adenauers Empfehlung für Barzel eher kontraproduktiv war. Barzel selbst erklärte rückblickend, 1966 zwar noch keine „ernsthaften“ Ambitionen auf das Kanzleramt gehabt, mit einer Kandidatur aber Ansprüche auf eine spätere Benennung als Kanzlerkandidat der Union deutlich gemacht zu haben.³⁸⁴ Wahrgenommen wurden die Ambitionen Barzels jedoch anders: Der

379 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1966.

380 Vgl. Kroegel, Dirk (1997), Einen Anfang finden, S. 23.

381 Vgl. Barzel, R., (2001), a.a.O., S. 231.

382 Vgl. Barzel, R. (2001), a.a.O., S. 231.

383 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1966.

384 Vgl. Barzel, R. (2001), a,a,O., S. 233.

Spiegel bezeichnete ihn als „Kanzleraspirant“³⁸⁵ und schildert die entscheidende Sitzung vom 04.11.1966, bei der Erhards Ende als Bundeskanzler besiegelt werden sollte, wie folgt:

„Ludwig Erhard, 69, dessen Sturz nach dreijähriger Kanzlerschaft beschlossen werden sollte, kam zu spät – um 14.06. Uhr. Zwei Minuten später ertönte aus der noch halbgeöffneten Tür die Glocke des Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel, 42, jenes Mannes, der bis zu diesem Augenblick unbeirrt und geschickt die Regie der Kanzlerkrise geführt hatte und nun auf die Gunst des Augenblicks wartete, um zum Sprung auf die höchste Machtposition im Staat anzusetzen.“

Auch Barzels „tief enttäuschte“ Reaktion, als er sechs Tage später bei der Kanzlerkandidatenwahl – der ersten in der Geschichte der CDU, für die daher eigens in aller Eile eine Wahlordnung gefertigt werden musste – Kiesinger unterlegen war und sogar hinnehmen musste, dass Gerhard Schröder weit besser abgeschnitten hatte als er selbst³⁸⁶, spricht dafür, dass er schon 1966 seine Kandidatur ernsthaft betrieben hatte. Im November 1966 führte aber Barzel zunächst unstreitig Regie bei der Prozedur der Bestimmung von Erhards Nachfolger und nutzte schon vor der Sitzung vom 4. November seine als Fraktionsvorsitzender erworbene Macht dazu, den „durch eine ständige Eskalation des Nervenkrieges gegen das Palais Schaumburg eingeleiteten“³⁸⁷ Kanzlerwechsel aktiv zu betreiben. Erster Schritt dafür war am 4. November 1966, Erhard überhaupt zum Verzicht auf das Kanzleramt zu bewegen, was dem amtierenden Kanzler leichter fiel, wenn klar wäre, dass Barzel nicht sein Nachfolger würde.³⁸⁸ Obwohl Adenauer lange Zeit mit hohem Einsatz verhindern wollte und verhindert hat, dass Erhard sein Nachfolger wurde, schien er dies nicht zugunsten von Barzel als Nachfolger zu tun.³⁸⁹ Bei der vorentscheidenden Sitzung am 4. November 1966 gab er dem ins Kanzleramt drängenden Barzel nicht einmal die

385 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1966.

386 Vgl. Der Spiegel Nr. 47/1966.

387 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1966.

388 Vgl. Kroegel, Dirk (1997), a.a.O., S. 20.

389 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1966.

Hand.³⁹⁰ Dass gerade Barzel, für Erhard ein verlängerter Arm Adenauers, ihn offen aus der Kanzlerschaft drängte, verärgerte Erhard besonders. Barzel hatte den nach dem Spiegel „entscheidenden Akt des Dramas“³⁹¹ mit der Feststellung begonnen, „dass wieder eine tragfähige Mehrheit im Parlament gefunden und eine neue Regierung unter einer neuen Führung“ gebildet werden müsse. In einer gegen seine Gewohnheit frei gesprochenen Rede attackierte Erhard, der Barzel schon seit Langem als „Brutus“ verstand, seine Gegner offen und stellte fest, dass es sich nicht um eine Regierungskrise handele und auch nicht um eine Krise der Koalition, sondern in Wirklichkeit um eine Krise der Partei, die im Jahr 1963 mit seiner Wahl zum Bundeskanzler begonnen habe.³⁹² Diese Passage wurde in der später der Presse übergebenen Erklärung auf Betreiben von Eugen Gerstenmaier gestrichen.³⁹³ Mit Blick auf Barzel habe Erhard festgestellt, dass er „nicht an seinem Sessel klebe“³⁹⁴, was überwiegend „mit Erleichterung“ quittiert wurde. Erhard hatte immerhin noch die Weichen dafür zu stellen, dass Barzel, der sich nach Erhards Beurteilung bei seinem Sturz „die Hände schmutzig gemacht“³⁹⁵ habe, dafür noch mit dem Kanzleramt belohnt werde.

Vergleichbare Verachtung hatte Erhard selbst erst wenige Monate zuvor erlebt, als er von Adenauer – aus Erhards Sicht endlich, aber wohl viel zu spät, um den nach einer schweren Niederlage der CDU in Nordrhein-Westfalen im Juli 1966³⁹⁶ deutlich zu Tage getretenen Ansehensverlust Adenauers zu kompensieren – den Parteivorsitz übernahm. Adenauer hatte gegenüber seinem langjährigen Vertrauten Hans Globke diesen Wechsel zu Erhard mit den Worten kommentiert: „Jetzt ist die Katastrophe vollständig.“³⁹⁷ Abgemildert wurde die „Kata-

390 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1966.

391 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1966.

392 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1966.

393 Vgl. ebd.

394 Protokoll der Bundesvorstandssitzung Nr. 10 der Geschäftsperiode 1965 - 1969 der CDU vom 29.11.1966; zit. nach Buchstab (2005).

395 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1966.

396 Vgl. Der Spiegel Nr. 30/1966. Die nach der Wahl in NRW am 17.07.1966 erschienene Ausgabe trägt den Titel „Erhards Ende?“.

397 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1966.

strophe“ aus Adenauers Sicht dadurch, dass Rainer Barzel, der lange bevor sich Helmut Kohl als „Enkel“ des „Alten“ fühlen durfte, dessen besondere Gunst genoss³⁹⁸ und auf Adenauers Betreiben eine Stellvertreterposition im Parteivorstand erhielt. Erhards Abneigung gegen Barzel und der Versuch, diesen als Kanzler zu verhindern, richteten sich vor allem auch gegen Adenauer, der erst im März 1966 den Parteivorsitz widerwillig an Erhard abgegeben hatte und dabei immerhin insofern erfolgreich war, als er seinen „Enkel“ Barzel in Stellung bringen konnte. Mit den Worten des Spiegel³⁹⁹ klang das so:

„Einzigster Trost spendet dem christlichen Parteigroßvater Adenauer, dass hinter dem liberalen Ludwig Erhard, 69, bereits der hoffnungsvolle Enkelsohn Rainer Barzel, 41, als Garant der CDU-Zukunft steht. Mit letzter Kraft hat Adenauer erreicht, dass die Christen-Union den protestantischen Wirtschaftsprofessor nur an ihre Spitze hievt, wenn ihm der katholische Allroundman Barzel auf dem Stellvertreter-Platz als Politruk attachiert wird.“

Aus der Sicht des März 1966 war diese Entwicklung von Erhard wie Barzel als Erfolg verstanden worden, da Erhard Barzel als Parteichef hatte verhindern können, dieser aber in der Hierarchie der CDU einen bedeutenden Schritt nach vorne machen konnte.⁴⁰⁰ Dieser Befund des „Spiegel“ aus dem März 1966 zeigt, wie rasch sich in diesem Jahr die politischen Verhältnisse in Deutschland verändert hatten. Dass Barzel zwar nicht selbst Kanzler werden, aber Erhard aus dem Kanzleramt verdrängen konnte, mag den 90-jährigen Adenauer umso mehr erfreut haben, da er Kiesinger selbst, um Erhard zu verhindern, kurz vor Weihnachten 1965 angerufen hatte, um ihm den Parteivorsitz anzutragen. Kiesinger hatte Adenauer erklärt, Dufhues „für sehr geeignet zu halten“, der die Unterstützung der gesamten CDU mit Ausnahme Adenauers zu haben schien, der ihn für einen Mann Erhards hielt⁴⁰¹; bald darauf hat Kiesinger aber die Unterstützung der südwestdeutschen CDU für Erhard zugesagt. So spricht vieles dafür,

398 Vgl. ebd.

399 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1966.

400 Vgl. ebd.

401 Vgl. ebd.

dass nicht nur die Bestimmung des Nachfolgers von Konrad Adenauer im Parteivorsitz, sondern auch die des Kanzlerkandidaten im November 1966 Elemente eines „Stellvertreterkrieges“ hatte, hinter dem Adenauer und Erhard standen. Dafür spricht insbesondere auch der weitere Verlauf der entscheidenden Sitzung vom 3. November 1966: Barzel versuchte offenbar, noch am selben Tag ein Votum für seine Kandidatur zu erhalten, was von Gefolgsleuten Erhards mit dem kaum ernst zu nehmenden Vorschlag verhindert wurde, man solle Erhard zunächst noch die Gelegenheit einräumen, sich mit der FDP auf eine neue Koalition zu einigen. Auf Barzels Seite tat dies Ernst Benda, der spätere Präsident des Bundesverfassungsgerichts und damals Kandidat Barzels für die Position als Justizminister in einer von ihm geführten Regierung, als „rosarote Illusion“ ab.⁴⁰² Eugen Gerstenmaier gelang es schließlich, in einem Vieraugengespräch mit Erhard und nach langer kontroverser Diskussion eine Einigung auf folgende Presseerklärung durchzusetzen⁴⁰³:

„Zu Beginn der Vorstandssitzung der CDU/CSU-Fraktion erklärte Bundeskanzler Erhard, dass er in Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten zusammen mit den berufenen Organen der CDU und der CSU daran arbeite, eine von einer parlamentarischen Mehrheit getragene Bundesregierung zu bilden. An seiner Person werde das nicht scheitern. Der Vorstand der CDU/CSU-Fraktion beschloss, der Fraktion zu empfehlen, zunächst den führenden Parteiorganen der CDU – Präsidium und Bundespartei Vorstand – und der CSU Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

Barzel hatte es so erreicht, dass Erhards Rücktritt im Raum stand und in der Partei auch als entschieden verstanden wurde; dies aber um den Preis, dass Erhard ein Mitspracherecht bei der Wahl seines Nachfolgers eingeräumt und ein ausführlicher Diskussionsprozess in der CDU eingeleitet wurde, bei dem er selbst aus Sicht des 4. November weniger Chancen hatte, als dies bei einer spontanen Entscheidung noch am selben Tag der Fall gewesen wäre. Dieses für Barzel letztendlich unbefriedigende Ergebnis steht hinter der einführend zi-

402 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1966.

403 Vgl. ebd.

tierten Feststellung des Spiegel, „Halbheit im Erfolg habe“ die politische Karriere Barzels bisher begleitet.⁴⁰⁴

In den folgenden Tagen sollte sich zeigen, dass eine rasche Entscheidung noch am 4. November vermutlich Barzels einzige Chance gewesen wäre, zum Kanzlerkandidaten der CDU/CSU bestimmt zu werden. Als die Abstimmung der Fraktion über die vier am Vorabend vom Parteivorstand bestimmten Kandidaten am 10. November 1966 unter der Leitung des eigenen Ambitionen zu diesem Zeitpunkt unverdächtigen Franz Josef Strauß begann, hatten sich wesentliche Teile der CDU bereits gegen Barzel entschieden.⁴⁰⁵ Das wusste auch Konrad Adenauer, der Barzel am Vorabend der Abstimmung noch ausdrücklich nahegelegt hatte, auf eine Kandidatur zu verzichten, da er chancenlos sei und sich nicht den Nimbus des Verlierers einhandeln und so seine politische Karriere beschädigen solle.⁴⁰⁶ Barzel hörte nicht auf Adenauer; offenbar war er davon überzeugt, dass es zu einer Stichwahl zwischen ihm und Gerhard Schröder kommen würde, in der sich die zahlreichen Feinde des Außenministers auf seine Seite stellen würden.⁴⁰⁷ Barzel gelang jedoch nicht einmal ein halber Erfolg; Kiesinger lag schon im ersten Wahlgang weit vorne und auch Schröder konnte deutlich mehr Stimmen verzeichnen als der Fraktionsvorsitzende; Gerstenmaier hatte früh seine Bewerbung zurückgezogen. Nach weiterer Beurteilung des Spiegel war Barzel Opfer seines Ehrgeizes geworden:

„Es zeigte sich, dass Barzels ungesteuerte Aktivität und seine ungehemmte Machtsucht die Unionschristen mehr und mehr abstößt.“

Die Persönlichkeit Barzel taugt aber nicht als alleinige, womöglich nicht einmal als überwiegende Ursache für seine Niederlage bei der Kandidatur am 10. November 1966; grenzenlos kann die Abneigung gegen ihn zudem kaum gewesen sein, da ihn die Fraktion mit Zweidrittelmehrheit als Fraktionsvorsitzenden be-

404 Vgl. ebd.

405 Vgl. Der Spiegel Nr. 47/1966.

406 Vgl. ebd.

407 Vgl. ebd.

stätigte. Wie der Spiegel feststellte, handelte es sich um einen Sieg der südwestdeutschen CDU über die Landesverbände aus West- und Norddeutschland, die überwiegend Schröder und Barzel gewählt hatten.⁴⁰⁸ Dabei dürfte der CSU, die immerhin ein Fünftel der Fraktionsmitglieder stellte, ein erheblicher Einfluss zugekommen sein. Wie einleitend erörtert, konnte Strauß an einem Bundeskanzler Barzel schon deshalb nicht gelegen sein, da dieser ihn selbst aufgrund seines Alters lange Zeit von der Chance auf die Kanzlerkandidatur ausgeschlossen hätte. Barzel selbst führte den Widerstand der CSU gegen seine Kandidatur darauf zurück, dass er Strauß eine Rückkehr in die Bundesregierung für den Fall seiner Kanzlerschaft nicht zugesagt hatte, sodass die CSU deshalb eher Kiesinger favorisiert habe.⁴⁰⁹ Dies lässt sich zumindest insofern kaum halten, als Strauß zunächst Gerstenmaier bevorzugt hatte, der ihm, wie auch Kiesinger, in Bezug auf sein Alter auf Dauer nicht im Wege stehen würde. Strauß hatte dies Kiesinger auch offen mitgeteilt, sodass dieser davon ausgegangen war, gegen Gerstenmaier keine Chance zu haben, und bei diesem angefragt hatte, ob er sein Außenminister werden könne.⁴¹⁰ Mit der heutigen Kenntnis der späteren Machtfülle von Strauß in der CSU mag kaum vorstellbar sein, dass Teile der Parteiführung offenbar andere Pläne verfolgt hatten als der Parteivorsitzende Strauß selbst und dieser davon offenbar nicht einmal informiert war.⁴¹¹ Seine Parteifreunde Anton Jaumann und Ludwig Huber hatten sich für den katholischen Schwaben Kiesinger eingesetzt. Bei der Diskussion der Kandidatenfrage am 9. November 1966 im Rahmen des CSU-Vorstands in München hat Strauß sich lediglich gegen Schröder, aber nicht für einen anderen Kandidaten erklärt. Ihm sei es nur darum gegangen, dass sich der Vorstand für ihn selbst als Kanzlerkandidaten aussprechen würde, nicht um tatsächlich Kanzlerkandidat zu werden, sondern lediglich um ein Vertrauensvotum zu erhalten.⁴¹² Strauß hat dieses Votum erhalten, zur Kenntnis genommen und in der Folge die Entscheidung des Vorstands für Kiesinger akzeptiert, ohne sich dazu

408 Vgl. ebd.

409 Vgl. Barzel, R. (2002), a.a.O., S. 231.

410 Vgl. Kroegel, D. (1997), S. 23.

411 Vgl. ebd.

412 Vgl. ebd.

noch zu Wort zu melden.⁴¹³ Ob dieses Votum mit einer Zusage Kiesingers verbunden war, Strauß einen Platz in seinem Kabinett anzubieten, ist unklar; die CSU-Landesgruppe hatte dies bei ihrer Abstimmung, verbunden mit einer großen Mehrheit für Kiesinger, ausdrücklich gefordert. Strauß hatte jedenfalls sein Ziel erreicht und einen Kanzlerkandidaten Barzel, der ihm wegen seiner Jugend hätte gefährlich werden können, verhindert. Noch am 9. November war Strauß allerdings von einem Kandidaten Barzel oder Schröder ausgegangen.⁴¹⁴

2.4.2 Rainer Barzel: Jugend- und Kriegszeit

Rainer Barzel, geboren am 20. Juni 1924 in Braunsberg im Ermland, einer katholischen Enklave Ostpreußens, als Sohn eines Oberstudienrates wurde von der katholischen Umgebung seiner Heimat im Hinblick auf seine spätere weltanschauliche Orientierung stark geprägt⁴¹⁵; er verbrachte seine Kindheit als eines von sieben Kindern aber weitgehend in Berlin. Sein Vater, zunächst im Zentrum politisch aktiv, war nach 1933 in die NSDAP eingetreten und Lehrer für Deutsch, Geschichte und Turnen. Nach dem Parteieintritt gelang ihm eine bescheidene Karriere bis hin zum Oberstudienrat.⁴¹⁶ Vater Candidus Barzel war in der ostpreußischen Heimat lange Zeit politisch aktiv gewesen und hatte sich mehrfach um politische Positionen beworben, allerdings vergeblich.⁴¹⁷ Die Familie pflegte enge Kontakte zu Jesuiten; der Vater war im Kartellverband aktiv und Rainer Barzel trotz Repressalien seitens der HJ im noch aktiven katholischen Bund Neudeutschland engagiert. Nachdem auf Betreiben der HJ auch diese katholische Organisation verboten worden war, betätigte sich Barzel in katholisch geprägten Diskussionsklubs; es wurden ihm die Geschäftigkeit und auch die Geltungssucht des Vaters attestiert.⁴¹⁸

413 Vgl. ebd.

414 Vgl. Kroegel, D. (1997), a.a.O., S. 23.

415 Vgl. Der Spiegel Nr. 48/1964.

416 Vgl. ebd.

417 Vgl. Der Spiegel Nr. 16/1963.

418 Vgl. ebd.

Barzel besuchte in Berlin zunächst das Jesuiten-Gymnasium am Lietzensee und später das Luisengymnasium. Aufgrund der Kriegsvorbereitungen legte Barzel 1941 das sogenannte Notabitur⁴¹⁹ in Berlin ab. 1941 bis 1945 war er als Luftwaffensoldat in Flensburg stationiert; 1943 meldete er sich freiwillig zu den Seeaufklärern. Barzel wurde im Krieg mit dem „Eisernen Kreuz II. Klasse“ und der „Goldenen Frontflugspange“ dekoriert.⁴²⁰ Nach Kriegsende galt er nicht in irgendeiner Weise als belastet und konnte ohne Zeitverlust das Studium der Rechtswissenschaften und der Volkswirtschaft in Köln aufnehmen. Der britische Hochschuloffizier, der die Entlastung Barzels ausgesprochen hatte, ließ zeitgleich auch Erich Mende, den späteren Adjutanten von Bundespräsident Lübke Sehrbroock und den späteren Bundesvorsitzenden der Jungen Union, Even, zu, die sämtlich in der Kleidung ihrer Waffengattung, Barzel im Ledermantel der Fliegeroffiziere, erschienen waren, da sie nicht über Zivilkleidung verfügten. Als erste politische Funktion wurde Barzel als Kandidat der katholischen Studentengemeinde in den AStA gewählt; Mende gab später an, ihn gewählt zu haben.⁴²¹ Am 22. Mai 1948 heiratete Rainer Barzel Kriemhild Schumacher; aus der Ehe ging eine Tochter hervor.

2.4.3 Barzels Werdegang nach dem Studium

Als Justitiar trat Barzel am 1. Januar 1949 in die Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen ein, wo er im Wirtschaftsrat tätig war und als Angestellter dem Zentrumspolitiker Spiecker zuarbeitete, der das Land Nordrhein-Westfalen im Wirtschaftsrat der Bizone vertrat.⁴²² Spiecker, der sich 1945 zunächst mit dem Wiederaufbau des Zentrums gegen die CDU beschäftigt hatte, galt als links und war dem eher linken CDU-Politiker Karl Arnold, Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, verbunden und galt daher nicht als Freund von Ludwig Erhards Wirtschaftskurs; Barzel passte sich in seiner Haltung zunächst Spiecker und dann Arnold an.⁴²³ Barzel war durch eigene Initiative auf Spiecker gestoßen

419 Aufgrund des Kriegsbeginns wurde das Abitur zeitlich vorgezogen und inhaltlich verkürzt.

420 Vgl. Der Spiegel Nr. 16/1963.

421 Vgl. ebd.

422 Vgl. ebd.

423 Vgl. ebd.

und damit in die politischen Kreise, in die er schon früh strebte; auf Rat seines Vaters hatte er Spiecker eine Vielzahl von Briefen geschrieben und politische Ansichten mitgeteilt, die denen Spieckers entsprachen.⁴²⁴ Im Februar 1949 promovierte Barzel zum Dr. jur. mit der Note „Sehr gut“. Durch Spieckers Protektion wurde Barzel rasch hintereinander zum Regierungsrat und dann Oberregierungsrat ernannt, obwohl er weder das für die höhere Beamtenlaufbahn nötige zweite juristische Staatsexamen abgelegt hatte noch die alternativ vorgeschriebenen Dienstzeiten nachweisen konnte. Jedoch erteilten beide Male Innen- und Finanzministerium in Düsseldorf die erforderliche Sondergenehmigung; diese wurde jedoch verweigert, als Arnold ihn 1955 „im Husarenritt“ zum Ministerialrat ernennen wollte.⁴²⁵ Arnold übergang das Votum der zuständigen Ministerien und beförderte Barzel eigenmächtig in diesen Rang; der dankte ihm dadurch, dass er ihm nach Arnolds Sturz im Februar 1956, ohne Bezüge beurlaubt, in die Opposition folgte. Arnold revanchierte sich und machte ihn zum hauptamtlichen Geschäftsführer eines von Arnold neu geschaffenen Landespräsidiums der beiden CDU-Landesverbände Rheinland und Westfalen-Lippe. Die Verbindung zwischen Barzel und Arnold ging nach den Recherchen des Spiegel so weit, dass über Barzel nach einem Sportunfall gespottet wurde: „Der Barzel ist aufs Eis gefallen, der Arnold kann nicht mehr reden.“⁴²⁶ Beliebt war Rainer Barzel in CDU-Kreisen zur damaligen Zeit wohl nur eingeschränkt; Parteifreunde hatten ihn mit Spitznamen wie „Felix Krull der Politik“ und, wegen seines „jungvölkischen Auftretens“ als „Barzel von Schirach“ belegt.⁴²⁷ Seiner Karriere hat es auf den ersten Blick nicht geschadet; die oft unangenehme Wirkung von Barzels Auftreten, sein Führungsanspruch, seine demonstrative Überlegenheit wie auch sein offensichtlicher Opportunismus, den er bei Parteifreunden hinterlassen hat⁴²⁸, mögen aber wesentliche Gründe dafür gewesen sein, dass er nie mehr als „halbe Sachen“ erreicht hat.⁴²⁹ Dazu kam, dass er anders als andere aufstrebende junge Politiker der CDU wie etwa Ernst Benda über keinerlei außer-

424 Vgl. ebd.

425 Vgl. Der Spiegel Nr. 16/1963.

426 Vgl. ebd.

427 Vgl. ebd.

428 Vgl. ebd.

429 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1966.

halb der Politik gesammelte berufliche Erfahrung verfügte und deshalb von diesen Kreisen auch wegen seines Auftretens als Imitation der alten Garde, die gerade abgelöst werden sollte, verstanden und nicht als einer der „ihren“ akzeptiert wurde.⁴³⁰

Nach der Gründung der Bundesrepublik war Barzel in die Vertretung des Landes NRW beim Bund in Bonn gewechselt. Dort arbeitete er an der Gestaltung der Geschäftsordnung des Bundesrates sowie im Vermittlungsausschuss mit. Als Jurist waren seine weiteren Arbeitsschwerpunkte die Zustimmungsgesetze und der Aufbau der Montanunion⁴³¹. Nach diesen intensiven Erfahrungen mit der Politik entschloss sich Barzel 1954, der Christlich Demokratischen Union (CDU) beizutreten. Schon 1955 wurde Barzel im Rang eines Ministerialrates Berater und Redenschreiber des Ministerpräsidenten von NRW Karl Arnold. Eine wichtige Aufgabe wurde ihm im Auftrag der Länder bei den Beratungen des Sicherheitsausschusses des Deutschen Bundestages übertragen. Auch seinem Wirken ist es zu verdanken, dass alle Parteien der Aufnahme der Wehrpflicht ins Grundgesetz zustimmten. Schon mit diesem wehrpolitischen Allparteienskonsens bewies Barzel die Fähigkeit, unterschiedliche Strömungen und Meinungen bündeln bzw. moderieren zu können. Barzel stieg weiter auf, nachdem das Kabinett des Ministerpräsidenten Karl Arnold nach einem konstruktiven Misstrauensvotum von SPD und FDP stürzte. Er wurde geschäftsführendes Mitglied im Landespräsidium der CDU. Am 27. September 1957 gewann Barzel das Direktmandat im Wahlkreis Paderborn-Wiedenbrück und zog als Abgeordneter in den Bundestag ein. Für seinen Wahlkreis war er im Wirtschaftsausschuss der CDU/CSU-Fraktion tätig, in dem es vor allem um die Eigentumspolitik ging. Barzel erwarb sich dabei besondere Anerkennung, da er die Einführung der Volksaktie vorantrieb.⁴³²

430 Vgl. Der Spiegel Nr. 48/1964.

431 Unter Montanunion verstand man die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Abkürzung EGKS. Dies war ein europäischer Wirtschaftsverband und ein Vorläufer der EG. Er gab allen Mitgliedsländern Zugang zu Kohle und Stahl, ohne Zoll zahlen zu müssen. Die Gründerstaaten des Vertrages waren die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Belgien und die Niederlande.

432 Vgl. Agethen, Manfred (1994), Rainer Barzel. Persönlichkeiten des historischen deutschen Ostens. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen. S. 2.

Als Bundestagsabgeordneter pflegte er den Kontakt der CDU zu den katholischen Verbänden und Organisationen. Seine sogenannte Jungferrede im Bundestag hielt Barzel am 29. April 1958 als erster Redner der Union zum Antrag der SPD-Opposition zur Volksbefragung über die atomare Bewaffnung. Er war ein scharfer Debattenredner, der im Bundestag für die Atombewaffnung der Bundeswehr eintrat und die Notstandsgesetze forderte. Fortan galt er als brillantes rhetorisches Talent. So wunderte es nicht, dass er 1960 Mitglied des Fraktionsvorstandes der CDU/CSU im Deutschen Bundestag und des Bundesvorstandes der CDU wurde. Für den Dortmunder Parteitag im Herbst 1962 verfasste er eine Studie über „das geistige und gesellschaftliche Bild der Gegenwart und die künftigen Aufgaben der CDU“, welche christliche Werte in der Politik im Fokus hatte. Diese Expertise unterstrich seine christlichen Grundüberzeugungen⁴³³, die aber in den Medien überzeichnet wurde, da er als „strammer Katholik und pathetischer Ideologe des Christlichen in der Politik“ betitelt wurde.⁴³⁴

2.4.4 Barzels politische Karriere bis November 1966

In der Zeit von 1962 bis 1963 war Rainer Barzel Minister für Gesamtdeutsche Fragen im vierten Kabinett Konrad Adenauers. In dieser Amtszeit wurden die Grundlagen für den später noch bis 1989 praktizierten Häftlingsfreikauf aus der DDR geschaffen. In der CDU war Barzel als Minister für Gesamtdeutsche Beziehungen sehr umstritten, da er nicht der „Exil-CDU“ aus den früheren östlichen Teilen des Deutschen Reiches angehörte, die das Ministerium traditionell für sich beanspruchten.⁴³⁵ Nachdem Adenauer im Oktober 1963 von Ludwig Erhard als Bundeskanzler abgelöst worden war, verlor Barzel sein Amt; das Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen ging aus machstrategischen Gründen an die FDP; diese betraute Erich Mende mit diesem Ressort. CDU/CSU und die FDP bildeten weiter die Regierungskoalition. Das Angebot Erhards, Justizminister zu werden, hatte Barzel abgelehnt. Als 1964

433 Vgl. Der Spiegel Nr. 1/1970:

434 Vgl. Agethen, M. (1994), a.a.O., S. 2

435 Vgl. Der Spiegel Nr. 16/1963.

der Fraktionsvorsitzende Heinrich von Brentano starb, übernahm Barzel, der Brentanos Amt schon während dessen schwerer Erkrankung durchaus zur Anerkennung der Fraktion geführt hatte⁴³⁶, die Nachfolge.

Barzel hatte sich insbesondere in den von Strauß initiierten Streitigkeiten um Außenpolitik und Person des Außenministers Gerhard Schröder als effizienter Vermittler bewährt und sich so nicht nur die Anerkennung Brentanos gesichert. Seine Ernennung zum Fraktionsvorsitzenden nach Brentanos Tod stieß dennoch auf Widerstand; Adenauer musste zugunsten Barzels intervenieren. Die Fraktion hatte sich für den rheinischen Abgeordneten Matthias Hoogen ausgesprochen, der zwar als „allseits beliebt“ galt, aber weniger mächtige Fürsprecher als Barzel fand.⁴³⁷

Ab 1964 war Barzel Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und stieg, wie oben dargelegt, 1966 bis zum stellvertretenden Vorsitzenden der Bundes-CDU auf. In der Regierung Erhard entwickelte sich Rainer Barzel zur Schaltstelle der Regierungspolitik, was angesichts des geringen Machtinstinktes Erhards nahezu zwangsläufig erschien. Im Herbst 1966 wurde Barzel ein wesentlicher Architekt der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD. Mit dem Fraktionsvorsitzenden der SPD-Fraktion, Helmut Schmidt, pflegte Barzel eine intensive Zusammenarbeit. Zwischen Barzel und Schmidt herrschte eine gegenseitige Wertschätzung, die eine sachliche und effiziente Kooperation möglich machte. Diese Kooperation hielt die Regierung zusammen, als der Kanzler mit dem Vizekanzler schon nicht mehr sprechen wollte. Die Literatur bezeichnet diese beiden Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt als die „Giganten der Großen Koalition“⁴³⁸.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die katholische Erziehung das politische Denken und Handeln von Rainer Barzel geprägt hat. Rainer Bar-

436 Vgl. Der Spiegel Nr. 48/1964.

437 Vgl. Der Spiegel Nr. 48/1964.

438 Dittberner, J. (2007), Große Koalition: 1966 und 2005, a.a.O., S. 35.

zel war am politischen Katholizismus⁴³⁹ und an der katholischen Soziallehre⁴⁴⁰ orientiert, was in der Zeit als persönlicher Referent von Carl Spiecker deutlich wurde. Carl Spiecker war der links orientierte Flügelmann des alten Zentrum und nach 1945 Mitbegründer der neuen Deutschen Zentrumspartei⁴⁴¹. Spiecker und der Ministerpräsident von NRW Karl Arnold waren für Barzel die großen Lehrmeister, an denen er sich orientierte und in seiner politischen Meinung reifte. Alle drei verband auch ein konkreter Antikommunismus, der sich im politischen Denken und Handeln manifestierte. Barzel wurde 1954 der jüngste bis dahin ernannte Ministerialrat. Ideologisch war Barzel schwer zu fassen und schien da und dort zu augenscheinlich auf den persönlichen Vorteil aus. Zunächst auf der Seite der Parteilinken versuchte er sich später als Verfechter einer Rekatholisierung der CDU; auch Initiativen zur Wiedereinführung der Todesstrafe und Aktivitäten gegen vermeintliche Kommunisten im Stil eines Joseph McCarthy prägten die frühe politische Tätigkeit Barzels, zu der auch eine eher fragwürdige Kooperation mit Franz Josef Strauß gehörte. Insgesamt entsteht bei der Lektüre politischer Zeitungen und Zeitschriftenbeiträge jedoch vor allem die Bewertung, dass Barzel seine Persönlichkeit mehr im Wege stand als seine politische Überzeugungen.

439 Katholizismus bezeichnet die Gesamtheit römisch-katholischer Glaubens- und Lebensanschauungen, Organisationsformen und Bräuche. Der Katholizismus war vor allem in den Ländern besonders stark, wo die Reformen (etwa protestantische christliche Erneuerungsbewegungen) schwach waren.

440 Die katholische Soziallehre geht vom Grundgedanken einer sozialen Ordnung aus, in der das gesellschaftliche Zusammenleben geordnet ist. Die katholische Soziallehre lehrt bestimmte Tugenden für das Zusammenleben der Menschen.

441 Die Deutsche Zentrumspartei (gegründet 1830) war bis 1933 als Vertreterin des katholischen Deutschland eine der wichtigsten Parteien des Kaiserreiches und der Weimarer Republik. Mit der Gründung der CDU nach dem Zweiten Weltkrieg verlor sie an Bedeutung.

3. Rainer Barzels Rolle in der Großen Koalition
- 3.1 Das besondere Machtgefüge der Großen Koalition
- 3.1.1 Die Interaktion zwischen Parlament und Regierung

Parlament und Regierung sind nicht deutlich voneinander getrennt. In der Regel rücken Parlamentsmehrheit und Regierung eng zusammen und bilden eine Funktionseinheit gegenüber der parlamentarischen Opposition.⁴⁴² Insofern lässt sich ein Grundsatz der Interaktion zwischen Bundesregierung, den Mehrheitsfraktionen des Bundestages und der jeweiligen Koalitionspartei erkennen, wobei den Fraktionen eine eminente Rolle zugeschrieben wird. Gast und Kranenpohl⁴⁴³ halten es daher für denkbar, dass sich „in Zeiten einer Koalition von Union und Sozialdemokraten das Verhältnis der Mehrheitsfraktionen zur Regierung“⁴⁴⁴ verändert. Die Autoren stellen in diesem Zusammenhang auch die Frage nach dem Einfluss der Fraktionen. Das Parlament scheint in der Phase einer Koalitionsbildung kaum große Bedeutung zu haben, wenn auch Verhandlungsergebnisse von Koalitionsverhandlungen wie der Beschluss einer Koalitionsbildung durch Partei und Fraktion zu billigen sind. In den Koalitionsverhandlungen müssen folglich Kompromisse gefunden werden, die sowohl von der Fraktion als auch von der Partei, die an den Vorstellungen der Basis orientiert sein oder sich dieser verpflichtet fühlen mag, akzeptiert werden. Hier gewinnen die oben angesprochenen „Schnittstellenakteure“ eine besondere Bedeutung, die nicht nur in der Führung der Partei, sondern auch der Fraktion agieren und gegebenenfalls auch Einfluss in der Regierung ausüben müssen, um im Koalitionsmanagement erfolgreich zu sein.⁴⁴⁵

Die Funktion der Fraktionsvorsitzenden ist es, in der Fraktion zu vermitteln und mögliche Widerstände frühzeitig auszuschalten. Je knapper die Mehrheitsverhältnisse in der Koalition, desto gewichtiger werden die einzelnen Stimmen, die ein Veto einlegen. In diesem Falle müssen Regierung und Fraktionsführung um

442 Vgl. ausführlich Schüttemeyer, S. (1998), S. 81 ff.

443 Vgl. Gast/Kranenpohl (2008), Große Koalition – schwacher Bundestag?, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Zeitschrift „Das Parlament“, Ausgabe 16 vom 14.04.2008, S. 1.

444 Gast/Kranenpohl (2008), a.a.O., S. 1.

445 Vgl. ausführlich Schüttemeyer, S. (1998), S. 81 ff.

jede Stimme kämpfen und Abweichler im Zaum halten. In einer Großen Koalition hingegen fallen diese dissentierenden Abgeordneten unter Mehrheitsgesichtspunkten nicht so auf, daher dürfte die Führungsaufgabe für Fraktionsvorsitzende einfacher sein. Dass sich eine Große Koalition eine größere Anzahl von Abweichlern leisten kann, zeigt sich auch an der Tatsache, dass die Regierungschefs in aller Regel mit weit weniger Stimmen gewählt werden, als es der Stärke der Koalition entspricht.

3.1.2 Das Spektrum der Biografien der Regierungsmitglieder

Axel Schmidt beschreibt das Kabinett der Großen Koalition als einen Akt der „gesellschaftlichen Versöhnung“⁴⁴⁶. Die unterschiedlichen Biografien und Ideologien schlossen sich zu einem regierungsfähigen Kabinett zusammen, was so noch wenige Jahre zuvor nicht möglich gewesen wäre. Kurt Georg Kiesinger, der Kanzler, hatte eine NSDAP-Vergangenheit, Karl Schiller, ebenfalls ehemaliges NSDAP-Mitglied, war sozialdemokratischer Wirtschaftsminister; Herbert Wehner war früher kommunistischer Funktionär und Willy Brandt sozialistischer Remigrant in norwegischer Uniform. Unterschiedlicher konnten Politiker mit Regierungsverantwortung kaum sein; mit ihren Biografien vertraten sie aber auch einen Großteil der Gesellschaft. Eine besonders Position hatte Gustav Heinemann vertreten. Er hatte als Bundesinnenminister 1950 aus Protest gegen die Pläne einer möglichen Wiederbewaffnung die Regierung Adenauer verlassen und trat 1952 sogar aus der CDU aus; er wurde Mitbegründer der bürgerlich-neutralistischen Gesamtdeutschen Volkspartei⁴⁴⁷, bis er dann 1957 der SPD beitrug. In „Gestus und Sprache“ war der evangelische Heinemann der Antipode zum „barocken Süddeutschen“ Franz Josef Strauß.⁴⁴⁸ Brandt verstand es als „Zeichen deutscher Wahrhaftigkeit“, dass mit Kiesinger und ihm zwei Menschen mit so unterschiedlichen Verstrickungen in der Zeit des Nationalsozialismus gemeinsam eine Regierung führten.⁴⁴⁹ Obwohl er Kiesingers Person, wie erörtert,

446 Schmidt, Axel (2000), *Materieller Wohlstand – pragmatische Politik – kulturelle Umbrüche. Die 60er Jahre in der Bundesrepublik*. S. 35.

447 Abk. GVP.

448 Vgl. Schmidt, A. (2000), a.a.O., S. 47.

449 Zit. nach Grebing/Schöllgen/Winkler (2005), *Willy Brandt, Band 6, Ein Volk der guten Nachbarn* S. 21.

nicht besonders schätzte, attestierte er ihm doch, „zu gescheit und wohlgezogen“ gewesen zu sein, als dass seine Begeisterung für den Nationalsozialismus über das Mitgliedsbuch der NSDAP hinausreichen hätte können.⁴⁵⁰ Schmidt qualifizierte Kiesinger schlicht als „Mitläufer“⁴⁵¹. In der Literatur und in den Biografien der Politiker wird die Große Koalition eher kurz abgehandelt. So widmet Willy Brandt in seiner Autobiografie von 500 Seiten nur 20 Seiten der Großen Koalition von 1966 bis 1969⁴⁵², obwohl diese den Grundstein für die Ostpolitik legte, die später überwiegend als überragende historische Leistung Willy Brandts gewürdigt wurde.

3.1.3 Die Ausgangslage der Koalitionsparteien

Im Gegensatz zu den heutigen Koalitionen wurde bei der Vereinbarung der Großen Koalition von 1966 kein Koalitionsvertrag geschlossen. Statt gegensätzlicher Machtverhältnisse wurde in der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 eine große Einigkeit sichtbar. Die Regierungserklärung war ein „echtes Gemeinschaftswerk der führenden Exponenten beider Partner“ und verkörperte so tatsächlich ein neues Bündnis.⁴⁵³ Die Regierungserklärung beruhte auf einem programmatischen Papier der SPD und baute im Wesentlichen auf den 1957 begonnenen und durch das Godesberger Programm von 1959 fixierten Positionen der Partei, die sich weit von der früheren ideologisch dominierten Parteilinie entfernt hatten, auf.⁴⁵⁴ Dennoch waren auch Präferenzen für eine Koalition mit der FDP durchaus vorhanden. Große Teile der Basis der SPD und auch eine erhebliche Zahl der Abgeordneten stimmten der Entscheidung der Parteispitze für die Große Koalition jedoch nicht zu, sodass nur zwei Drittel der Mitglieder der Bundestagsfraktion der SPD am 1. Dezember 1966 die Bildung einer Großen Koalition befürworteten. Brandt verteidigte die Bildung der Großen Koalition in einem Schreiben an die Parteimitglieder damit, dass ein Bündnis mit

450 Vgl. Brandt (2003), Erinnerungen, S. 169.

451 Schmidt, H. (2008), Außer Dienst, S. 80.

452 Vgl. Schneider, A. (1999), a.a.O., S. 13.

453 Vgl. Schmidt, A. (2000), a.a.O., S. 47.

454 Vgl. Schönhoven, K. (2004), a.a.O., S. 66.

der FDP noch ein „Abenteuer“ gewesen wäre.⁴⁵⁵ Drei Jahre später hatte sich diese Beurteilung entweder geändert oder Brandt war jetzt bereit, das Abenteuer einzugehen. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass sich 1969 die Voraussetzungen auf Seiten der FDP geändert hatten, wozu insbesondere auch die Wahl Gustav Heinemanns zum Bundespräsidenten am 5. März 1969 erheblich beigetragen hatte. Die FDP hatte sich kurz vor der Wahl entschlossen, den von der SPD aufgestellten Heinemann und nicht den von der CDU nominierten Gerhard Schröder zu unterstützen. Dieser erhielt allerdings die 22 Wahlmännerstimmen der NPD, während Heinemann im dritten Wahlgang mit nur sechs Stimmen Vorsprung gewählt wurde, sodass mit Blick auf die 18 nicht abgegebenen Stimmen bzw. Stimmenthaltungen auch nicht alle Mitglieder von SPD und FDP für ihn gestimmt haben können. Auf die Wahl Heinemanns und ihre Bedeutung für die Große Koalition ist in der Folge noch im Detail einzugehen. Auch in CDU und CSU bestand, wie einführend erörtert, teils Unbehagen gegen das Bündnis, wie insbesondere Protokolle des CDU-Bundesvorstandes zeigen.⁴⁵⁶ Kiesinger betonte 1974, dass er bis zuletzt um eine Koalition mit der FDP gekämpft habe, bei der Fraktion aber nicht mehr durchgedrungen sei. Exemplarisch für die Handlungsunfähigkeit bzw. den Handlungsunwillen der FDP sei eine Verabredung gewesen, die er am 25. November mit dem damaligen parlamentarischen Geschäftsführer Genscher getroffen habe. Der habe ihn aber schlicht versetzt und erst nach einer Stunde mitteilen lassen, dass er aufgrund einer dringenden Verabredung nicht kommen könne; auch am nächsten Tag habe er keine Zeit.⁴⁵⁷ Klaus H. Scheufelen, Mitglied im Bundesvorstand der CDU, erklärte, er habe Kiesinger bei der geplatzen Verabredung begleiten wollen und das Telefonat mit Genscher geführt; der hätte Genscher darauf hingewiesen, dass dann am Samstag, somit am 26. November „um 24 Uhr die Große Koalition stehe“, was Genscher aber nicht habe glauben wollen.⁴⁵⁸ Erich Mende erinnert sich jedoch anders; ihm zufolge sei die Große Koalition bereits am 21.

455 Vgl. dazu Kroegel, D., a.a.O., (1996), S. 34.

456 Ausführlich dazu Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 515.

457 Vgl. dazu Kroegel, D. (1996), a.a.O., S. 34.

458 Vgl. dazu Kroegel, D. (1996), a.a.O., S. 34.

November unmittelbar bei den Landtagswahlen zwischen Kiesinger und Wehner mit Handschlag besiegelt worden.⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ Vgl. dazu Kroegel, D. (1996), a.a.O., S. 34.

3.1.4 Verschiebungen des Machtgefüges durch Landtagswahlen

Das Machtgefüge in der Großen Koalition wurde durch Landtagswahlen in dieser Zeit verschoben bzw. politisch belastet. Die Große Koalition von CDU und SPD ließ die NPD anwachsen. Unsicherheit und wirtschaftliche Probleme ließen die Bürger am Regierungsbündnis zweifeln. Die Zweifel wurden umso größer, je deutlicher diese in der SPD hervortraten. In den Umfragen für die SPD im Zeitraum von 1966 bis 1969 zeigten sich fast nur ungünstige Werte, die verunsichernd auf die Partei wirkten. Die Union mit ihrem Kanzlerbonus von Kurt Georg Kiesinger schien hingegen immer stärkere Zustimmung zu erfahren, was aber auch an der oft übersehenen hohen Zustimmung lag, die Kiesinger in weiten Teilen der Bevölkerung genoss. Seine konziliante, unaufgeregte Art, die, charakterisiert durch die Bezeichnung Kiesingers als „wandelnder Vermittlungsausschuss“ im Machtgefüge der Politik als Schwäche gesehen wurde, galt in der Bevölkerung überwiegend als beruhigende und vertrauensfördernde Eigenschaft.

Bei den 6. niedersächsischen Landtagswahlen legte die CDU am 4. Juni 1967 um 4 Prozent zu und erreichte fast den Stand der SPD. In Bremen verlor die SPD am 1. Oktober 1967 über 8 Prozent.⁴⁶⁰ Der Abwärtstrend der SPD ging weiter auf 36,8 % am 23. April in Rheinland-Pfalz. Nutznießer in diesen Fällen war fast immer die NPD. Insbesondere in Baden-Württemberg büßte die SPD in der Landtagswahl über 8 Prozent ein. Ursächlich für diese schlechten Ergebnisse war der Nürnberger Parteitag der SPD. Die Schwächung der SPD wurde auch für die CDU bedenklich, denn diese musste um ihren Partner fürchten und somit um die Stabilität der Großen Koalition. Neben diesen Kräfteverlusten der SPD war auch der sowjetische Einmarsch in der Tschechoslowakei im August 1968 eine Belastung für die Große Koalition, da dadurch zunächst jede weitere Öffnung in Richtung Osten diskreditiert wurde und sich weite Teile der CDU in ihrer Ablehnung der Annäherung an die Sowjetunion und die Staaten des Warschauer Pakts insgesamt bestätigt fühlten.⁴⁶¹

460 Vgl. dazu ausführlich Ritter/Niehues (1991), Wahlen in Deutschland 1946 – 1991.

461 Vgl. dazu Osterroth/Schuster (2001), Chronik der deutschen Sozialdemokratie, Bd. 3, Nach dem Zweiten Weltkrieg.

Zu Beginn des Nürnberger Parteitages 1968 gab es Tumulte extremer Gruppen, bei denen insbesondere Willy Brandt und Herbert Wehner angegriffen wurden, weil sie versuchten, die Ostbeziehungen weiter zu verbessern. Brandt wurde sogar tötlich mit einem Schirm angegriffen, was er selbst aber als nicht allzu gravierend beurteilte.⁴⁶² Die Parteilinke wandte sich insbesondere gegen die Hinnahme der amerikanischen Angriffe auf Nordvietnam durch die Bundesregierung, gegen die Verschiebung der Mitbestimmungsdiskussion in der Bundesregierung bis zur Vorlage eines Kommissionsberichts und insbesondere auch gegen die vorläufige Hinnahme der Oder-Neiße-Grenze bis zum Abschluss eines Friedensvertrages.⁴⁶³ Einer der Partairebellen war etwa Jochen Steffen aus Kiel, der als „roter Jochen“ noch lange traditionell linke Positionen gegen die Parteiführung vertrat.⁴⁶⁴ Massiver Polizeischutz für Genossen gegen Genossen, wie ihn etwa Herbert Wehner benötigt hatte, war, so Steffen, nach dem Parteitag allerdings das, was man keineswegs beabsichtigt hatte.⁴⁶⁵

Uneinigkeit bestand auf dem Nürnberger Parteitag insbesondere auch darüber, in welcher Weise dieser die Große Koalition würdigen sollte. Der Parteivorstand bestand darauf, dass der Parteitag den Eintritt der SPD in die Koalition nachträglich gutheißen solle, was heftige Diskussionen und Gegenwehr der Delegierten auslöste. Ein Vermittlungsvorschlag, dass der Parteitag schlicht die Arbeit der sozialdemokratischen Minister der Großen Koalition billigen solle, wurde von Helmut Schmidt und Herbert Wehner weniger kategorisch abgelehnt, da sie die Gewinner der Koalition endgültig „mundtot“ machen wollten.⁴⁶⁶ Daher standen im Ergebnis zwei alternative Anträge zur Abstimmung, die auf Billigung der Großen Koalition insgesamt und die Würdigung der Arbeit der sozialdemokratischen Minister der Koalition zielten. Mit einer knappen Mehrheit von vier

462 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1968.

463 Vgl. ebd.

464 Vgl. ebd.

465 Vgl. ebd.

466 Vgl. ebd.

Stimmen wurde der Antrag auf Billigung der Großen Koalition angenommen.⁴⁶⁷ Wehner hatte das Motiv des Parteivorstands, es auf eine Niederlage ankommen zu lassen, bündig wie folgt formuliert: „Wir müssen wissen, woran wir sind.“⁴⁶⁸

Dieser Vorgang war für die Arbeit und das öffentliche Ansehen der Großen Koalition eine schwere Belastung; erstmals in der Nachkriegsgeschichte hatte nahezu die Hälfte der Delegierten der SPD dem Vorstand die Gefolgschaft verweigert. Pointiert ausgedrückt waren die Genossen, die neun Jahre zuvor in Bad Godesberg mit überwältigender Mehrheit der Weg der SPD in die Große Koalition ermöglicht hatten, in der Realität der Großen Koalition angekommen und wenig darüber erfreut. In der Bevölkerung führten die Tumulte von Nürnberg zu einem weiteren Ansehensverlust der SPD und der Koalition insgesamt.⁴⁶⁹ Die CDU kritisierte die Absetz- und Profilierungsbemühungen der SPD gegenüber dem Regierungsbündnis.⁴⁷⁰

3.1.5 Die Wahl Gustav Heinemanns zum Bundespräsidenten

Im Frühjahr 1969 zeigte sich, dass die Gemeinsamkeiten zwischen SPD und CDU/CSU verbraucht schienen und SPD wie FDP davon ausgingen, nach der für den Herbst des Jahres angesetzten Bundestagswahl gemeinsam eine kleine sozialliberale Koalition zu bilden. Die Wahl Gustav Heinemanns zum Bundespräsidenten am 5. März 1969 wurde von Heinemann, bis dahin Justizminister der Großen Koalition, selbst als „Aufbruchssignal“ und „Stück Machtwechsel“⁴⁷¹ bezeichnet. Zuvor hatte die SPD in der Koalition darauf bestanden, nach Theodor Heuss (FDP) und Heinrich Lübke (CDU/CSU) nun auch einen Anspruch auf das höchste Amt im Staate zu erheben, was nicht zwangsläufig zur Konfrontati-

467 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1968.

468 Vgl. Der Spiegel Nr. 14/1968.

469 Vgl. Osterroth/Schuster (2001); ebenso: Der Spiegel Nr. 13/1968.

470 Vgl. Sitzung des CDU-Vorstandes vom 10.05.1968, Protokolle, Ausführungen des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Filbinger, S. 855: „In Wirklichkeit hat die SPD verloren wegen des gespannten, gespaltenen, unsicheren Bildes, das sie nach außen hin dargestellt hat.“

471 Gustav Heinemann, zit. nach Rödder, A. (2004), Die Bundesrepublik Deutschland 1969 - 1990, S. 32.

on mit CDU und CSU führen musste. Der zunächst ins Gespräch gebrachte SPD-Kandidat Georg Leber wurde von der SPD selbst als Konsenskandidat eingeschätzt, der auch für die CDU wählbar sein könnte. Die Parteiführung der SPD musste entscheiden, ob sie mit Leber einen Kandidaten bestimmte, der für die große Koalition insgesamt, somit auch für die CDU hinnehmbar wäre, oder einen Kandidaten wie Gustav Heinemann, der nicht für die CDU, wohl aber für die FDP als potentiell nächstem Koalitionspartner wählbar sei. So wurde die Entscheidung über den Kandidaten zur Entscheidung über die nächste „Wunschkoalition“ der SPD. Herbert Wehner zögerte in dieser Frage, da er es für möglich hielt, dass die SPD auch nach der Wahl 1969 auf die CDU als Koalitionspartner angewiesen sein könnte.⁴⁷² Brandt favorisierte hingegen Heinemann. In der Union kristallisierte sich zunächst Richard von Weizsäcker als Kandidat heraus, der insbesondere von Helmut Kohl unterstützt wurde, in der Fraktion aber schließlich keine Mehrheit fand.⁴⁷³ Der letztendlich denkbar knapp unterlegene Gerhard Schröder (CDU) zeigte im Übrigen, dass Rainer Barzel nicht der einzige führende Vertreter der Union war, der mehrmals „fast“ eine bedeutende Position errungen hätte; wie oben ausgeführt, war auch Schröder 1966 bis zuletzt in aussichtsreicher Position, als Barzel gegen den späteren Bundeskanzler Kiesinger bei der Wahl zum Kanzlerkandidaten unterlegen war.

Die Kampfkandidatur Heinemanns gegen Schröder (CDU) spricht nicht unbedingt dafür, dass es zu einer Verschiebung des Machtgefüges innerhalb des Regierungsbündnisses gekommen wäre, sondern dafür, dass einer der Partner, die SPD, davon ausging, auf das Machtgefüge keine Rücksicht mehr nehmen zu müssen, da diese Regierungskonstellation ohnehin nicht fortgesetzt würde, auch wenn Herbert Wehner mahnend darauf hingewiesen hatte, dass es gut möglich sei, dass man die CDU auch nach der Wahl als Koalitionspartner benötigen würde. Die Wahl Heinemanns signalisierte aber auch öffentlich einen Richtungswechsel der SPD hin zu einer sozialliberalen Koalition, was vor allem durch den Umgang der jeweiligen Parteispitzen miteinander verdeutlicht wurde. Der Spiegel konstatierte einen „warmen“ Umgang bei der Bewertung des Mit-

472 Vgl. Rödder, A. (2004), a.a.O., S. 32 ff.

473 Vgl. ebd.

einander von SPD und FDP, die wie von „Konkurrenten zu Kompagnons geworden sind“⁴⁷⁴, und beurteilte die Wahl Heinemanns als „schönen Lohn der neuen Freundschaft“⁴⁷⁵. Die neue Freundschaft erschien jedoch während der Wahl sehr gefährdet, als Heinemann in den ersten beiden Wahlgängen nicht die erforderliche und rechnerisch eigentlich gegebene Mehrheit bekam. Helmut Kohl, damals designierter Ministerpräsident in Rheinland-Pfalz, gab sich siegessicher und bezeichnete die FDP als „Umfallpartei“. Besonders ausgeprägt war die Verunsicherung in der FDP, die zu diesem Zeitpunkt längst auf eine sozialliberale Koalition nach der Bundestagswahl gesetzt hatte. Der Spiegel zitierte Werner Maihofer, den späteren Innenminister, mit den Worten: „Ich habe ja einiges erwartet, aber nicht eine solche Scheiße.“⁴⁷⁶ Walter Scheel ließ in weniger drastischer Ausdrucksweise erkennen, dass die Wahl Heinemanns eine Existenzfrage für die FDP sei. In der SPD dachte Wehner laut über frühere Pläne nach, die FDP „durch Einführung des Mehrheitswahlrechtes zu liquidieren“⁴⁷⁷.

Nach dem dritten Wahlgang – Gustav Heinemann war gewählt - verließen „die Christdemokraten bleich und beleidigt“ die Berliner Ostpreußenhalle, in der die Wahl zum Zorn der DDR stattgefunden hatte, und drohten insbesondere der FDP Vergeltung an. Zumindest unmittelbar nach der Wahl richtete sich der Unmut der CDU mehr gegen die FDP als gegen die SPD. Die FDP wusste, dass sie sich mit dieser Entscheidung in die Hände der SPD gegeben hatte und nur überleben werde, sollte es nach der Bundestagswahl zu einer sozialliberalen Koalition kommen. Unmittelbar nach der Wahl schaltete die Partei daher auf Wahlkampf und inszenierte Anzeigen mit dem Text „Die FDP hat gehandelt – Handeln jetzt Sie!“⁴⁷⁸. In der Vorstandssitzung der CDU vom 06.03.1969 zeigte sich, dass einigen Vorstandsmitgliedern deutlich geworden war, dass sich „die Zeit“ gegen die CDU gewandt habe und eine sozialliberale Zusammenarbeit nach der Wahl kommen würde, sich die Partei aber insbesondere auf die Be-

474 Vgl. Der Spiegel Nr. 11/1969.

475 Vgl. ebd.

476 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1968.

477 Vgl. ebd.

478 Vgl. ebd.

reitschaft der Bevölkerung, eine sozialliberale Bundesregierung zu wählen, einstellen müsste.⁴⁷⁹ Unter anderen politischen Umständen musste es jedoch nicht zwingend das Ende einer Koalition bedeuten, wenn ein Koalitionspartner den Wahlvorschlag der Opposition bei der Bundespräsidentenwahl mitträgt. So sorgte im Jahr 2012 die Wahl des Bundespräsidenten Joachim Gauck auch durch die FDP zwar naturgemäß für Unmut in der CDU: Als Signal für einen Regierungswechsel wurde dieses Wahlverhalten jedoch nicht verstanden.⁴⁸⁰

3.1.6 Der Handlungsspielraum einzelner Abgeordneter

Wie in Kapitel 2.2.2.9 abgehandelt, kann die Autonomie einzelner Abgeordneter einer Großen Koalition eingeschränkt sein, da sie sich, wie bei jeder Koalition, womöglich nicht nur der Parteiräson, sondern auch der Koalitionsdisziplin unterordnen müssen. Bei Großen Koalitionen ist die Gefahr, dass Abgeordnete in ein „Spannungsfeld von Gewissenfreiheit und Fraktionsdisziplin“⁴⁸¹ geraten, noch größer, da auch der Zwang zu Kompromissen größer ist.⁴⁸² Der Zusammenschluss von zwei unterschiedlichen politischen Lagern, wie dies bei der Großen Koalition erfolgte, hatte auch zur Folge, dass die Abgeordneten einerseits sich der Regierung verpflichtet fühlten, andererseits aber auch ihrer politischen Richtung treu bleiben wollten. Um der Regierung den Erfolg zu sichern, forderten die Fraktionsvorsitzenden umso mehr Fraktionsdisziplin ein. Dies bedeutete für den Abgeordneten die Pflicht, sich den Vorgaben für Abstimmungen anzuschließen, damit Regierungsbeschlüsse verwirklicht werden konnten. Andererseits aber ist eine meist breite Mehrheit der Abgeordneten des Parlamentes Mitglied einer der Koalitionsfraktionen, sodass sich diese Abweichler in größerem Umfang leisten konnten, als bei Regierungskoalitionen, bei denen die Opposition nur geringfügig kleiner ist als die Regierungsfaktionen. Ein singuläres Phänomen war in der Großen Koalition von 1966 bis 1969 vertreten, da sich

479 Vgl. Buchstab, Günter et al. (Hrsg.), Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1965 - 1969: Protokoll Nr. 25, 06.03.1969. Düsseldorf 2005, S. 1340 - 1377, hier S. 1355.

480 Vgl. Der Spiegel Online vom 20.02.2012, unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/gauck-nominierung-fdp-jubelt-unionspolitiker-beklagt-affront-a-816300.html> (17.05.2013).

481 Vgl. Könen, Susanne (2009), Abgeordnete im Spannungsfeld von Gewissensfreiheit und Fraktionsdisziplin.

482 Vgl. ebd.

relativ viele Abgeordnete gegen Regierungspläne stellten, worauf in der Folge etwa im Zusammenhang mit der Notstandsgesetzgebung im Detail noch einzugehen sein wird. Dennoch wird die Große Koalition in der politikwissenschaftlichen Literatur als eine „echte Koalition“ bezeichnet.⁴⁸³

Dass mit dieser Großen Koalition der Beginn der deutschen „Verhandlungsdemokratie“, die das Aushandeln politischer Entscheidungen zwischen mehreren gleichstarken Partnern erfordert, erreicht wurde, ist in erster Linie den Akteuren, insbesondere Rainer Barzel und Helmut Schmidt, zu verdanken.⁴⁸⁴

3.2 Die Trennung von Fraktions- und Parteiführung

3.2.1 Das Verhältnis von Partei und Fraktion bis 1966

Kurt Schumacher, der erste Vorsitzende der SPD, hatte in der Nachkriegszeit auch den Fraktionsvorsitz im ersten Bundestag inne. Schumacher sah dadurch „die sachpolitische Einheit von Partei und Fraktion gewährleistet“⁴⁸⁵. Allerdings bewertete er die Parteiführung als führend vor der Fraktionsführung. 1949 wollte er sogar in der ersten Geschäftsordnung der SPD-Bundestagsfraktion den Fraktionszwang festschreiben lassen. Dies scheiterte allerdings am Widerstand einer Abgeordnetengruppe, die sich um Fritz Erler formierte. Fritz Erler war maßgeblich daran beteiligt, dass die Fraktion „als Zentrum der Handlungsfähigkeit und Innovation“ gesehen wurde.⁴⁸⁶ Dennoch vereinte auch Erich Ollenhauer, der Nachfolger Kurt Schumachers, die zwei Ämter von 1952 bis 1963 in seiner Person. Für ihn war es ein „Automatismus“, dass dem Parteivorsitzenden auch der Fraktionsvorsitz gehören sollte und ihm somit mit dieser Oppositionsarbeit gleichzeitig die Kanzlerkandidatur zustehe. Mit der schon erörterten deutlichen Niederlage der SPD bei der Bundestagswahl von 1957 wurde dieser Automatismus abgeschafft.⁴⁸⁷

483 Vgl. Knorr, H. (1975), a.a.O., S. 15.

484 Vgl. Lehbruch, G., a.a.O., (1999), S. 402.

485 Schmid, Carlo (1971), Bundestagsreden, S. 770.

486 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 159.

487 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 160.

Die Reformbestrebungen Erlers zielten darauf ab, die Bedeutung der Fraktion gegenüber der Partei zu erhöhen. Die folgende Neuorganisation bewirkte dies personell sehr deutlich. Der Fraktionsvorsitzende erhielt drei Stellvertreter – Fritz Erler, Carlo Schmid und Herbert Wehner – und die Parteiführung setzte sich nunmehr aus dem Präsidium mit neun Mitgliedern zusammen, von denen allein sieben aus der Bundesfraktion kamen.⁴⁸⁸ Unter Erlers Führung trieb der engste Führungsstab der SPD die Parteireform weiter voran. Da die Wahlniederlage 1957 sehr deutlich war, glaubte Erler nicht daran, dass die SPD schon bald einen Machtwechsel erreichen könnte; wie oben erörtert, wurden die Weichen, die SPD zu erneuern, bereits unmittelbar nach der Bundestagswahl 1957 gestellt. Dieser Prozess fand im Godesberger Programm seine Fortsetzung und seine programmatische Vollendung. SPD-Fraktion und Parteipräsidium nominierten Willy Brandt 1960 als Kanzlerkandidat und 1964 für den Parteivorsitz. Zwar war damit wieder die Personalunion hergestellt, allerdings verfügte Willy Brandt über kein Bundestagsmandat und konnte sich so nur als Regierender Bürgermeister von Berlin zu Wort melden, fand aufgrund der politischen Lage Berlins und insbesondere nach dem Mauerbau im August 1961 jedoch breite Aufmerksamkeit. Schwerpunkt der politischen Arbeit wie der Oppositionspolitik blieb aber die Bundestagsfraktion. Die Verschiebung der Macht von der Partei zur Fraktion war damit vorläufig abgeschlossen.⁴⁸⁹

In der Nachkriegszeit stellte die SPD 1966 erstmals Regierungsmitglieder und wechselte von der Opposition in die Regierungsmitverantwortung. Willy Brandt wurde Außenminister und repräsentierte im Ausland somit auch den Regierungspartner. Gleichzeitig war er Parteivorsitzender und musste seine eigene Partei von der Union thematisch abgrenzen, um eine spätere Regierungsübernahme in Deutschland ermöglichen zu können. Die „Personalunion“⁴⁹⁰ in der Person Willy Brandt stand ständig unter dem Zwang, beiden Aufgaben gerecht zu werden. Die von Beginn an schlechte persönliche Zusammenarbeit von Kie-

488 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 160.

489 Vgl. ebd.

490 Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 160.

singer und Brandt, die sich bis zum Ende der Großen Koalition 1969 nicht grundlegend veränderte, war auch ein Ergebnis dieser Doppelrolle Brandts, aber ebenso, wie erörtert, der persönlichen Antipathie zwischen den beiden Spitzenpolitikern. Aus dieser Misere haben spätere Regierungschefs gelernt und Parteivorsitz und Regierungsamt wieder getrennt.⁴⁹¹

Helmut Schmidt hat dies allerdings bedauert.⁴⁹² Auch in der CDU/CSU bestimmte die Fraktion die Geschicke der Partei. Die Ablehnung des Unionsfavoriten für das Bundespräsidentenamt Richard von Weizsäcker erfolgte insbesondere durch die Fraktion der CDU/CSU. Hierin zeigt sich der geringe Einfluss des Bundeskanzlers und Parteivorsitzenden Kiesinger, den er zu diesem Zeitpunkt nur noch hatte. Kiesinger verlor an Autorität durch die vorausgegangenen Parteitage der CDU. Insbesondere beim Berliner CDU-Parteitag vom 4. November 1968 an wurde der Kanzler von seinen eigenen Parteileuten heftig kritisiert, als er den Fortbestand des Regierungsbündnisses über die anstehende Bundestagswahl 1969 hinaus als Option in den Raum stellte.⁴⁹³ Dass Kiesinger die Zusammenarbeit mit der SPD ausdrücklich lobte, wurde etwa von Erhard als „taktisch unklug“ kritisiert und, wohl zu Recht, als mangelnde Bereitschaft des Bundeskanzlers für eine andere Option verstanden.⁴⁹⁴ Barzel stellte sich offen gegen Kiesinger und traf die Stimmung auf dem Parteitag weit besser als der Bundeskanzler, als er „den Schluss mit den Koalitionswängen“ und eine klare Positionierung der Partei forderte. Einen groben Affront gegen Kiesinger leistete sich Barzel auch dadurch, dass er den ersten Satz seines Redemanuskripts, das er zuvor hatte verteilen lassen, bei der gesprochenen Rede erst gar nicht erwähnte. Dieser Satz lautete: „Unser erster Mann ist der Kanzler.“⁴⁹⁵ Selbst Helmut Kohl, damals für den Spiegel „Jungstrategie“⁴⁹⁶ der Partei, stellte sich insofern gegen Kiesinger, als er sogar eine schriftliche Festlegung des Parteita-

491 In der Legislaturperiode 2005 - 2009 teilten sich Müntefering und Steinmeier von der SPD die Ämter des Parteivorsitzenden und des Außenministers. Zu einem besseren Wahlergebnis bei den Wahlen 2009 führte dies jedoch nicht, die SPD musste sogar das schlechteste Ergebnis ihrer Geschichte seit der Gründung der Bundesrepublik hinnehmen.

492 Vgl. Schmidt, Manfred G. (2008), a.a.O., S. 506.

493 Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1968.

494 Vgl. ebd.

495 Der Spiegel Nr. 46/1968 S. 63.

496 Der Spiegel Nr. 46/1968 S. 64.

ges forderte, sich nicht auf eine Fortsetzung der Koalition mit der SPD festzulegen.

Kiesinger, der erkrankt auf dem Parteitag gesprochen hatte, erwiderte in einer für seine Verhältnisse kämpferischen Rede und betonte: „Ich bin eben Kanzler der Großen Koalition und muss dafür sorgen, dass die zu einem guten Ende führt. [...] Gegen meinen Koalitionspartner kann ich nicht kämpfen.“⁴⁹⁷

Damit drückte Kiesinger die grundsätzliche Problematik der Doppelrolle von Parteivorsitzendem und Bundeskanzler einer Großen Koalition aus: Als Parteivorsitzender hätte er auch gegen die Regierungspartner kämpfen müssen, als Bundeskanzler einer Koalitionsregelung durfte er diesen nicht zu heftig attackieren, um die Funktionsfähigkeit und letzten Endes den Bestand der Regierung nicht zu gefährden.

3.2.2 Das Amt des Fraktionsvorsitzenden

Welche Bedeutung der Fraktionsvorsitzende hat, zeigt sich u. a. an der Bedeutung der Fraktionen im Bundestag. Nach S. Schüttemeyer stehen die Fraktionen im „Zentrum des deutschen Parlamentarismus“, da sie noch vor der „konstituierenden Sitzung des neuen Bundestages“ gebildet werden.⁴⁹⁸ Außerdem ist die Fraktion die Basis für den Arbeitsalltag im Parlament und somit sind die personellen wie organisatorischen Entscheidungen der Fraktion von eminenter Bedeutung. Zentrale Rolle bei diesen Entscheidungen spielt der Fraktionsvorsitzende. Die Stellung und die Bedeutung der Fraktion und somit die Rolle des Fraktionsvorsitzenden⁴⁹⁹ wird daran gemessen, welche Funktion diese Fraktion im Parlament ausübt. Die Fraktion kann in der Opposition stehen und übernimmt daher die Kontroll- und Kritikfunktion, ebenso das alternative Vorschlagsrecht gegenüber der Regierung im Parlament. Deren Fraktionsvorsitzender stellt damit den Hauptwortführer für seine Partei im Parlament, er steht daher auch im besonderen Fokus der Presse. Die Regierungsfraktion hingegen unter-

⁴⁹⁷ Vgl. Der Spiegel Nr. 46/1968.

⁴⁹⁸ Vgl. Schüttemeyer, S. (2007), a.a.O., S. 2.

⁴⁹⁹ Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 69 Abs. 4) bestimmt, dass der Fraktionsvorsitzende in allen Ausschüssen eine beratende Stimme hat.

stützt die Regierung in ihren Vorhaben, sodass deren Fraktionsvorsitzendem gegenüber der Opposition und der Presse die Verteidigungsaufgabe obliegt.

Die Fraktionen spiegeln die Parteien in arbeitsfähiger Form im Parlament wider. Ihre Bedeutung zeigt sich u. a. darin, dass sie sich noch vor der konstituierenden Sitzung des jeweils neuen Bundestages versammeln und die ersten politischen wie strategischen Entscheidungen planen und treffen. Dazu gehört die Bildung der neuen Regierung, wofür mehrheitsfähige Koalitionen gebildet werden müssen. Zu diesen Regierungskoalitionen führen die Fraktionen die notwendigen Absprachen untereinander. Einer Fraktion können nur Abgeordnete einer Partei bzw. Parteien angehören, die in einem Bundesland nicht im Wettbewerb⁵⁰⁰ stehen.

Ansonsten wäre ein spezieller Beschluss des Parlamentes notwendig, der eine gemischte Fraktion zulässt.

Die Fraktionsvorsitzenden⁵⁰¹ haben die Außenvertretung sicherzustellen und die politischen Geschäfte zu führen. Um arbeitsfähig zu werden, bilden sich themenbezogene Ausschüsse, in denen fachlich kompetente oder zumindest fachlich interessierte Fraktionsmitglieder themenbezogene Sacharbeit leisten. Da die Fraktionen der beiden großen Volksparteien auf 250 (Union) bzw. 162 (SPD) Mitglieder⁵⁰² anwuchsen, musste eine Arbeitsteilung in Arbeitskreisen er-

500 Dies gilt für die CDU und CSU im Bundesland Bayern.

501 CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende: Konrad Adenauer (1949), Heinrich von Brentano (1949 - 1955), Heinrich Krone (1955 - 1961), Heinrich von Brentano (1961 - 1964), Rainer Barzel (1964 - 1973), Helmut Kohl (1976 - 1982), Alfred Dregger (1982 - 1991), Wolfgang Schäuble (1991 - 2000), Friedrich Merz (2000 - 2002), Angela Merkel (2002 - 2005) und seit 2005 Volker Kauder.
SPD-Fraktionsvorsitzende: Kurt Schumacher (1949 - 1952), Erich Ollenhauer (-1963), Fritz Erler (1964 - 1967), Helmut Schmidt (1967 - 1969), Herbert Wehner (1969 - 1983), Hans-Jochen Vogel (1983 - 1991), Hans-Ulrich Klose (1991 - 1994), Rudolf Scharping (1994 - 1998), Peter Struck (1998 - 2002), Ludwig Stiegler (2002), Franz Müntefering (2002 - 2005), Peter Struck (2005 - 2009), Frank-Walter Steinmeier (2009-2013), seit 2013 Thomas Oppermann
FDP-Fraktionsvorsitzende: Theodor Heuss (1949), Hermann Schäfer (1949 - 1951), August-Martin Euler (1951 - 1952), Hermann Schäfer (1952 - 1953), Thomas Dehler (1953 - 1957), Max Becker (1957), Knut von Kühlmann-Stumm (1963 - 1968), Wolfgang Mischnick (1968 - 1991), Hermann Otto Solms (1991 - 1998), Wolfgang Gerhardt (1998 - 2006), Guido Westerwelle (2006 - 2009), Birgit Homburger (2009 - 2011) und Rainer Brüderle (2011 - 2013).

502 Im Jahre 1953.

folgen, da in Vollversammlungen kein effektives Arbeiten möglich war. Auch die FDP führte ab 1957 diese Arbeitsstruktur ein.⁵⁰³

Ein großer Vorteil ergab sich durch diese Arbeitsteilung; Parlamentarier ohne großen Namen und Bekanntheitsgrad konnten ihren Sachverstand in kleineren Gruppen besser einbringen. In der heutigen Zeit sind es etwa 20 spezialisierte Arbeitsgruppen, die den thematischen Bundestagsausschüssen entsprechen. Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen sind in aller Regel auch Sprecher der Fraktion im entsprechenden Bundestagsausschuss und gleichzeitig im erweiterten Fraktionsvorstand. Schüttemeyer fasst die Interaktion zwischen Fraktion und Parlament wie folgt zusammen: „Diese personellen Verknüpfungen garantieren den Informationsfluss zwischen Parlament und Fraktionen in der sachpolitischen Arbeit und ihre organisatorische Verzahnung im Gesetzgebungsprozess.“⁵⁰⁴ Besonderheit bei der CDU/CSU-Fraktion war, dass keine politische Frage mit einer Mehrheit zu entscheiden war. Jede Gruppe forderte besondere Berücksichtigung, „Wir waren ja Union, nicht Partei“⁵⁰⁵, so Rainer Barzel. Die Interessen bei divergierenden Strömungen müssen allerdings auch in anderen Parteien ständig austariert werden. Schüttemeyer bezeichnet die Fraktion als „Instanz zur Sozialisation und Einarbeitung der Bundestagsabgeordneten“, da neue Abgeordnete sich in die fachspezifischen Arbeitsgruppen einbringen und so Fuß fassen können.⁵⁰⁶ Außerdem können sie sich durch diese Arbeit für Führungsaufgaben empfehlen, Eigenständigkeit in der Sache gewinnen und Wählerinteressen gezielter durchsetzen. Eine Fraktion, die in mehrere Arbeitsgruppen gegliedert ist, braucht eine Führung, damit die einzelnen Beschlüsse gebündelt und vorgebracht werden können; analog zu den Bundestagsausschüssen wurden entsprechende Arbeitsgruppen in der Fraktion gebildet. Führungsqualitäten müssen Fraktionsvorsitzende sowohl gegenüber der Fraktion als auch gegenüber dem politischen Gegner aufweisen, damit die Fraktion geschlossen auftreten und die Gesetzgebungs- wie Öffentlichkeitsarbeit professio-

503 Vgl. Schüttemeyer, S. (2007), a.a.O., S. 8.

504 Schüttemeyer, S. (2007), a.a.O., S. 8.

505 Barzel, R. (2001), Ein gewagtes Leben, S. 190.

506 Vgl. Schüttemeyer, S. (2007), a.a.O., S. 8.

nell wahrnehmen und sich auch gegenüber der Opposition durchsetzen kann. Bei Regierungskoalitionen haben die Fraktionsvorsitzenden weiterhin die Aufgabe, die Regierungsgeschäfte zu koordinieren und mehrheitsfähige Beschlüsse herbeizuführen. Die Oppositionsfraktionen sind grundsätzlich ähnlich strukturiert und aufgestellt.

Die Fraktionsvorsitzenden haben zusammenfassend die Aufgabe, die Gesamtfraktion in der politischen Richtung zusammenzuhalten, um somit die Regierungspolitik in der Fraktion umzusetzen, Abstimmungsverhalten zu koordinieren, abzustimmen und sicherzustellen. Für diese umfassenden Leitungs- und Führungsfunktionen wählen die großen Bundestagsfraktionen sogenannte geschäftsführende Vorstände. Diese bestehen aus einem Vorsitzenden und acht bis neun Stellvertretern sowie fünf parlamentarischen Geschäftsführern. Was aber „führen und leiten tatsächlich bedeutet“⁵⁰⁷, so Schüttemeyer, „ergibt sich erst aus der Organisationswirklichkeit und aus den unterschiedlichen politischen Zielen, Persönlichkeiten und Führungsstilen der konkreten Amtsinhaber“. Als sogenannte Administratoren lassen sich die Fraktionsvorsitzenden charakterisieren, die sich nicht als Innovatoren oder Initiatoren von Politik verstehen, sondern als Manager und Verwalter der entsprechenden politischen Meinung. Weiterhin lassen sich diese Administratoren so beschreiben, dass sie ihre führende Rolle als Bindeglied verstanden haben, um als verlängerter Arm der Regierung zu agieren oder als „parlamentarischer Statthalter von Kanzlerkandidaten ohne Bundestagsmandat“⁵⁰⁸. Nach Schüttemeyer „bekleidete Herbert Wehner in diesem Sinne 14 Jahre lang das Amt des Fraktionsvorsitzenden, um den sozialdemokratischen Kanzlern Willy Brandt und Helmut Schmidt zu dienen“⁵⁰⁹. Eher politisch eigenständig und somit als richtige Oppositionsführer fungierten Helmut Kohl und Angela Merkel, da sie als Fraktionsvorsitzende auch die Herausforderer in der Kanzlerkandidatur waren.⁵¹⁰

507 Schüttemeyer, S. (2007), a.a.O., S. 9.

508 Ebd.

509 Schüttemeyer, S. (2007), a.a.O., S. 10.

510 Vgl. Schüttemeyer, S. (2007), a.a.O., S. 10.

Den Fraktionsvorsitzenden⁵¹¹ arbeiten die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden zu, die vor allem inhaltliche Arbeit koordinieren, größere Sachgebiete abdecken und mit den einzelnen Arbeitsgruppen Kontakt halten. Die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden haben damit eher die Aufgabe von Abteilungsleitern, weniger die Aufgabe der politischen Ideengeber. Die besondere Rolle der Fraktionen und insbesondere des Fraktionsvorsitzenden zeigt sich auch darin, dass die parlamentarische Arbeitsfähigkeit nach einer Bundestagswahl noch vor der eigentlichen Konstituierung des Bundestages erfolgt.⁵¹² Der Fraktionschef hat nach § 69 Abs. 4 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorbehaltlich gesetzlicher Beschränkungen das Zutrittsrecht zu Ausschüssen, wie es etwa für den Verteidigungsausschuss besteht, sowie eine beratende Stimme in allen Ausschüssen; mit der Wahrnehmung dieses Rechts können auch Mitglieder der Fraktion betraut werden, sodass die umfassende Information und Beteiligung des Fraktionschefs in allen Ausschüssen sichergestellt ist, selbst wenn diese gleichzeitig tagen sollten. Er verkündet Vorschläge und Bewertungen der eigenen Fraktion im Bundestag. Darüber hinaus organisiert er die Vorbereitung der Fraktionssitzungen, er vermittelt die Inhalte und Beschlüsse innerhalb der Ausschüsse. Der Fraktionsvorsitzende wacht über die Fraktionsdisziplin, die einerseits die Mitglieder der Fraktion zur einheitlichen Abstimmung und Unterstützung der Beschlüsse verpflichtet, andererseits so aber auch die Glaubwürdigkeit der Fraktionspolitik unterstreicht.

Die prozessorientierte Politikwissenschaft bewertet die Rolle des Fraktionsvorsitzenden als „Garanten der Fraktionsdisziplin“⁵¹³. Die Fraktionsdisziplin kann bei von der Haltung der Gesamtfraktion abweichenden Auffassungen auch als Fraktionszwang verstanden werden, da sie von anderen Fraktionsmitgliedern, insbesondere aber vom Fraktionschef, zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten bewegt werden können.⁵¹⁴ In den Sitzungsprotokollen ist nachzulesen, dass beispielsweise der Verkehrsexperte der CDU/CSU-Fraktion ausdrücklich

511 Diese werden heute auch als Fraktionschefs bezeichnet.

512 Vgl. Schüttemeyer, S. (2007), a.a.O., S. 12.

513 Schmidt, Manfred G. (2008), a.a.O., S. 140.

514 Vgl. Hirsch, Burkhard (1999), Wer wagt es, nein zu sagen?

feststellte, dass die Fraktionen der Koalition nicht nur dazu da seien, „mit dem Kopf zu nicken und die Geistesprodukte des Kabinetts schnellstens zu verabschieden“⁵¹⁵. Der Regierungschef war also davon abhängig, wie kooperativ die Koalitionsfraktionen zusammenarbeiten können. Dies gilt aber für jeden Bereich vergleichbarer parlamentarischer Praxis und steht nicht in zwingendem Zusammenhang zu Großen Koalitionen. Zu erwarten sind derartige Auseinandersetzungen mit der Folge, dass der Fraktionsvorsitzende die Fraktionsmitglieder ausdrücklich zur Einhaltung der Fraktionsdisziplin anhalten muss, insbesondere bei sehr kontroversen Themen wie etwa der oben angesprochenen „Euro-Rettung“. Dass der Zwiespalt zwischen eigener Meinung und der Notwendigkeit der Einhaltung der Fraktionsdisziplin die Akteure auch zu persönlichen Beleidigungen veranlassen kann, zeigt die Auseinandersetzung zwischen dem damaligen Kanzleramtsminister Pofalla und dem Abgeordneten Bosbach, dem der Amtschef ausrichten ließ, er könne „seine Fresse nicht mehr sehen“⁵¹⁶.

Die Skepsis, ob die Fraktionen von SPD und CDU/CSU 1966 eine der neuen Regierungskonstellation entsprechende Form der Zusammenarbeit finden würden, musste groß sein, da die Fraktionen sich vorher 17 Jahre lang als Regierungs- bzw. Oppositionsfraktion gegenübergestanden hatten. In den nächsten Kapiteln soll dieser Aspekt Gegenstand der Erörterung sein. Im Fokus steht dabei Rainer Barzel, der als Fraktionsvorsitzender maßgeblich daran Anteil hatte, die Geschicke der Regierung zu beeinflussen.

3.3 Rainer Barzel im Amt des Fraktionsvorsitzenden

3.3.1 Die Bedeutung des Fraktionsvorsitzes für Rainer Barzel

Rainer Barzel sah die Fraktion als Plattform, von der aus er seine persönliche Karriere weiterentwickeln konnte. Barzel verstand die Funktion des Fraktionsvorsitzenden, in die ihn, wie oben aufgeführt, sein Vorgänger Brentano gegen den Willen weiter Teile der Fraktion eingesetzt hatte, als Basis für die Rückge-

⁵¹⁵ Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1966 - 1969, <http://www.kgparl.de/projekt-bundestag.html>.

⁵¹⁶ Spiegel-Online vom 01.10.2011 unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/druck-auf-abweichler-euro-rettung-vergiftet-klima-in-der-union-a-789501.html> (16.05.2011).

winnung der alleinigen Regierungsmacht. Überlegenes und einheitliches Auftreten der Fraktion sind dafür Voraussetzung⁵¹⁷, sodass dem Fraktionsvorsitzenden die Aufgabe zukommt, die Fraktionen auf gemeinsame Standpunkte festzulegen und durch straffe Führung die zumindest öffentliche Austragung von Konflikten zu vermeiden.⁵¹⁸ In seiner Position als Fraktionsvorsitzender vermochte es Barzel, die Fraktion auf einheitliche Beschlüsse einzustimmen, obwohl der Rückhalt für den Kanzler Erhard immer geringer geworden war. Barzel hatte dabei oft einem erbitterten Widerstand aus der CSU-Landesgruppe standzuhalten und auch diese politische Kraft in die Fraktion zu integrieren. Beispiel dafür war die oft heftig geführte Auseinandersetzung zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“, die die Frage der grundsätzlichen außenpolitischen Orientierung der Bundesrepublik gegenüber Frankreich und den USA und in der Folge auch gegenüber der Sowjetunion betraf. Dieser schon lange schwelende Konflikt⁵¹⁹ entzündete sich etwa an einem Vertragsentwurf über die Nichtverbreitung von Kernwaffen aus dem Jahr 1967, der insbesondere von Strauß, einem überzeugten Gaullisten, schon deshalb heftig bekämpft wurde, da er darin ein Verbot für die Bundesregierung auch zur zivilen Nutzung der Kernenergie sah. Die Bundesregierung neigte dazu, den Vertrag zu unterschreiben, weswegen Strauß mit dem Austritt aus der Regierung drohte.⁵²⁰ Da in diesem Fall mit einer Solidarisierung der CSU-Abgeordneten mit Strauß zu rechnen gewesen wäre, oblag es Barzel als Vorsitzendem, den Konflikt auf Fraktionsebene zu entschärfen.⁵²¹

Eine vergleichbare Aufgabe hatte Barzel schon zu lösen gehabt, als die Koalition mit der FDP unter Kanzler Erhard nicht mehr zu halten war. Auch damals fokussierte Barzel klar das Ziel, die Regierungsmacht zu sichern und die Handlungsfähigkeit der Union zu erhalten.⁵²² Schüttemeyer sieht den Fraktionsvorstand in der Person Rainer Barzel als „zentrale Instanz der Union“, der den

517 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 148.

518 Vgl. ebd.

519 Vgl. dazu Kroegel, D. (1997), a.a.O., S. 96 ff.

520 Ausführlich dazu Kroegel, D. (1997), S. 90 ff

521 Vgl. ausführlich dazu Gassert, Ph., a.a.O. (2006).

522 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 146.

Kanzler- und den Koalitionswechsel im Jahre 1966 herbeigeführt hat“⁵²³. Bereits im Jahr 1962 hatte sich eine zukünftige Führungsrolle Barzels in der Fraktion angedeutet, als er in eine Kommission aus Fraktionsmitgliedern berufen wurde, die unter Adenauer eine mögliche Regierungsbildung mit der SPD oder mit der FDP ausloten sollte.⁵²⁴

Rainer Barzel und Helmut Schmidt bildeten zwar kein offizielles Tandem, dennoch standen sie in einem engen Verhältnis zu Bundeskanzler Kiesinger.⁵²⁵ Die gute Beziehung zwischen Barzel und Schmidt war der Regierungsarbeit sehr zuträglich, da Schmidt selbst ein sehr distanzierendes Verhältnis zu Kiesinger hatte.⁵²⁶ Für die Regierung insgesamt wirkte das Tandem disziplinierend und führte die parlamentarische Arbeit meist ohne Kiesingers Einwirkung. Auf der einen Seite versuchten Barzel und Schmidt, die Regierungskoalition durch den später von Kiesinger initiierten Kreißbronner Kreis zusammenzuhalten, auf der anderen Seite zeigten sie aber auch ihre starke Position und „Unabhängigkeit“ gegenüber den Ministern.⁵²⁷ Insbesondere die stets beidseitig abgesprochene Haltung der beiden Fraktionsvorsitzenden verdeutlichte ihre gesonderte Position und Verhandlungsstärke im Kreißbronner Kreis.⁵²⁸ Knorr beschreibt ein enormes „Selbstbewusstsein“, das Barzel wie Schmidt ausgezeichnet habe und das sich auch darin zeigte, dass sie erreichten, dass die Regierungsbank niedriger gelegt wurde, damit die Parlamentarier nicht mehr zu den Ministern aufschauen mussten und der sichtbare hierarchische Abstand zwischen Regierungsmitgliedern und Abgeordneten auch optisch verringert wurde. Noch deutlicher zeigte sich das Selbstbewusstsein der Fraktionsvorsitzenden aber darin, dass Schmidt am 26. November in einer SPD-Fraktionssitzung erklärt hatte, dass man „die Richtlinienkompetenz des Kanzlers innerhalb einer Großen Koalition nicht überschät-

523 Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 149.

524 Vgl. Schüttemeyer, S. (1998), a.a.O., S. 135.

525 Vgl. ausführlich Schneider, A., a.a.O., (1999).

526 Vgl. ausführlich Soell, Hartmut, a.a.O., (2003).

527 Vgl. Eichhorn, Joachim Samuel (2009), a.a.O., S. 162.

528 Vgl. Knorr, H. (1975), a.a.O., S. 202.

zen solle, es gebe keine Richtlinie gegen Brandt und Wehner⁵²⁹. Barzel forderte die „Herren der SPD“⁵³⁰ allerdings mehrmals auf, nicht zu erklären, dass es in einer Regierung, an der die SPD beteiligt sei, keine Richtlinienkompetenz des Kanzlers gebe⁵³¹.

3.3.2 Informelle Gesprächskreise in der Großen Koalition

Die wichtige Position der Fraktionsspitzen zeigte sich außerdem in den informellen Koalitionsgesprächen, die mit ihren Stellvertretern⁵³² erfolgten. Bei diesen Treffen, die wöchentlich stattfanden, wurde die Tagesordnung von den Fraktionsvorsitzenden geklärt. Außerdem konnten in diesen Sitzungen bereits die Haltung des Partners und mögliche oder tatsächliche Diskrepanzen benannt werden. Die Fraktionsführer Barzel und Schmidt mussten nach diesen wöchentlichen Terminen ihrer Fraktion den Diskussionsstand vermitteln. Die Fraktionsspitzen waren vor allem der Ort für Kompromisse, wenn in den Fachausschüssen keine Einigung erzielt werden konnte. Eichhorn berichtet⁵³³, dass selbst Kabinettsmitglieder eine Vertagung beim Kanzler beantragten und vorschlugen, einige Themen erst in Koalitionsgesprächen zwischen den Fraktionsspitzen erörtern zu lassen, um einen kompromissfähigen Entwurf als Vorlage ins Kabinett zu bringen. Die Führungsrolle von Barzel und Schmidt war aber auch gefordert, wenn Gespräche auf Spitzenebene nötig waren. Sie bestimmten die „Spezialisten“ und Vertreter, die an solchen Gesprächsrunden teilnehmen sollten.⁵³⁴ In einer Regierung, in der es zu Beginn keine Koalitionsvereinbarung gab, waren informelle Gesprächskontakte von besonderer Bedeutung, da in Ermangelung von verbindlichen Festlegungen eines Koalitionsvertrages stets im Einzelfall

529 SPD-Fraktionssitzung 26.11.1966: Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1961 - 1966, bearbeitet von Heinrich Potthoff, 2. Halbband: 73. - 167. Sitzung. In: Bracher, Karl Dietrich u. a. (Hrsg.), Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 8/III: Deutschland seit 1945, S. 1029 - 1070, hier S. 1053.

530 Zitat Barzel am 13.08.1969 auf einer Sitzung des Kreißbronner Kreises. Sitzungsprotokoll, S. 1 - 7, hier S. 4: ACDP, Nachlass Kurt Georg Kiesinger, Ordner 01-226-010.

531 So zum Beispiel am 13.08.1969 auf der Sitzung des Kreißbronner Kreises. Sitzungsprotokoll, S. 1 - 7, hier S. 4: ACDP, Nachlass Kurt Georg Kiesinger, Ordner 01-226-010.

532 Stellvertreter für Rainer Barzel war Richard Stücklen und Stellvertreter von Helmut Schmidt war Alex Möller.

533 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 167.

534 Vgl. ebd.

Kompromisse gefunden werden mussten. Nach Eichhorn fanden diese informellen Gespräche der Fraktionsvorsitzenden bzw. deren Stellvertreter spätestens seit Mitte 1967 bis Mitte 1969 statt.⁵³⁵

Die Notwendigkeit dieser Gespräche wurde zu Beginn der Regierung Kiesinger schnell deutlich, da zwischen Brandt und Kiesinger keine gute Kommunikationskultur bestand. Dieses Vakuum bei der Kommunikation und der fehlende Koalitionsvertrag machten es nötig, dass auf einer pragmatischen Ebene, der Arbeitsebene der Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien, ein intensiver Austausch stattfinden konnte und musste. Barzel sah es als unerlässlich an, dass dienstags die Gespräche der Fraktionsspitzen⁵³⁶ stattfanden und er anschließend der Fraktion mitteilen konnte, was die Absichten des Regierungspartners waren. Dieses Vorgehen vermied, dass die Fraktionen aneinander vorbei tagten. Es gab aber auch Fälle, in denen die zuständigen Minister in ihrem Gesetzgebungsverfahren nicht vorankamen und dann bei dem jeweiligen Fraktionsvorsitzenden ein Koalitionsgespräch vorschlugen. Die Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt wählten daraufhin die zuständigen Spezialisten oder Ausschussmitglieder, die an einem gemeinsamen Gespräch teilnahmen. Je enger der Gesprächskreis, umso effektiver war die Arbeit. Bei der Leitung der Gespräche zeigten sich erneut die gute Arbeitsteilung und das Vertrauen der Fraktionsvorsitzenden zueinander, wobei sie die Gespräche abwechselnd moderierten.⁵³⁷

Bildung wie Leitung der unterschiedlichen informellen Gremien stellten eine neue Form des Managements der Regierungsarbeit dar, das Vorbild für spätere Regierungen wurde und heute noch ist. Insofern können Barzel und Schmidt als die Wegbereiter des modernen Koalitionsmanagement verstanden werden. Jeder für sich hat die Koalitionsarbeit für seine Partei entwickelt. Schmidt hat seine Partei damit indirekt als regierungsfähig dargestellt, da die SPD in der Nachkriegszeit bisher nur in der Opposition war. Barzel gebührt das Verdienst, zu-

⁵³⁵ Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 167.

⁵³⁶ Vgl. Die Welt vom 08.07.1969, S. 6.

⁵³⁷ Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 167.

nächst als Fraktionsvorsitzender, aber noch mehr später als Parteivorsitzender aus einem, wie die angesprochene Auseinandersetzung zwischen Gaullisten und Atlantikern zeigt, in sich oft zerstrittenen Kanzlerwahlverein eine moderne Koalitionspartei geformt zu haben, die so durch einen politischen Strukturwandel die Ära Adenauer hinter sich lassen konnte.

3.3.3 Das Verhältnis zwischen Barzel und Schmidt

Rainer Barzel und Helmut Schmidt lernten sich bereits vor der Großen Koalition kennen. Diese ersten Begegnungen fanden in den 50er Jahren bei den parlamentarischen Beratungen über die Wiederbewaffnung und die Aufstellung der Bundeswehr statt.⁵³⁸ Dafür war eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, über die heftig gestritten wurde. Dass Helmut Schmidt in diesen Diskussionen durchaus seine eigene Meinung hatte und nicht einfach die Meinung seiner Partei wiedergab, imponierte Barzel. Gleichwohl war Schmidt noch nicht in der Position, um sich in der Partei durchzusetzen. Für Barzel war es später wichtig, dass Schmidt sein „Partner“ oder besser Kontrahent im Parlament in einer Großen Koalition würde. Barzel selbst beschreibt seine Entscheidungssituation, in der er sich für den Fraktionsvorsitz und für oder gegen eine Große Koalition entscheiden musste. Er fragte damals Willy Brandt im Rahmen der Personalfragen direkt, wer denn sein Fraktionswiderpart werde. Brandt mit seiner typischen Art der kurzen Antworten nannte ohne Erklärungen „Helmut Schmidt“⁵³⁹. Barzel erinnert sich, dass er als Antwort auf die kurze Personalangabe von Brandt ihm die Hand gab und sagte, dass dann „alles o.k.“⁵⁴⁰ sei.

In der direkten Art eines Rainer Barzel wurde die Arbeitsbeziehung bei einem Antrittsbesuch von Schmidt bei Barzel festgelegt. Barzel stellte die These in den Raum, dass das Gelingen der Großen Koalition von der Beziehung der beiden Fraktionsspitzen von Union und SPD abhinge. Barzel soll bei diesem Gespräch gesagt haben, dass sich „intelligente Leute nur ein einziges Mal bescheißen,

538 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 158.

539 Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 167.

540 Barzel, R. (2001), a.a.O., S. 238 ff.

kluge Leute lassen es von Anfang an⁵⁴¹. Beide haben daraufhin gelacht und sich gegenseitig versichert, dass das Wichtigste in dieser Situation einer Großen Koalition die „Zuverlässigkeit“ zwischen den Akteuren sei.⁵⁴² Die Beziehung zwischen Barzel und Schmidt wird als ausgesprochen gut beschrieben; Barzel empfand sie gar kollegial und von „freundschaftlichen Zügen“⁵⁴³ geprägt. Beide waren sich auch darin verbunden, dass sie keinen Ministerposten im Kabinett Kiesinger bekleideten, was für Knorr eine wesentliche Gemeinsamkeit der beiden Fraktionsvorsitzenden war.⁵⁴⁴ Das erste Arbeitsjahr der Großen Koalition 1967 wurde von Barzel als von „vorzüglicher Zusammenarbeit“ geprägt qualifiziert.⁵⁴⁵ In der Bewertung von Eichhorn⁵⁴⁶ wird die Kooperation zwischen Barzel und Schmidt als langlebig und so freundschaftlich dargestellt, dass sie sich sogar noch im Wahlkampf schonten. Bis zum Tod von Rainer Barzel im Jahr 2006 unterhielten beide freundschaftliche Kontakte.⁵⁴⁷ Im Rückblick antwortete er auf die selbst aufgeworfene Frage, wie er – Barzel – Deutschland regiert hätte, wenn das Volk 1972 ihn und seine Partei und nicht die SPD gewählt hätte, mit: „Wie Helmut Schmidt.“⁵⁴⁸

541 Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 158.

542 Vgl. Krause-Burger (1980), Helmut Schmidt – aus der Nähe betrachtet., S. 122.

543 Barzel, R. (2001), a.a.O., S. 245.

544 Vgl. Knorr, H. (1975), a.a.O., S. 184.

545 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 158.

546 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 159.

547 Vgl. Telefonat des Verfassers mit der Witwe von Rainer Barzel, Kriemhild Barzel am 17.11.2013 .

548 Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 160.

3.3.4 Der politische Einfluss von Rainer Barzel

In seiner fast zehnjährigen Amtsführung als Fraktionsvorsitzender der Union im deutschen Bundestag gelangte Rainer Barzel zu sehr weitreichendem politischem Einfluss. In der Literatur wird seine Funktion und Arbeitsweise als „Clearing-Stelle“ definiert.⁵⁴⁹ Er hielt Kontakt mit den unterschiedlichsten Interessengruppen und Pressevertretern. Auch innerhalb der Fraktion hielt er die unterschiedlichsten Strömungen zusammen und klärte die unterschiedlichsten Situationen. Sein Können bestand darin, Kompromisse finden zu können, in denen sich alle Beteiligten wiederfinden konnten. Barzel selbst beschrieb den Posten des Fraktionsvorsitzenden als ein Amt mit „großer Verantwortung und minimalem Apparat. Kollegen konnten einfach bei mir hereinschauen. Da gab es keine roten Teppiche, keine Fluchten von Vorzimmern, keine geballte Ladung von Mitarbeitern, keine separate Dusche usw. . Der Fraktionsvorsitzende kann viel bewirken, aber kaum etwas anordnen. Seine Macht ist von anderer Art: Er ist – weitgehend – Herr über die Tagesordnung, auch über den Zeitplan. Und das ist viel!“⁵⁵⁰ Die Position des Fraktionsvorsitzenden bewertet Barzel selbst als sehr schwierig im Kontext der Besetzung von Posten. Er schätzte den Einfluss so ein, dass er maximal einen Posten besetzen kann, aber dafür ein Dutzend Bewerber abschmettern musste. Dass der Fraktionsvorsitzende sich auf Dauer daher eher Feinde und weniger Freunde schafft, analysierte Barzel realistisch. „Ein Fraktionsvorsitzender kann nicht länger erfolgreich amtieren als zwei Bundesregierungen lang, denn die Zahl derer, die sich übergangen und zu kurz gekommen fühlten, multipliziert sich von Mal zu Mal, bis hin zur Mehrheit gegen den Fraktionsvorsitzenden.“⁵⁵¹ Diese Einschätzung sollte sich in den dreimaligen Niederlagen bezüglich der Kanzlerkandidatur bewahrheiten (s. Kapitel 3.4). Im Amt des Fraktionsvorsitzenden agierte er in einer Koalition mit der FDP (bis 1966), in einer Großen Koalition (1966 – 1969) und in einer Oppositionsperiode (nach 1969), hier auch als Parteivorsitzender. Somit hat Barzel als Fraktionsvorsitzender alle Formen und Abhängigkeiten seines Amtes kennengelernt und darin politisch gewirkt. Welchen Anteil hatte die Fraktion unter der Führung von

549 Vgl. Agethen, M. (2006), a.a.O., S. 1

550 Barzel, R. (2001), a.a.O., S. 188.

551 Barzel, R. (2001), a.a.O., S. 189.

Rainer Barzel am Erfolg der Großen Koalition von 1966 bis 1969? Als Helmut Schmidt zum Vorsitzenden der SPD-Fraktion gewählt wurde, mahnte Barzel diesen: „Ohne Übertreibung: von der Zusammenarbeit zwischen uns wird für unser Land noch mehr abhängen als für unsere Parteien.“⁵⁵² Zwischen Barzel und Schmidt entwickelte sich ein enges und zuverlässiges Arbeitsverhältnis, welches das sogenannte „fraktionspolitische Kugellager der politischen Macht in Bonn“ personifizierte.⁵⁵³ Bei allen Entscheidungen der Regierung in der Zeit von 1966 bis 1969 bildete das Tandem Barzel und Schmidt die Basis und den Motor zugleich. Es ist zu vermuten, dass die Arbeit in den Ausschüssen und die Gespräche im Kabinett ohne dieses Tandem längst nicht so störungsfrei gelaufen wären, wie sie im Großen und Ganzen gelaufen sind. Zwei Fraktionsspitzen, die gegeneinander gearbeitet hätten, wären schon bald die Auslöser für das Ende bzw. das Scheitern des Kabinetts Kiesinger/Brandt gewesen. Ohne diese beiden Fraktionsführer, die die Arbeitsbasis der Regierung bildeten, hätte zwingend ein Koalitionsvertrag zu Beginn der Regierung ausgehandelt werden müssen, zu dem CDU/CSU und SPD zu diesem Zeitpunkt aber nicht fähig bzw. willens gewesen waren.

Welche Bedeutung hatte Rainer Barzel als Fraktionsvorsitzender in der CDU? Während der Großen Koalition lag die Hauptarbeit des Fraktionsvorsitzenden Barzel darin, die Regierung zu stützen und die Kooperation zum Koalitionspartner zu leisten. 1969 und vor allem nach der verlorenen Bundestagswahl musste Barzel als Vorsitzender der Bundestagsfraktion der CDU/CSU die Fraktionsarbeit personell und organisatorisch verbessern. Die Fraktion wurde die entscheidende Institution der Führungsauslese. Barzel unterhielt zu allen christlich geprägten Gruppierungen Beziehungen, jedoch unterschätzte er auf Dauer den Einfluss von Helmut Kohl als Ministerpräsident. Kohl war ein Parteipolitiker, der die Basis hinter sich versammeln konnte. Barzel hingegen war der Parlamentarier, der zwar viel Anerkennung erhielt, in entscheidenden Wahlen aber nicht die Mehrheiten hinter sich vereinen konnte.

⁵⁵² Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1966 - 1969, <http://www.kgparl.de/projekt-bundestag.html>.

⁵⁵³ Vgl. Hacke, Christian (1988), *Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. S. 221.

3.3.5 Der Kreißbronner Kreis als Entscheidungszentrale

3.3.5.1 Die Koordination der Regierungsarbeit

Willy Brandt⁵⁵⁴ forderte zwar die Bildung eines Koalitionsausschusses, um die Arbeit der Koalitionsfraktionen in der Regierungsverantwortung zu organisieren, allerdings war die Arbeit im Kabinett zwischen Kanzler und Vizekanzler, wie schon in anderem Kontext erwähnt, eher disharmonisch; Brandt störte vor allem Kiesingers Arroganz^{555 556}. Zwar hatten Herbert Wehner und Carlo Schmid einen besseren Draht zu Kiesinger, was aber das wenig freundschaftliche Verhältnis zwischen Vizekanzler und Bundeskanzler nicht kompensieren konnte. In dieser Situation mochten die Fraktionsvorsitzenden Barzel (CDU) und Schmidt (SPD) nicht die ursprüngliche Funktion der Fraktionsvorsitzenden übernehmen, nur die Direktiven des Kanzlers in den Fraktionen zu vertreten und durchsetzen zu müssen. Nicht nur, dass der Kanzler von seiner Richtlinienkompetenz kaum Gebrauch machen konnte und daher notgedrungen auf Vermittlung statt auf Weisung setzte, waren die Fraktionsvorsitzenden auch bemüht, eigene politische Vorstellungen durchzusetzen. Die Regierungsbeschlüsse einfach nur in den Fraktionen umzusetzen, war nicht das Ziel von Barzel und Schmidt. So entwickelte sich eine konfliktreiche Situation, die im Sommer 1967 eskalierte und eine Lösung erforderte.⁵⁵⁷ Andererseits wollte man nicht dem Beispiel Österreichs folgen, das ein negatives Beispiel einerer Großen Koalition (1945 – 1966) vermittelte.⁵⁵⁸ Um nicht in den Verdacht einer nicht regierungsfähigen „Elefantenehe“ zu kommen und dem Parlament die Mitgestaltung der Politik zu verwehren, verzichteten beide Koalitionspartner auf einen formellen Koalitionsvertrag und die Einrichtung eines Koalitionsausschusses, der ein institutionalisiertes Machtgremium der Regierung zu Lasten der Fraktion gebildet hätte.

554 Vgl. Die Rheinpfalz 01.12.1967.

555 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 564 ff.

556 Vgl. Schönhoven, K. (2004), a.a.O., S. 172.

557 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 564 ff.

558 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 170.

3.3.5.2 Die Gründung des Kreißbronner Kreises

Zum 6. September 1967 kündigte sich eine Bundestagssitzung zur mittelfristigen Finanzplanung an. Bei der Vorbereitung dieser Bundestagssitzung drohte wieder eine „Duplizität“ zu entstehen, in der der Kanzler mit seinen Kabinettsvertrauten einerseits und die Fraktionsvorsitzenden andererseits unter sich die Diskussion führten.⁵⁵⁹ Die Probleme in der Beziehung Kanzler und Vizekanzler in Kombination mit den Fraktionsvorsitzenden, aber auch die deutliche Kritik von Helmut Schmidt an der Regierungsführung Kiesingers führten im Ergebnis zur Etablierung des Gesprächskreises „Kreißbronner Kreis“⁵⁶⁰. Im Sommer 1967 konstituierte sich dieser Kreißbronner Kreis, in dem sich die Koalitionsspitzen trafen und inhaltlich wie strategisch abstimmten. Dieses Lenkungsorgan wurde somit zum offiziellen nicht existierenden Koalitionsausschuss. Er wurde u. a. auch als „außerparlamentarische Regierungszentrale der Großen Koalition“⁵⁶¹, als deren eher offiziöses Lenkungsinstrument bezeichnet. Auf der einen Seite versuchten Barzel und Schmidt, die Regierungskoalition durch den Kreißbronner Kreis zusammenzuhalten. Dieses später nach dem Urlaubsort des Bundeskanzlers Kreißbronn genannte Gesprächsforum war umso wichtiger, da Kiesinger sich dort zunächst nicht mit dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Schmidt traf. Erst am 2. September 1967 erfolgte das erste Vieraugengespräch zwischen Kiesinger und Brandt.⁵⁶² Brandt hatte zuvor am 30.08.1967 auf einer Präsidiumssitzung der SPD mitgeteilt, dass die Vorsitzenden der Koalitionspartner, einige Minister und die Fraktionsvorsitzenden teilnehmen sollten, ohne dass diese Zusammentreffen den Eindruck erwecken sollte, dass es sich um einen Koalitionsausschuss handle. Teilnehmer an den Gesprächen waren demnach Kiesinger, Strauß, Brandt, Wehner, Barzel und Schmidt. Walter Scheel beurteil-

⁵⁵⁹ Vgl. Rudzio, W. (2005), a.a.O., S. 91.

⁵⁶⁰ Eine Liste der Kreißbronner Kreis-Sitzungen führt Eichhorn in seinem Buch auf. Eichhorn (2009), S. 300 – 304. Ebenso Marx, Stefan (Bearb.) (2013) S. 13 ff. einschließl. Terminen, Teilnehmerlisten, Tagesordnung und Kurzprotokollen durch Staatssekretär BK-Amt Karl Carstens.

⁵⁶¹ Eichhorn (2009), a.a.O., S. 169 zählt noch eine ganze Reihe anderer Begriffe für den Kreißbronner Kreis auf, die meist sogar die Bedeutung und Funktion des Gesprächskreises aufzeigen: „Lenkungsausschuss“, „Kiesingers Küchenkabinet“, „Neben- oder Superkabinet“ u. a.

⁵⁶² Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 576 ff.

te die Gesprächsrunde ironisch „als einziges Politbüro, das aus zwei Parteien besteht“⁵⁶³.

Im Rahmen des Kreißbronner Kreises wurden zwischen November 1967 und August 1969, somit weit in den Wahlkampf der am 28. September 1969 abgehaltenen Bundestagswahl hinein insgesamt 41 Koalitionsgespräche geführt, deren Ergebnisse in aller Regel von Karl Carstens als Chef des Bundeskanzleramtes bzw. vom Parlamentarischen Staatssekretär von und zu Guttenberg maschinenschriftlich zusammengefasst wurden. Keine schriftliche Zusammenfassung existiert für die ersten fünf Koalitionsgespräche sowie eine Zusammenkunft am 9. Mai 1969, als wenige Monate vor der Bundestagswahl das sensible Thema der Aufwertung der D-Mark in der Koalition besprochen wurde. Gerhard Jahn (SPD) und R. Stücklen (CSU) fertigten zu einzelnen Zusammentreffen eigene Aktenvermerke an, die als Ergänzung der Schriftstücke aus dem Bundeskanzleramt gedacht waren und in der Tendenz eine Betonung von für die SPD bzw. CSU besonders wichtigen Gesprächsinhalten enthielten.⁵⁶⁴

Der politische Gipfel in Kreißbronn am Bodensee hatte oft persönliche Züge, da es der Ferienort des Kanzlers war. Nachdem das erste Treffen sehr positiv verlaufen war, beschloss man, sich regelmäßig zu treffen, um anstehende Themen und Probleme in kleiner Runde zu diskutieren und zu lösen. Die Politiker gingen spazieren, badeten im Bodensee und saßen unter Apfelbäumen bei badischem Wein und schwäbischer Küche. Schon bald trafen sich wöchentlich Barzel, Schmidt und der CDU-Landesgruppenführer Richard Stücklen. Der Personenkreis wuchs bis Ende 1968 stark an, sodass diese Runde aufgrund der Teilnehmerzahl nicht mehr entscheidungsfähig und bald wieder eine Reduzierung erforderlich war. Danach wurden die beiden Regierungsparteien Union und SPD wieder jeweils gleichstark in der oben genannten Zusammensetzung vertreten.⁵⁶⁵ Diese geringere Teilnehmerzahl machte es auch wieder möglich, dass der Gedankenaustausch freier und die Diskretion gewahrt werden konnte. Die

⁵⁶³ Vgl. Der Spiegel Nr. 27/1969.

⁵⁶⁴ Vgl. Marx, Stefan (2013), a.a.O., S.XXXIV.

⁵⁶⁵ Vgl. Rudzio, W. (1972), a.a.O., S. 355.

Reduzierung des Gesprächskreises forderte insbesondere Helmut Schmidt, der in einem persönlichen Brief an Kiesinger andernfalls seinen Rückzug angedroht hatte.⁵⁶⁶ Karl Carstens nahm als Chef des Bundeskanzleramtes ebenfalls teil, da er der Protokollant und Organisator der Treffen war.⁵⁶⁷ Sein Amtsantritt als Chef des Bundeskanzleramtes am 1. Januar 1968 war wesentliche Voraussetzung für die Institutionalisierung des Kreises; Carstens agierte de facto als dessen Geschäftsführer. Dessen wesentliche Aufgabe war etwa die Aufstellung einer Tagesordnung, die ursprünglich von Gerhard Jahn, einem engen Vertrauten Willy Brandts angeregt worden war, um den Gesprächsbedarf der Mitglieder des Kreises zu erfassen. Im weiteren Verlauf der Entwicklung der Gesprächsrunde wurden auch vom Kanzleramt Gesprächswünsche der Teilnehmer angefragt oder diese am Ende einer Sitzung für den nächsten Termin angemeldet. Sinn war wohl die Absicht der Vermeidung des Eindrucks, dass die wesentlichen Themen der Politik der Großen Koalition allein von den Fraktionsvorsitzenden bzw. dem Kanzleramt vorgegeben würden. Eichhorn stellt weiter fest, dass Franz Josef Strauß ein Minister war, der nur selten am Kreißbronner Kreis teilnahm. Schon zu dieser Zeit wurde das Verhalten von Strauß so gedeutet, dass er Politik machte, indem er nicht dabei war, und so immer sagen konnte, er sei nicht dabei gewesen, hätte nichts mitentschieden und trage daher auch keine Verantwortung.⁵⁶⁸

3.3.5.3 Die Funktionen des Kreißbronner Kreises

Der Kreißbronner Kreis hatte mehrere Funktionen. In erster Linie war es die „Clearing-Stelle“ der Koalition bei unterschiedlichen Meinungen bis hin zu unterversöhnlichen Diskrepanzen.⁵⁶⁹ Insbesondere zwischen der SPD und der CSU gab es Auseinandersetzungen, da beide Parteien nicht daran sparten, den politischen Gegner in der Presse anzugehen. Öffentliche „Schlamm-schlachten“ wurden durch den Kreißbronner Kreis oftmals gestoppt.⁵⁷⁰ Die wichtigste Funkti-

566 Vgl. Schmidt an Kiesinger, 20.12.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-007.

567 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 180.

568 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 181.

569 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 186 und Marx, St. (2013), a.a.O., S. XIX.

570 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 187.

on im Regierungshandeln war aber die Abstimmungsarbeit zwischen der Bundesregierung und den Fraktionsführungen. Insofern wurde der Kreißbronner Gesprächskreis regelrecht institutionalisiert. Wenn der Kanzler sich nicht an die Absprachen⁵⁷¹ aus dem Kreißbronner Kreis hielt, dann wurde dies von den beiden Fraktionsspitzen Barzel und Schmidt bemängelt. Schmidt bemängelte außerdem immer wieder, dass der Kreißbronner Kreis zwar Entscheidungen treffe, diese aber nicht als verbindlich angesehen würden.⁵⁷² Auch würde die Tagesordnung dadurch sinnlos, dass zahlreiche Punkte zwar aufgenommen, aber nicht abgearbeitet würden.⁵⁷³ Jahn wies im November 1968 in diesem Sinne beispielsweise darauf hin, dass die Restantenliste des Gremiums ständig wachse.⁵⁷⁴ Der Kanzler war sich der Gefahr eines Auseinanderbrechens des Kreises offensichtlich bewusst und kündigte seine Bereitschaft an, die Liste vollständig abzuarbeiten, wofür man notfalls eben einen ganzen Tag einplanen müsse. Gerade der näher rückende Wahltermin verstärkte noch die Bedeutung des Kreißbronner Kreises.⁵⁷⁵ Aus Kiesingers Sicht verdeutlicht dies das Bestreben, dieses offiziöse Lenkungsorgan als Beleg für die in der von ihm auch für die Zeit nach der Wahl nicht ausgeschlossene Fortführung der Großen Koalition geleistete Sacharbeit der beginnenden Wahlkampfretorik entgegensetzen und auch im Wahlkampfgetöse die Arbeit der Großen Koalition als erfolgreich darstellen zu können.

571 Beispielsweise bei dem Thema der D-Mark-Aufwertung. Bei diesem Thema äußerte sich der Wirtschaftsminister Schiller konträr zum Kabinettsbeschluss (Eichhorn, J. S. (2009), S. 186). Oder auch zum Projekt Schützenpanzer „HS 30“ und zu den Beschlüssen des Agrarkabinetts zur Altersgeldaufstockung für Landwirte, wo sich der Kanzler selbst nicht an die Beschlüsse hielt (Eichhorn, J. S.(2009), S. 187).

572 Vgl. Sitzung Kreißbronner Kreis Nr. 26 vom 26. November 1968; zit. nach Marx, Stefan (2013) S. 200.

573 Vgl.ebd.

574 Vgl. ebd.

575 Vgl. ebd.

Neben den inhaltlichen Fragen waren es auch oft Personalfragen⁵⁷⁶, die im Kreißbronner Kreis besprochen und entschieden wurden.⁵⁷⁷ Voraussetzung dafür war jedoch, dass die Personalien kein Störpotential für den Koalitionsfrieden bargen. So hatte Helmut Schmidt zudem darauf bestanden, dass jeder Minister in seinem Ressort die Personalhoheit habe. Kiesinger hingegen hatte Einmütigkeit bei der Besetzung bedeutender Botschafterposten angemahnt, diese aber in einem konkreten Fall dann doch nicht durchgesetzt.⁵⁷⁸ Zu den Funktionen des Gesprächskreises kam auch eine präventive Abwehr von Problemen. So konnten Befürchtungen im intimen Kreis geäußert werden, um Probleme⁵⁷⁹ nicht erst groß werden zu lassen. Beispiel dafür ist etwa die Kontroverse um die Kandidatur von Gustav Heinemann für das Amt des Bundespräsidenten als Nachfolger von Heinrich Lübke. Weil die SPD zunächst aus Altersgründen nicht auf Heinemann setzen wollte, brachte Brandt Georg Leber ins Gespräch; er war erst 46 Jahre alt. Die SPD sollte sich dann doch auf Heinemann verständigen. Dies forderte den Widerstand vor allem der CSU heraus, was neun Monate vor der Wahl die Zusammenarbeit in der Großen Koalition massiv belasten sollte. Kiesinger hatte die Angelegenheit noch im Dezember 1968 aus der Welt schaffen wollen, Barzel sah jedoch keine Notwendigkeit, dies im Rahmen des Koalitionskreises zu tun.⁵⁸⁰ Die letztlich gefundene Lösung vermochte zwar, den Konflikt für den Moment zu entschärfen, letztlich aber die spätere Wahl Heinemanns zum Bundespräsidenten nicht zu verhindern. Das Signal für eine bevorstehende kleine Koalition nach der Wahl 1969 war gegeben. Eine weitere Funktion des Kreißbronner Kreises war eine reflektierende und evaluierende Funktion. So wurde, insbesondere von Barzel, die öffentliche Meinung hinsichtlich der

576 Beispielsweise bei der Berufung von Botschaftern und der Bestellung von Aufsichtsräten.

577 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), S. 189.

578 Vgl. Sitzung Kreißbronner Kreis Nr. 26 vom 26. November 1968; zit. Nach Marx, St. (2013), S. 57.

579 Beispielsweise befürchtete man, dass die Wahl des Bundespräsidenten in der Zeit des Karnevals verunglimpft werden könnte. Eine Arbeitsgruppe mit den Rundfunkanstalten und dem ZDF wurde diesbezüglich eingerichtet, um Vorsorge zu treffen (Vgl. Eichhorn (2009), S. 188). Auch die möglichen Auswirkungen des beginnenden Wahlkampfes auf die Koalitionsgespräche wurden präventiv thematisiert.

580 Vgl. Sitzung Kreißbronner Kreis Nr. 27 vom 3. Dezember 1968; zit. Nach Marx, St. (2013) S. 205.

Koalitionsbeschlüsse reflektiert. Nicht selten bemängelte Barzel die zu geringe Informationspolitik⁵⁸¹ bzw. die mangelnde Erklärung für das Regierungshandeln. Weiterhin kam dem Kreißbronner Kreis eine strategische Rolle zu. Bei den anstehenden Massenkundgebungen zu der Notstandsgesetzgebung beschloss der Kreißbronner Kreis, noch vor diesen Kundgebungen Erklärungen abzugeben, um die Proteste einzudämmen. Bei den dann anstehenden Formulierungen der Presseerklärungen waren die Fraktionsvorsitzenden die maßgebenden Autoren.⁵⁸²

Eine letzte und entscheidende Funktion lag darin, die Kommunikation zwischen den Koalitionspartnern zu fördern. Aus diesem Kreißbronner Kreis wurden die Fraktionsausschüsse durch die jeweiligen Kabinettsmitglieder über die laufenden Regierungsgeschäfte informiert.⁵⁸³ Dennoch waren die Fraktionen aktiv in der Gesetzesberatung und überarbeiteten die Vorlagen aus der Regierung gründlich. Zum Kreißbronner Kreis bildeten die Koalitionsfraktionen ein Gegengewicht. In der Literatur wird konstatiert, dass zu dieser Zeit die Fraktionen der SPD und der Union eine besondere Bedeutung erhielten, die sie bis dahin in der noch jungen Bundesrepublik nicht gehabt hatten. Insbesondere in der Adenauer-Ära hatten die Fraktionen nicht diesen Einfluss auf das Regierungshandeln wie zu dieser Zeit. Eine so enge Zusammenarbeit zwischen Fraktionsvorsitzenden, Kanzler und Vizekanzler gab es insbesondere nicht zur Zeit Adenauers, der autoritär und alleine die Entscheidungen fällte und nur engste Berater wie Heinrich Globke um Rat fragte.⁵⁸⁴ In dieser Runde im Feriendomizil Kiesingers saß, pointiert ausgedrückt, die faktische Regierung der Großen Koalition zusammen und regierte.

Warum war die SPD so auf Einigkeit bedacht? Die SPD konnte zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen. Im

581 Barzel beklagte die unzureichende Erklärung bezüglich der Erhöhung der Kriegsoferleistungen. Auch wurde bemängelt, dass die Bevölkerung über die Notstandsgesetze fehlerhaft informiert worden wäre; vgl. Eichhorn, J. S. (2009), S. 189.

582 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 189.

583 Vgl. Knorr, H. (1975), a.a.O., S. 169 ff.

584 Vgl. Hildebrand, Klaus (2006), a.a.O., S. 615.

Grunde genommen war es eine Vorübung, um der Bevölkerung die Regierungstauglichkeit der SPD zu demonstrieren, nachdem die Partei mit dem Godesberger Programm und dessen Umsetzung ideologischen Ballast abgeworfen hatte. Ohne diese Große Koalition und die reibungslose Zusammenarbeit insbesondere der Fraktionsvorsitzenden, hätte die SPD nicht so effektiv an Profil gewonnen, um anschließend nach der Großen Koalition selbstständig Regierungsverantwortung übernehmen zu können. Die Union hingegen war froh, im Kreißbronner Kreis relativ unbeobachtet von den Medien ihre Regierungsarbeit leisten zu können, ohne diesen als Koalitionsausschuss bezeichnen und so als weiteres Gremium deklarieren zu müssen, in dem die SPD stets öffentlichkeitswirksam Gelegenheit gehabt hätte, sich als Regierungspartei profilieren zu können.⁵⁸⁵ Nicht übersehen werden darf auch, dass sowohl SPD wie auch CDU/CSU spätestens im Jahr 1968 erheblichem Widerstand der Basis ausgesetzt waren, die teils vehement gegen die Große Koalition eintrat; dies zeigen die Vorkommnisse auf beiden oben angesprochenen Parteitagen des Jahres 1968 in Nürnberg bzw. Berlin.

Der Kreißbronner Kreis kann als Entscheidungsorgan der Großen Koalition gelten, der zwar inoffiziell, jedoch von institutionalisiertem Charakter war. Nach Rudzio⁵⁸⁶ hatte der Kreißbronner Kreis drei wesentliche Ziele: die Beseitigung koalitionsinterner Streitigkeiten, die Zuarbeit zur legislativen Funktion und die Festlegung der politischen Leitlinie. Die Bedeutung dieses Gesprächskreises ist darin zu sehen, dass Probleme, die die Große Koalition gefährden könnten, zunächst im intimen, kleinen Kreis vorbesprochen werden konnten.⁵⁸⁷ Die Entscheidungen im Kreißbronner Kreis hatten eine große Verbindlichkeit im Kabinett und in den Fraktionen und unterstreichen den Kreißbronner Kreis als Machtzentrum. Allerdings muss die Bedeutung dieses Gremiums aus heutiger Sicht eher kritisch eingeschätzt werden. Durch dieses Entscheidungszentrum verloren Bundesregierung wie Abgeordnete an Einfluss und konnten meist die vom Kreißbronner Kreis getroffenen Entscheidungen nur noch zur Kenntnis neh-

585 Vgl. Rudzio, W. (2005), S. 92.

586 Vgl. Rudzio, W. (2005), S. 93.

587 Vgl. Rudzio, W. (2005), S. 94.

men.⁵⁸⁸ Da aber die anstehenden politischen Probleme gelöst werden mussten, waren die Parteien der Großen Koalition froh, dass es ein Entscheidungszentrum gab, das effektive Regierungspolitik betrieb. Der große Erfolg des Kreißbronner Kreises kann darin gesehen werden, dass bei so konträren Themen wie bei der Frage der Lohnfortzahlungen für Arbeit im Krankheitsfall ein Kompromiss herbeigeführt wurde, der in der parlamentarischen Diskussion niemals so zustandegebracht worden wäre.⁵⁸⁹

Zwar waren die ausgehandelten Kompromisse für die Parlamentarier keine bindende Entscheidung, aber doch eine de-facto Verpflichtung, der sie sich unter dem Gesichtspunkt der Partei- und Fraktionsdisziplin nicht entziehen konnten.⁵⁹⁰ Im Jahr 1968 traf sich der Kreißbronner Kreis fast wöchentlich während der Sitzungszeit des Parlamentes. Die Anzahl und Häufigkeit nahm in Richtung der Wahl zum 6. Deutschen Bundestag im September 1969 erheblich ab, da parallel dazu die politische Profilierung für die Wahl deutlich zunahm. Knorr konstatiert, dass die „Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Koalitionsparteien [...] ausgeschöpft waren“⁵⁹¹. Im letzten Jahr der Legislaturperiode fanden die Treffen meist dienstags in Bonn statt. Ganz zutreffend scheint die Diagnose von Knorr jedoch nicht. Wie oben dargelegt, bemühten sich der rechte Flügel der SPD wie auch Teile der CDU, insbesondere Kiesinger persönlich, noch 1968 bei ihren Parteien auf den Parteitagen von Nürnberg und Berlin um Zustimmung für die Fortführung der Große Koalition über den Wahltag hinaus. Rainer Barzel hatte allerdings zunehmend selten auf diese Karte gesetzt, während neben Kanzler Kiesinger insbesondere Herbert Wehner den weiteren Bestand dieser Option sogar noch im Wahljahr 1969 nach der Wahl Heinemanns zum Bundespräsidenten deutlich favorisierten.

3.4 Die Politik der Kompromisse 1966 bis 1969

3.4.1 Der Zwang zu Kompromissen

588 Vgl. Rudzio, W. (2005), a.a.O., S. 95.

589 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 191.

590 Vgl. Rudzio, W. (2005), a.a.O., S. 130.

591 Knorr, H. (1975), a.a.O., S. 142.

In einer Großen Koalition steht, wie bereits mehrmals angesprochen, deren Handlungsfähigkeit im Zentrum des Interesses. Das Machtverhältnis zweier fast gleichstarker Parteien in einer Koalition erfordert die Fähigkeit, Kompromisse schließen zu können. Bei einer Politik der Kompromisse müssen beide Koalitionspartner in ihren Zielen zurückstecken. Die scheinbare Stärke der Großen Koalition, die insbesondere 1966 erhofft wurde, kann auch eine Schwäche darstellen. Nach der Nachkriegspolitik und der ersten Wirtschaftsstagnation wünschte sich das Volk eine „Koalition der nationalen Einheit“, um die anstehenden Probleme zu lösen.⁵⁹² Dass weitreichende Zukunftsprobleme zu lösen waren, war dem Volk und den handelnden Politikern bewusst. In Zeiten des Kalten Krieges, des Mauerbaus und der gesellschaftlichen Transformation in der Bundesrepublik Deutschland waren weitreichende Entscheidungen zu treffen. Im Vergleich zur Großen Koalition von 2005 bis 2009, der man eher „Stillstand“ attestiert, wurde der Großen Koalition von 1966 bis 1969 dies nicht vorgehalten. Im Gegenteil, dieser Großen Koalition gelang es, wie eingehend ausgeführt, Entscheidungen zu fällen und Veränderungen in Gang zu bringen, die die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig prägen sollten. Diese Erfolge sind umso erstaunlicher, da die ideologische Distanz zwischen den beiden Koalitionspartnern Union und SPD nach wie vor groß war. Sie stellten die Extrempositionen in der Innen- und Außenpolitik innerhalb des Bundestages dar.

Zwar hatte sich die SPD auf ihrem Godesberger Parteitag und dem verabschiedeten Programm im Jahre 1959 der politischen Mitte angenähert, dennoch gab es in der personellen Ausstattung erhebliches Konfliktpotential, was auf das oben angesprochene breite biografische Spektrum zurückzuführen ist, aber auch persönliche Antipathien, für die biografische Unterschiede höchstens als oberflächliche Begründung dienen können.⁵⁹³ Beispielsweise stand ein Kanzler Kiesinger mit NSDAP-Vergangenheit dem ehemaligen KPD-Funktionär Herbert Wehner gegenüber. Dass Kompromisse dennoch möglich waren, folgt schlicht aus deren innerer Notwendigkeit, Regierungsfähigkeit herzustellen. Kompromisse wurden oft unter erheblichen Zugeständnissen geschlossen, die aber vor der

⁵⁹² Vgl. Petring, A. (2009), a.a.O., S. 1.

⁵⁹³ Vgl. Petring, A. (2009), a.a.O., S. 2.

Bevölkerung zu vertreten waren, da die Haltungen grundsätzlich klar definiert und damit nachvollziehbar waren.⁵⁹⁴

Zudem dürfen die biografischen Unterschiede der Protagonisten schon deshalb nicht überschätzt werden, da diese damals typisch für die bundesdeutsche Nachkriegsgesellschaft waren. In jedem Unternehmen, in jeder Nachbarschaft und erst recht in jeder politischen Vereinigung, die über eine schmale Zielgruppe hinausreichte, trafen sich Menschen, die zur Zeit des Nationalsozialismus auf der einen oder anderen Seite gestanden oder auch versucht hatten, auf gar keiner Seite zu stehen. Toleranz für unterschiedliche Biografien und frühere politische Gegner war somit auf der gesellschaftlichen Ebene der Kriegsgeneration ebenso verbreitet wie notwendig, um miteinander leben oder arbeiten zu können. Nicht vergessen werden darf beispielsweise, dass die im Hinblick auf Kiesinger oder Brandt angesprochenen „biografischen Unterschiede“ auch innerhalb der Parteien, insbesondere der SPD, bestanden: Dort trafen der Emigrant Brandt und der KPD-Funktionär Wehner beispielsweise auf den Oberleutnant Helmut Schmidt. Auch innerhalb der CDU trafen Biografien wie die des überzeugten Katholiken Adenauer mit Menschen zusammen, die während des Nationalsozialismus, wenn auch oft aus Opportunismus, Positionen in Parteien oder mithilfe der Partei eingenommen hatten. Die Große Koalition von 1966 bis 1969 kann somit auch als Einzug der bundesdeutschen Realität in die Politik verstanden werden. Konflikte zwischen den Protagonisten resultieren daher weniger aus biografischen Unterschieden, sondern speisen sich viel eher aus persönlicher Zuneigung oder Abneigung. Bei einigen Protagonisten, wie oben erörtert bei Schmidt und Barzel, der „Achse der Großen Koalition“⁵⁹⁵, hat dies an der persönlichen Wertschätzung und Freundschaft nichts geändert.

3.4.2 Die Reform des Wahlrechts

3.4.2.1 Die Wahlrechtsentwicklung von 1949 bis 1966

Aus den Erfahrungen der Weimarer Republik wurde eine Verhältniswahl als kritisch bewertet, da eine Parteizersplitterung die Folge gewesen war. Die Ver-

⁵⁹⁴ Vgl. Petring, A., a.a.O., (2009), S. 3.

⁵⁹⁵ Vgl. Berliner Zeitung vom 14.11.2005.

hältniswahl stellt ein spiegelbildliches Abbild des Wahlergebnisses im Parlament dar. Wählerstimmen gehen – im Vergleich zum Mehrheitswahlrecht – nicht verloren und auch kleine Parteien halten Einzug ins Parlament.⁵⁹⁶ Da durch die Verhältniswahl in der Regel ohne korrigierende Maßnahmen wie Sperrklauseln viele Parteien im Parlament vertreten sind, ist eine Koalitionsbildung unabdingbar, um eine mehrheitsfähige Regierung bilden zu können. Dies wurde auch als „Zwang zu Koalitionsbildung“ beschrieben.⁵⁹⁷

Die SPD hatte eine lange Tradition zum Thema Wahlrechtsfrage. Sie forderte in den Statuten „allgemeine, gleiche und direkte Wahlen“, was dem Verhältniswahlrecht nahekommt.⁵⁹⁸ Durch die Erfahrungen aus der Weimarer Republik erfuhr aber auch die SPD die Schattenseiten des Verhältniswahlrechts. Auch aufgrund dieser Möglichkeit der Parteienzersplitterung gab es in der Weimarer Republik eine erhebliche Instabilität, Radikalisierung und intensive Koalitionsquerelen, die letztendlich zum Scheitern der Republik führten und dem Nationalsozialismus den Boden ebneten. Um diesen Gefahren zu begegnen, wurde 1949 ein Verhältniswahlrecht mit dem Prinzip der relativen Mehrheitswahl kombiniert. Hierbei setzten sich SPD, FDP, KPD und Zentrum gegenüber der CDU/CSU durch und verabschiedeten einen Kompromiss, indem 200 Abgeordnete mit relativer Mehrheit in Einmann-Wahlkreisen und 200 Abgeordnete nach dem Prinzip der Verhältniswahl über eine kombinierte Bundes-Landes-Liste gewählt werden sollten. Die direkt errungenen Mandate sollten verrechnet werden.

Gegen diesen Beschluss wandten sich die Militärgouverneure der Alliierten, da sie die Zuständigkeit nicht im Parlamentarischen Rat sahen, sondern Fragen der Wahlorganisation als Ländersache einstufte.⁵⁹⁹ Die Ministerpräsidenten führten sodann die Fünf-Prozent-Klausel ein und veränderten das Verhältnis der Verteilung von Wahlkreis- und Listenmandaten hin zum Verhältnis 60:40. Die Militärgouverneure verkündeten diese Form des Wahlrechts, welches allerdings

596 Vgl. Nohlen, D. (2004), a.a.O., S. 97 ff.

597 Vgl. Grunden, Timo (2009), a.a.O., S. 93.

598 Vgl. Schäfer, Friedrich (1967), a.a.O., S. 161.

599 Vgl. Stoltenberg, Gudrun (1970), a.a.O., S. 164.

nur für die Wahl zum 1. Deutschen Bundestag galt.⁶⁰⁰ Der neu konstituierte Bundestag musste sich somit schon bald mit dem Wahlrecht befassen. Die Gefahr des Einzuges von Splitterparteien in den Bundestag war dennoch gegeben. Darum führte man eine Sperrklausel ein, die ein reines Verhältniswahlrecht abschwächte. Die Fünf-Prozent-Klausel galt ab 1953 für das ganze Bundesgebiet. Durch Direktmandate konnten aber dennoch Splitterparteien in den Bundestag einziehen wie etwa die Deutsche Partei (DP), die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung, die Deutsche Zentrumspartei, die Deutsche Konservative Partei oder auch von 1949 bis 1953 der Südschleswigsche Wählerverband, der heute noch aufgrund einer Sonderregelung im Parlament zu Kiel vertreten ist und immer wieder einmal als „Zünglein an der Waage“ fungieren konnte.⁶⁰¹

Somit waren immer wieder neue Parteien im Parlament vertreten und brachten so die Verhältnisse der Weimarer Republik wieder in Erinnerung. 1952 legte die Fraktion der Union einen Wahlrechtsentwurf vor, der die Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts zur Grundlage hatte. Die FDP war jedoch gegen das Mehrheitswahlrecht, da es ihren eigenen Bestand bedroht hätte. Für die Bundestagswahl 1953 wurde ein Wahlgesetz verabschiedet, das etwa ein Verhältnis zwischen Wahlkreis- und Listenmandaten von 50:50 vorsah. Neben einer Erststimme sollte es noch eine Zweitstimme geben, die immer dann zum Tragen kommen sollte, wenn die Hauptstimme nicht in die engste Wahl gelangte. Die Zweitstimme durfte sich aber nicht zum Nachteil der Hauptstimme auswirken. Nach der Bundestagswahl 1953 wurden erneute Diskussionen über das Wahlrecht nötig, da das Wahlgesetz nur für die Bundestagswahl 1953 gegolten hatte. 1955 legte die SPD-Fraktion einen Gesetzentwurf für das Wahlrecht vor, der auf das Wahlrecht von 1949 zurückging, allerdings ohne die Verteilung zwischen Direkt- und Listenmandaten zu verändern. Außerdem sollten die Abgeordneten in Berlin direkt gewählt werden. Die Union stellte diesem Vorschlag wiederum das relative Mehrheitswahlrecht entgegen.

600 Vgl. Stoltenberg, G. (1970), a.a.O., S. 164.

601 Vgl. ausführlich zu den Kleinparteien im Parlament unter <http://janeden.net/21-kleinparteien> (17.05.2013).

Das Mehrheitswahlrecht legt die Wahl eines Abgeordneten in einem umschriebenen Wahlkreis fest. Gewählt ist der Kandidat, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Unterscheiden kann man das relative und das absolute Mehrheitswahlrecht. Beim relativen Mehrheitswahlrecht kann die Mehrheit sehr klein sein. Länder mit einem reinen Mehrheitswahlrecht weisen oftmals ein Zweiparteienwahlsystem auf.⁶⁰² Jedoch konnte die Union ihre Vorstellung nur mithilfe der FDP durchsetzen, da sie dann über die Zweidrittelmehrheit verfügt hätte. Die FDP allerdings machte diesen Vorstoß nicht mit, da sie als relativ kleine Partei ihre parlamentarische Existenz gefährdet sah.⁶⁰³ Auch die SPD musste um ihre parlamentarische Existenz bangen, da sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht über viele Direktmandate verfügte. Der Vorstoß der Union im Hinblick auf eine Wahlrechtsreform hatte innenpolitisch erhebliche Auswirkungen. Die unter Druck geratenen Parteien SPD und FDP diskutierten über eine sozialliberale Koalition. Somit wurde wiederum die CDU/CSU unter Druck gesetzt, sodass Adenauer die Vorschläge zurückzog.⁶⁰⁴ Somit blieb es bei dem Mischsystem, mit der Sperrklausel, dem bundeseinheitlichen Wahlgebiet und erstmals einem Zweistimmenwahlsystem.

Auf dieser Basis wurde 1953 eine Wahlrechtsreform auf den Weg gebracht mit dem Ziel, die nötige Anzahl der Direktmandate von einem auf drei zu erhöhen. Dieses Wahlrecht gilt in seinen Grundzügen noch heute. Ziel dieser Wahlrechtsreform war die Konzentration der Parteienanzahl und somit die Stabilität des Parlaments. Bis 1961 gab es im Bundestag nur noch drei Fraktionen: CDU/CSU, SPD und die FDP. Während der Alleinregierung der Union unternahm Adenauer keinen erneuten Anlauf, das von der Union favorisierte Mehrheitswahlrecht durchzusetzen. Adenauer war aufgrund der vorherigen Probleme überzeugt, dass eine Reform des Wahlrechts nur auf einer breiten politischen Basis erfolgen könnte.⁶⁰⁵ Aufgrund der besseren Wahlergebnisse tendierte die SPD in der Diskussion um eine Wahlreform in Richtung Mehrheitswahlrecht. In

602 Beispielsweise USA und südamerikanische Staaten.

603 Vgl. Lange, Erhard H. M. (1980), a.a.O., S. 132.

604 Vgl. Bundesdrucksache 11/2006: Bericht des Abgeordneten Scharnberg über die Tätigkeit des Wahlrechtsausschusses. In: Verhandlungen des Deutschen Bundestages 2. Wahlperiode 1953 – Anlage zu den stenografischen Berichten Drucksachen 2201 - 2340, Band 41, Bonn 1956.

dieser Zeit, in der sogar die ersten Stimmen in der Union laut wurden, die eine Große Koalition mit der SPD favorisierten, wagte sich von Brentano vor und forderte die Einführung eines Mehrheitswahlrechts, um „klare politische Verhältnisse“ wiederherzustellen.⁶⁰⁶

3.4.2.2 Die Wahlrechtsreformversuche der Großen Koalition

Im Herbst 1966 war die Regierung Erhard am Ende, die Koalition mit der FDP zerbrach. Herbert Wehner ebnete mit seinem „Acht-Punkte-Plan“ den Weg für Gespräche bezüglich einer Großen Koalition.⁶⁰⁷ Seit dem Godesberger Programm beharrte die SPD nicht mehr auf einem Verhältniswahlrecht. In der Frage der Wahlrechtsreform konnte die SPD aber keine eindeutige Position vertreten.⁶⁰⁸ Für die Bildung der Großen Koalition spielte die Wahlrechtsform somit keine Rolle. Zwar hatte die Große Koalition die nötige Mehrheit im Parlament, jedoch waren die Ansichten zwischen den Koalitionspartnern und auch innerhalb der Parteien zu unterschiedlich. Die Basis der SPD wandte sich aufgrund der langen Tradition der Arbeiterbewegung gegen die Bestrebungen der Parteispitze, eine Wahlrechtsform in Richtung Mehrheitswahlrecht vorzunehmen. Auch die FDP bangte um ihre Existenz und nahm in den Ländern⁶⁰⁹, in denen sie in der Regierung war, dem Koalitionspartner CDU die Zusage ab, nicht für ein Mehrheitswahlrecht zu stimmen. In der CDU fürchteten etliche Landesverbände, nach einer Wahlrechtsform, wie sie etwa Bundesinnenminister Lücke vorgeschlagen hatte, nicht mehr oder mit weit weniger Abgeordneten als zuvor im Bundestag vertreten zu sein.⁶¹⁰

In der Großen Koalition war dennoch fest vereinbart worden, eine weitere Wahlrechtsform in Angriff zu nehmen. Zur Diskussion stand wieder die Einführung eines Mehrheitswahlrechts;

605 Vgl. Bundesdrucksache 11/2006: Bericht des Abgeordneten Scharnberg über die Tätigkeit des Wahlrechtsausschusses. S. Fußnote 604.

606 Vgl. von der Vring, Thomas (1968), Reform oder Manipulation, S. 93.

607 Vgl. Morsey, Rudolf (1994), a.a.O., S. 469.

608 Vgl. Schäfer, F. (1967), a.a.O., S. 195.

609 u. a. Baden-Württemberg.

610 Vgl. Der Spiegel Nr. 42/1967.

eine konkrete Festlegung enthielt die Regierungserklärung jedoch nicht. Der das Wahlrecht betreffende Passus in der Erklärung, die auf dem Acht-Punkte-Plan der SPD beruhte, lautete lediglich:

„Ein neues Wahlrecht, das für künftige Wahlen zum Deutschen Bundestag nach 1969 klare Mehrheiten ermöglicht, soll grundgesetzlich verankert werden.“

Aufgrund der Großen Koalition und der geschwächten Opposition in der Zeit von 1966 bis 1969 wäre die Wahlrechtsreform wohl umsetzbar gewesen, scheiterte aber auf den ersten Blick an der innerparteilichen Uneinigkeit beider Koalitionspartner. Die Veränderung der Mehrheiten, die Gefahr des Verlustes der absoluten Mehrheit der Union und die Existenzangst der kleinen Parteien ließ viele Politiker⁶¹¹ eine mögliche Krise des demokratischen Systems befürchten. Dazu warnte immer noch das Menetekel der Weimarer Republik, in der eine stetige Zersplitterung der Parteien zu verzeichnen und so eine gefährlich zerstörerische parlamentarische Instabilität die Folge war.

Die Regierungskoalition zeigte zunächst durchaus Bestrebungen, die Einführung des Mehrheitswahlrechts anzustreben und durchzusetzen. Bundeskanzler Kiesinger hatte noch im November 1966 erklärt, dass die Wahlrechtsreform ein wesentliches Ziel der Großen Koalition sei, was von Thomas Dehler als Strick um den Hals der FDP verstanden wurde.⁶¹² Eine im Februar 1967 eingesetzte Kommission aus sieben Staatsrechtsprofessoren und Politologen sprach sich überwiegend für das Mehrheitswahlrecht aus; nur der Tübinger Staatsrechtler Dürig wandte sich mit der Begründung dagegen, dass das Wahlgesetz in diesem Fall dazu benutzt würde, eine Partei, in dem Fall die FDP, aus dem politischen Leben auszuschließen, was nach Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes ein Privileg des Bundesverfassungsgerichts sei.⁶¹³ Entgegengehalten wurde ihm, dass der Verfassungsgeber, hätte er diesen Effekt vermeiden wollen, eine ent-

⁶¹¹ In erster Linie waren dies Herbert Wehner, Karl Theodor Freiherr zu Guttenberg und Paul Lücke.

⁶¹² Vgl. Der Spiegel Nr. 42/1967.

⁶¹³ Vgl. ebd.

sprechende Vorschrift in das Grundgesetz aufgenommen hätte. Zudem gäbe es auch keinen Anlass zu einer Wahlrechtsänderung, da dieses für die Bürger mit dem Anspruch auf Gerechtigkeit verbunden sei.⁶¹⁴ Das Gerechtigkeitsgefühl könne insbesondere leiden, wenn eine Partei zwar in einer beträchtlichen Anzahl von Bürgern gewählt werde, aber dennoch nicht im Parlament vertreten wäre. Nach dem Mehrheitswahlrecht wäre die FDP z.B. auf der Grundlage der Wahlergebnisse des Jahres 1965 nicht mehr im Parlament vertreten gewesen.

Eine wesentliche Schwierigkeit, die letztendlich ausschlaggebend dafür gewesen sein mag, dass nach anfänglichem Elan die Wahlrechtsreform ins Stocken geriet, mag sein, dass absehbar kaum Einigkeit über den mit Einführung des Mehrheitswahlrechts erforderlichen neuen Zuschnitt der Wahlkreise zu erzielen gewesen wäre. Die geplante Verdoppelung der Wahlkreise hätte zur Folge gehabt, dass weit leichter als nach dem bestehenden Verhältniswahlrecht ein Stadtviertel oder einzelne Straßenzüge in einem Wahlkreis das Wahlergebnis hätten beeinflussen können; insbesondere gilt dies für Regionen, in denen die beiden großen Parteien annähernd gleich stark sind.⁶¹⁵ Vereinfacht ausgedrückt wäre es etwa im Sinne der SPD gewesen, bürgerliche Wahlkreise mit ordentlicher Mehrheit der CDU einer Arbeitersiedlung zuzuschlagen oder umgekehrt im Interesse der CDU Arbeiterviertel so den bürgerlichen Wohngebieten einzuverleiben, dass sich eine rechnerische Mehrheit der CDU-Wähler im Wahlkreis ergeben hätte.⁶¹⁶ Der Spiegel wies in diesem Zusammenhang auf das Beispiel eines Mannheimer Viertels hin, in dem beide Parteien etwa gleich stark und bei der Wahl 1965 der SPD-Kandidat mit nur 47 Stimmen Vorsprung gewonnen hatte.⁶¹⁷

Nach der Beurteilung des Spiegel waren den Koalitionären auch verfassungsrechtliche Bedenken gleichgültig; ihnen sei es nur um die Zahl der Sitze im Bundestag gegangen, die sie nach einer bestimmten Form des Wahlrechts zu erwarten hätten. Die Diskussion in der SPD nahm nach dem Nürnberger Parteitag

614 Vgl. Der Spiegel Nr. 42/1967.

615 Vgl. ebd.

616 Vgl. ebd.

617 Vgl. ebd.

im März 1968 eine Wende. Nachdem eine Studie⁶¹⁸ vorgestellt wurde, die die Auswirkungen eines Mehrheitswahlrechts für die SPD analysierte, wurde klar, dass sich in erster Linie Nachteile für die SPD ergeben würden. Der Wunsch nach einer alleinigen Regierungsverantwortung war größer als das Wagnis zu riskieren, eine Wahlrechtsreform für die nächste Bundestagswahl anzugehen.⁶¹⁹ Durch dieses Zögern der SPD und die mangelnde Durchsetzungskraft der Union sowie die Verhinderungsstrategie der FDP über die Länderregierungen, an denen sie beteiligt war, blieb somit das bis dahin praktizierte Mischsystem aus Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht bestehen.

Aus Sicht des Jahres 1969 wurde die Verantwortung für das Scheitern der Wahlrechtsreform vor allem Rainer Barzel und Helmut Schmidt zugeschrieben, da es den „Regisseuren auf den Seiten“ nicht gelungen sei, „ihre Ensembles dafür zu gewinnen“⁶²⁰. Die unterlassene Reform wurde kurz vor der Wahl im September 1969 als Begründung für die Fortsetzung der Großen Koalition bewertet. Selbst Herbert Wehner, der die Zusammenarbeit mit der CDU als „elende Arbeit und hundsfüttische Sache“⁶²¹ bewertet hatte, schloss die Neuauflage der Großen Koalition nicht aus, sollte sich keine andere Option ergeben. Nicht übersehen werden darf, dass beide Koalitionspartner mit einer Wahlrechtsreform, die der FDP – weitere Parteien, die für eine parlamentarische Zusammenarbeit infrage gekommen wären, standen zum damaligen Zeitpunkt nicht zur Debatte – den Einzug ins Parlament erschwert oder unmöglich gemacht hätte, auch die Gefahr von Flügelkämpfen der jeweils eigenen Partei erhöht hätten, da die Rücksicht auf den Koalitionspartner als Begründung für einen in der Partei womöglich ungeliebten Kompromiss weggefallen wäre.

Das Wahlsystem mit personalisierter Verhältniswahl und Sperrklausel wird aus heutiger Sicht weitgehend akzeptiert, da es sich vielfach bewährt und dem Bun-

618 Vgl. INFAS-Institut Bonn, Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Leiter Klaus Liepelt.

619 Vgl. Hennis, W. (1968), S. 61.

620 Vgl. Der Spiegel Nr. 27/1969.

621 Ebd.

destag zu einer krisenfesten Stabilität verholfen hat. Art. 38 GG bestimmt zudem nur die Grundsätze der Wahlen, nicht aber das Wahlsystem.⁶²²

3.4.3 Entwicklung des Mitbestimmungsrechts

3.4.3.1 Die Diskussion um die betriebliche Mitbestimmung

In der Nachkriegspolitik wurde um die Form der Wirtschaftsordnung gestritten. Neben der liberalen und der gelenkten Wirtschaftsordnung entwickelten Alfred Müller-Armack⁶²³ und Ludwig Erhard eine Wirtschaftsordnung, die beide Leitlinien der bereits genannten Wirtschaftsordnungen aufgriff: Die Soziale Marktwirtschaft. Die gelenkte Wirtschaft war aus der Zeit des Nationalsozialismus bekannt und somit auch ihre Vor- und Nachteile. Die zentrale Planwirtschaft nach Vorbild etwa der Sowjetunion war ein negatives Vorbild für die Väter der Sozialen Marktwirtschaft. Eine reine liberale Wirtschaft sollte auch nicht bestehen, da der ungezügelte Kapitalismus nicht erstrebenswert war. Müller-Armack war es wichtig, das Prinzip der freien Marktwirtschaft mit einem sozialen Ausgleich zu verbinden.⁶²⁴ Mitbestimmung wird als soziale Integration gesehen, wobei der Arbeitnehmer über Arbeitsbedingungen mitentscheidet. Die Mitbestimmung erfolgt meist über die Gewerkschaften.

Die paritätische Mitbestimmung, die Arbeitnehmern dieselben Mitbestimmungsrechte einräumt wie Arbeitgebern, wurde in der Nachkriegspolitik heftig diskutiert. Neben den Sozialdemokraten, die die Soziale Marktwirtschaft ablehnten und dafür eine intensive Mitbestimmung in der Wirtschaft forderten, gab es auch Stimmen⁶²⁵, die eine Mitbestimmung ablehnten, da sie eine „Verumständlichung der unternehmerischen Willensbildung“ darstellen würde. Nachdem die Erfolge der Wirtschaftspolitik in der Nachkriegszeit auch von den Sozialdemokraten und den Gewerkschaften nicht mehr zu leugnen waren, revidierten diese

622 Vgl. Nohlen, D. (2004), a.a.O., S. 335.

623 Privatdozent in Münster und Köln, von 1952 bis 1963 Spitzenbeamter des Bundeswirtschaftsministeriums.

624 Vgl. Dietzfelbinger, Daniel (1968), a.a.O.

625 Vgl. Böhm, Franz (1951): Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb. In: ORDO, Bd. 4, S. 21 - 250.

ihre Meinung. Im Godesberger Programm 1959 bekannte sich die SPD zur Sozialen Marktwirtschaft. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) stimmte in einem Grundsatzprogramm von 1963 ebenfalls der Sozialen Marktwirtschaft zu.⁶²⁶

Deutliche Stärkung erhielt das Mitbestimmungsrecht durch das Montan-Mitbestimmungsgesetz ab 1951.⁶²⁷ In diesem Gesetz wurden die Rechte der Arbeitnehmer in den Bereichen Bergbau, Eisen und Stahl für die erzeugenden Industrien geregelt. Dieses Gesetz war von den Erfahrungen aus der Zeit des Nationalsozialismus geprägt. Im Nationalsozialismus war die Macht⁶²⁸ durch die Großindustrie missbraucht worden. Das Montan-Mitbestimmungsrecht zeigt auf, dass sich ab dieser Zeit ein sogenannter „Tripartismus“ gebildet hat. Der Staat, die Gewerkschaften und der Arbeitgeber bildeten das Steuerungsmanagement.⁶²⁹ Für die Große Koalition war die Mitbestimmung ein konflikträchtiger Themenkomplex, da die typischen Klientelinteressen der beiden Koalitionsparteien aufeinanderprallten. Kiesinger hatte in seiner Regierungserklärung vom 13.12.1966 die Einsetzung einer Evaluierungskommission zur bisherigen Ausgestaltung der Mitbestimmung in deutschen Unternehmen angekündigt, die als „Biedenkopf-Kommission“ bekannt und am 14.06.1967 eingesetzt wurde. Auch in ihr konnte sich die Koalition nicht einigen; da der Bericht der Kommission zudem erst im Januar 1970 vorgelegt wurde⁶³⁰, entstand aus ihm auch kein Handlungsbedarf mehr; die Große Koalition war nicht mehr im Amt. Zu einer Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes, das die Ergebnisse des Kommissionsberichts teils berücksichtigte, kam es erst 1972. Biedenkopf hatte vorgeschlagen, dass die Vertreter der Arbeitnehmer bei Personalentscheidungen und sozialen Belangen des Betriebes, nicht aber bei Investitionsentscheidungen weitgehend mitwirken konnten.

626 Vgl. Uellenberg- van Dawen, Wolfgang (2009), a.a.O.

627 Vgl. Montan-Mitbestimmungsgesetz vom 21. Mai 1951 (BGBl. I S. 347).

628 Gemeint sind hier der Einsatz der Fremdarbeiter, die Kriegsindustrie und der politische Einfluss, den Hitler nutzte.

629 Vgl. Müller-Jentsch, Walther (2008), a.a.O., Kap. 4.

630 Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit der Mitbestimmung. BT-Drucksache VI/334, 1970.

Barzel vertrat zur Mitbestimmung eine zur SPD-Linie kontroverse Position und erklärte kurz vor der Bundestagswahl 1969, dass er in Fragen der Mitbestimmung eine deutlich größere Übereinstimmung zur FDP sehe als zur SPD, mit deren von der Gewerkschaft übernommenem Mitbestimmungsmodell er sich nicht identifizieren könne.⁶³¹ Barzel sollte insofern Recht bekommen, als die FDP später in der sozialliberalen Koalition weitergehende Mitbestimmungsansätze der SPD verhinderte.⁶³²

3.4.3.2 Die Mitbestimmung an Universitäten

Aber auch auf anderem Felde wurde um mehr Mitbestimmung gestritten. An den Universitäten beispielsweise wurde die akademische Selbstverwaltung bemängelt, da diese sogenannten Ordinarien-Universitäten ohne demokratische Grundsätze funktionierten.⁶³³ Die Studenten forderten Mitbestimmungsrechte und eine gründliche Reform der Studiengänge. Aus dieser Bewegung entwickelte sich die Außerparlamentarische Opposition (APO), in der sich neben der Studentenbewegung auch die Gewerkschaften und sonstige Oppositionelle befanden. Die APO wird häufig als Konsequenz der Großen Koalition und der schwachen Opposition im Parlament verstanden⁶³⁴, was aber wohl nur ein Teil der Ursache sein dürfte.⁶³⁵ Der Spiegel sah diesen Zusammenhang allerdings im Mai 1968 als gegeben: „Im Innern bewirkt das Bonner Mammut-Bündnis eine beängstigende Radikalisierung auf der Rechten wie auf der Linken. Auf den Straßen marschiert eine außerparlamentarische Opposition. Große Teile der Jugend rebellieren gegen den Staat.“⁶³⁶

631 Vgl. Der Spiegel Nr. 36/1969.

632 Vgl. Der Spiegel Nr. 53/1972.

633 Ausführlich dazu Pfaff, Simon (2004), a.a.O. .

634 Vgl. dazu Schwarz, H. (2009), a.a.O.

635 Vgl. Hofmann, Werner (1968), Universität, Ideologie, Gesellschaft. Beiträge zur Wissenschaftssoziologie.

636 Vgl. Der Spiegel Nr. 20/1968.

Die Studentenunruhen der Jahre 1967/68 waren kein auf Deutschland beschränktes Phänomen und stehen schon deshalb kaum im Zusammenhang mit der Bildung der Großen Koalition, da bedingende Hintergründe, wie etwa der Vietnamkrieg, vor deren Bildung lagen bzw. sich zu entwickeln begannen.⁶³⁷ Nach Beurteilung der CDU/CSU wollten sich nur sehr wenige Studenten in erster Linie für eine Universitätsreform oder bildungspolitische Fragen überhaupt engagieren, sondern vor allem ihren Protest gegen das bestehende politische System insgesamt ausdrücken.⁶³⁸ Die Fraktion unter Barzel vertrat die Auffassung, dass die berechtigten bildungspolitischen Anliegen der Studenten gehört und, soweit möglich, in einer Reform der deutschen Bildungspolitik und des Bildungssystems insgesamt berücksichtigt werden, diese Anliegen aber von politischem Protest getrennt werden sollten. Die Fraktion lud im Juni 1967 Studentenvertreter aus dem gesamten Bundesgebiet zu einem Grundsatzgespräch ein, an dem auch Kiesinger teilnahm und insbesondere Fragen der Hochschulreform, der Ausbildungsförderung, aber auch der Meinungsfreiheit und der Notstandsgesetzgebung diskutiert wurden.⁶³⁹ Barzel forderte in der Fraktion, dass die Gespräche ein konkretes Ergebnis zeitigen müssten, damit nicht der Eindruck entstehe, dass die Regierung auf die Anliegen der Studenten „nur mit dem Polizeiknüppel“ reagiere. Auf einer Sondersitzung des Bundestages vom 07.05.1968 setzte er sich ebenfalls ausdrücklich für die Verabschiedung konkreter Beschlüsse ein, die den Weg zu einer grundlegenden Bildungsreform weisen sollten.⁶⁴⁰ Der im Bundestag schließlich eingebrachte Antrag zielte auf die Schaffung eines durchlässigen Schulsystems und vor allem die Neuorganisation der Hochschulen, wo auch Studenten Mitspracherechte eingeräumt werden sollten. Die SPD stellte anlässlich der Sondersitzung vom 7. Mai 1968 eigene Anträge; ebenso die FDP. Wissenschaftsminister Stoltenberg fasste die hochschulpolitischen Erfolge und Vorhaben aus Sicht der Regierung wie folgt zusammen⁶⁴¹:

637 Ausführlich dazu Hofmann (1970), Abschied vom Bürgertum. Essays und Reden, Frankfurt/M. 1970.

638 Vgl. dazu Schwarz, H. (2009), a.a.O.

639 Vgl. ebd.

640 Vgl. ebd.

„Eine unvoreingenommene Betrachtung zeigt: Unter den erwähnten Voraussetzungen der stark dezentralisierten und aufgefächerten Zuständigkeiten ist in den letzten 24 Monaten auf dem Gebiet der Hochschul- und Studienreform mehr geschehen als in den zwölf Jahren zuvor. Dies gilt für die Neuordnung des Hochschulrechts in Landesgesetzen und Satzungen, die institutionelle Beteiligung der Nichtordinarien, Assistenten und Studenten an den Entscheidungen der Hochschulorgane, die Veränderung der Habilitations- und Berufungspraxis, die Förderung der interdisziplinären Zusammenarbeit in Forschung und Lehre und die Neuordnung der Studiengänge sowie der Prüfungsbestimmungen.“

3.5 Die Notstandsgesetzgebung

3.5.1 Regelungsinhalt und Anlass der Notstandsgesetzgebung

Neben der Diskussion um mehr Mitbestimmung in der Bildung war auch die Verabschiedung der Notstandsgesetze außerparlamentarisch umkämpft wie innerhalb der Koalition umstritten. Auch diese Diskussionen und Streitigkeiten aus der Zeit der Großen Koalition 1966 – 1969 ließen Willy Brandt in seiner Regierungserklärung von 1969 wohl die Ankündigung: „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ wählen, wenngleich dieser Willy Brandt oft als „Markenzeichen“ zugeschriebene Satz von Günther Grass, der Brandt sehr nahestand, formuliert wurde.⁶⁴²

Noch zur Zeit der Regierung Erhard beschrieb Karl Jaspers am 2. Mai 1966 die Notstandsgesetze wie folgt⁶⁴³:

„Der Plan der Notstandsgesetzgebung ist innenpolitisch die bei weitem wichtigste Sache der nächsten Jahre. Durch sie kann das Instrument geschaffen werden, mit dem in einem verhängnisvollen Augenblick durch einen einzigen Akt die Diktatur errichtet, das Grundgesetz abgeschafft, ein nicht reversibler Zustand der politischen Unfreiheit herbeigeführt werden kann.“

⁶⁴¹ Vgl. Protokoll der Sitzung des Deutschen Bundestages, 5 WP, 170. Sitzung vom 07.05.1968; S. 9055 ff.

⁶⁴² Vgl. dazu FAZ vom 02.11.1969.

⁶⁴³ Zit. nach Der Spiegel Nr. 19/1966.

Mehr noch: es kann die größte Gefahr für den Frieden entstehen und das neue und endgültige Unheil über Deutschland, nunmehr vernichtend, heraufbeschworen werden.“

Die Beurteilung Jaspers zeigt insbesondere, wie groß in Deutschland die Furcht war, es könnten neue, dem Ermächtigungsgesetz vom 23.03.1933 vergleichbare Instrumente geschaffen werden. Der Vorsitzende der IG Metall, Brenner, drohte zwei Wochen später gar mit Generalstreik, sollte die Notstandsverfassung Gesetz werden.⁶⁴⁴

Sachlich beruhte das Bestreben der Regierung, Notstandsgesetze einzuführen, ursprünglich nicht auf einer eigenen Entscheidung, sondern auf einer Forderung der alliierten Besatzungsmächte, die befürchteten, dass im Falle von Unruhen oder eines Aufstandes ihre Truppen nicht durch deutsche Staatsgewalt geschützt werden könnten, da das Grundgesetz in der ursprünglichen Form keine Sonderkompetenzen für den Notstandsfall enthielt. Die Besatzungsmächte hatten sich ausbedungen⁶⁴⁵, dass ihre eigenen Rechte zum Schutz ihrer Truppen erst erlöschen würden, wenn die deutsche Gesetzgebung den deutschen Behörden die dazu erforderlichen Vollmachten erteilt habe. Am 27.05.1968 haben die Alliierten festgestellt, dass sie bei der Verabschiedung der Notstandsgesetze auf ihre insofern bestehenden Vorbehaltsrechte verzichten würden.⁶⁴⁶

Die Notstandsgesetze erlaubten die Einschränkung von Grundrechten wie des Briefgeheimnisses, des Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie der Freizügigkeit gemäß Art. 11 GG sowie unter bestimmten Umständen auch den Einsatz der Bundeswehr im Inneren. Kompensatorisch und auch zur Beruhigung des erheblichen Widerstands gegen die Notstandsgesetze wurde Art. 20 Abs. 4 GG neu eingefügt, der jedem Deutschen ein Widerstandsrecht gegen jeden einräumt, der die staatliche Ordnung zu beseitigen beabsichtigt. Auch wurde die Verfassungsbeschwerde, die bisher lediglich in den Artikeln 90 ff. BVerfGG und

644 Vgl. Der Spiegel Nr. 21/1966 v. 16.05.1966 S. 30 .

645 Die Vorbehaltsrechte der Alliierten gem. Artikel 5 des Deutschlandvertrages.

646 Bekanntmachung der Erklärung der Drei Mächte vom 27. Mai 1968 zur Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte gemäß Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages (BGBl. I S. 714).

somit nur einfach gesetzlich normiert war, als Verfassungsgarantie in Art. 93 GG Abs. 1 Ziff. 4A GG aufgenommen.⁶⁴⁷

Dass Debatte und Verabschiedung der Notstandsgesetzgebung vor dem Hintergrund auf den Straßen protestierender Studenten und der oft als unangemessen hart empfundenen Reaktion der Polizei erfolgte, machte deren Akzeptanz kaum leichter, verstellte aber den Blick auf den skizzierten Hintergrund und den Zweck der alliierten Vorbehalte. Andererseits ist davon auszugehen, dass die Eskalation der Unruhen und gewaltsamen Auseinandersetzungen in Deutschland, wie etwa durch den Anschlag auf Rudi Dutschke am 11.04.1968, die Notwendigkeit eines „wehrhaften Staates“ verdeutlicht haben. Dennoch überwogen in weiten Teilen der Gesellschaft die Ängste, die Bundesrepublik könne eine Entwicklung wie die Weimarer Republik nehmen, was sich in der oben zitierten Äußerung von Karl Jaspers, aber auch zahllosen vergleichbaren Bedenken, die weit in die SPD reichten und vor allem von den Gewerkschaften getragen wurden, manifestierte.⁶⁴⁸ Bei der Verabschiedung der Notstandsgesetze handelt es sich um ein Gesetzesvorhaben, das seit 1958 von der jeweiligen Bundesregierung verfolgt wurde, aber wohl nur von einer Großen Koalition umsetzbar war, da die seit 1958 bestehen Bestrebungen immer daran gescheitert waren, dass die jeweilige Regierung die für die Verfassungsänderung notwendige Mehrheit nicht hinter sich vereinen konnte.⁶⁴⁹ Am 30. Mai 1968 verabschiedete der Bundestag die Einführung der Notstandsverfassung in dritter Lesung.⁶⁵⁰

3.5.2 Hintergrund der Notstandsgesetze

647 Überblick bei Deutscher Bundestag unter http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/serien/24039384_debatten_serie/25458537_debatten05/index.jsp (20.05.2013).

648 Vgl. Der Spiegel Nr. 19/1968; ebenso Nr. 21/1968, sowie ausführlich Nr. 24/1968.

649 Vgl. ausführlich Spornol, Boris (2008), a.a.O. .

650 Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968, verkündet am 27. Juni 1968 („Notstandsgesetze“).

Nicht nur die Außerparlamentarische Opposition hatte sich entschieden gegen die Notstandsgesetze gewandt. Auch bei den Abgeordneten lehnten nicht nur die oppositionelle FDP, sondern auch 54 Abgeordnete aus den Parteien der Großen Koalition die Notstandsgesetze ab. Unter diesen waren es vor allem die SPD-Abgeordneten, die die Notstandsgesetze für den Verteidigungsfall nicht akzeptieren konnten. Dennoch führte die Fraktionsdisziplin dazu, dass die Große Koalition, trotz intern heftig geführter Diskussionen, die Gesetze mit der notwendigen Mehrheit verabschiedete.

Eine interfraktionelle „Zwölferkommission“ aus allen im Parlament vertretenen Parteien hatte nämlich einen Kompromiss erarbeitet, der allen Parteien die Zustimmung zu den Notstandsgesetzen ermöglichen sollte.⁶⁵¹ Im Zuge des Kalten Krieges und im Hinblick auf die DDR sollte mit den Notstandsgesetzen möglichen Gefahren für die freiheitlich-demokratische Ordnung und die Existenz der Bundesrepublik begegnet werden können. Andererseits war es wichtig, die eigene Souveränität zu erhalten, indem der Staat über Möglichkeiten und Vollmachten verfügen sollte, um selbst Maßnahmen zum Schutz der Bundesrepublik ergreifen zu können. Mit dieser eigenen Souveränität würde den stationierten alliierten Streitmächten ihr ihnen bis dahin zustehendes Recht, im Falle eines Notstandes eingreifen zu können, genommen.⁶⁵²

Der Widerstand der SPD richtete sich schon gegen den Begriff des Notstandes. Sie wollte den Notstand auf den sogenannten Verteidigungsfall begrenzt sehen. Außerdem wollte sie nicht, dass allein die Regierung über einen Notstand und dessen Handhabung entscheiden sollte. Bundestag und Bundesrat sollten im Falle eines Notstandes die Handlungsfähigkeit erhalten, über die notwendigen Maßnahmen entscheiden zu können. Bereits 1965 war es zu einer inhaltlichen Übereinstimmung von Union und Sozialdemokraten hinsichtlich der Formulierung der Notstandsgesetze gekommen, jedoch wurden diese nicht mehr zur Abstimmung gestellt. Durch die anstehenden Bundestagswahlen 1965 wollte die

651 Vgl. Oberreuter, Heinrich (1977), a.a.O., S. 209 .

652 Vgl. Oberreuter, H. (1977), a.a.O. S. 209 ff.

SPD sich nicht weiter festlegen und die CDU wollte keine neuen Diskussionen mehr vor dem Wahltermin.

Der Massenprotest gegen die Gesetzesvorhaben für die Stunde der Not vereinigte Studenten wie Intellektuelle.⁶⁵³ Auch die Gewerkschaften wandten sich gegen die Notstandsgesetze, da sie befürchteten, dass auch das Streikrecht eingeschränkt würde, wenn der Streik selbst als Notfall deklariert werden könne. Der Einsatz von Polizei und Militär gegen streikende Arbeiter wurde von den Gewerkschaften abgelehnt. In Rückbesinnung auf den Artikel 48 der Weimarer Verfassung wird deutlich, warum große Teile der Bevölkerung den neuen Notstandsgesetzen so kritisch gegenüberstanden.⁶⁵⁴ Der Artikel 48 der Weimarer Verfassung sah für den Notstand vor, dass die gesamte Vollmacht zur Wiederherstellung und Wahrung der öffentlichen Ordnung dem Reichspräsidenten zufällt. Hierzu gehörte auch das Recht des Reichspräsidenten, den Reichstag nach Belieben auflösen zu können. Der Notstand selbst wurde im Artikel 48 jedoch nicht definiert, was im Nachhinein als ein großer Fehler galt. Der Niedergang der Weimarer Republik geht auch auf das Recht des Reichspräsidenten⁶⁵⁵ zurück, den Reichstag auflösen und Neuwahlen auszuschreiben zu lassen. In dieser Situation konnten die Nationalsozialisten durch gezielte Agitation die Macht an sich reißen. Vor dem Hintergrund dieser historischen Erfahrung war bei der Formulierung des Grundgesetzes und in den Folgejahren zunächst darauf verzichtet worden, Notstandsgesetze in die Verfassung aufzunehmen.⁶⁵⁶

653 Vgl. Spernol, B. (2008), a.a.O. .

654 Vgl. Spernol, B. (2008), a.a.O. .

655 Hier: Reichspräsident Paul von Hindenburg.

656 Vgl. Borowsky, Peter (1998), a.a.O., S. 258.

3.5.3 Die Behandlung der Materie durch die Große Koalition

Mit der Großen Koalition wurden die Beratungen über die Notstandsgesetze ab Februar 1967 wieder aufgenommen und es wurde intensiv um Kompromisse gerungen. Der Weg zum Koalitionsentwurf, der durch die Fraktionsvorstände maßgeblich begangen wurde, griff die Vorlage vom Mai 1965 erneut auf. Die Vorstellungen der SPD wurden nun eingearbeitet. Im Juni 1967 wurde von der opponierenden Abgeordneten⁶⁵⁷ innerhalb der SPD ein Gegenentwurf eingebracht, der aber vom Rechtsausschuss der CDU/CSU abgelehnt wurde.⁶⁵⁸ Parallel dazu erhöhte sich der Druck der außerparlamentarischen Opposition, insbesondere der Gewerkschaften.

Vor allem die SPD verspürte eine enorme Belastung durch die teilweise recht heftig geführte Diskussion außerhalb des Parlamentes, die auch von Teilen der Partei unterstützt wurde. Die SPD wurde von den Gewerkschaften ebenfalls unter Druck⁶⁵⁹ gesetzt, da die SPD in der Großen Koalition im Hinblick auf die traditionell engen Beziehungen zwischen Gewerkschaft und SPD aus Sicht der Gewerkschaften zum entscheidenden Faktor wurde. Die schwierige Situation, in der sich die SPD-Fraktion in der Diskussion um die Notstandsgesetze befand, wurde von Bundeskanzler Kiesinger und den Fraktionsspitzen von CDU/CSU, Barzel und Stücklen, in einer Besprechung⁶⁶⁰ aufgegriffen.⁶⁶¹ Die Union musste sich fragen, ob durch den Streit um die Notstandsgesetze die SPD noch ein verlässlicher Partner bliebe. Die SPD selbst verlangte eine beschleunigte Behandlung des Themas, was von der Union aufgegriffen wurde.

657 Kurt Gscheidle, Rudolf Kafka, Helmut Lenders und Hans Matthöfer. Dieses Gegenkonzept wurde in der SPD-Fraktionssitzung vom 27.06.1967 von 62 der 202 SPD-Abgeordneten unterstützt (vgl. Protokoll, AdSD, SPD-BTF, 5.WP/68).

658 Vgl. Oberreuter, H. (1977), a.a.O., S. 209 ff.

659 Schmidt an Kiesinger, 04.10.1967, BArch, NL Barzel, N 1371773: Schmidt berichtete Kiesinger über die „ungewöhnliche psychologische Belastung“, die auf die SPD-Fraktion ausgeübt würde.

660 Besprechung bei Bundeskanzler Kiesinger am 04.09.1967, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243.

661 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 209 ff.

Die CDU/CSU hatte es seit der Verabschiedung des Grundgesetzes vermieden, den Streit um die Notstandsgesetze eskalieren zu lassen. Auch war bis zur Großen Koalition die notwendige Zweidrittelmehrheit im Parlament in weiter Ferne. Doch nun in der Großen Koalition musste sich auch die CDU/CSU bewegen, um die einmalige Chance nicht verstreichen zu lassen. Klar wurde aber auch, dass nicht im Parlament, sondern nur im kleinen Kreis eine Einigung zu erreichen war. Im Kreißbronner Kreis wurde am 12. Dezember 1967 über die Notstandsgesetzgebung diskutiert. Barzel erinnerte im Gespräch⁶⁶² daran, dass man doch bereits eine gemeinsame Vorlage hätte, die nur noch im Detail zu verbessern wäre. Damit wurde die ewige Diskussion, ob die SPD überhaupt eine Notstandsgesetzgebung mittragen würde, beendet und die Frage blieb nur noch, wie diese zu modifizieren sei. Mit diesem beherzten Vorpreschen Barzels wurde der Ablauf der Gesetzgebung entscheidend beschleunigt, was ganz im Sinne Schmidts war.⁶⁶³ Als die Vorschrift zur parlamentarischen Kontrolle noch in das Notstandsgesetz aufgenommen wurde, zeichnete sich der schließlich kompromissfähige Entwurf ab. Im Juni 1967 wurden die Notstandsgesetze schließlich mit der vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit verabschiedet und traten am 28. Juni 1968 in Kraft.

Das Grundgesetz wurde so für den Fall des inneren und äußeren Notstands wie auch für den Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Unfällen ergänzt. Somit wurden die Bedenken der Gewerkschaften weitgehend berücksichtigt und der Notfall auch definiert. Neben den angesprochenen grundlegenden Ergänzungen erhielt das Grundgesetz weitere erforderliche Anpassungen.⁶⁶⁴ Der Artikel 53a beschreibt den „Gemeinsamen Ausschuss“ und der Artikel 115a definiert den „Verteidigungsfall“. Auf Antrag der Bundesregierung wird vom Bundestag mit der Zustimmung des Bundesrates der Verteidigungsfall festgestellt. Der „Gemeinsame Ausschuss“ würde ein Notparlament darstellen, wenn der Bundestag und der Bundesrat nicht mehr zusammentreten könnten. Mit dieser Ergänzung wurden die Bedenken der SPD berücksichtigt, die insbe-

662 Protokoll, S.3 f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

663 Vgl. Schneider, A. (1999), a.a.O., S. 232.

664 Ausführlich dazu Spenol, B. (2008), a.a.O..

sondere den Bundestag und den Bundesrat in der Verantwortung sehen wollte und nicht nur die Regierung.⁶⁶⁵ Insbesondere an dieser Stelle des Gesetzes wurden die Fehler und bitteren und höchst folgenreichen Erfahrungen aus der Weimarer Republik beherzigt und die alleinige Entscheidungsmacht der Regierung verhindert; allerdings mit der Einschränkung, dass der Notstand so nicht mehr die Stunde der Exekutive wäre.⁶⁶⁶

Im Rahmen der Notstandsgesetzgebung wurde auch das Recht auf den Arbeitskampf und, wie erörtert, das Widerstandsrecht gem. Art. 20 Abs. 4 GG im Grundgesetz garantiert. Ein Missbrauch der Notstandsgesetze erscheint aufgrund der Zuordnung der Verantwortlichkeiten von Regierung, Bundestag und Bundesrat schwierig, wenn auch nicht völlig ausgeschlossen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint Art. 20 Abs. 4 GG, der in der heftigen politischen Diskussion des Jahres 1968 erstmals von Gscheidle ins Gespräch gebracht wurde, wenig gelungen und wird als der politischen Diskussion der Notstandsgesetze, nicht aber der verfassungsrechtlichen Systematik geschuldete systemwidrige Ergänzung des Grundgesetzes verstanden.⁶⁶⁷ Die Vorschrift normierte zwar ein Grundrecht, jedoch ein Ausnahmegrundrecht und zudem ein Bürgerrecht, das in der Rechtswirklichkeit nur dann anwendbar sein dürfte, wenn bereits ein Bürgerkrieg ausgebrochen ist oder der Verfassungsbruch, gegen den sich die Anwendung des Art. 20 Abs. 4 GG richtet, nur durch einen Bürgerkrieg oder bürgerkriegsähnliche Maßnahmen verhindert werden kann.⁶⁶⁸ Ob der verfassungsrechtlich legitimierte Bürgerkrieg jedoch andere Folgen hat als die Unruhen, die in den 1930er Jahren ohne verfassungsrechtliche Legitimierung ausgebrochen sind, mag bezweifelt werden. Zudem ist unklar, unter welchen Umständen der Art. 20 Abs. 4 GG abgeändert werden kann.⁶⁶⁹ Somit handelt es sich bei der Vorschrift insgesamt um einen zu politischen, aus der Diskussion um die Notstandsgesetze entstandenen Akt.

665 Ausführlich dazu Spenol, B. (2008), Notstand der Demokratie.

666 Vgl. Borowsky, P. (1998), a.a.O., S. 258.

667 Vgl. Herzog, Roman in Maunz/ Dürig Kap. IX, Rn. 2 zu Art. 20.

668 Vgl. Herzog, R. in Maunz/ Dürig Kap. IX, Rn. 7 zu Art. 20.

669 Vgl. Herzog, R. in Maunz/ Dürig Kap. IX, Rn. 7, Rn. 36 ff. zu Art. 20.

3.6 Weitere Beispiele der Zusammenarbeit in der Koalition

3.6.1 Überblick über den Handlungsbedarf der Koalition

Ludwig Erhard, der erste Wirtschaftsminister der Bundesrepublik Deutschland, prägte die Wirtschaftswunderjahre. In seine Epoche fielen die Einführung der D-Mark und der Sozialen Marktwirtschaft. Die Soziale Marktwirtschaft stand für effizientes wirtschaftliches Handeln, Wettbewerb, Gewinnorientierung, Privateigentum sowie parallel für sozialen Ausgleich. Diese Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft bildet bis heute das Rückgrat der deutschen Wirtschafts- und Sozialordnung. Die Bundesrepublik befand sich ab Mitte der 1960er Jahre auf dem Weg in eine erste Rezession. Ob es sich bereits um eine Rezession oder lediglich um eine Stagnation handelte, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt.⁶⁷⁰ Nach dem „Wirtschaftswunder“ betrug das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nur noch 2,8 %. Für die Bevölkerung war es neu, dass es Arbeitslose gab. Im Dezember 1966 waren 300.000 Menschen arbeitslos. 1967 verschärfte sich die Wirtschaftslage und das Wirtschaftswachstum ging um 0,2 % zurück; die Arbeitslosenzahl wuchs auf durchschnittlich eine halbe Million und die Teuerungsrate stieg auf 3,6 %.⁶⁷¹

Um diesen Konjunkturinbruch zu bremsen, wurde sehr schnell ein Stabilitätsgesetz auf den Weg gebracht. Die Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt halfen Schiller durch halboffizielle Gremien⁶⁷², das neue wirtschaftspolitische Konzept umzusetzen. Die Handlungsfähigkeit der Regierung wurde so gewahrt und größere Einbrüche in der Konjunktur abgefedert. Die Verhandlungsdemokratie unter Kiesinger mit der Führung von Barzel und Schmidt und dem fachlich geschätzten Wirtschaftsfachmann Schiller war das ideale Kooperations-team, um schwierige, aber auch notwendige Neuerungen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik schnell durchzusetzen.⁶⁷³

⁶⁷⁰ Vgl. Hildebrand, Klaus (2008), a.a.O., S. 1.

⁶⁷¹ Vgl. Türk, H. (2006), a.a.O., S. 145 ff.

⁶⁷² Eine Liste der inoffiziellen Koalitionsgespräche führt Eichhorn in seinem Buch auf: Eichhorn (2009), S. 295 ff., ebenso Marx, Stefan (Bearb.), Der Kreßbronner Kreis, Die Protokolle des Koalitionsausschusses der ersten Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD, (2013) S. 1 – 9 .

⁶⁷³ Vgl. Bange, Oliver (2005a), a.a.O., S. 2.

Handlungsbedarf entstand auch durch das stark steigende Verkehrsaufkommen und die hohen Unfallzahlen auf den Straßen der Bundesrepublik. Ziel der Politik war hier eine neue Verkehrsplanung, die den geänderten Verhältnissen angepasst sein sollte. Auch in der Innen- und Sozialpolitik stand eine Vielzahl von Reformen an; zudem galt der bereits erörterten Wahlrechtsänderung zunächst die höchste Priorität. Die sich wandelnde Gesellschaft forderte mehr Mitbestimmung in den Arbeitsbeziehungen, in der Bildung und insgesamt in der Politik. Auch musste die Bundesrepublik im Spannungsfeld des Kalten Krieges ihre Position in der Außenpolitik finden. Insbesondere in der Ostpolitik musste eine gemeinsame Strategie entworfen werden, die eine Aufnahme intensiverer, gut-nachbarlicher Beziehungen zu einigen Staaten des Warschauer Paktes ermöglichen sollte.

Spätestens ab Mitte 1968 gab es zahlreiche Konflikte und Meinungsverschiedenheiten in der Großen Koalition, wobei auch ein Bruch der Koalition nicht mehr ausgeschlossen wurde. Doch die Pragmatiker in der Großen Koalition, Barzel und Schmidt, hielten das Bündnis zusammen und waren bis zum Schluss die „stabile Achse der Großen Koalition“⁶⁷⁴. Andere zunächst erfolgreiche Tandems, wie Finanzminister Franz Josef Strauß (CSU) und Wirtschaftsminister Karl Schiller (SPD), hörten schon vor Beendigung der Legislaturperiode auf, gut zu kooperieren.⁶⁷⁵ Andererseits ist gerade aus retrospektiver Sicht schwer zu differenzieren, welche öffentlich gezeigten Verhaltensweisen und Presseerklärungen der Protagonisten der Großen Koalition deren tatsächlichen Überzeugungen und Absichten entsprachen oder eher der Ruhigstellung der eigenen Partei bzw. schlicht dem Wahlkampf geschuldet waren. Wie oben erörtert, wurde Kiesinger insbesondere durch Barzel schon auf dem Berliner Parteitag der CDU 1968 heftig dafür kritisiert, dass er nur in den Raum gestellt hatte, sich eine Verlängerung der Großen Koalition, falls erforderlich, vorstellen zu können. Bei genauer Lektüre lässt sich aber etwa auch den Worten von Strauß

674 Pragerl, Peter. „Wer und was die letzte Große Koalition zusammenhielt“. Berliner Zeitung: 2005: 14. November 2005.

675 Vgl. Gespräch mit Franz Josef Strauß in: Der Spiegel Nr. 36/1969. Das Gespräch erschien am 01.09.1969 und somit vor der Bundestagswahl vom 28.09.1969.

kurz vor der Wahl 1969 entnehmen, dass er bei entsprechendem Wahlergebnis eine Große Koalition nicht vollkommen ausgeschlossen hätte.⁶⁷⁶

3.6.2 Wirtschafts- und Finanzpolitik

3.6.2.1 Das Bemühen um Preisstabilität

Mit der Großen Koalition wurde Karl Schiller (SPD) neuer Bundeswirtschaftsminister. Die beginnende Rezession und die global beeinflusste Wirtschaft forderten eine neue Wirtschaftspolitik. Schiller griff in seinem neuen wirtschaftspolitischen Konzept die Ideen des britischen Wirtschaftswissenschaftlers John Maynard Keynes⁶⁷⁷ auf. In diesem Konzept wird antizyklisches Handeln im Falle einer Rezession vorgeschrieben. Die Aufgabe des Staates ist es, die Wirtschaft mit konjunkturfördernden Maßnahmen anzukurbeln. Zu diesen Maßnahmen können beispielsweise Steuersenkungen und öffentliche Aufträge gehören. Das wirtschaftspolitische Konzept wurde „Globalsteuerung der Wirtschaft“ genannt.⁶⁷⁸ Das Konzept weist vier Elemente auf, die für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht wichtig sind:

- Vollbeschäftigung
- Geldwertstabilität
- Wirtschaftswachstum
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Diese vier Elemente werden das „Magische Viereck“ genannt⁶⁷⁹ und gelten als die Instrumente der Konjunktursteuerung. Im Grunde gilt dieses von Schiller initiierte wirtschaftspolitische Konzept zur Bekämpfung einer Rezession noch

676 Vgl. Gespräch mit Franz Josef Strauß; Der Spiegel Nr. 36/1969.

677 Vgl. Wilke, Gerhard (2003): John Maynard Keynes.

678 Vgl. Wilke, G. (2003), a.a.O., S. 126.

679 Vgl. Cezanne, Wolfgang (2005), a.a.O., S. 275 ff.

heute.⁶⁸⁰ Schiller brachte ein „Stabilitätsgesetz“⁶⁸¹ auf den Weg, um wirtschaftliches Wachstum bei gleichzeitiger Stabilität der Wirtschaft zu erreichen. Das Stabilitätsgesetz (§ 1 StabG) legt im Einzelnen fest⁶⁸²:

„Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

Das Stabilitätsgesetz stellte eine echte Neuorientierung innerhalb der Sozialen Marktwirtschaft dar. Die bis dahin angebotsorientierte Marktwirtschaft wurde in eine nachfrageorientierte Marktwirtschaft mit staatlichem Einfluss nach keynesianischem Vorbild transformiert. Grundsätzlich aber sollte weiter gelten, dass der Staat in die Soziale Marktwirtschaft nur dann eingreift, wenn sich rückläufige und somit negative Entwicklungen abzeichnen. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht galt es zu stabilisieren.

Preisstabilität wird erreicht, wenn die Preise im Durchschnitt unverändert bleiben und so auch die Kaufkraft des Geldes konstant bleibt. Preisstabilität schafft Vertrauen in die D-Mark und verschafft der Wirtschaft, aber auch dem Konsumenten Planungssicherheit für Spar- und Investitionsentscheidungen. Das Magische Viereck fordert einen hohen Beschäftigungsstand, jedoch keine Vollbeschäftigung, da diese aus saisonalen⁶⁸³, friktionellen und strukturellen Gründen nicht möglich ist. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht ist gegeben, wenn eine Volkswirtschaft nur so viel Güter, Geld und Dienstleistungen im Ausland

680 Vgl. das „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ vom 04.12.09 (Verabschiedung im Bundestag, die Zustimmung im Bundesrat ist hingegen fraglich). Es ist fraglich, ob dieses Gesetz die Grundsätze nach Keynes berücksichtigt.

681 Das Stabilitätsgesetz „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (StabG) wurde am 8. Juni 1967 vom Bundestag verabschiedet.

682 Vgl. dazu Basseler, Ulrich (2002), a.a.O., S. 441.

683 Saisonale Arbeitslosigkeit: durch Witterungsverhältnisse und jahreszeitlich bedingte Einflüsse (Baugewerbe, Landwirtschaft); friktionelle Arbeitslosigkeit: wenn Arbeitnehmer den Arbeitsplatz wechseln; strukturelle Arbeitslosigkeit: wenn ein Überangebot an bestimmter Arbeitsqualität herrscht.

verkauft wie sie dort einkauft. Ziel ist es, sich nicht zu verschulden und dem Ausland gegenüber unabhängig zu bleiben. Ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht ist also vorhanden, wenn die Leistungsbilanz ausgeglichen ist. Anhand des Bruttoinlandsproduktes (BIP) wird das Wirtschaftswachstum gemessen. Das Wirtschaftswachstum in einer Periode ergibt sich aus dem nominalen Wirtschaftswachstum, wobei die Preissteigerung herausgerechnet werden muss.⁶⁸⁴ Das neue wirtschaftliche Konzept von Schiller nach den Prinzipien von Keynes hatte als Kern der regulierenden Maßnahmen die antizyklische Konjunkturpolitik. In Rezessionsphasen sollten beispielsweise die finanziellen Rücklagen aus Hochkonjunkturphasen eingesetzt werden, um die Kaufkraft zu stärken. Ebenso sollen zuvor einbehaltene Steueranteile aus Lohn-, Einkommens- und Körperschaftssteuern wieder zurückgezahlt werden, um die Konjunktur anzukurbeln.

Auch bei der Entwicklung des „Stabilitätsgesetzes“ war ein informelles Gremium das Instrument, um möglichst schnell Handlungsfähigkeit zu gewährleisten und kurzfristig Beschlüsse zu erreichen. In diesen informellen Gesprächsrunden waren Vertreter der Regierung, von Unternehmen, Gewerkschaften, von der Bundesbank und aus der Wissenschaft versammelt, um zielgerichtet ihr Handeln in der Wirtschafts- und Sozialpolitik abzustimmen und so möglichst schnell die Rezession bekämpfen zu können.

3.6.2.2 Finanzpolitische Maßnahmen

In der Finanzpolitik, die natürlich nicht unabhängig von der Wirtschaftspolitik zu sehen war, konnte die geschickte Moderation der Fraktionsspitzen auch unangenehme Entscheidungen durchsetzen. So wurden Globalkürzungen von Steuerergünstigungen vorgenommen. Zudem wurden massive Investitionen im Bildungs- und Forschungsbereich vorgenommen sowie das Kreditangebot angekurbelt. Auch in der Finanzpolitik wurden in einer „konzertierten Aktion“ Verbände und Interessensgruppen geschickt am politischen Entscheidungsprozess beteiligt und ihnen auf diese Weise eine entsprechende Verantwortung übertra-

⁶⁸⁴ Inzwischen sind die Grenzen des Wachstums erkannt und die Energiekrise sowie die Umweltzerstörung und der Klimawandel nötigen die Ökonomen, den Aspekt des stetigen Wachstums kritisch zu bedenken.

gen.⁶⁸⁵ In der internationalen Finanzwelt kam es im Gefolge der Mairevolte 1968 in Paris⁶⁸⁶ zu einer internationalen Währungskrise, in deren Folge der französische Franc verfiel. In diesem Zusammenhang wurde über eine Aufwertung der Deutschen Mark spekuliert. Die Finanzminister der europäischen Industrieländer verständigten sich auf Maßnahmen, in denen sie den Franc stützten und die Währungsspekulationen beendeten. Der Finanzmarkt beruhigte sich daraufhin wieder.

In der Finanzpolitik ergab sich für die Große Koalition ein großer „Erfolgszwang“, da nötige Finanzverfassungsreformen nur mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden konnten.⁶⁸⁷ Als „Kardinalproblem“ wurde die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern gesehen⁶⁸⁸, woran sich, wie eine jüngst von den Bundesländern Bayern und Hessen eingebrachte Klage gegen den Länderfinanzausgleich zeigt, bis heute im Grunde nichts geändert hat.⁶⁸⁹ Deutlich war bereits zur Zeit der Großen Koalition die stark differierende Entwicklung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern und zwischen den einzelnen Ländern. Die Aufgaben in den Ländern waren aber zumindest ähnlich. So mussten in allen Ländern Gelder für Bildung, Verkehrsplanung und Sozialleistungen aufgebracht werden. Aufgrund des Missverhältnisses kam es immer wieder dazu, dass der Bund aufgrund seiner Finanzstärke Länderaufgaben wie etwa in den Bereichen Innere Sicherheit und Bildungspolitik finanzierte, die nicht in seinen Zuständigkeiten lagen. Dies bedeutete oft, dass eine verfassungsrechtliche „Grauzone“⁶⁹⁰ beschritten und das Verfassungsgericht angerufen wurde.

3.6.2.3 Die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern

685 Vgl. Bange, O. (2005a), a.a.O., S. 2.

686 Studentenunruhen gegen die Regierung und ihre Politik in Frankreich.

687 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 245.

688 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 244.

689 Vgl. Zeit Online vom 25.03.2013 unter <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-03/laenderfinanzausgleich-bayern-hessen> (26.05.2013).

690 <http://www.politik.uni-mainz.de> (Föderalismusreform).

Die finanzielle Einflussnahme des Bundes bedeutete auch ein verfassungsrechtlich bedenkliches Mitregieren des Bundes in den Ländern, das die Eigenständigkeit des jeweiligen Bundeslandes bedrohte. In der Finanzreform stand der „kooperative Föderalismus“⁶⁹¹ im Fokus, was bedeutete, dass die Länder zwar ihre Eigenständigkeit behalten, aber in Finanzangelegenheiten zusammenarbeiten sollten.⁶⁹² Da die Bundesländer, bis heute im Grundsatz unverändert, über unterschiedliche industrielle, städtebauliche und geografische Voraussetzungen sowie unterschiedlich viele Einwohner verfügen, wurde mittels des „Länderfinanzausgleiches“ versucht, die Unterschiede auszugleichen. Dieser Länderfinanzausgleich gehört zum horizontalen Ausgleich. Neben diesem Finanzausgleich stand in den Reformdiskussionen das Thema der Verantwortung im Mittelpunkt. Geklärt werden musste, welche Verantwortlichkeiten der Bund und das jeweilige Land haben. Unter den Verantwortlichkeiten waren aber auch sogenannte „Gemeinschaftsaufgaben“ festzulegen, die vom Bund und vom jeweiligen Land gemeinsam zu tragen sind. Darunter werden beispielsweise die Unterhaltung der Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur oder die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes subsumiert.

Eine Regelung finden diese Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a GG, der neben anderen Bestimmungen durch das Finanzreformgesetz vom 12.05.1969⁶⁹³ als Abschnitt VII in das GG integriert wurden. Die Vorschriften der Art. 91a, b GG zielten auf Klärung des finanziellen Verhältnisses zwischen Bund und Ländern, insbesondere durch Bestimmung des Einflusses, den der Bund durch Zahlungen an die Länder erhalten soll, durch den verfassungsändernden Gesetzgeber⁶⁹⁴ als Antwort auf die Frage, wie die Fonds- und Dotationswirtschaft des Bundes und die sich daraus ergebenden Einflussmöglichkeiten auf die Landes-

691 Die Troeger-Kommission (W. Kohlhammer-Verlag und Deutscher Gemeindeverlag 1966) legte bereits 1964 ein Gutachten vor, welches sich mit den Fragen der Steuerreform, insbesondere mit Neuverteilung der Steuern zwischen Bund und Länder beschäftigt hat. Kurt Georg Kiesinger ernannte in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 den kooperativen Föderalismus zum Leitbild und brachte diese Reform dadurch in Gang (Grass, Rolf (1969), S. 93): Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, DVBL).

692 Vgl. Scheuner, Ulrich (1966), a.a.O., S. 518; ebs. Schubert/Klein (2006), a.a.O. .

693 BGBl I S. 359.

694 Vgl. v. Münch/Kunig/Mager Rn. 1 zu Art 91a.

politik verfassungsrechtlich fundiert und damit anerkannt werden könnten. Ziel der Vorschriften war, die Durchführung gesamtstaatlich relevanter Aufgaben auf dem Wege der Kooperation unter gleichzeitiger Wahrung der Eigenstaatlichkeit der Länder zu gewährleisten. Wegen der erforderlichen Verfassungsänderung war diese Materie nur innerhalb einer Großen Koalition nach koalitionsinterner Einigung, ohne absehbare langwierige Auseinandersetzungen zwischen den großen Parteien, durchzusetzen.

Auch die Große Koalition kannte das Problem, dass in der Diskussion um diese Finanzreform die armen gegen die reichen Bundesländer mit ihren jeweiligen Abgeordneten standen. So kam es, dass innerhalb der SPD wie der Union die Positionen der finanzstarken wie der finanzschwachen Länder vertreten wurden. Nach Eichhorn⁶⁹⁵ vertraten die Kabinetts- und Fraktionsmitglieder der SPD fast durchweg die Position der finanzschwachen Bundesländer und die Politiker in den Ländern die Position der finanzstarken Bundesländer. Dies führte zu Verstimmungen bei den SPD-Ministerpräsidenten, die sich von der Bundestagsfraktion hintergangen fühlten. März⁶⁹⁶ zitierte in seinem Artikel, „die eigene Mannschaft erledige unpopuläre Arbeiten im Maschinenraum, die Mannschaft des Gegenspielers lasse sich auf Deck besonnen“. In diesem Fall⁶⁹⁷ konnte man den Eindruck gewinnen, dass die Fraktionsmitglieder die Regierung vor sich hertrieben.⁶⁹⁸ Barzel und Schmidt konnten im Bereich der Finanzpolitik nicht alleine die Richtung im Bundestag vorgeben. Im Gegenteil, es zeigte sich ein „erheblicher Zeitaufwand allein für die fraktionsinterne Meinungsbildung und Abstimmung“⁶⁹⁹. Der Bundestag verabschiedete die Reform nach zweijährigen Verhandlungen. Die Reform der Finanzen hatte fast eine Zerreißprobe der Großen Koalition zur Folge, da der Bundesrat ein Veto gegen die geplante Finanzreform einlegte. Am 7. Februar 1969 wurde nach der Ablehnung der Bun-

695 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 247.

696 Vgl. März, P. (2007), a.a.O., Kap. 7, S. 4.

697 Vgl. dazu die Kapitel 2.5 und 3.1.

698 Ähnlich die Situation in der großen Koalition von 2005. Vgl. Korte, Karl-Rudolf (2007): Koalition der Willigen. Warum die Bundesregierung ihr Potenzial nicht ausschöpft. In: IP, 13. Jg, H2, S. 90 - 91.

699 Bernhardt/Deter (2009), a.a.O., S. 204.

destagsvorlage durch den Bundesrat der Vermittlungsausschuss angerufen. Aber auch in diesem Ausschuss konnten finanzstarke und finanzschwache Bundesländer keinen Kompromiss finden. Die Situation drohte zu eskalieren, doch es war wiederum dem Verhandlungsgeschick der Fraktionschefs Barzel und Schmidt zu verdanken, dass die Finanzreform⁷⁰⁰ zu einem guten Ende geführt wurde. Die Fraktionsführer schlugen vor, das „Gesetzespaket in drei Einzelgesetze zu zerlegen“, sodass die Finanzreform doch noch auf den Weg gebracht wurde.⁷⁰¹ Begleitet wurde sie von der Häme der Presse. So schrieb der Spiegel, nachdem einer der Entwürfe im März 1970 im Bundestag gescheitert war⁷⁰²:

„So war die Finanzreform – die längst fällige Neuverteilung von Steuereinnahmen und Staatsaufgaben auf Bund, Länder und Gemeinden – schon in monatelangem Gezänk zu einem faulen Kompromiss geraten. Selbst dieser Torso einer Reform, die einst Kiesinger die Kanzler-Reife bestätigen sollte, scheiterte vorletzte Woche, nachdem sie zuvor schon im Bundesrat durchgefallen war, auch im Bundestag; Obstruktion übten außer der FDP-Opposition 72 CDU-Abgeordnete, angeführt von den Bundesministern Kurt Schmücker und Hans Katzer, die das zerpfückte Gesetz für blamabel hielten.“

Als das Gesetz über die Finanzreform am 23.04.1967 in der insgesamt zehnten Sitzung, in der es den Bundestag beschäftigt hatte, schließlich beschlossen wurde, fragte der Spiegel, ob das Gesetzeswerk die Bezeichnung „Reform“ überhaupt noch verdiene.⁷⁰³ Voraufgegangen war eine 17-stündige Besprechung im Kanzleramt, in der es Kiesinger und dieses Mal nicht den Fraktionsspitzen gelungen war, das Kabinett in entscheidenden Fragen, so auch der Fi-

700 Der Länderfinanzausgleich und die Föderalismusreform standen immer wieder auf der Tagesordnung der Regierungen. Da dieses Thema aber noch immer so schwierig war, wurde es bei der nachfolgenden Großen Koalition von 2005 zunächst wieder bei den Koalitionsverhandlungen ausgeklammert (Stüwe, Klaus 2008: Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 16/2008. Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung).

701 Vgl. Knorr, H. (1975), a.a.O., S. 240.

702 Vgl. Der Spiegel Nr. 14/1969.

703 Vgl. Der Spiegel Nr. 18/1969.

nanzreform, zu einer einheitlichen Linie zu bewegen.⁷⁰⁴ Als „Retter der Staatsfinanzen“ ließ sich schließlich aber ein anderer feiern: Franz-Josef Strauß.⁷⁰⁵

3.6.3 Innen- und Sozialpolitik

3.6.3.1 Die soziale Lage in Deutschland Ende der 1960er Jahre

Das Jahrzehnt der 1960er Jahre gilt, wie bereits mehrfach in der vorliegenden Arbeit erörtert, als Umbruchphase in der Geschichte der Bundesrepublik, was insbesondere auch für die Sozialpolitik gilt. Die Sozialpolitik war in den Nachkriegsjahren immer komplexer und teurer geworden. Die sich transformierende Gesellschaft in den 1960er und 1970er Jahren führte unweigerlich zu einer steigenden Komplexität, der sich die Politik stellen musste, indem vermehrt staatliche Infrastrukturleistungen zu schaffen waren. Die Zeit der Großen Koalition von 1966 bis 1969 ist weiter geprägt vom wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel mit daraus resultierenden neuen Anforderungen der Bürger an die Politik, denen sich Politiker stellen mussten. Der Großen Koalition kam aber auch deshalb große Bedeutung zu, da nur sie mit der Koalition der beiden stimmenstärksten Parteien im Bundestag eine Vielzahl von Gesetzen relativ schnell verabschieden konnte. Dies war natürlich nur möglich, wenn beide Regierungsparteien gut und effektiv miteinander arbeiten konnten. Hierfür sind auch hier die Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt, die „Koalitions-Brothers“⁷⁰⁶, die Garanten gewesen, die die Sache der Koalition zumindest für die Dauer dieser Koalition vor ihre persönlichen Karrierepläne stellten.

Die Innen- und Sozialpolitik wurde durch Studentenunruhen, Notstandsgesetzgebung, Mitbestimmung, Kohlekrise und Wahlerfolge der NPD und die anwachsende Stärke der APO herausgefordert. Schon seit dem ersten Halbjahr 1966 ließen einige Krisentendenzen die Unzufriedenheit in der Bevölkerung wachsen. Die Wachstumsbedingungen der Nachkriegszeit neigten sich dem Ende zu. Bereits 1963 sprach Bundeskanzler Erhard vom Ende der Nachkriegszeit.

704 Vgl. Der Spiegel Nr. 18/1969.

705 Vgl. ebd.

706 Vgl. Der Spiegel Nr. 14/1969.

Wohlstand stellte sich nach und nach in fast allen Schichten der Gesellschaft ein und begann selbstverständlich zu werden. Diesen individuellen Wohlstand hieß es nun zu sichern. Ökonomische Probleme und Missstände gefährdeten die wirtschaftliche Entwicklung. Arbeitskräfte mussten zeitnah um- und eingesetzt werden. Das fehlende Wachstum führte zu knapperen Kapitalinvestitionen und somit zu weiteren, fehlenden Erweiterungsinvestitionen. Der Abwärtstrend der Wirtschaft verschärfte sich, die Angst vor Steuererhöhungen und hohen Kreditzinsen ließ die Binnenwirtschaft schrumpfen. Somit wurde die Produktion für den Binnenmarkt verringert, die Bergbaukrise entstand zusätzlich und die Arbeitslosenzahl stieg. Diese Stagnation der Wirtschaft und die daraus resultierenden, für den Einzelnen spürbaren Auswirkungen lösten eine politische Krise aus, die Erhard nicht mehr beherrschte; das Vertrauen in die Regierungskoalition der Union mit der FDP sank rapide. Auch in der Union wuchs die Überzeugung, dass eine Große Koalition erforderlich sein könnte, um Auswege aus der schwierigen wirtschaftlichen Situation zu finden.

3.6.3.2 Sozialpolitische Maßnahmen der Großen Koalition

Die Große Koalition 1966 – 1969 war unter dem Einfluss der ersten spürbaren Rezession zur Haushaltskonsolidierung gezwungen.⁷⁰⁷ Große sozialpolitische Gegensätze standen nicht im Fokus der parlamentarischen Diskussion. Zur sozialpolitischen Agenda der Regierung gehörten etwa die Aufhebung der sozialrechtlichen Unterschiede zwischen Angestellten und Arbeitern sowie die Schaffung eines Finanzierungsverbundes zwischen den Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten. Aber auch das Lohnfortzahlungsgesetz stellte eine bedeutende arbeitsrechtliche Gleichstellung von Angestellten und Arbeitern im Krankheitsfall dar.⁷⁰⁸ Mit Beginn der Großen Koalition wurde die Sozialpolitik von der isolierten Arbeitersozialversicherung abgelöst und orientierte sich stattdessen an den erwerbsbezogenen Sozialversicherungssystemen durch Erweiterung auf weitere soziale Gruppen und Lebenslagen. Vorausschauende Ar-

⁷⁰⁷ Zu diesem Kontext konstatierte Rainer Barzel: "Was war, wirkt nach - auch das wird nachwirken, was wir jetzt tun oder unterlassen!" und unterstrich damit die Bedeutung der Legislaturperiode der Großen Koalition. In: Rainer Barzel. In: Was war, wirkt nach. Wohin geht's mit Deutschland? München 2005, S. 127.

⁷⁰⁸ Vgl. Hockerts, Hans Günter (2006), a.a.O., Bd. 5.

beitsmarktpolitik und eine Neuauflage der Sozialen Marktwirtschaft⁷⁰⁹ vermittelten einen fortschrittlichen Anstrich der Politik der Großen Koalition. Franz Josef Strauß unterstützte die Innen-, Sozial- und Wirtschaftspolitik, indem er als Finanzminister die bis dahin übertriebene Sparsamkeit aufgab und eine dosierte Staatsverschuldung akzeptierte, um die Konjunktur anzukurbeln.⁷¹⁰ Unter dem Vorsitz von Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller trat in einer „konzertierten Aktion“ ein neues informelles Gremium zusammen, von dem eine ökonomisch-soziale Gesamtsteuerung ausgehen sollte.⁷¹¹ Dieser Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und der Sozialpolitik wurde von den Politikern der Großen Koalition deutlich erkannt und verfolgt. In dieser „konzertierten Aktion“ arbeiteten nicht nur Politiker an der Lösung der sozialen und wirtschaftlichen Fragen der Bundesrepublik, sondern auch Vertreter aus unterschiedlichen Institutionen und den Gewerkschaften mit.⁷¹² Diese Form der Zusammenarbeit und diese Kombination des Austausches stellte in der Innen- und Sozialpolitik eine neue, fast revolutionäre Entwicklung dar, die als Reflex auf die geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu verstehen war.

Zu den Leitideen, die sich ab 1966 entwickelten, war die sozialpolitische Leitvorstellung der „Humanisierung des Arbeitslebens“ mit Sicherheit die nachhaltigste Vorstellung, die in die politische Diskussion Einzug hielt. Ein alter Schwerpunkt der Sozialpolitik sollte weiterverfolgt werden: die Wohlfahrtsstaatlichkeit. Im Gegensatz zu der These von Manfred Görtemaker⁷¹³, der im Zeitraum 1966 bis 1972 gar eine „Umgründung“ der Republik sah, zeigt diese Arbeit eher eine stetige Fortentwicklung der politischen Leitideen, die ihre Umsetzung auf den einzelnen politischen Feldern erfuhr. Deren Beginn ist deutlich auf die Zeit bald nach Beginn der Großen Koalition zu datieren, sie fand ihre Fortführung in der

709 Durch den Wirtschaftsminister Schiller (antizyklische Konjunkturpolitik), vgl. 2.4.1.

710 Vgl. Wolfrum, Edgar (2006), a.a.O., Nr. 9.

711 Vgl. März, P. (2007), a.a.O., Kap. 9.

712 Fritz Berg (BOI = Bundesverband der Deutschen Industrie), Ludwig Rosenberg (DGB = Deutscher Gewerkschaftsbund), Ernst Schneider (DIHT = Deutscher Industrie und Handelstag), Ralf Späthen (DAG = Deutsche Angestellten Gewerkschaft; heute: VERDI = Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft).

713 Vgl. Görtemaker, Manfred (2004): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart. Fischer Verlag.

folgenden kleinen Koalition von SPD und FDP.⁷¹⁴ Im Gegensatz zur oft positiven Bewertung der Entwicklung der Sozialpolitik ab 1969⁷¹⁵ zieht Helmut Schmidt ein eher nüchternes bis kritisches Resümee⁷¹⁶ und konstatiert eine „Vernachlässigung der Sozialpolitik zu Gunsten von Finanz- und Wirtschaftspolitik“.

Trotz der wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzung, die sich aufgrund der wirtschaftlichen Stagnation ergab, sind dennoch nach Helmut Schmidts retrospektiver Beurteilung „drei bemerkenswerte gesetzgeberische Durchbrüche“ gelungen⁷¹⁷:

- die Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfalle
- das Arbeitsförderungsgesetz und der
- Finanzausgleich zwischen den Arbeiter- und der Angestelltenrentenversicherung

Allerdings müssen die Erhöhung der Beitragssätze zur Rentenversicherung, die Ergänzungsabgabe auf höhere Einkommen und die Mehrwertsteuererhöhung von 1968 als Verschlechterungen für die Bevölkerung gesehen werden. Diese gegensätzliche Gesetzgebung wird verständlich, wenn die unterschiedlichen Ausgangspositionen und Grundhaltungen der Koalitionspartner Union und SPD bedacht werden. Die versicherungstechnisch und politisch bedeutsamste Reform war der Finanzausgleich zwischen der Arbeiterrentenversicherung und der Rentenversicherung der Angestellten; nach Schmidts retrospektiver Beurteilung ein zunächst ökonomisch begründetes Gesetz, welches im Ergebnis aber sozialpolitisch ein Umverteilungsprojekt bedeutete und bisherige Privilegien anging.⁷¹⁸ Die Privilegien der Angestellten wurden auch im Rahmen der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall beschnitten. Arbeiter und Angestellte wurden mit einer sechswöchigen Lohnfortzahlung gleichgestellt. Mit dieser Reform

714 Vgl. Hockerts, H. G. (2006), a.a.O., Bd. 5.

715 Vgl. Hockerts, H. G. a. a. O.

716 Vgl. Schmidt, M. G. (2005), a.a.O., S. 88.

717 Vgl. ebd.

718 Vgl. Schmidt, M. G. (2005), a.a.O., S. 89.

wurden drohende Metallarbeiterstreiks in Schleswig-Holstein abgewendet. Zu fragen ist, wieso solche sozialpolitischen Veränderungen möglich waren. Nachdem die FDP nicht mehr in der Regierung mit der Union vertreten war, veränderte sich das Kräfteverhältnis und die Angestellten hatten keinen besonderen Fürsprecher mehr in der Regierung. Außerdem musste die Union die SPD in der Großen Koalition noch für so wichtige und grundsätzliche Reformen wie die Notstandsgesetzgebung und die Reform des Wahlrechts gewinnen. Daher ist zu konstatieren, dass im Sinne der Kompromisslösungen und durch die Beteiligung der SPD in der Regierung von 1966 bis 1969 dennoch einige bemerkenswerte sozialpolitische Veränderungen vollzogen wurden. Die Sozialleistungen⁷¹⁹, die bereits seit Bestehen der Bundesrepublik sukzessive eingeführt worden waren, konnten in der Großen Koalition trotz Stagnation der Wirtschaft weiter gesteigert werden. Mit dem Sozialstaat als Wohlfahrtsstaat stiegen die Komplexitätsansprüche, den Problemen der modernen Gesellschaft gerecht zu werden. Zunehmend waren staatliche Infrastrukturmaßnahmen gefordert, die das Leben in der Arbeitswelt und in der Ausbildung regeln und reformieren sollten. Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel beeinflusste die Sozialpolitik in der Legislaturperiode von 1966 bis 1969 wie keine andere Periode in der jüngeren Geschichte Deutschlands. Hinzu kam die Konstellation der Großen Koalition, in der die beiden großen Parteien mit absoluter Stimmenmehrheit Gesetze auf den Weg bringen konnten, ohne durch Auseinandersetzungen mit einer gleichgroßen Partei als vergleichbarem Gegner behindert zu werden.

Große Arbeitsfelder der Sozialpolitik der Großen Koalition waren somit die Reform der Rentenversicherung⁷²⁰, das Maschinenschutzgesetz⁷²¹, der Mutter-

719 Zu diesen Sozialleistungen der 50er Jahre gehörten die Neuerungen des Bundessozialhilfegesetzes, die Kopplung der Alters- und Invalidenrenten an die Entwicklung der Löhne und Gehälter und die Einführung von Mietbeihilfen (vgl. Wipperling, Adriana 2004: Sozialstaat im Wandel der Zeiten. Kap.4.3. <http://www.sandozean.de>).

720 Neuntes Rentenanpassungsgesetz 28.12.1966 (vgl. <http://www.juris.de> . Das Ziel der Rentenreform war, dass alle Rentner an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben sollten und dass der Lebensstandard für langjährige Beitragszahler gewährleistet werden soll. (Quelle: Deutsches Institut für Altersvorsorge; <http://www.dia-vorsorge.de>).

721 Vgl. Der Spiegel 44/1966: Sinn des Gesetzes war die Arbeitssicherheit an Maschinen (z. B.: an Kreissägen, hydraulischen Pressen u. a.).

schutz⁷²² sowie die öffentliche Fürsorge und die Sozialhilfe⁷²³, die Arbeitslosenhilfe und die Ausbildungsförderung, das Arbeitsförderungsgesetz und das Berufsbildungsgesetz, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie die steuerlichen Maßnahmen auf dem Feld der Sozialpolitik⁷²⁴.

3.7 Verkehrspolitik – der Leber-Plan

3.7.1 Die Verkehrsinfrastruktur im Deutschland der 1960er Jahre

Ende der 1960er Jahre verschärfte sich die Stadt-Umland-Problematik. Die Anzahl der Pendler stieg, der Wohnraum auf dem Land wurde knapp und ein Bauboom erfolgte, in den Städten entwickelten sich Einkaufszentren ohne Wohnumfeld und die Altstädte spiegelten teils noch die Folgen des Krieges, ästhetisch meist wenig ansprechende Aufbaumaßnahmen der unmittelbaren Nachkriegsjahre, in denen nun möglichst rasch Lücken geschlossen werden sollten und mussten. Diese Probleme mussten regional gelöst werden. Das Instrument der regionalen Raumordnungsplanung wurde geschaffen, um die Ist-Situation mit Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen ohne Industrie darzustellen und in eine regionale Neuorganisation überzuführen. Meist blieb es bei einer kartografischen Erfassung, ohne eine Realisierungsschiene mit zu formulieren. Auch der wachsende Pendlerfluss und die Erhöhung der Gütertransporte wiesen auf ein besonders dringliches Reformfeld hin, eine zukunftsorientierte Verkehrspolitik.

Der Verkehr auf der Straße nahm in den 60er Jahren erheblich zu. Der Güterverkehr wurde von der Schiene auf die Straße verlegt. Dennoch nahm auch der Gütertransport auf der Schiene zu. Unrentable Eisenbahnstrecken wurden stillgelegt. Bis 1968 wurde das Straßennetz um 1530 km erweitert, dennoch blieb es bei dem starken Verkehrsaufkommen. Die Autobahnen wurden um 350 km

722 18. April 1968 (BGBl. I S. 315) Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter: Für alle schwangeren Frauen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen oder als Beschäftigte in Heimarbeit am Stück mitarbeiten, gilt das Mutterschutzgesetz (MuSchG). Das Gesetz regelt Mutterschutzfristen, Kündigungsfristen, Arbeitsplatzgestaltung und Mutterschaftsgeld.

723 Zu den Sozialleistungen gehören z.B. die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, das Arbeitsförderungsgesetz, die Einführung des BAföG und die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte von Arbeitnehmern (dazu mehr im Kapitel 2.3.2).

724 Vgl. Schmoeckel/Kaiser (1991), a.a.O., S. 292 ff.

erweitert. Um den Güterfernverkehr wieder verstärkt auf die Schiene zu verlegen, verabschiedete der Bundestag am 27. November 1967 das Beförderungssteuergesetz, welches den Güterverkehr mit einem Pfennig je Tonne und Kilometer belegte.⁷²⁵ Dieses Beförderungssteuergesetz war der Schwerpunkt des als Leber-Plan - benannt nach dem Bundesverkehrsminister Georg Leber (SPD) - bekannt gewordenen verkehrspolitischen Regelungsvorhabens.

3.7.2 Der Leber-Plan

Diese erste Verkehrsplanung zielte darauf, die Straßen zu entlasten und das Bundesbahn-Defizit zu mildern.⁷²⁶ Im Zentrum des verkehrspolitischen Programms standen die Reorganisation, Konzentration und Rationalisierung der Deutschen Bundesbahn. Diese Ziele sollten erreicht werden, indem durch verkehrlenkende Maßnahmen eine optimierte Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern, wie Lastkraftwagen, Bahn und Binnenschifffahrt, bewirkt werden sollte. Die Bahn litt zu dieser Zeit unter einer chronischen Unterfinanzierung. Außerdem wurden Güterzüge subventioniert, die nicht genutzt wurden; Lastwagen verstopften parallel dazu die Autobahnen. Der Leber-Plan war der gravierendste Modernisierungs- und Reformplan auf dem Themenfeld Verkehr seit dem Zweiten Weltkrieg. Georg Leber⁷²⁷ schätzte selbst die Akzeptanz für seinen Gesetzentwurf mit 80 % ein. „Die grundsätzliche Kritik richtete sich vor allem gegen die geplante Höhe der Beförderungssteuer.“⁷²⁸ Der Gesetzentwurf stieß auf erheblichen Gegenwind aus den Reihen der CDU/CSU und seitens der Spediteure.⁷²⁹ Es wurde ein massiver Propagandafeldzug gegen den Leber-Plan aufgeboten, sodass der Bundesverkehrsminister seinerseits wiederum ge-

725 Vgl. Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972, BT, V/2494.

726 Vgl. Die Zeit vom 10.05.1968 Nr. 19 bzgl. Leber-Plan.

727 Jahresbericht der Bundesregierung 1968. S.328, ebenso: Der Spiegel vom 2.10.1967, S. 64.

728 Je nach LKW-Typ musste für jeden gefahrenen Kilometer eine bestimmte Summe bezahlt werden. (1 - 5 Pfennig/km; vgl. Eichhorn (2009), S. 222.

729 Müller-Hermann, Ernst, gelernter Speditionskaufmann und Verkehrsexperte der Unionsfraktion, wurde trotz Großer Koalition zum Gegenspieler von Georg Leber (SPD).

zwungen war zu drohen, nämlich damit, Speditionslizenzen aufzuheben, so dass jeder das Recht erhalten würde, eine Spedition zu eröffnen.⁷³⁰

Die Gründe dafür, dass der Leber-Plan so heftige Diskussionen hervorrief, lagen schon darin, dass die Verkehrspolitik in den Jahren vor der Großen Koalition nicht im Fokus der politischen Diskussion gestanden hatte.⁷³¹ Auch in den ersten Koalitionsabsprachen sowie in der Regierungserklärung Kiesingers war die Verkehrsplanung kein Thema. Die Gegenwehr des Koalitionspartners wurde von der SPD so eingeschätzt, dass es eine reine Taktik gewesen sei, den Leber-Plan solange zu verzögern, bis die Entscheidung ins Wahljahr fallen würde, wobei die Diskussion darüber sich negativ für die SPD auswirken könnte. Die SPD⁷³² sprach sich für rasche Koalitionsgespräche aus, um zu einem Kompromiss zu kommen. Kiesinger tat hingegen nichts, „um die Kompromissfindung voranzutreiben“⁷³³. Weder unterstützte er den Alternativvorschlag aus seinen Reihen noch unterstützte er Verkehrsminister Leber. Letztendlich war es Barzel, „der Leber zu einem Gespräch in seine Fraktion einlud, um die steckengebliebene Kompromissfindung wieder in Gang zu setzen“⁷³⁴.

3.7.3 Die Durchsetzung des Leber-Plans in der Großen Koalition

Barzel musste sich mit der Behauptung auseinandersetzen, dass außenstehende Faktoren wie Wirtschaftsinteressen das heftige Veto der Union verursachten. Zwar wehrte sich Barzel⁷³⁵ gegen die Behauptung, die Fuhrunternehmerlobby hätte Einfluss auf die Union genommen, andererseits konnte er diesen Interessenkonflikt nicht ganz entschärfen. Verbal schlug Barzel zurück, indem er den von Georg Leber geprägten Schlachtruf „Die Brummer von der Straße“ als populistisch diffamierte.⁷³⁶ In der Bevölkerung kam dieser Spruch von Leber je-

730 Vgl. Der Spiegel 8/1968: Leber-Plan in der Tasche.

731 Vgl. ebd. Der Spiegel Nr. 8/1968.

732 Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-Arbeitsgruppe für Verkehr am 15.12.1967, AdsD, SPD-BTE, 5. WP/470.

733 Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 233.

734 Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 233.

735 Barzel, R. an Kiesinger, K. G. am 5.12.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002.

736 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 224.

doch gut an; eine Infas-Umfrage zeigte eine Zustimmung von 54 %.⁷³⁷ Selbst Kiesinger sprach sich gegen alternative Programme aus der Union aus, weil er befürchtete, dass diese Alternativvorschläge in der Bevölkerung nicht positiv aufgenommen werden könnten.⁷³⁸ Dennoch wurden vom Unionsabgeordneten Ernst Müller-Hermann Alternativvorschläge unterbreitet, die eine gestaffelte Straßenbenutzungsgebühr, Lizenzen für den Werkfernverkehr und eine Vorverlegung des Wochenendfahrverbot für Lkw vorsahen, insgesamt weit weniger dirigistisch konzipiert waren und im Arbeitskreis der Union Zustimmung fanden.⁷³⁹ Ernst Müller-Hermann aus Bremen, schon 1957 – 1965 stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr, Post- und Fernmeldewesen, 1965 – 1969 des Verkehrsausschusses und 1967 – 1969 auch stellvertretender Fraktionsvorsitzender, war Verkehrsexperte der CDU und profilierte sich innerhalb der Großen Koalition als erklärter Widersacher des Verkehrsministers der SPD, Georg Leber. Schlagzeilen hatte Müller-Hermann schon 1966 noch zur Zeit der Regierung Erhard gemacht, als er die Finanzierung des Straßenbaus durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer vorgeschlagen hatte, was vom Verkehrsexperten des damaligen Koalitionspartners FDP als „unmoralisch“ und von der SPD durch Holger Börner als „indiskutabel“ zurückgewiesen worden war.⁷⁴⁰

Kiesinger warnte davor, einen „Gegen-Leber-Plan“ zu entwickeln.⁷⁴¹ Dennoch stimmte der CDU/CSU-Fraktionsvorstand den Alternativvorschlägen zu. Barzel⁷⁴² äußerte starke Bedenken, da ein eigener Fraktionsantrag gegen den Vorschlag der Regierung zu einem Zerwürfnis innerhalb der Regierungskoalition führen könnte. Der Alternativvorschlag erscheint im Nachhinein eher als eine Retourkutsche, da die CDU/CSU-Fraktion nicht in die ersten Beratungen des Leber-Plans eingebunden war. Im Grunde hatte Barzel das Verkehrsthema unterschätzt und damit zugelassen, dass sich der SPD-Mann Leber profilieren

737 Vgl. Der Spiegel Nr. 21/1968.

738 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 225.

739 Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK 111 am 16.01.1968.

740 Vgl. Der Spiegel Nr. 11/1966.

741 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 233.

742 In der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 20.01.1968, s. Protokoll S. 25, 27 und 30.

konnte. Eichhorn beschreibt das Verhalten von Bundeskanzler Kiesinger in dieser schwierigen Lage als „undurchsichtig“, da er sich einerseits gut mit Leber verstand, ihn aber gegenüber der eigenen Fraktion nicht unterstützte. „Trotz dieser positiven Grundeinstellung ließ der Regierungschef seinem Verkehrsminister nicht die Unterstützung zukommen, die dieser bei der Umsetzung seines Programms benötigt hätte.“⁷⁴³ Die sonst so offenkundige Kompromissfindungskraft Kiesingers war in dieser Sache nicht gegeben. Das Grundproblem war bei Kiesinger vermutlich, dass er sich politisch nicht festlegen konnte oder wollte. Andererseits wollte er die Gespräche vorantreiben und äußerte dies auch im Kreißbronner Kreis⁷⁴⁴; doch im eigenen Kabinett und in seiner Fraktion nutzte er seine Autorität als Kanzler nicht, um die Kompromissfindung zu voranzutreiben.

Womöglich suchte der Kanzler gar ein Diskussionsthema, um den Koalitionspartner schlecht aussehen zu lassen. Mit Karl Schiller im Wirtschaftsministerium und Georg Leber im Verkehrsministerium gehörten zwei erfolgreiche und in der Öffentlichkeit anerkannte Politiker der SPD an und leisteten in der Regierung gute Arbeit. Andererseits hatte Kiesinger noch einige schwierige Gesetzesänderungen durchzusetzen, für die er die Stimmen der SPD benötigte. Hierzu gehörten die Notstandsgesetzgebung und die Wahlrechtsreform, wobei, wie schon dargelegt, die SPD jeweils eher kritisch eingestellt war. Nachdem im Kreißbronner Kreis mehrmals über den Leber-Plan gesprochen worden war, unterbreitete Barzel seiner CDU/CSU-Fraktion einen Kompromissvorschlag, der jedoch als „inakzeptabel“ bezeichnet wurde.⁷⁴⁵ Aus Barzels Sicht mag die Vermittlung zwischen der Koalitionslinie und der ablehnenden Haltung der Unionsfraktion in diesem Fall besonders schwierig gewesen sein, da die Gegner von seinem Stellvertreter im Fraktionsvorsitz angeführt wurden.

Nach mehreren Schlichtungsgesprächen wurde endlich als Kompromisslinie gefunden, „das System der Beförderungssteuer durch ein System von Straßenbenutzungsgebühren“ abzulösen. Außerdem sollte der Verkehrsminister jährlich

743 Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 232.

744 Kiesinger an Barzel, 11.06.1968, BArch, NL Barzel, N 1371/7273.

745 Barzel an Kiesinger, 20.06.1968, ADep, NL Kiesinger, 01-226-002.

250 Mio. DM⁷⁴⁶ erhalten, um den Güterverkehr von der Straße wieder auf die Schiene zu bringen.⁷⁴⁷ Insgesamt muss festgehalten werden, dass Leber an seinem Vorschlag deutliche Abstriche hinnehmen musste, er weder von seiner eigenen Partei noch von Kiesinger hinreichend unterstützt wurde und auch Barzel in der Fraktion zunächst eine Niederlage hinnehmen musste. Die CDU/CSU wollte jedoch verhindern, dass auch diese Reformpläne⁷⁴⁸ ausschließlich der SPD zugeschrieben würden, und stemmte sich deshalb den populären Plänen des Verkehrsministers so vehement entgegen.⁷⁴⁹ Nicht vergessen werden darf in diesem Zusammenhang, dass die Bundestagswahl bereits im Folgejahr anstand, sodass die Diskussion um den Leber-Plan und dessen Schicksal symptomatisch für die Konflikte zwischen Politik und Parteiinteressen in einer Großen Koalition angesehen werden können.

746 Deutsche Mark.

747 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 236.

748 Ähnlich wie bei den Wirtschaftsreformen von Karl Schiller (SPD).

749 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 236.

3.8 Sicherheits-, Deutschland- und Außenpolitik

3.8.1 Sicherheitspolitische Schwerpunkte der Großen Koalition

Mehr als 20 Jahre nach Kriegsende rückte die Diskussion um die Vergangenheit und die Nazi-Verbrechen endlich in den Fokus, was etwa durch Beate Klarsfelds „Ohrfeige“ gegen Kiesinger verdeutlicht wird, mit der sie ihren Unmut darüber ausdrücken wollte, dass Kiesinger trotz NSDAP-Vergangenheit deutscher Bundeskanzler werden konnte.⁷⁵⁰ Besonders durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel wurde dieses Thema unausweichlich zum Gegenstand politischer Diskussionen, da weite Teile der israelischen Gesellschaft in Deutschland noch immer einen Staat von Mördern sahen und an eine Wandlung der deutschen Gesellschaft nicht glauben wollten. Im Bundestag wurde mehrere Tage darüber diskutiert, ob die vor 20 Jahren verübten Nazi-Verbrechen wie Mord und Völkermord und die Untaten der noch unentdeckten Täter verjährt sein sollen⁷⁵¹, was nach geltendem Recht der Fall gewesen, aber etwa in Israel oder in anderen Staaten, die Opfer des Nationalsozialismus zu beklagen hatten, kaum vermittelbar gewesen wäre. Die Überzeugung setzte sich schließlich durch, dass die Täter weiterhin verfolgt werden müssen. Zunächst wurde die Verjährungszeit ab dem 1. Januar 1950 festgelegt, da die deutsche Gerichtsbarkeit nach dem Krieg erst 1950 wieder arbeitsfähig war. 1969 beschloss der Bundestag nach leidenschaftlicher Debatte die Verjährung für Kapitalverbrechen, zu denen Mord und Völkermord zählten, ganz aufzuheben.⁷⁵²

Im Zuge der Diskussionen über die Bewaffnung der Bundeswehr war auch die Verbreitung von Atomwaffen ein kontrovers diskutiertes Thema. Im Atomwaffensperrvertrag von 1968 ist das wichtigste internationale Vertragswerk zur Kontrolle von Nuklearwaffen zu sehen. Offiziell heißt das Abkommen Vertrag zur

750 Vgl. dazu Der Spiegel, Nr. 46/1968. Klarsfeld soll für die Ohrfeige von der SED DM 2000 erhalten haben; 2012 trat sie als Kandidatin der Partei Die Linke als Kandidatin für die Bundespräsidentschaft an; vgl. dazu Spiegel Online vom 07.03.2012 unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angeblicher-sed-dank-klarsfeld-soll-2000-mark-fuer-kiesinger-ohr-feige-erhalten-haben-a-819994.html> (18.05.2013).

751 Vgl. ausführlich Marx, Stefan (2010), a.a.O.

752 Vgl. Deutscher Bundestag. Eckdaten der Parlamentsarbeit.; <http://www.webarchiv.bundestag.de>.

Nichtverbreitung von Atomwaffen.⁷⁵³ Dieser Vertrag wurde 1968 geschlossen und trat 1970 in Kraft. In Artikel 3 des Vertrages wurde festgehalten, dass die Internationale Atomenergiebehörde überprüfen soll, dass kein Nichtkernwaffenstaat spaltbares Material zum Bau von Kernwaffen erhalten darf. Die Diskussionen und Entscheidungen zum Atomwaffenvertrag waren ein Beitrag zur Abrüstung, auch wenn einige Staaten weiterhin im Besitz von Atomwaffen waren und sind. Wie oben erörtert, wandte sich insbesondere Strauß gegen den Vertrag, da er befürchtete, dass dieser auch die zivile Nutzung der Kernenergie durch Deutschland verhindern würde. Der CSU-Vorsitzende hatte ihn als Super-Versailles von kosmischer Dimension apostrophiert.

3.8.2 Die Deutschlandpolitik der Großen Koalition

Die Große Koalition von 1966 bis 1969 favorisierte wie bisher den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik, ungeachtet der Existenz der DDR. Außenminister Willy Brandt war um eine neue Offenheit gegenüber den östlichen Nachbarn bemüht und eröffnete eine neue Kommunikation mit ihnen. Brandt brach die Hallstein-Doktrin, indem er diplomatische Beziehungen zu Rumänien und Jugoslawien aufnahm. Nach der Hallstein-Doktrin⁷⁵⁴ sollte die Bundesrepublik die diplomatischen Beziehungen zu den Staaten abbrechen, die die DDR anerkannt hatten. Diese neue Ost-Offenheit und die Bereitschaft der Großen Koalition, insbesondere seitens Brandt, aber auch Kiesinger, ermöglichten die ersten Briefwechsel mit dem DDR-Ministerpräsidenten Stoph. Bisher war es so, dass die Bundesregierung Korrespondenzen von Regierungen, die es aus westdeutscher Sicht gar nicht gab, offiziell nicht annahm.

Die Große Koalition bereitete so für die sozial-liberale Koalition ab 1969 den Boden, um erste pragmatische Schritte für eine neue Ostpolitik zu finden und zu gehen. Rückschauend kann daher die Große Koalition als Wegbereiterin betrachtet werden, die der Bundesrepublik eine neue Ostpolitik ermöglicht hat. Die Große Koalition tolerierte behutsam einen Bruch mit alten politischen Vorstel-

753 Non-Proliferation Treaty = NPT.

754 Benannt nach dem ehemaligen Staatssekretär im Auswärtigen Amt (1951 - 1958) Walter Hallstein (CDU).

lungen, symbolisiert durch Hallstein-Doktrin, Nichtanerkennung der DDR und Nichtanerkennung der Oder-Neiße-Linie und ebnete so der späteren Ostpolitik den Weg. Das Verdienst der Großen Koalition war insofern die Aufweichung erstarrter Konfrontationsmuster, mit denen keine positiven Entwicklungen mehr zu erreichen waren. Auch in diesem Themenbereich bewiesen die Große Koalition und ihre Akteure, dass sie fähig waren, neue Wege zu gehen, allerdings nicht ohne parteitaktisches Kalkül. Die SPD stellte sich als Partei dar, die alleine die Ostpolitik weiterentwickeln wollte, während die Union der konservative und vor allem hemmende Teil der Großen Koalition sein sollte. Gassert urteilt daher zu Recht: „Durch Offenlegung koalitionsinternen Dissenses wurde die Führungsfähigkeit des amtierenden Kanzlers in Zweifel gezogen und das eigene Profil geschärft.“⁷⁵⁵

Ein Satz aus der Regierungserklärung von Kiesinger wurde zum Leitsatz in der Außenpolitik der Großen Koalition: „Wir wollen entkrampfen und nicht verhärten, Gräben überwinden und nicht vertiefen.“⁷⁵⁶ Damit war die Entspannungspolitik gegenüber den Ostblockstaaten, aber auch gegenüber der DDR eingeleitet, auch wenn Kiesinger die Bezeichnung DDR in der Regierungserklärung vermieden hatte. Nachdem frühere Rechtsstandpunkte keine Klärungen gebracht und eher nur die Situation verhärtet hatten, wurde nun ein Wechsel in der Zielsetzung vorgenommen, der wesentlich und wegweisend für die zukünftige Ostpolitik war. Entspannung, Kommunikation, Aussöhnung und das Angebot einer Gewaltverzichtserklärung⁷⁵⁷ standen nun im Vordergrund der deutschen Politik, zumindest was die verbalen Signale gegenüber den Staaten des Warschauer Pakts und insbesondere der DDR betraf und auch das „Angebot einer Gewaltverzichtserklärung“ enthielt. Realpolitisch verhielt sich die Große Koalition jedoch zunächst ungeschickt, da sie mit Rumänien diplomatische Beziehungen aufnahm. Die Reaktion des Warschauer Pakts war die „Ulbricht-Doktrin“ aus dem Februar 1967, nach der ohne eine Anerkennung der DDR keine Normalisierung des Verhältnisses anderer Staaten des Ostblocks zur Bundesrepublik

⁷⁵⁵ Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 593.

⁷⁵⁶ Kiesinger, Kurt Georg (1969), Verantwortung für die Einheit der Nation und des Vaterlandes, S. 218.

⁷⁵⁷ Vgl. Schmid, Harald (2006), a.a.O., S. 12.

erfolgen könne.⁷⁵⁸ Die Hallstein-Doktrin wurde unter der Regierung Brandt/Scheel noch 1969 ad acta gelegt.

Die Beziehungen zu Moskau waren insgesamt problematisch, was beispielsweise am Atomwaffensperrvertrag⁷⁵⁹ und der deutschen Kritik an der Niederschlagung des Prager Frühlings durch die Sowjetunion und andere Staaten des Ostblocks lag.⁷⁶⁰ Spätestens die sowjetische Intervention in der Tschechoslowakei hatte gezeigt, dass eine Annäherung an die DDR die Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion voraussetzte und diese auch einen Sonderweg der DDR nicht dulden würde.⁷⁶¹ Die neuen Akzente zeigten sich auch im Umgang mit dem 17. Juni⁷⁶², einem Feiertag, an dem des Aufstands 1953 in der DDR gedacht wurde. Die Große Koalition schlug vor, den 17. Juni als staatlichen und arbeitsfreien Feiertag zu streichen, wenngleich das ursprünglich eine Forderung der FDP gewesen war.⁷⁶³ Allerdings gab es von Seiten der Gewerkschaften und aus den Unionsparteien zu starken Widerstand, sodass dieses Vorhaben zunächst nicht realisiert wurde. Begründet wurde dieser Vorstoß damit, dass dieser Feiertag kontraproduktiv zur neuen Ostpolitik stehe. Im Vordergrund sollten Entkrampfung und Entspannung stehen und nicht die immer wieder auflebende Erinnerung an Konfrontation. Zwar blieb zuerst der Gedenktag 17. Juni bestehen, er wurde aber aufgrund der Diskussionen anders gestaltet. So fanden kein Staatsakt und keine offizielle Gedenkstunde im Bundestag mehr statt, sondern die Gründung der Bundesrepublik stand im Mittelpunkt. Bundeskanzler Kiesin-

758 Vgl. Schmid, Harald (2006), a.a.O., S. 12.

759 Nichtverbreitungsvertrag. Die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete diesen Vertrag am 28. November 1969.

760 21. August 1968. Einmarsch von Truppen des Warschauer Paktes in Prag, um die für Demokratie demonstrierenden Massen niederzuschlagen.

761 Dies bewahrheitete sich später mit dem russischen Präsidenten Gorbatschow.

762 Am 4. August 1953 wurde der 17. Juni als Tag der deutschen Einheit ein gesetzlicher Feiertag. 1963 wurde er nur noch zum nationalen Gedenktag des deutschen Volkes. Am 29. September 1990 wurde anstelle des 17. Juni der 3. Oktober als „Tag der Deutschen Einheit“ zum gesetzlichen Feiertag. Der 17. Juni blieb nur noch ein nationaler Gedenktag.

763 Vgl. Der Spiegel Nr. 28/1968.

ger nannte die DDR nun auch beim Namen und sprach nicht mehr nur vom „zweiten Teil Deutschlands“⁷⁶⁴ oder einem „Phänomen“.

Noch drei Jahre zuvor war Barzel für Ansätze einer Änderung des Kurses gegenüber der Sowjetunion innerhalb der CDU scharf kritisiert worden. In einer Rede, die er ohne Abstimmung mit der Partei oder Erhard am 16. Juni 1966 in Washington und am 17. Juni 1966 in New York gehalten hatte, versuchte er, durch größere Zugeständnisse an die Sowjetunion im Rahmen der bisherigen Ost- und Deutschlandpolitik wieder die Initiative für die Union zurückzugewinnen. Neu war an Barzels Rede, dass er der Sowjetunion vorgeschlagen hatte, dass „auf dem Boden eines wiedervereinigten Deutschland auch Platz für die Truppen der Sowjetunion bleiben“ könne; zum anderen läge die gesteigerte Wirtschaftskraft eines wiedervereinigten Deutschland auch im Interesse der Sowjetunion.⁷⁶⁵ Beide Vorschläge fanden zwar breite öffentliche Zustimmung, aber ebenso heftige Kritik innerhalb der CDU.⁷⁶⁶ Noch zwei Jahre später kritisierte Golo Mann trotz der inzwischen eingetretenen Bewegung in der deutschen Außenpolitik Barzels Vorschläge als „untauglich“⁷⁶⁷.

3.8.3 Außenpolitische Entwicklungen 1966 – 1969

Die Ostpolitik der Nachkriegsjahre betraf direkt und indirekt auch die Beziehung zu anderen Ländern. So hatte die Bundesrepublik im November 1956 Kambodscha bereits als Staat anerkannt. Kambodscha verfolgte zu dieser Zeit eine Außenpolitik der Neutralität gegenüber geteilten Staaten. Daher war die Bundesrepublik zurückhaltend gegenüber Kambodscha und nahm zunächst keine diplomatischen Beziehungen auf. Nachdem die Bundesrepublik ein Generalkonsulat in Kambodscha bezogen hatte, erlaubte Kambodscha auch der DDR, ein Generalkonsulat zu errichten. Da die DDR die Grenzen Kambodschas schnell anerkannte, wurden die diplomatischen Beziehungen intensiviert und eine Botschaft gegründet.

⁷⁶⁴ Kiesinger, Kurt Georg (1969a), a.a.O., S. 669 ff.

⁷⁶⁵ Vgl. Barzel, R. (1982), Auf dem Drahtseil, S. 94.

⁷⁶⁶ Vgl. Barzel, R., (1986), Im Streit und umstritten, S. 131 f.

⁷⁶⁷ Mann, Golo, Als ob er neue Wege sucht, in Der Spiegel Nr. 23/1968; S. 112.

Diese Situation hätte die Bundesrepublik hinnehmen können, da diese zu 105 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen diplomatische Beziehungen pflegte. Die DDR hingegen unterhielt bis Anfang 1969 nur zu zwölf kommunistischen Staaten diplomatische Beziehungen. Im Mai 1969 kamen Kambodscha, Irak und der Sudan dazu.⁷⁶⁸ Die Hallstein-Doktrin⁷⁶⁹ jedoch verlangte, politisch zu reagieren und die Anerkennung der DDR durch Kambodscha als einen unfreundlichen Akt gegen die Bundesrepublik zu werten. Bundeskanzler Kiesinger⁷⁷⁰ hatte das Ende der Hallstein-Doktrin längst kommen sehen. In der CDU/CSU-Fraktion verständigte man sich darauf, nicht sofort auf die Außenpolitik Kambodschas zu reagieren. Damit war die frühere Automatik unterbrochen, sofort die diplomatischen Beziehungen abubrechen, sobald ein Staat, zu dem die Bundesrepublik diplomatische Beziehungen unterhält, seinerseits diplomatische Beziehungen zur DDR aufnimmt. Die Frage, ob die Beziehungen zu Kambodscha dieser Doktrin entsprechend abgebrochen werden sollten, entwickelte sich jedoch zum Koalitionsstreit. Je mehr Brandt die Beziehungen zu Kambodscha aufrechterhalten wollte, desto mehr distanzierte sich Kiesinger von dieser Absicht.⁷⁷¹ Der Konflikt drohte weiter zu eskalieren, dennoch waren alle bemüht, die Regierungskoalition nicht vor dem Ende der Legislaturperiode auseinanderbrechen zu lassen.

In weiteren Gesprächen im Kreißbronner Kreis wurde der Kompromiss gefunden, die Beziehungen zu Kambodscha einzufrieren. Dies bedeutete, dass der Botschafter der Bundesrepublik Deutschland aus Kambodscha abgezogen, die Botschaft geschlossen, aber die diplomatischen Beziehungen grundsätzlich nicht abgebrochen würden. Willy Brandt beschwerte sich daraufhin, dass er von den eigenen Parteifreunden Schmidt und Wehner in dieser Frage nicht genug unterstützt worden war.⁷⁷² Brandt wollte die diplomatischen Beziehungen nicht abbrechen, die Union in Anlehnung an die Hallstein-Doktrin die Beziehungen

768 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 274.

769 Vgl. Zundel, Rolf: Das Ende der Doktrin? In: Die Zeit 06.06.1969, Nr. 23; 24.Jg, 8. 7-8.

770 Kiesinger am 22.01.1982 "Der Bruch mit der Doktrin als Dogma ist mit Jugoslawien gekommen". Protokoll, 8.11, ACDP, NL, 01-226-009.

771 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 277.

772 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 280.

unterbrechen. Zwar hat anschließend in den Presseerklärungen jede Partei für sich den Kompromiss als ihren Erfolg reklamiert, doch tatsächlich hatte sich keine der beiden Regierungsfractionen durchgesetzt. Eichhorn definiert dies als einen „klassischen politischen Kompromiss“⁷⁷³ und stellt fest, dass Wehner Brandt bremste und auf der anderen politischen Seite Barzel den Kanzler Kiesinger „nicht zum Zuge kommen ließ“, der auf Abbruch der Beziehungen festgelegt war.⁷⁷⁴

Abschließend kann dazu festgestellt werden, dass Barzel, Schmidt und Wehner die Regierungskoalition retteten, um die Vorbedingungen für die Bundestagswahl für ihre eigenen Parteien nicht zu verschlechtern. „Hader, Streit und Krach“⁷⁷⁵ attestierte der Spiegel der Großen Koalition nicht nur, aber auch wegen des Kambodscha-Konflikts und stellte nahezu ratlos fest: „Die Koalition hält und hält.“⁷⁷⁶ Auch dies mag den Willen der Koalition verdeutlichen, die Koalition keinesfalls vor der Wahl aufzukündigen.

3.8.4 Die Europapolitik der Großen Koalition

Die Außen- und Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland war in den Jahren 1966 bis 1969 noch immer von den Folgen des Zweiten Weltkrieges beeinflusst. In der Europapolitik wurde von der Bundesrepublik eine konstruktive Politik verfolgt. „Kooperation, Multilateralismus, Integration und Selbstbeschränkung wurden zu den Maximen der Bonner Außenpolitik“ erhoben.⁷⁷⁷ Während der Großen Koalition von 1966 bis 1969 wurde die Europapolitik immer auch als Außenpolitik verstanden. Ein wesentliches Thema zu dieser Zeit war die Aufnahme Großbritanniens in die EWG. Frankreich war kein Befürworter dieser Idee und die Bundesregierung wollte keine Politik gegen Frankreich machen, aber andererseits Großbritannien als europäischen und NATO-Partner nicht vor den Kopf stoßen. Auch in dieser Frage zeigten sich die zwei unterschiedlichen

773 Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 281.

774 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 282.

775 Der Spiegel Nr. 24/1969.

776 Der Spiegel Nr. 24/1969.

777 Vgl. Meyer, Patrick (1999), a.a.O., S. 2.

Positionen der Koalitionspartner: Brandt sprach sich für einen schnellen Beitritt Großbritanniens aus, damit die anglophilen Länder keine Blockadehaltung gegenüber der EWG und der Bundesrepublik einnehmen würden. Kiesinger hingegen vertrat eher die ablehnende Haltung Frankreichs. Die Entwicklung Europas wurde so von Beitrittsfragen abhängig. Daher musste sich die Bundesregierung 1967 damit beschäftigen, ein Auseinanderbrechen der Europäischen Gemeinschaft zu verhindern. Am 1. Juli 1967 fusionierten EWG, EURATOM⁷⁷⁸ und EGKS⁷⁷⁹ zur Europäischen Gemeinschaft (EG).

Die Bundesregierung war bemüht, mit dem Abschluss von Handelsarrangements mit weiteren Beitrittskandidaten Zeit zu gewinnen. Auch die Sicherung der Zollunion im Juli 1968, die an die Verabschiedung der Agrarmarktordnungen für Milch und Rindfleisch gebunden war, war nicht erfolgreich. In der Bevölkerung wuchsen Misstrauen und Unwillen darüber, Milliarden in eine gemeinsame Agrarpolitik zu stecken, die keine gemeinsame Generallinie hatte. Letztendlich kam daraufhin im Jahr 1968 der europäische Einigungsprozess zum Stillstand. Bewegung kam erst wieder in die Verhandlungen, als de Gaulle zurücktrat.⁷⁸⁰ In der Europapolitik wurden während der Großen Koalition keine großen Kompromisse oder gar Fortschritte erzielt. Im Wahljahr 1969 war aber auch die Frage des britischen Beitritts zur europäischen Gemeinschaft ein Thema, wobei Union und SPD darin wetteiferten, sich dem Wähler als Beschleuniger der europäischen Einigungspolitik präsentieren zu können.

Barzel hatte das Thema im Juli 1969 aufgegriffen und gefordert, eine europäische Gipfelkonferenz der Regierungschefs müsse einen gemeinsamen Standpunkt zur Weiterentwicklung der europäischen Integration finden.⁷⁸¹ Brandt, der als Außenminister naturgemäß leichter durch neue europapolitische Fakten glänzen konnte als durch Abwarten, traf am 04.07.1969 mit dem französischen Präsidenten Pompidou und dessen Außenminister Schumann zusammen und

778 Europäische Atomgemeinschaft.

779 Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

780 Vgl. Türk, Henning (2006), a.a.O.

781 Vgl. Der Spiegel Nr. 28/1969.

verkündete anschließend, dass ein Abrücken Frankreichs von seinem Widerstand gegen einen EU-Beitritt Großbritanniens „in nicht allzu ferner Zukunft“ vorstellbar erscheine.⁷⁸² Brandt ging offenbar, aus späterer Sicht zu Recht, davon aus, dass weitere Zugeständnisse an Frankreich hinsichtlich der Agrarförderung die französische Kompromissbereitschaft steigern könnten. Barzels Plan eines „pompösen Treffens“ der Regierungschefs lehnte er als Voraussetzung einer neuen Beitrittsinitiative jedoch als „nicht zweckmäßig“ ab.⁷⁸³ Barzel konnte sich im Juli 1969 jedoch als Wahlkämpfer in dieser Frage offen präsentieren, weil im Parlament eine Entscheidung in dieser Frage nicht mehr herbeigeführt werden konnte.

782 Vgl. Der Spiegel Nr. 28/1969.

783 Vgl. ebd.

3.9 Zwischenergebnis

Pointiert ausgedrückt manifestierte sich im Juni 1969 eine in Regierungen gleich welcher Zusammensetzung seltene Art der Opposition. Der, so der Spiegel, „starke Mann der schwachen Koalition“⁷⁸⁴, Franz Josef Strauß erklärte sich selbst zum Führer dieser Opposition und verkündete, zu einer Kabinettsitzung nicht zu erscheinen, da dort ohnehin nur „Dampf abgelassen“ werde.⁷⁸⁵ Konkreter Anlass der bayerischen Verärgerung war die Haltung der SPD zur Kambodscha-Frage, die er mit dem Hinweis kommentierte, dass „der Schwanz mit dem Hund wedele“⁷⁸⁶. Auch einer Sitzung des Kreißbronner Kreises, die der Beilegung der innerkoalitionären „Kambodscha-Krise“ dienen sollte, blieb Strauß mit der unwiderlegbaren Begründung fern, dass es sich bei diesem Gremium nicht um ein verfassungsgemäßes Organ handele.⁷⁸⁷ Die Begebenheit illustriert zumindest die Außenwahrnehmung der Koalition, die nicht nur als schwach, sondern insbesondere als zerstritten galt. In einer Aufstellung ohne Anspruch auf Vollständigkeit listete der Spiegel kurz vor der Wahl die Konfliktfelder der Koalition auf von der Unterzeichnung des Atomwaffensperrvertrages, der Haltung gegenüber der DDR, der geplatzten Wahlrechtsreform, in deren Folge Innenminister Lücke zurückgetreten war⁷⁸⁸, die Angriffe auf Heinemann als Präsidentschaftskandidaten, die Diskussion um die Aufwertung der D-Mark⁷⁸⁹ bis hin zu kleineren atmosphärischen Verstimmungen, in deren Rahmen etwa „Straußens Stücklen“⁷⁹⁰ die Kambodscha-Kampagne der SPD als „Stuhlgang der Seele“ qualifizierte, sich aber noch stärker über die Angriffe von Günter Grass auf Kiesinger erregte, die auf Kiesingers NSDAP-Vergangenheit zielten. Dass Günter Grass selbst entgegen seiner früheren Biografie nicht nur Flakhelfer war,

784 Vgl. Der Spiegel Nr. 24/1969.

785 Vgl. ebd.

786 Vgl. ebd.

787 Vgl. ebd.

788 Paul Lücke mag auch über die Ausdrucksweise von Helmut Schmidt empört gewesen sein, der ihm anriet, er möge doch „mal zur Kur gehen“; vgl. der Spiegel Nr. 14/1968.

789 Vgl. Der Spiegel Nr. 48/1968.

790 Vgl. Der Spiegel Nr. 24/1969. Richard Stücklen war damals Vorsitzender der CSU - Landesgruppe und enger Vertrauter von Franz Josef Strauß. Er gehörte von 1949 bis 1990 dem Bundestag an.

sondern in allerdings sehr jungen Jahren Mitglied der Waffen-SS, erklärte er erst im Jahr 2006.⁷⁹¹

Zwar war der Kanzler bemüht, die Große Koalition zusammenzuhalten und durch Moderation zu regieren, doch in einigen Problembereichen fehlte eine klare Aussage. Eine tatsächliche Auseinandersetzung über Fragen der Studentenproteste beispielsweise und der gesellschaftlichen Demokratisierung erfolgte in der Großen Koalition nicht. Auch zeigte sich, dass sich neue Zweckbündnisse über die Regierungskoalition hinweg bildeten, wenn es darum ging, ein Ziel zu verfolgen. So wandten sich SPD und FDP gemeinsam gegen das Ansinnen der Union, das Mehrheitswahlrecht nach US-amerikanischem Vorbild einzuführen. Der Hintergrund war, dass so stets eine Partei die absolute Mehrheit bekäme und keine Koalitionen mehr gebildet werden müssten. Dieser Aspekt konnte von einer SPD, die nicht so viele Stimmen wie die Union auf sich vereinigen konnte, und von einer FDP, die immer mit der Fünf-Prozent-Hürde zu kämpfen hatte, nicht akzeptiert werden. Die Gefahr war zu groß, nicht mehr an einer Regierung beteiligt zu sein.⁷⁹²

Schon zur Zeit der Großen Koalition 1966-1969 – und nicht erst viel später⁷⁹³ – waren die Massenmedien von eminenter Bedeutung. Die Diskussion um die Notstandsgesetze wurde weitgehend über die Medien ausgetragen. Die gesellschaftlichen Gruppen wurden durch die Massenmedien⁷⁹⁴ mobilisiert und polarisiert. Studentische Führer wurden in einer Massenzeitung diskreditiert und die Außerparlamentarische Opposition als Gefahr dargestellt. Die Massenmedien beeinflussten auch das Bild des Kanzlers und des Außenministers. Der Kanzler⁷⁹⁵ wurde als zögernd und führungsschwach beschrieben, der Außenminister hingegen als weltoffener Staatsmann. Aufgrund seiner NSDAP-Mitgliedschaft

791 Vgl. FAZ vom 11.08.2006.

792 Vgl. Bernhardt/Deter (2009), a.a.O., S. 198.

793 „Das Phänomen der politischen Führung kann heute nicht mehr sinnvoll ohne den expliziten Bezug auf die Massenmedien studiert werden“ (Helms, L. (2000). a.a.O., S. 426).

794 Vgl. Fußnote 74.

erfuhr Kiesinger eine offene Ablehnung in großen Teilen der Presse.⁷⁹⁶ In der Kambodscha-Kontroverse wurde der Kanzler ohne Absprache mit seinem Außenminister aktiv und beschloss, die diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha abzuberechnen. Gassert⁷⁹⁷ beschreibt in seiner Kiesinger-Biografie, dass Kiesinger scheiterte und die Große Koalition zerbrach, als er in der „kambodschanischen Frage“ und im Streit um die Aufwertung der Mark auf seine Richtlinienkompetenz pochte, wo ein Kompromiss besser gewesen wäre. Auch unterschätzte Kiesinger nach Gassert die Möglichkeit, dass die SPD nach der nächsten Bundestagswahl mit der FDP zusammengehen könnte. Für weiteren Konfliktstoff sorgte die weiter oben schon abgehandelte Bundespräsidentenwahl.

Insbesondere gegen Ende 1969 offenbarte sich die unterschiedliche Taktik der beiden Koalitionspartner im Wahlkampf. Kaiser betitelte die Wahlkampfstrategie in der ZEIT so: „Zweierlei Taktik. Die CDU setzt auf den Kanzler, die SPD auf Argumente.“⁷⁹⁸ Anders als die SPD favorisierte die Union einen personenbezogenen Wahlkampf, was sich aus Sicht des Jahres 2013 und auch im Rückblick auf die „Ära Kohl“ in der Folge fortsetzen sollte. Herbert Wehner prognostizierte einen politischen Wahlkampf, doch die CDU verweigerte sich und spitzte personenbezogen zu. Brandt hatte den Ruf des zweimaligen Verlierers, der gegen Kiesingers Kanzlerbonus wenig Chancen zu haben schien. Die CDU attackierte die SPD-Ostpolitik damit, dass ihr unterstellt wurde, sie würde die Sicherheitsfragen der Bundesrepublik sträflich vernachlässigen. Kiesinger hingegen haftete der Makel der fehlenden Entschlusskraft an. „Die SPD konterte damit“, so Kaiser, „dass die Union hinter die Linie der gemeinsamen Regierungserklärung vom Dezember 1966 zurückzufallen drohe und dass sie [...] sich wieder in der

795 Der Regierungserklärung von Kurt Georg Kiesinger wurde vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit in der Presse zuteil (Neubüser, Felix (2007): Ansichten zweier Vernunftfehen: Die großen Regierungserklärungen von Angela Merkel und Kurt Georg Kiesinger im Vergleich).

796 Beispielsweise durch den Schriftsteller Günter Grass, der deutlich seine Meinung sagte (vgl. ksta.de vom 09.08.02 Porträt) über Kurt Georg Kiesinger. „Die einen, wie der Schriftsteller Günter Grass, halten aber weiter an ihrem Urteil fest, dass Kiesinger wegen seiner NSDAP-Mitgliedschaft nie Kanzler hätte werden dürfen, auch wenn er nur ein Mitläufer gewesen sein könnte“; vgl. dazu den erörterten Ärger Stücklens (Spiegel Nr. 24/1968) .

797 Vgl. Gassert, Ph., (2006), a.a.O., S. 717 ff.

798 Vgl. Die Zeit vom 05.09.1969.

Begriffswelt des Kalten Krieges bewege“⁷⁹⁹. Im Sozialdemokratischen Pressedienst⁸⁰⁰ wurde nachgefragt, ob Kiesinger Angst habe. Anlass war eine abgesagte Fernsehdiskussion. Insgesamt wurde der Wahlkampf geprägt von einem „überholten CDU-Konservatismus“ und einer „fortschrittlichen SPD“, wobei ein Franz Josef Strauß als volkstümlich und der Kanzler als eher distanziert dargestellt werden. Den von der CDU herangezogenen Wahlspruch aus der Adenauer Ära „Auf den Kanzler kommt es an“ hat der Wähler am Wahltag beantwortet.

4. Schlussfolgerungen

4.1 Die Große Koalition: Doch nur ein Übergangsphänomen?

Im Vergleich zur langjährigen Vorgeschichte der Großen Koalition von 1966 musste die Große Koalition von 2005 aus dem Stand, als Folge des Wahlergebnisses, das keine anderen von den Parteien hinnehmbaren Mehrheiten zuließ, ihre Arbeit aufnehmen. Jede Große Koalition ist ein „Zweckbündnis“, wobei die Parteien einer Großen Koalition zusammenarbeiten, weil es für sie für eine absolute Regierungsmehrheit nicht reicht.⁸⁰¹ Nach Kropp stellt eine Große Koalition keine „Traumhochzeit“ dar, da die Koalitionsparteien eigentlich alleine regieren möchten.⁸⁰² In einer kleinen Koalition hingegen steht das Erreichen gemeinsamer Ziele im Vordergrund. Für eine Große Koalition können Verletzungen und Abgrenzungen im vorangegangenen Wahlkampf, in dem sich die Koalitionsparteien regelmäßig als Gegner gegenüberstanden, die spätere Arbeit als Zweckbündnis erschweren.

Nach Gassert⁸⁰³ waren sich alle Beteiligten dahingehend einig, dass „in einer parlamentarischen Demokratie die Große Koalition der systemwidrige Ausnahmefall und für Notsituationen reserviert“ sei. Immer wieder wurden als Legitimation dieser Großen Koalition die außergewöhnlichen innen- und außenpoliti-

799 Vgl. Die Zeit vom 05.09.1969.

800 P/XXIV/83 Bonn, den 25. September 1969

801 Vgl. Bernhardt/Deter (2009), a.a.O., S. 16.

802 Vgl. Kropp, Sabine (2001), a.a.O., S. 31.

803 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 518.

schen Bedingungen genannt, die ein Zusammenarbeiten der großen Volksparteien notwendig machte. Die Normalisierung Richtung Osten und die Reformen im Land selbst verlangten große politische Entscheidungen, die auch tragfähige Mehrheiten benötigten. „Die schwierigen und drängenden Probleme verlangten nach einem gemeinschaftlichen Anpacken im Interesse des Gemeinwohls“⁸⁰⁴, wobei politisch konfrontativ aufgeladene partikuläre Interessen in den Hintergrund zu treten hatten.⁸⁰⁵ Mit Blick auf das erörterte demokratiepolitisch bedenkliche Legitimationsdefizit konnte eine Große Koalition also nur eine Übergangslösung sein. Insbesondere zu dieser Zeit und mit dieser personellen Ausstattung schien es zwingend geboten, dass die Große Koalition nur eine Übergangslösung sein durfte. In den Medien wurde die Große Koalition mit dem „Kartell der Angst“⁸⁰⁶ betitelt, da die Personen als Antipoden beschrieben wurden. Der SPD bereite die Person Franz Josef Strauß Kopfzerbrechen, aber auch ein Kanzler Kiesinger mit einer ehemaligen NSDAP-Mitgliedschaft. Die schwierige Zusammenarbeit zwischen dem Antifaschisten Brandt und dem ehemaligen NSDAP-Mitglied Kiesinger schien vorprogrammiert. Zeitgleich erstarkte die NPD bei Wahlen und ließ diese Personenkonstellationen als sehr ungünstig erscheinen. Auch stand die Weimarer Republik, in der die ersten Großen Koalitionen in der Geschichte Deutschlands gebildet wurden und scheiterten, stets vor den Augen der Politiker und der Medien.

Besonderheit der Großen Koalition von 1966 bis 1969 war vor allem auch der fehlende Koalitionsvertrag, sodass der Regierungserklärung von Kiesinger eine besondere Rolle für die Zielbeschreibungen der Regierungskoalition zukam.⁸⁰⁷

Daher musste man zu Beginn der Großen Koalition den Eindruck gewinnen, dass es nur eine Übergangskoalition sei, die vielleicht noch nicht einmal die ganze Legislaturperiode halten könnte. Auch die Tatsache, dass keine formellen

804 Kiesinger in einem ZDF Interview am 11. November 1966, 19:40 Uhr; Kopie in OB/PD: Bulletin, 29. Dezember 1966: Sicherung der Stabilität von Wirtschaft und Währung.

805 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 518.

806 Vgl. Der Spiegel Nr. 49/1966.

807 Vgl. Eichhorn, J. S. (2006), a.a.O., S. 232.

Koalitionsausschüsse gebildet werden sollten, weist darauf hin, dass die Große Koalition nur für eine Übergangszeit geplant war, wenn auch, wie erörtert, der Kreißbronner Kreis de facto die Aufgabe eines wenn auch offiziellen Koalitionsausschusses übernahm.

Bernhardt und Deter⁸⁰⁸ beschreiben zusammenfassend die Große Koalition von 1966 bis 1969 als ein „Zweckbündnis mit besonderen Spielregeln“⁸⁰⁹. März stellt zur Interaktion der Koalitionäre fest: „Im Gegensatz zur Großen Koalition von 2005 bis 2009, bei der die personalen Strukturen an der Spitze offenkundig sehr funktional geordnet sind und jeweils die politischen Spitzen untereinander die zentralen Kommunikationen austragen, prägte die informellen Führungszirkel der Großen Koalition von 1966 bis 1969 noch ein stark männerbündisches Moment.“⁸¹⁰ Diese Verbundenheit zwischen zwei Männern verkörperten, wie mehrfach angesprochen, die Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel (CDU) und Helmut Schmidt (SPD), deren Freundschaft nach beider Bekunden über die politischen Karrieren hinaus anhielt.

4.2 Stabilität trotz Großer Koalition?

Stabilität in der Politik wird erreicht, wenn die Rahmenbedingungen für politisches Handeln geklärt und die Akteure in einer Großen Koalition zu Kompromissen bereit sind. Bundeskanzler Kiesinger hat am Erfolg der Großen Koalition einen großen Anteil, da es ihm gelang, in der Koalition sehr unterschiedliche, ja sogar widersprüchliche Charaktere⁸¹¹ arbeitsfähig zusammenzuführen. Die Erfolge der Großen Koalition waren in der Wirtschaftspolitik deutlich, auch wenn die Regierungskoalition eine zunehmende Staatsverschuldung zunächst in Kauf nehmen musste. In der Wirtschaftspolitik war es das Stabilitätsgesetz vom Juni 1967, das die Stabilität der Währung nicht gefährdete und die Sozialleistungen mit den Möglichkeiten der Finanzpolitik in Einklang brachte. Die Konjunkturpolitik wurde auf die Ermöglichung von Wirtschaftswachstum ausgerichtet und

808 Vgl. Eichhorn, J. S. (2006), a.a.O., S. 232.

809 Vgl. Bernhardt/Deter (2009), a.a.O., S. 214.

810 März, P. (2007), a.a.O., Kap. 6; S. 7.

811 Gemeint sind Herbert Wehner, Karl Schiller, Franz Josef Strauß und Willy Brandt.

von Strauß und Schiller so positioniert, dass sie Beschäftigung und Preisstabilität in Einklang zu bringen versuchten.

Bundeskanzler Kiesinger favorisierte vorrangig die Innenpolitik, weniger die Außenpolitik. Ursächlich hierfür waren die Anfang der 60er Jahre aufkommende Stagnation des Wirtschaftswachstums und die steigenden Arbeitslosenzahlen. Die Arbeitsweise des Kanzlers war nicht die Ausnutzung der Richtlinienkompetenz, sondern eher die der Moderation im Entscheidungsprozess. Aus der Sicht moderner Managementkriterien war Kiesinger in seiner Aktionsweise seiner Zeit voraus, da die Moderation noch neu und ungewohnt war; heute würde das Verfahren vermutlich als politische Mediation verstanden werden. Politiker und auch die Bevölkerung waren eine hierarchische Führung gewohnt, sodass diese neue Art der Führung durch Moderation zunächst zu Unrecht als Schwäche des Kanzlers definiert wurde. Die heutige Bewertung der Erfolge dieser Großen Koalition bestätigt jedoch diese Regierungsführung durch den Kanzler. Die Arbeit des Bundeskanzleramtes muss rückblickend als wenig fortschrittlich beschrieben werden; bei der Kompromissfindung war diese Schaltzentrale wenig hilfreich. Nach Müller-Rommel/Pieper wurde das Kanzleramt vor allem wegen fehlender „politischer Koordination und Planung“ kritisiert⁸¹²: Es leitete lediglich Vorschläge des Kabinetts ungeprüft weiter und überforderte dieses dadurch. Insgesamt habe es unter Kiesinger an Einfluss verloren; die Arbeit des Amtes sei als inkompetent beurteilt worden, vor allem bevor Carl Carstens als Staatssekretär quasi der gesamten Bundesregierung fungierte.⁸¹³

Gassert⁸¹⁴ stellt eine weitere These zu den Erfolgsstrategien der Großen Koalition auf. Er beschreibt, dass sich je nach Problemstellung unterschiedliche informelle Gremien⁸¹⁵ zwischen der Union und der SPD gebildet hätten, die zur Stabilität beigetragen hätten. Eichhorn⁸¹⁶ hingegen untersucht zur Beurteilung der Großen Koalition die Regierungspraxis insgesamt und widerspricht den Thesen,

812 Vgl. Müller-Rommel/ Pieper (1991), a.a.O., S. 10.

813 s. ebd., S. 10.

814 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 579.

815 Hierzu wäre auch der Kreißbronner Kreis zu zählen.

816 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 283.

die entweder nur dem Kanzler oder nur den Fraktionsvorsitzenden den Erfolg zuschreiben. Nach Eichhorn⁸¹⁷ war für die Außen- und Wirtschaftspolitik in erster Linie das Kabinett verantwortlich. Die Fraktionsvorsitzenden, insbesondere Helmut Schmidt, unterstrichen diese Verantwortung. Die Regierung musste im Kontext der stagnierenden Wirtschaft und im Rahmen der Sicherheitspolitik eine Reihe von Gesetzentwürfen vorlegen und im Parlament diskutieren lassen. Andererseits, so Eichhorn, bewies die Regierung „Fingerspitzengefühl“⁸¹⁸ und ließ die Diskussionen bei sensiblen, insbesondere auch innerhalb der Regierungsparteien oder gesellschaftlich umstrittenen Themen, wie die Aufwertung der D-Mark und die Verjährungsfrage der NS-Verbrechen, nicht „eskalieren“⁸¹⁹. Der Regierung arbeiteten die Kabinettsausschüsse zu, indem sie zu einigen Themen wie dem Leber-Plan und dem Nichtverbreitungsvertrag für Atomwaffen bereits im Vorfeld zwischen den Regierungsmitgliedern Einigungsvorschläge erarbeiteten.

Der Kreßbronner Kreis als informelles Lenkungsorgan der Regierung hatte dagegen die Aufgabe, wichtige parteipolitische Sach- und Streitfragen zu klären. In diesem Gesprächskreis waren die Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt die maßgebenden Personen. Sie hatten sich den Erfolg der Großen Koalition auf die Agenda geschrieben, um letztendlich auch ihre eigene politische Reputation zu stärken. Aus politischem Kalkül und aus der Erkenntnis heraus, dass entweder beide Fraktionsvorsitzenden profitieren oder einer von beiden der Verlierer sein würde, entwickelte sich eine kollegiale Zusammenarbeit, die teilweise freundschaftliche Züge annahm. Nach Eichhorn war der Kreßbronner Kreis kein „Beschluss oder Entscheidungsorgan, sondern ein Entscheidungsvorbereitungsgremium“⁸²⁰. Dies wird bei den komplizierten Themen wie der Notstandsgesetzgebung und der Finanzreform deutlich. Der Kreßbronner Kreis hatte weder die Informationen noch die Experten, um diese Reformen entscheidungsreif vorzubereiten. Die Fraktionsspitzen hatten nach den Entscheidungsvorbereitun-

817 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 284.

818 s. ebd. S. 283.

819 s. ebd. S. 284.

820 s. ebd. S. 285.

gen aus dem Kreißbronner Kreis und nach den Beschlüssen aus dem Kabinett die entscheidende Aufgabe, ihre jeweilige Fraktion auf Linie zu bringen. Die Fraktions- und Arbeitskreisvorsitzenden der einzelnen Arbeitsgruppen dominierten in der Großen Koalition, da die großen Fraktionen selbst wenig effektiv arbeiten konnten. Diese Arbeit bestätigt, dass die „demokratische Willensbildung“ zur Zeit der Großen Koalition sich eher auf kleine Gremien reduziert und so nicht immer die Gesamtheit der Fraktion in den Entscheidungsprozess einbezogen hat.⁸²¹

Die politischen Beispiele aus der Verkehrs-, Finanz- und Innenpolitik haben jedoch gezeigt, dass einzelne Gruppierungen innerhalb der Regierungskoalitionen dennoch die Möglichkeiten hatten, ihr Veto einzulegen und so den Entscheidungsprozess mitzubestimmen. Die eigentlichen Kompromisslösungen hingegen konnten nur im kleinen Rahmen gefunden werden. Bei der Betrachtung der Regierungszeit der Großen Koalition von 1966 bis 1969 zeigt diese unterschiedliche Schwerpunkte der Entscheidungsfindung und Führung auf. Zunächst bildete das Kabinett die Entscheidungszentrale. Nachdem Kiesinger und Brandt persönlich immer größere Probleme hatten, miteinander zu reden, entstand der Kreißbronner Kreis, um Entscheidungen vorzubereiten und die Kommunikation der Regierung auf mehrere Personen auszuweiten. Als die Wahl des Bundespräsidenten im März 1969 anstand, entzweiten sich die politischen Lager, der Kreißbronner Kreis reduzierte seine Gesprächstermine und verlor damit seine wichtige Bedeutung für das Regierungshandeln. Die Fraktionsvorsitzenden hingegen trafen sich weiterhin und sicherten ihre Macht dadurch⁸²², dass sie den Kontakt mit dem politischen Gegner nicht abbrechen ließen, womit sie gegenüber anderen Akteuren der Koalition ein „Kommunikationsmonopol“ generierten: Nur wer miteinander spricht, kann etwa bewerten, inwieweit auf der Gegenseite Kompromissbereitschaft besteht.

Ein weiteres Element der Erfolgsstrategien der Großen Koalition war das Proporzsystem. Bei der Koalitionsbildung wurde darauf geachtet, dass bei Perso-

821 Vgl. Bernhardt/Deter (2009), a.a.O., S. 197.

822 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 287.

nalfragen die politischen Lager gleichmäßig behandelt wurden. Die Verteilung der Ämter erfolgte also nicht nach dem Gesichtspunkt der Fähigkeit, sondern lediglich nach dem Gleichbehandlungsprinzip. Wenn auch Fragen aufkamen, ob dies für die Sache immer zuträglich wäre, überwog doch der Wunsch, keine Streitigkeiten hinsichtlich der Ämterverteilung aufkommen zu lassen.⁸²³ Entsprechend der zeitgemäßen „Leadership-Forschung“⁸²⁴ kann im Rahmen der Analyse der Großen Koalition festgestellt werden, dass es nicht nur einen Entscheidungsträger gab, sondern deren mehrere. Für die Gesamtführung der Regierungsarbeit, insbesondere für die innenpolitischen Entwicklungen in den Jahren 1966 bis 1969, sind die beiden Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt maßgeblich gewesen. Für die wirtschaftspolitische Entwicklung war der Bundeswirtschaftsminister Schiller, für die Verkehrspolitik Georg Leber entscheidend. Die Außenpolitik wurde erwartungsgemäß von Außenminister Brandt geprägt. Für die Gestaltung der Regierungstechnik in Form von informellen Gesprächen, der schnellen Kompromissfindung wie auch in Bezug auf die Einhaltung der Fraktionsdisziplin waren Barzel und Schmidt relevant und so Garanten für die Stabilität der Regierungskoalition.

Das weitere Element, welches die Stabilität der Großen Koalition förderte, war die „Kunst des Kompromisses“⁸²⁵. Rainer Barzel führte diesen Begriff selbst in einer Bundestagssitzung am 16. Mai 1968⁸²⁶ ein, um den Regierungsstil zu beschreiben und die Arbeitsweise in Ausschüssen und Arbeitsgruppen vorzugeben. Andererseits wurde die „Notwendigkeit einer Entscheidungsfindung“ als wesentlicher Anspruch des politischen Handelns formuliert.⁸²⁷ Die Themen in Kapitel 2.3⁸²⁸ weisen die teilweise schwierigen Konsensentwicklungen auf, wobei die Beschlussvorlagen auf den vielfältigen Ebenen, wie Bundeskabinett, Ministerausschuss, Bundesrat und Fraktion diskutiert und mithilfe des Kreißbron-

823 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 288.

824 Helms, L. (2000), a.a.O., S. 412.

825 Schneider, A. (1999), a.a.O., S. 266 ff.

826 Stenographische Berichte Bundestag, 5. WP, 175. Sitzung, S.9460 A. Rainer Barzel am 16.05.1968.

827 Vgl. Knorr, H. (1975), a.a.O., S. 144.

828 Notstandsgesetzgebung, Leber-Plan, Finanzreform und Kambodscha-Entscheidung.

ner Kreises delegiert und überwacht wurden. Wesentlich für das Gelingen der Kompromisse war die Einhaltung der Fraktionsdisziplin, für die die Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt zuständig waren. Hier zeigt sich wiederum die zentrale Rolle der beiden Fraktionsvorsitzenden bei der Kompromissfindung.⁸²⁹

Dennoch reichte deren Kompromissfindungsfähigkeit bzw. Überzeugungskraft gegenüber der eigenen Fraktion nicht immer aus. In diesen Fällen bewährte sich die Kiesinger als „typisch“ zugeschriebene Eigenschaft, Probleme „auszuklammern“⁸³⁰. Kiesinger selbst sagte zu diesem Problem der fehlenden Kompromissfindung, dass Meinungs- und Interessengegensätze „aufgeschoben werden müssen“⁸³¹, um die Große Koalition nicht zu gefährden. Zu bedenken ist jedoch, dass die der Großen Koalition, wie erörtert, mittlerweile überwiegend zugeschriebene hohe Zahl der gelösten Sachprobleme und die zumindest ebenso häufig konstatierte angebliche Neigung Kiesingers, schwierig zu behandelnde bzw. einer einheitlichen Lösung nicht zugängliche Probleme „auszuklammern“, sich bis zu einem bestimmten Grad widersprechen.

Der letzte zu nennende Faktor, der zur Stabilität und zum Erfolg der Großen Koalition führte, war der öffentliche Druck. Die Große Koalition war von der Bevölkerung gewünscht, da die anstehenden Probleme zu massiv waren und die Bevölkerung nicht einer Partei alleine die Fähigkeit zusprach, diese lösen zu können. Die Medien hatten bereits 1961 ein „Kabinett der Besten“⁸³² gefordert, um die nationalen und außenpolitischen Probleme zu lösen⁸³³, allerdings hatte sich

829 Vgl. Knorr, H. (1975), a.a.O., S. 130.

830 Vgl. Der Spiegel Nr. 24/1969.

831 Kiesinger. „Meinungs- und Interessengegensätze müssen entweder ausgetragen werden oder dieses Austragen muss aufgeschoben werden“, Bulletin Nr. 145 vom 09.12.1967.

832 Gerd Bucerius: Ein Kabinett der Besten. Warum Ludwig Erhard den Kanzler Adenauer ablösen muss. In: Die Zeit vom 6. Oktober 1961, S. 1.

833 Vgl. Bernhardt/Deter (2009), a.a.O., S. 197.

schon damals Ludwig Erhard energisch gegen eine Große Koalition ausgesprochen.

Bei der SPD war der Druck vorhanden, sich regierungsfähig zeigen zu müssen, um nicht in der nächsten Bundestagswahl abgestraft zu werden, und sich so die Chance auf zukünftige Regierungsverantwortung zu erhalten. Die CDU hingegen musste um ihr Profil kämpfen, da sie den Regierungsstil Adenauers beendete und um neue Strukturen und Leitfiguren in der Partei stritt (vgl. Kapitel 2.1). Um dieser schwierigen Situation gerecht zu werden, formulierte Horst Ehmke (1967)⁸³⁴ die „Strategie des begrenzten Konfliktes“. Dies kam der SPD sehr entgegen, da der CDU-Kanzler in der Bevölkerung in hohem Ansehen stand und Konflikte eher zu Lasten der SPD gegangen wären.⁸³⁵ Im Grunde war die Große Koalition zum „Erfolg verurteilt“⁸³⁶, sonst hätten beide großen Volksparteien bei der nächsten Bundestagswahl Einbußen erlitten.

Die Bedeutung der Medien in der Zeit der Großen Koalition war, wie etwa die reichlich dokumentierte, ständige, oft polemische Begleitung der Koalition durch den Spiegel, aber auch die FAZ zeigt, bereits hoch. In der modernen Politik werden Entscheidungen jedoch womöglich noch stärker über die Medien vermittelt und erklärt. Auch schon der Entscheidungsprozess bis zur Beschlussvorlage wird in der Presse offengelegt, analysiert und bewertet.⁸³⁷ In der Großen Koalition hatte die Presse weniger Einfluss, um die Transparenz der Politik zu erhöhen. Der Kreßbronner Kreis war zwar bekannt, aber es wurden dort absichtlich keine Pressekonferenzen abgehalten. Auch die Vorgänge und die Gesprächsinhalte wurden lediglich in Protokollen festgehalten, aber nicht veröffentlicht. Insbesondere Barzel und Schmidt transportierten Entscheidungen in ihre Fraktionen und versuchten, bevor sie in die Presse kamen, Kompromisse zu finden, die dann veröffentlicht wurden.

834 Ehmke, Horst zitiert aus: Der Spiegel vom 06.11.1967, S. 27.

835 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 292; ebenso Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 568.

836 Schneider, Franz (1968), Die Große Koalition - Zum Erfolg verurteilt?

837 Zur Bedeutung der Massenmedien für die politische Führung vgl. Helms, Ludger (2000), a.a.O., S. 426.

Im Gegensatz zur damaligen Bedeutung der Medien verläuft heute die Entwicklung in „Richtung auf einen scheinplebiszitären⁸³⁸ Politikvermittlungsprozess über die Massenmedien“⁸³⁹. Der Kreßbronner Kreis war das erste informelle Gremium, welches erstmals in der politischen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland institutionalisiert wurde und konkrete Entscheidungsvorgaben machte.⁸⁴⁰ Die Bedeutung des Kreßbronner Kreises wird heute durchaus unterschiedlich bewertet, allerdings wurde diese intensive und regelmäßige Art der Vorgespräche in späteren Koalitionen nicht mehr beibehalten.⁸⁴¹ Staatsrechtler und auch Journalisten stellten die demokratische Legitimation des Kreßbronner Kreises zu Recht infrage.⁸⁴² Nach außen konnte daher dieses informelle Gremium kein großes Vertrauen aufbauen und verwies so zunächst die Große Koalition in die Kategorie eines Übergangsphänomens; in den Medien wurde das Gremium hingegen deutlicher als faktische Machtzentrale der Koalitionsregierung und „schwarzroter Führungszirkel“⁸⁴³ oder auch „Steuermannsloge“⁸⁴⁴ wahrgenommen.

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird „staatliche Politik als Führungsaufgabe“ definiert, der eine Orientierungs- und eine Vermittlungsfunktion zugeschrieben wird.⁸⁴⁵ Es stellt sich somit die Frage, wer in der Großen Koalition die Führungsaufgabe übernommen hat. In der gründlichen Betrachtung dieser Arbeit wird herausgearbeitet, dass Kiesinger als Bundeskanzler eher die Vermittlungsfunktion übernommen hat und den Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt durch ihre kooperative Führung eher die Orientierungsaufgabe oblag.

838 Nur scheinbar einer Volksbefragung ähnlich.

839 Helms, L. (2000), a.a.O., S. 427.

840 Vgl. Bernhard/ Deter (2009), a.a.O., S. 199.

841 Vgl. Schmoeckel/Kaiser (1991), a.a.O., S. 76.

842 s. ebd.

843 Vgl. Der Spiegel Nr. 51/1968.

844 Vgl. Der Spiegel Nr. 22/1968.

845 Vgl. Helms, L. (2000), a.a.O., S. 415.

Abschließend kann konstatiert werden, dass in einer Großen Koalition alle Parteien unter der notwendigen Strategie der Kompromisse „leiden“⁸⁴⁶. Der Zwang zu Kompromissen, um das Regierungsgeschäft erfolgreich zu bewältigen, lässt den Parteien insgesamt kaum eine Möglichkeit, sich zu profilieren. Hingegen scheinen insbesondere in einer Großen Koalition einzelne Personen einen größeren Freiraum zum Veto zu erhalten und andere Politiker bekommen die Gelegenheit, sich als aktive und strategisch versierte Politiker zu beweisen. Ebenso steigt womöglich die Neigung innerparteilicher Gruppen, die sich mit der Linie der Koalition, die immer Kompromisslinie sein muss, nicht identifizieren, sich gegen die Parteiführung zu positionieren, da innerparteiliche Opposition bei einer Großen Koalition in den beteiligten Parteien nicht so rasch zum Mehrheitsverlust führt wie bei einer kleinen Koalition oder gar einer Alleinregierung, wo nur wenige Gegenstimmen den Verlust der Mehrheitsfähigkeit im Parlament zur Folge haben können. Diesem Effekt kann vermutlich erhebliche Bedeutung zugeschrieben werden, da anzunehmen ist, dass Mitglieder einer Fraktion umso häufiger gegen diese aufbegehren, wenn dies nicht zum Verlust der Regierungsfähigkeit führt.

Als Kiesinger auf dem Bundesparteitag der CDU in Berlin 1968 andeutete, dass für die Zeit nach der Wahl 1969 eine Koalition mit der SPD wahrscheinlich sein könnte, erntete er, wie oben ausgeführt, Widerspruch und Empörung, an deren Spitze sich Barzel mit einer Gegenrede zu Kiesinger setzte. Die Basis der CDU war darauf bedacht, die Unterschiede in politischen Auffassungen in Bezug auf die SPD nicht aufzugeben; Kiesinger hingegen setzte auf Regierungsfähigkeit. Für die Basis war klar, dass ihr Profil verschwimmen müsse, wenn die beiden großen Volksparteien weiter zusammenarbeiten würden. Auch wurde den CDU-Politikern deutlich, dass in der Zusammenarbeit mit der SPD diese als Partei und einige SPD-Politiker⁸⁴⁷ als Persönlichkeiten an Format gewonnen hatten, was der Bevölkerung nicht verborgen blieb. „In der Bevölkerung [...] nahm der Wunsch nach Beibehaltung der Großen Koalition (daher) zu.“⁸⁴⁸ Die Vorstellung

846 Bernhardt/Deter (2009), a.a.O., S. 215.

847 Insbesondere Karl Schiller, Willy Brandt und Helmut Schmidt.

848 Bernhardt/Deter (2009), a.a.O., S. 215.

bei den Wählern entstand, dass die Große Koalition die Demokratie festigen könnte. Die Medien, wie erörtert allen voran FAZ und Spiegel, schrieben gegen diese Option an.

4.3 Rainer Barzel und Helmut Schmidt: Heimliche Regierung?

Rainer Barzel und Helmut Schmidt bildeten zwar kein offizielles Tandem, dennoch standen sie in einem engen Arbeitsverhältnis zu Bundeskanzler Kiesinger⁸⁴⁹: Immerhin war Barzel der Fraktionsvorsitzende der Union und sollte die Fraktion hinter dem Kanzler geschlossen führen. Gassert konstatiert in seiner Kiesinger-Biografie, dass Barzel kein wirklicher Vertrauter Kiesingers war⁸⁵⁰ und dieser sogar vermutete⁸⁵¹, dass Barzel nur auf sein (Kiesingers; der Verf.) Scheitern wartete.⁸⁵² Oftmals erscheint die Beziehung zwischen Helmut Schmidt und Kanzler Kiesinger (CDU) unbelasteter und direkter, da Kiesinger Schmidt auch die Institutionalisierung der Kreßbronner Gespräche zuschreibt.⁸⁵³

Die gute Beziehung⁸⁵⁴ zwischen Barzel und Schmidt hingegen wurde für die Regierungsarbeit in der Großen Koalition mit einem Kniegelenk verglichen: „Die Fraktionsvorsitzenden sind so eine Art Kniegelenk der Großen Koalition.“⁸⁵⁵ In diesem Interview stellte Barzel klar, dass beide Fraktionsvorsitzenden zueinander großes Vertrauen hatten. Dennoch stellte Barzel heraus, dass trotz der Großen Koalition die kreative Arbeit im Parlament beibehalten werden sollte. Diehl merkt in seinem Buch an, dass die Beziehung Barzel und Schmidt „die typi-

849 Vgl. Schneider, A. (1999), a.a.O.

850 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 536.

851 Gespräch mit Wirsing am 5. Oktober 1967, ACDP, 1-226-322. (vgl. Gassert, Ph. (2006): S. 569) „Barzel [...] wartete hämisch darauf, dass ich einen Fehler machte.“

852 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 536.

853 s. ebd.

854 Dazu äußerte sich Rainer Barzel in seiner Biographie (Barzel (2001), a.a.O., S. 245): „Willy Brandt kam oft zu mir ins Büro zum Gespräch. Kiesinger und Brandt fanden auch in der gemeinsamen Bundesregierung nicht wirklich zueinander. So lag die Tagesarbeit mehr und mehr bei den beiden Fraktionsvorsitzenden. Zwischen Helmut Schmidt und mir entwickelte sich ein wirksames Vertrauensverhältnis. Wir verstanden einander immer besser. Wir verhandelten zügig, präzise, erfolgsorientiert und zupackend. In dieser Zeit wuchs unsere Freundschaft. Sie hält an.“

855 Barzel, R. (2005), a.a.O., S. 2.

sche Struktur eines Männerbundes“ verkörperte. „Es gab eine gewisse freundliche Grundstimmung für den Umgang miteinander, einen Anflug von Kameraderie.“⁸⁵⁶ Angesichts der effektiven Arbeitserfolge der beiden Fraktionsvorsitzenden im Kreißbronner Kreis konnte schon die Frage aufkommen, ob das eigentliche Regierungskabinett oder der Kreißbronner Kreis die Entscheidungszentrale der Großen Koalition und somit der Regierung war.

Bildeten Barzel und Schmidt eine „heimliche Nebenregierung“? Es hatte durchaus den Anschein, dass das Tandem Barzel und Schmidt durch ihre effektive Zusammenarbeit die Basis des Regierungshandelns bildete. Insbesondere im Kreißbronner Kreis wurden Entscheidungen getroffen, die erst anschließend in offiziellen Gremien und im Parlament diskutiert wurden.⁸⁵⁷ Die gegenseitige Abstimmung zwischen beiden Politikern lief reibungslos. Keiner von beiden musste sich profilieren oder hatte Vorbehalte gegenüber dem Anderen. Dieses reibungslose Management an den Fraktionsspitzen wirkte sich auch positiv auf parlamentarische Arbeit wie Koalitionsklima aus. Beide Fraktionsvorsitzenden waren Realisten und sahen das Gelingen der Großen Koalition und die erfolgreiche Regierungsarbeit im Vordergrund. Als dezidierte Vertreter der Interessen der jeweiligen Fraktionen steckten sie die Möglichkeiten ab und vermittelten die Kompromisse, die in der Politik unabdingbar sind.⁸⁵⁸

Erste Unstimmigkeiten gab es bei der Verabschiedung der sogenannten Notstandsverfassung, bei der SPD-Abgeordnete weitreichende Änderungen erzwangen, obwohl Barzel und Schmidt sich einig waren. Trotz aller Kompromissfähigkeit und Teambereitschaft in der Arbeit demonstrierten beide aber auch ihre Selbstständigkeit in der Sache. „Durch eine miteinander abgesprochene gemeinsame Haltung im Kreißbronner Kreis konnten Barzel und Schmidt ihre Unabhängigkeit demonstrieren. Dies erleichterte es ihnen nachher, die unter ihrer Mitwirkung zustande gebrachten Beschlüsse vor ihren beiden Bundestags-

856 Diehl, Günter (1994), a.a.O., S. 403.

857 Vgl. Bernhardt/ Deter (2009), a.a.O., S. 199.

858 Vgl. Schneider, A. (1989), a.a.O., S. 99.

fraktionen zu vertreten.⁸⁵⁹ An den Vorgängen um die Rentenversicherungsdiskussion zeigte sich sehr deutlich, welche Bedeutung die Fraktionsspitzen in der Großen Koalition hatten. Die SPD-Minister stimmten im Kabinett gegen die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung.⁸⁶⁰ Kiesinger beschwerte sich daraufhin bei Schmidt, der allerdings entgegnete, dass er die Sache nicht für übermäßig wichtig gehalten habe, denn wenn sie von überragender Bedeutung gewesen wäre, hätte sich die Bundesregierung bei den Fraktionsvorsitzenden melden müssen, „nämlich letzte Woche“, als sich die Führungen der einen und anderen Fraktion bereits einmal über das Thema unterhalten hatten.⁸⁶¹ Barzel beurteilte dies in gleicher Weise und bestätigte dieses von Schmidt verlangte Vorgehen so: „Wenn es Ärger gibt, heben Schmidt und ich die Sache auf eine höhere Ebene und kalmieren sie.“⁸⁶² Das Selbstbewusstsein dieser beiden Fraktionsvorsitzenden zeigte sich in diesen verbalen Äußerungen, aber auch in dem Vorgang, dass sie durchgesetzt hatten, dass die Regierungsbank niedriger gelegt wurde, damit die Parlamentarier nicht mehr zu den Ministern aufschauen mussten.⁸⁶³ Kiesinger selbst wertete die Bedeutung des Kreßbronner Kreises ab und bestritt, dass er das gefürchtete „Überkabinett“ gewesen sei.⁸⁶⁴ Auch die Presse hegte Vorbehalte gegenüber dem Kreßbronner Kreis, da er die Gewaltenteilung und die Richtlinienkompetenz des Kanzlers untergrabe und einschränke.⁸⁶⁵ In den Auflistungen der inoffiziellen Koalitionsgespräche und der Gespräche im Kreßbronner Kreises von Eichhorn⁸⁶⁶ wird deutlich, dass Barzel noch mehr als Schmidt an allen wichtigen Gesprächen teilnahm.

Der zeitliche und arbeitstechnische Aufwand, der von Barzel geleistet wurde, war enorm. Gleichzeitig konnte davon ausgegangen werden, dass Barzel in al-

859 Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 162.

860 Vgl. Spiegel vom 26.06.1967.

861 Stenografische Berichte BT, 5. WP, 115. Sitzung am 15.06.1967, S.5678 D

862 Der Spiegel vom 20.03.1967, S. 31.

863 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 162.

864 Vgl. Gassert, Ph. (2009), a.a.O., S. 579.

865 Vgl. Gassert, Ph. (2009), a.a.O., S. 579.

866 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 295 - 304.

len entscheidenden Regierungsthemen bestens unterrichtet war und auch die wesentlichen Gesprächsteilnehmer zusammenbrachte. Dennoch verstand sich Barzel in erster Linie als Partner des Kanzlers und Diener in der Sache.⁸⁶⁷ Wenn auch von Adenauer lange gefördert, war Barzel in erster Linie ein Politiker des Parlaments und nicht der Partei. Um als Kanzlerkandidat jedoch gewählt zu werden, bedurfte es des Rückhalts aus der Partei, den Barzel zuerst gegen Kiesinger, dann später gegen Kohl schnell verlor. Dass Barzel, der so fleißig an den meisten Gremien teilnahm und die Strippen zog, die Mitstreiter in der Fraktion zügelte oder auch gelegentlich maßregelte, in der Fraktion nicht gerade geliebt wurde, ist verständlich. Ein Politiker, der ein Staatsamt anstrebt, sollte sich nicht als Partner unterordnen, sondern sein Profil in der Opposition gewinnen. Willy Brandt, obwohl Vizekanzler und Außenminister, gewann gegenüber Kiesinger an Profil, da er eigene Ideen und politische Wege verfolgen konnte. Barzel hingegen hatte sich in erster Linie dem Erfolg der Großen Koalition untergeordnet und eigene Ideen nur zugunsten der Sache eingebracht. So konnten Barzel und Schmidt, die bis zum Schluss das Regierungsmanagement aktiv betrieben, sich nicht als potentielle Kanzler der folgenden Regierung profilieren; Schmidt wurde es später dennoch.

Dass die historische Rückbetrachtung des Kreißbronner Kreises und der Mitwirkung Barzels und Schmidts darin Kiesinger nicht gefallen konnte, ist politisch und menschlich verständlich. Dennoch bleibt, dass das Männerbündnis Barzel und Schmidt die Regierungsgeschicke deutlich lenkte und prägte⁸⁶⁸; Schmidt selbst hatte bereits 1966 betont, „man dürfe die grundgesetzlich vorgegebene Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nicht überschätzen“⁸⁶⁹. Andererseits förderte die regierungstechnische, der Moderation verpflichtete Auffassung des Kanzlers Kiesinger selbst die Bedeutung des Männerbündnisses Barzel und Schmidt und der informellen Gremien wie des Kreißbronner Kreises. Die starke Zurückhaltung des Kanzlers in der Vorlage von richtungsweisenden Entschlü-

867 Vgl. Barzel, R. (2001), a.a.O., S. 185 ff.

868 Vgl. März, P. (2007), a.a.O., Kap. 7, 8.6.

869 Bernhardt/Deter (2009), a.a.O., S. 215.

sen begünstigte einerseits starke und eigenständige Politiker⁸⁷⁰ in der Regierungskoalition, aber auch die demokratische Willensbildung im Parlament. Die Frage stellt sich, ob die Stärke der Politiker Barzel und Schmidt oder die Führungsschwäche des Kanzlers Kiesingers die „heimliche Regierung Barzel/Schmidt“ formierten. Letztendlich könnte man sogar Kiesinger selbst die strategische Entscheidung für eine starken Zusammenarbeit der Fraktionsspitzen zuschreiben⁸⁷¹, da dieses Team ihm ungeliebte Aufgaben und Entscheidungen im Bereich der Richtlinienkompetenz abnahm.

Nach außen beschrieb Kiesinger „die beiden Herren“ eher abfällig und bedrohlich und hielt sie für „zu allem fähig“⁸⁷². Die globalen Auswirkungen auf die deutsche Industrie und auf die Wirtschaft, die bereits in den 60er Jahren zu spüren waren, erforderten horizontale und vertikale Regierungsentscheidungen. Neben den reinen nationalstaatlichen Themen drängten in den 60er Jahren auch die Internationalisierung und die Globalisierung mehr und mehr in den Vordergrund.⁸⁷³ Die deutliche Abschwächung des Wirtschaftswachstums erforderte in den 60er Jahren besondere Anstrengungen und intelligente Lösungen, die ein Kanzler Kiesinger nicht zu konstruieren vermochte. Neben Denkern benötigte Kiesinger auch die „Strippenzieher“ in der Regierungskoalition, die die beiden Koalitionsparteien auf „Linie“ brachten und hielten. Sicher waren die Team- und Kompromissarbeit der beiden Fraktionsspitzen nicht ohne die grundsätzliche Genehmigung des Kanzlers möglich. Im Grunde ließ Kiesinger dennoch de facto eine „Nebenregierung“ zu, um einen möglichst großen Nutzen für seine Regierung und damit sich selbst zu erreichen.

Dies wurde insbesondere im letzten Jahr der Großen Koalition wichtig. Je weniger sich Kiesinger und Brandt verstanden und sich schon im Wahlkampf sahen, desto mehr bildeten Barzel und Schmidt „die lautlose und verlässliche Achse

870 Hier sind nicht nur Barzel und Schmidt einzuordnen, sondern auch Schiller und Strauß. Schiller und Strauß prägten die neue Finanz- und Wirtschaftspolitik und Barzel und Schmidt forcierten die Politik der Kompromisse.

871 Vgl. Eichhorn, J. S. (2006), a.a.O., S. 234.

872 Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 518.

873 Vgl. Helms, L. (2003), a.a.O., S. 66.

der Großen Koalition⁸⁷⁴. Baring und Schöllgen betonen in ihrer Untersuchung, dass, je schwächer die Regierung Kiesinger operierte, die Fraktionsvorsitzenden umso wichtiger geworden seien.⁸⁷⁵ Aus diesen geschichtlichen und politischen Darstellungen zogen die verschiedensten Autoren den Schluss, dass das Team Barzel und Schmidt die „heimliche Nebenregierung“⁸⁷⁶, vielleicht sogar eine Art „Gegenregierung“⁸⁷⁷ waren. Diese Arbeit hat an zahlreichen Kompromissbeispielen auf dem Felde der Innen-, Sozial-, Verkehrs-, Deutschland- und Außenpolitik belegt, wie wichtig die Arbeit von Barzel und Schmidt war. Beide waren Mitregenten und Akteure in den unterschiedlichsten Gremien der Regierungsarbeit. Barzel beeinflusste Kiesinger, indem er dessen für die Regierungsführung bedeutsamen Schwächen ausglich oder ihn zügelte, und ist deshalb der eigentliche Mitregent gewesen. Ohne dessen Kompromissfähigkeit und Management wäre die Regierungskoalition schon vor dem Ende der Legislaturperiode gescheitert. Barzel und Schmidt war es klar, dass aus dieser Großen Koalition kein Sieger oder Verlierer hervorgehen durfte, da sonst die nächste Bundestagswahl bereits entschieden wäre.

4.4 Rainer Barzel: 1966 – 1969 zum Kanzlerkandidaten gereift?

Rainer Barzel hatte durchaus das Bestreben gehabt, Kanzler zu werden, doch Kurt Georg Kiesinger hatte sich am 10. November 1966 im dritten Wahlgang in einer CDU/CSU-Fraktionssitzung als Kanzlerkandidat durchgesetzt.⁸⁷⁸ Eichhorn bewertet diese Entscheidung letztendlich damit, dass sich Kiesinger aus den Streitigkeiten des Jahres 1966 bezüglich der Wirtschaftspolitik und der Regierungsführung Erhards herausgehalten und Barzel dagegen in der Fraktion deutlich Stellung bezogen hatte. Gassert beschreibt, wie andere CDU-Politiker geschickt die Werbetrommel für Kiesinger gerührt hatten, sehr zum Unbehagen von Erhard und Barzel.⁸⁷⁹ Auch die Bedeutung der Medien darf in dieser Situati-

874 Baring/Schöllgen (2006), a.a.O., S. 324.

875 Vgl. Baring/Schöllgen (2006), a.a.O., S. 103.

876 Kropp/Sturm (1998), a.a.O., S. 114; ebenso Schneider, A. (1999), a.a.O., S. 271.

877 Fehrenbach, Oskar (1969), a.a.O., S. 153.

878 Vgl. Eichhorn, J. S. (2009), a.a.O., S. 38.

879 Vgl. Gassert Ph. (2006), a.a.O., S. 470.

on nicht vergessen werden. Als Kiesinger als Kanzlerkandidat ins Gespräch kam, wurde dieser von den Medien entsprechend gefragt; doch er dementierte diese Ambitionen nicht, was wiederum in den Medien als Bestätigung veröffentlicht wurde.⁸⁸⁰ Dieses Verhalten Kiesingers musste wie eine Ohrfeige für Barzel gewesen sein. Zwar wurde der „besorgte Barzel“ von Filbinger handschriftlich beruhigt, indem er ihm mitteilte, dass Kiesinger eigentlich über das Außenamt letztendlich 1969 das Amt des Bundespräsidenten anstrebe.⁸⁸¹

In der Großen Koalition hingegen hat Barzel an Format gewonnen und die Union politisch weiterentwickelt. Rolf Zundel stellte in der Zeit genau diese Aspekte zur Diskussion. Barzel hat die Union aus der „Schmollecke“⁸⁸² bezüglich der deutschen Frage herausgeführt und die Union für die anstehenden Probleme im Kontext der Ostpolitik, der Wirtschaftspolitik und der Innen- und Sozialpolitik neu aufgestellt. Insbesondere wird ihm zugutegehalten, dass er in der Berlin-Frage für Einigkeit und Zustimmung in den westlichen Hauptstädten gesorgt habe. Des Weiteren sei es ihm in der Großen Koalition gelungen, sich einerseits als Gegenspieler, aber auch als Partner des Kanzlers zu präsentieren. Zum Zeitpunkt des Erscheinens des Artikels von Rolf Zundel wird zu Recht gefragt, ob es einen anderen Politiker aus der Union gebe, der berechtigter wäre, sich als Kanzlerkandidat küren zu lassen. Auf diese direkte Nachfrage bei Barzel reagierte dieser jedoch abweisend. Im Nachhinein muss dieses als Führungsschwäche oder zumindest als fehlender Machthunger bewertet werden, da Barzel nicht die Gelegenheit wahrnahm, in diesen Situationen, in denen die Presse ihn auf seine Verdienste und Erfolge ansprach, sich klar als Macher und Lenker zu outen und den Machtanspruch auch zu formulieren. Im Gegenteil, er stellte sich hinter die Sache und betonte, dass nicht er, „sondern die Politik in ein entscheidendes Stadium getreten“ sei.⁸⁸³ Er widersprach der Personalisierung, die immer in der Politik betrieben wurde und die auch in der politischen Forschung Fragestellung ist. Rückblickend hatte Barzel erheblichen Anteil dar-

880 Vgl. Gassert, Ph. (2006), a.a.O., S. 470.

881 s. ebd. S. 470.

882 Vgl. Die Zeit 18.09.1970, Nr. 38.

883 Zit. nach Die Zeit vom 18.09.1970, Nr. 38. Zundel: Rainer Barzel - neuer Kanzlerkandidat.

an, dass die restriktive und zuletzt behäbige Adenauer-Politik in der CDU ihr Ende fand und die Partei sich auf moderne Politikentwürfe einließ. Dass Barzel auch ein Mitspieler der Regierung war, machte Parteifreunde misstrauisch. Er wurde mit Positionspapieren aus der Regierung Brandt bedient, die er weitgehend mittragen konnte und wollte; dabei musste er als Oppositionsführer doch auch Gegenpositionen einnehmen. Hier macht sich wohl der größte Zwiespalt bei Rainer Barzel auf und gleichsam zeigen sich seine Charakterstärke und Positionierung in der Politik. Als Oppositionsführer hätte er entschiedener gegen die Regierung Brandt auftreten und die Ziele der modernen Ostpolitik bekämpfen müssen, um als entscheidender Gegenspieler und Herausforderer in der Kanzlerfrage anerkannt zu werden. Aber es ging Barzel in erster Linie um die Sache selbst. Er schlug daher moderatere Töne an und orientierte sich an der neuen Ostpolitik, die grundsätzlichen Erfolg versprach, auch wenn dafür von alten politischen Leitlinien der Union Abstand genommen werden musste.

In dem Thema Barzel und die Kanzlerkandidatur muss das Bild erwähnt werden, welches Barzel in seiner Partei, bei den politischen Gegnern und in der Öffentlichkeit abgab. Das Image, welches Barzel im Jahre 1972 hatte, wurde von Demoskopern⁸⁸⁴ und Psychologen durch eine Auftragsarbeit⁸⁸⁵ veröffentlicht. Von den politischen Gegnern wurde er als intelligenter Intrigant bezeichnet.⁸⁸⁶ Die politischen Anhänger „tun sich schwer, für Barzel einen sympathischen und menschlichen Part zu entwickeln“⁸⁸⁷, sie beschreiben ihn als kühlen, einsamen, rigorosen Manager, „der mit allen zulässigen Mitteln seine Firma vor Korruption und Niedergang bewahrt“⁸⁸⁸. In dieser Image-Studie⁸⁸⁹ wurde somit prognostiziert, dass Barzel als Kanzlerkandidat mit Ablehnung in der Öffentlichkeit zu rechnen hätte. Erklärt wurde diese Einschätzung mit psychologischen Aspek-

884 Aus der Konrad -Adenauer-Stiftung und der Bremer Getas-Institut für Motivforschung.

885 Vgl. Der Spiegel 13/1972, S. 28.

886 Auf die Frage, welche Rolle die Befragten dem Kanzlerkandidaten Barzel in einem Theaterstück übertragen würden. Der Spiegel 13/1972, S. 28: „Mit Barzel würde man die Rolle dessen besetzen, von der Kanzel die zehn Gebote predigt und die Gemeinde zusammenstaucht.“

887 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1972.

888 Vgl. ebd.

889 Vgl. ebd.

ten. „Hier zeigt sich das aus Neidgefühlen und Schuldkomplexen gestanzte Negativ-Klischee einer Leistungspersönlichkeit, eines führenden Managers.“⁸⁹⁰ Somit klaffen Kompetenz- und Sympathie-Kurve Barzels als Kanzlerkandidat deutlich auseinander.

Dieser tüchtige Politiker wurde respektiert, aber das Volk konnte sich nicht mit ihm identifizieren. Barzel selbst, dem diese ernüchternde Image-Studie bekannt war, ließ seine PR-Berater wissen, „er werde keine Schönheitsoperationen an seinem Image dulden und sich selbst ohne Rücksicht auf Stimmverluste treu bleiben“⁸⁹¹: Das negative Bild eines Managers, der andere arbeiten lässt, musste in der Öffentlichkeit korrigiert werden. Es war nötig, das moderne Bild des Managements in der Politik zu vermitteln, welches „die zwingende Voraussetzung zur Führung in einer industriellen Leistungsgesellschaft“⁸⁹² sei. Als ungünstig wurde angesehen, dass Barzel noch immer zu polemisch und kämpferisch auftrat. Ein Kanzlerkandidat muss staatsmännisch und konstruktiv in der Kritik auftreten. Dies sind Eigenschaften, die Rainer Barzel nicht lagen. Er liebte die direkte Konfrontation und das Agitieren gegen die politischen Gegner. Die Image-Studie gab Barzel nur die Chance, über ein konstruktives Misstrauensvotum gegen Brandt an die Macht zu kommen. Im Amt selber würde er dann „zum Staatsmann heranreifen“⁸⁹³. Derartige Erwartungen können sich erfüllen, müssen es aber nicht, wie das Beispiel Erhard zeigt. Zumindest diejenigen, die ihm wohlwollend gegenüberstanden, gingen wohl davon aus, dass er in die Fußstapfen Adenauers hineinwachsen könnte; Adenauer und seine Anhänger sahen dies naturgemäß anders. Auch aus dem Beispiel Kiesinger lässt sich ableiten, dass Projektionen, wie ein bestimmter Kandidat in einer bestimmten Funktion agieren würde, wenig hilfreich sind, war Kiesinger doch schon aufgrund seiner Erfahrung als Ministerpräsident in Baden-Württemberg Regierungskompetenz zugesprochen, ihm in der Folge aufgrund der besonderen Konstellation einer Großen Koalition und der grundlegenden Verschiedenartig-

890 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1972.

891 Der Spiegel Nr. 13/1972 S.30; Barzel: "Ihr könnt mich nicht ändern, ihr müsst mich so nehmen, wie ich bin."

892 Vgl. Der Spiegel Nr. 13/1972.

893 Vgl. ebd.

keit der Herausforderungen der Bundespolitik aber immer wieder abgesprochen worden. An den Erfolgen der Regierung kann dies, wie mehrfach erörtert, weniger liegen als am Erscheinungsbild der immer wieder totgeschriebenen Regierung. Die Feststellung des Spiegel, dass die Koalition trotz aller Widrigkeiten „hält und hält“, illustriert dies.⁸⁹⁴

Neben dem Image-Problem Barzels gab es noch die fehlende Akzeptanz und Unterstützung innerhalb der Union selbst. Franz Josef Strauß versuchte, die Richtlinien der Unionspolitik⁸⁹⁵ zu bestimmen und stellte 1972 sogar die Kanzlerkandidatur Barzels infrage.⁸⁹⁶ Ursächlich hierfür war wohl die neue Akzeptanz Barzels gegenüber den Ostverträgen, die auf der CSU-Seite keine positive Resonanz erfuhren. März⁸⁹⁷ analysierte das strategische Verhalten von Rainer Barzel und stellte fest, dass das Vorpreschen in richtungsweisenden Fragen zwar richtig und notwendig für die CDU war, dem Politiker und Kanzlerkandidaten aber schadete. „Er konnte unbequem sein und zugleich wie ein Musterschüler wirken, beides ist beim Aufbau von Gefolgschaft nicht eben förderlich.“⁸⁹⁸ Hilfreich erscheinen derartige Analysen jedoch nicht, da im Grundsatz

etwa auch die Brandt oft zugeschriebene Verschlossenheit nicht hilfreich beim Aufbau von „Gefolgschaft“, in der heutigen Terminologie, dem Knüpfen von Netzwerken ist.

Rainer Barzel war insgesamt dreimal als Kanzlerkandidat im Gespräch.⁸⁹⁹ Das erste Mal stand er zur Disposition, als im Herbst 1966 die Union einen Kanzler für die Große Koalition vorschlagen musste. Letztlich setzte sich Kurt Georg Kiesinger durch, der als baden-württembergischer Ministerpräsident nicht an dem parteiinternen Gerangel beteiligt war wie Barzel. Auch beim fehlgeschlage-

894 Vgl. Der Spiegel Nr. 24/1969.

895 Vgl. Der Spiegel Nr. 24/1972.

896 In einem Gespräch mit der Welt am Sonntag; zit. Nach der Spiegel Nr. 24/1972.

897 März, P. (2003a), a.a.O., S. 244.

898 s. ebd.

899 Vgl. Forkmann, Daniela und Saskia Richter (2007): Rainer Barzel. Der tragische Held. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

nen konstruktiven Misstrauensvotum vom 27. April 1972⁹⁰⁰ gegen Willy Brandt konnte sich Barzel entgegen aller und vor allem wohl seiner Erwartungen nicht durchsetzen und somit Brandt nicht als Kanzler ablösen. Auch bei der Bundestagswahl am 9. November 1972 blieb er gegen Willy Brandt erneut sieglos. Die Wahl Kiesingers⁹⁰¹ zeigte bereits 1966, dass die CDU im Süden über die stärkeren Machtbataillone verfügte als die CDU in Nordrhein-Westfalen, die von Adenauer geprägt war. Dieser Trend wurde durch das sich Durchsetzen von Helmut Kohl⁹⁰² gegenüber Barzel nach 1972 wieder deutlich.

Mit diesen Niederlagen trat Rainer Barzel auch aus der ersten Reihe der CDU zurück. 1982 bis 1983 wurde er Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen und anschließend bis zum Herbst 1984 Präsident des Bundestages. Von diesem hohen Amt trat er zurück, als ihm unterstellt wurde, er hätte unrechtmäßig Gelder einer Anwaltskanzlei⁹⁰³ angenommen, was Jahre später aber entkräftet wurde. Vermutet wird, dass Barzel hierbei lediglich ein „Bauernopfer“ war, ohne dass dies im gegebenen Zusammenhang zu vertiefen wäre. Retrospektiv kommen politische Freunde wie Kontrahenten zu dem Schluss, dass Barzel im Amt des Bundestagspräsidenten von 1983 bis 1984 zum Staatsmann herangereift war.⁹⁰⁴ Rainer Barzel war Bundesminister, Fraktionschef, Parteivorsitzender und Kanzlerkandidat, überzeugt hat er jedoch vor allem als Fraktionschef. Als Fraktionsvorsitzender koordinierte er die Regierungsbelange und erreichte vertrauensvolle Absprachen sowie die andauernde Handlungsfähigkeit in der Großen Koalition auch in schwierigen Zeiten. Dennoch wurde seine Karriere durch das gescheiterte Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Willy Brandt jäh gestoppt.

900 Es fehlten zwei Stimmen aus den eigenen Reihen, wobei heute bekannt ist, dass diese beiden CDU-Politiker von der Staatssicherheit der DDR gekauft waren (vgl. März, P. (2003a), a.a.O., S. 242 ff.; ferner Das Parlament Nr. 36/04.09.2006: Feldmeyer, W.: An zwei von der Stasi gekauften Stimmen gescheitert).

901 Ministerpräsident aus Baden Württemberg.

902 Ministerpräsident aus Rheinland Pfalz.

903 Die sogenannte Flick-Affäre.

904 Vgl. Schmidt, Helmut (2009) in: Die Zeit vom 14.09.2009.

Das Misstrauensvotum zeigte, dass auch Barzel nicht alle Intrigen und Verhandlungsebenen übersehen und einschätzen konnte. Insofern kann nicht gesagt werden, dass Barzel in den Jahren der Großen Koalition zum überzeugenden Kanzlerkandidaten herangereift war. Dies war eher Helmut Schmidt, der in seinen Ideen und im Verhandlungsgeschick wesentlich konsequenter war als Rainer Barzel. Barzel galt als ein kluger Initiator und Erneuerer, aber er verfolgte nicht den Machtbesitz, sondern vielmehr die Regierungsfähigkeit des Parlamentarismus in Deutschland. Er sorgte für den nötigen Zusammenhalt in der Regierung der Großen Koalition, als Kanzler Kiesinger und Vizekanzler Willy Brandt schon nicht mehr miteinander sprechen konnten. Insofern wird zu Recht konstatiert, dass die Fraktionsvorsitzenden in dieser Zeit die Garanten der Großen Koalition waren. In der Opposition hingegen war Rainer Barzel relativ glücklos, da er in den eigenen Reihen starke Konkurrenten hatte. So fehlten beim Misstrauensvotum gegen Willy Brandt 1972 zwei Stimmen aus den eigenen Reihen, um deren Verbleib sich bis heute Legenden ranken. Angenommen wird heute, dass der Staatssicherheitsdienst der DDR zwei Abgeordnete von CSU bzw. CDU bestochen hat, da die DDR an der Fortsetzung der Ostpolitik der sozialliberalen Koalition interessiert war.⁹⁰⁵

Gegen den Konkurrenten aus den eigenen Reihen, Helmut Kohl, konnte sich Rainer Barzel langfristig nicht behaupten. Abschließend muss konstatiert werden, dass die zwar oft glanzlose, aber erfolgreiche Fraktionsarbeit und die integrative Regierungsarbeit in der Großen Koalition von 1966 bis 1969 von Rainer Barzel im Grunde weder von seinen politischen Mitstreitern noch von der medialen Öffentlichkeit honoriert wurde. Ein Staatsmann muss neben Manager-Qualitäten aber auch ehrgeizig und machtbestrebt sein, um in der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. Barzel hatte sich zu sehr den politischen Zielen untergeordnet und seine Person zu oft zurückgenommen. Zu attestieren ist ihm in jedem Fall, dass er die Funktion, die ihm während der Großen Koalition zugewiesen war, mehr als ausgefüllt und zu deren Vorteil wahrgenommen hat.

905 Vgl. FAZ vom 18.03.2005.

Agethen, Manfred (1994): Rainer Barzel. Persönlichkeiten des historischen deutschen Ostens. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen. Berlin.

Agethen, Manfred (2006): Rainer Barzel zum Gedenken. Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.). Bonn.

Andersen, Uwe und Wichard, Woyke (Hrsg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5. Aktual. Aufl. Opladen, Leske/Buderich.

Appelius, Stefan (1999): Die SPD und der lange Weg zur Macht. Essen.

Axelrodt, Robert (1970): Conflict of interest, Princeton.

Bange, Oliver (2005a): Die Große Koalition ist viel besser als ihr Ruf. Süddeutsche Zeitung, 25.10.2005.

Bange, Oliver (2005b): Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966 – 1969. In: Günter Buchstab/Philipp Gassert/Peter Lang: Kurt Georg Kiesinger 1904 – 1988 – Von Ebingen ins Kanzleramt. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Herder Verlag, 1996, S. 455 – 500.

Bange, Oliver (2005c): Rezession zu: Brandt, Willy, bearb. v. Frank Fischer. Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik 1966 – 1974. Bonn 2005. In: H-Soz-u-Kult, 06.05.2006. <http://sozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2006-2-088>.

Bariéty, Jaques (1985): Die französische Politik in der Ruhrkrise, in: Klaus Schwabe, (Hrsg.): die Ruhrkrise 1923. Wendepunkt der internationalen Beziehungen nach dem 1. Weltkrieg, Paderborn.

Baring, Arnulf und Schöllgen, Gregor (2006): Kanzler, Krisen, Koalitionen. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel. Siedler Verlag.

Barkai, Avraham (1988): Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus. Frankfurt am Main.

Barzel, Rainer (2005): Was war, wirkt nach. Wohin geht's mit Deutschland? München.

Barzel, Rainer (2001): Ein gewagtes Leben. Stuttgart/Leipzig.

Barzel, Rainer (1998): Die Tür blieb offen. Bonn.

Barzel, Rainer (1986): Im Streit und umstritten. Frankfurt/Main.

Barzel, Rainer (1982): Woher und wohin? München.

Barzel, Rainer (1977): Es ist noch nicht zu spät. München.

Barzel, Rainer (1969): Konstruktive Opposition. Bonn.

Barzel, Rainer (1968): Gesichtspunkte eines Deutschen. Düsseldorf.

Basseler, Ulrich; Heinrich, Jürgen und Utecht, Burkhard (2002): Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft. 17. überarbeitete Auflage, Schäfer-Poeschel Verlag.

Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (2007): Einsichten und Perspektiven. Themenheft 01/2007, München.

Behrendt, Günter (1967): Das Bundeskanzleramt .Frankfurt/Main.

Behring, Rainer (2006): Wegbereiter sozialdemokratischer Außenpolitik. Hermann Müller, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.04.2006.

Bernhardt, Otto und Deter, Anne (2009): Zum Erfolg verurteilt. Die Willensbildung in der Großen Koalition seit 2005 am Beispiel der Finanzpolitik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/2009, S. 196 – 217.

Beyme, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber. Opladen.

Blake, R. and Mouton, J. (1964): The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence. Houston: Gulf Publishing Co.

Böhm, Franz (1951): Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb. In: ORDO, Bd. 4, S. 21 – 250.

Borchardt, Knut (1980): Zwangslagen und Handlungsspielräume in der Großen Wirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre. Vandenhoeck&Ruprecht. .

Borowsky, Peter (1998): Große Koalition und Außenparlamentarische Opposition. In: Informationen zur politischen Bildung. Heft 258. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.).

Bracher, Karl Dietrich; Eschenburg, Theodor; Fest, Joachim und Jäckel, Eberhard (Hrsg.) (1983): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart und Wiesbaden.

Brandt, Willy (2003): Erinnerungen. Mit den „Notizen zum Fall G.“, (Neuausgabe), München.

Brandt, Willy (2005): Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik, bearbeitet v. Frank Fischer 1966 – 1974. 6. Berliner Ausgabe. Berlin.

Brandt, Willy (1979): Godesberg nicht verspielen. Bonn.

Broda, Christian (1985): Eine politische Biographie. Wien.

Buchheim, Christoph (2003): Die Erholung von der Weltwirtschaftskrise 1932/33 in Deutschland. 2003.

Buchstab, Günter (Hrsg. Im Auftrag der KAS) (2006): Eugen Gerstenmaier (1906 – 1986). Kirche-Widerstand-Politik, Sankt Augustin 2006.

Buchstab, Günter (Bearb.) (2005): Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1965 – 1969. Bearbeitet von Günter Buchstab unter Mitarbeit von Denise Lindsay. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 500, Düsseldorf 2005.

Buchstab, Günter; Gassert, Philipp und Lang, Peter Thaddäus (2005): Kurt Georg Kiesinger 1904 – 1988. Von Ebingen ins Kanzleramt, Freiburg 2005. 13. Zum neuesten Stand der Kiesinger-Forschung.

Cezanne, Wolfgang (2005): Allgemeine Volkswirtschaftslehre. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 6. Auflage.

Dexheimer, H. (1982): Die Mitwirkung der Bundestagsfraktionen bei der Besetzung der Ausschüsse. In: Roll, Hans-Achim (1982): Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Berlin.

Diehl, Günter (1994): Zwischen Politik und Presse. Bonner Erinnerungen 1949 – 1969. Frankfurt am Main 1994.

Dittberner, Jürgen (2007): Große Koalition: 1966 und 2005. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2007, 35 – 36. Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung.

Dietzfelbinger, Daniel (1998): Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsstil. Alfred Müller-Armacks Lebenswerk. Gütersloh.

Dreher, Eduard (1982): Geschäftsführende Regierungen, NJW, S. 2807.

Edgar, Wolfrum (2002): Geschichte als Waffe. Vom Kaiserreich bis zur Wiedervereinigung. Vanderhoeck & Ruprecht, 2. Auflage.

Edgar, Wolfrum (2006): Die Große Koalition 1966 – 1969 als Wendezeit. Die geglückte Demokratie. Klett-Cotta Verlag.

Eichhorn, Joachim Samuel (2006): Mehr als einige schöne Trinksprüche. Die Konsensstrategien der ersten Großen Koalition (1966 – 1969). In: Zeithistorische Forschungen. 3. Jg. 2006, H. 2, S. 231 – 246.

Eichhorn, Joachim Samuel (2009): Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg. Die Regierungspraxis der ersten Großen Koalition (1966 – 1969). Institut für Zeitgeschichte. Oldenbourg Verlag, München.

Engels, Dieter (1991): Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, 2. Auflage, Heidelberg.

Fehrenbach, Oskar (1969): Fleißig, wachsam, krisenfest ...? Der Bundestag im Zeichen der Großen Koalition. In: Alois Rummel: Die Große Koalition 1966 – 1969. Eine kritische Bestandsaufnahme. Freudenstadt 1969, S. 152 – 161.

Feinstein, Charles; Toniolo, Gianni u. Termin, Peter (1997): The European Economy between the Wars. Oxford.

Fischer, Wolfram (1985): Wirtschaftliche Rahmenbedingungen des Ruhrkonflikts, in: Klaus Schwabe (Hrsg.): Die Ruhrkrise 1923. Wendepunkt der internationalen Beziehungen nach dem 1. Weltkrieg, Paderborn 1985, S. 91.

Forkmann, Daniela/ Richter, Saskia (2007): Rainer Barzel, Der tragische Held. Wiesbaden.

Friauf, Karl-Heinrich (1961): Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in: Festgabe f. Heinrich Herrfahrt, S. 45.

Gassert, Philipp (2006): Kurt Georg Kiesinger 1904 – 1988. Kanzler zwischen den Zeiten. DVA, 1. Auflage.

Gassert, Philipp (2008): Zweimal Große Koalition: 1966 bis 1969 und seit 2005, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.); Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren, München, S. 99 – 119.

Gast, Hendrik und Kranenpohl, Uwe (2008): Große Koalition – schwacher Bundestag?, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Zeitschrift „Das Parlament“, Ausgabe 16 vom 14.04.2008.

Gast, Hendrik (2008): Führung durch Kommunikation: Eine Übersicht über die Handlungsressourcen des Bundeskanzlers, in: Patzelt, Werner J., Sebaldt, Martin und Kranenpohl, Uwe (2008): Res publica semper reformada. Wiesbaden.

Gaus, Günter (1966): Staatserhaltende Opposition oder hat die SPD kapituliert? Reinbeck b. Hamburg.

Gerstenmaier, Eugen (1981): Streit und Friede hat seine Zeit. Frankfurt/Main.

Geyer/ Kurbjuweit/ Schnibben (2005): Operation Rot-Grün. Geschichte eines politischen Abenteuers. Wiesbaden.

Geiger, Tim (2008): Atlantiker gegen Gaullisten. Oldenbourg.

Glauben, Paul Lars und Brocker, Lars (2011): Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern. Carl Hagemann Verlag.

Görtemaker, Manfred (2004): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart. Fischer.

Grebing, Helga; Schöllgen, Gregor und Winkler, Heinrich-August (2005): (Hrsg. Im Auftrag der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung), Willy Brandt. Berliner Ausgabe, Band 6: Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik 1966 – 1974, Berlin.

Groß, Wolfgang (1982): Zur geschäftsführenden Regierung. DÖV 1982, S. 1008 – 1019.

Grunden, Timo (2009): Politikberatung im Innenhof der Macht. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Günter, Klaus (1970): Der Kanzlerwechsel in der Bundesrepublik. Hannover.

Hacke, Christian (1988): Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Klett-Cotta.

Häfner, Heinz (1991): Die Psychiatrie-Enquete, Historische Aspekte und Perspektiven. Mannheim.

Hankel, Wilhelm; Nölling, Wilhelm; Schachtschneider, Albrecht und Strabatty, Joachim (1999): Währungsunion und Weltwirtschaft. LUCIUS Stuttgart.

Heckel, Margaret (2006): Sagen Sie endlich „Basta“, Frau Bundeskanzlerin, in: Welt am Sonntag 02.07.2006.

Heimann, Siegfried (2011): Der preußische Landtag 1899 – 1947. Berlin.

Helms Ludger (2005): Die Informalisierung des Regierungshandelns in der Bundesrepublik: ein Vergleich der Regierungen Kohl und Schröder, in: ZSE 1/2005, S. 70 – 96.

Helms, Ludger (2004): Politische Theorie und Regierungslehre. Frankfurt.

Helms, Ludger (2003): Regieren unter den Bedingungen des institutionellen Pluralismus: ein deutsch-amerikanischer Vergleich, in: Politisches Vierteljahreshft, 44. 2003, Heft 1, S. 66 – 85.

Helms, Ludger (2000): „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: Politisches Vierteljahreshft, 41., 2000, Heft 3, S. 411 – 434.

Hennis, Wilhelm (1964): Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik. Tübingen.

Hennis, Wilhelm (1973): Die mißverstandene Demokratie. Demokratie-Verfassung-Parlament. Tübingen.

Hennis, Wilhelm (1968): Große Koalition ohne Ende? Die Zukunft des parlamentarischen Regierungssystems und die Hinauszögerung der Wahlrechtsreform. München.

Hennis, Wilhelm (1999): Regieren im modernen Staat. Mohr Siebeck.

Hildebrand, Klaus (1984): Von Erhard zur Großen Koalition. 1963 – 1969. Stuttgart.

Hildebrand, Klaus (2006): Experiment zwischen Ausnahme und Normalität. Die Große Koalition 1966 bis 1969. In: Politische Meinung. Nr. 436, März 2006, S. 45 – 49.

Hildebrand, Klaus (2008): Die Große Koalition 1966 – 1969. Gefährdung oder Bewährung der parlamentarischen Demokratie. VS Verlag.

Hirsch, Burkhard (1999): „Wer wagt es, nein zu sagen?“. der Freitag, 26.11.1999.

Hirsch, Martin (1969): Diktatur des Establishments? In: Emil Hübner u. a. (Hrsg.): Der Bundestag von innen gesehen. München, S. 84.

Hockerts, Hans Günter (2006): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 5. Bundesrepublik 1966 – 1974. Nomos-Verlag.

Höffe, Otfried (2010): Gerechtigkeit, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze: Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, München, S. 305 ff.

Hofmann, Werner (1968): Universität, Ideologie, Gesellschaft. Beiträge zur Wissenschaftssoziologie, Frankfurt/M.

Hofmann, Werner (1970): Abschied vom Bürgertum. Essays und Reden. Frankfurt/ Main.

Huber, Ludwig (2010): Rainer Barzel: Koordinator der deutsch-französischen Zusammenarbeit. In: Gloe, M./ Reinhardt, Volker (Hrsg.): Politikwissenschaft und Politische Bildung. Nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Udo Kempf. Wiesbaden. S. 195 – 205.

Jackob, Nikolaus (2009): Der Wahlkampf für Ludwig Erhard 1965. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kaiser, Carl Christian (1969): Zweierlei Taktik. In: Die Zeit, 05.09.1969, Nr. 26.

Käppner, Joachim und Viering, Jonas (2005): Ahnengalerie mit Plisch und Plum. Große Koalition 66 bis 69, in: Süddeutsche Zeitung vom 23.09.2005.

Karehnke, Helmut (1974): Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Ressortprinzip und Kabinettsgrundsatz, DVBl. 1974, S. 101.

Kempf, Udo/ Merz, Hans-Georg (2008): Kanzler und Minister 1998 – 2005. Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen. Wiesbaden.

Kiesinger, Kurt Georg (1969): Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1966, in: Ders. (1969): Stationen, S. 203 – 220.

Kiesinger, Kurt Georg (1969): Stationen 1949 – 1969. Tübingen.

Kiesinger, Kurt Georg (1969a): Verantwortung für die Einheit der Nation und des Vaterlandes. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 18. Juni, S. 669 – 674.

Kindleberger, Charles (1997): The Word in Depression, London.

Klautke, Egbert (2003): Unbegrenzte Möglichkeiten. „Amerikanisierung“ in Deutschland und Frankreich 1900 – 1933, München.

Klotzbach, Kurt (Hg.)/ Dove, Sieter (1989): Kämpfe – Krisen – Kompromisse: Kritische Beiträge zum 125jährigen Jubiläum der SPD. Wiesbaden.

Knorr, Heribert (1975): Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969. Struktur und Einfluss der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition, Meisenheim am Glan.

Knorr, Heribert (1975): Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Großen Koalition 1966 bis 1969. Meisenheim am Glan.

Köhler, Henning (1994): Adenauer. Eine politische Biografie. Frankfurt am Main/Berlin.

Könen, Susanne (2009): Abgeordnete im Spannungsfeld von Gewissensfreiheit und Fraktionsdisziplin. Wiesbaden.

Kolb, Eberhard (2003): Gustav Stresemann. München.

Korte, Karl-Rudolf (1998): Kommt es auf die Person des Kanzlers an?, ZfParl. 1998, S. 387.

Kraft, Michael (1990): Der vergessene Kanzler, in: Die politische Meinung, S. 35, Heft 248.

Krause-Burger, Sibylle (1980): Helmut Schmidt – aus der Nähe betrachtet. Düsseldorf.

Krebs, Thomas (1996): Parteiorganisation und Wahlkampfführung. Eine mikropolitische Analyse der SPD-Bundestagswahlkämpfe 1965 und 1986/87. Wiesbaden.

Kretschmer, Gerald (2008): Fraktionen, Parteien im Parlament, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz (Begr.); Hofmann Hans; Hopfauf, Axel (Hrsg.), Kommentar zum Gesetz, 11. Auflage, Kommentierung zu Art. 44 und Art. 39.

Kroegel, Dirk (1997): Einen Anfang finden! Kurt Georg Kiesinger in der Außen- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition. Oldenbourg. .

Kropp, Sabine (2001): Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen. Wiesbaden.

Kropp, Sabine und Sturm; Roland (1998): Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentationen. Opladen.

Krumeich, Gerd und Schröder, Joachim (Hrsg.) (2004): Der Schatten des Weltkrieges: Die Ruhrbesetzung 1923. Essen.

Kühn, Karl (1968): Grenzen der Konjunkturpolitik im Wachstumszyklus. WWI-Studien, Nr. 15.

Lange, Erhard H. M. (1975): Wahlrecht und Innenpolitik. Meisenheim a. Glan: Anton Hain.

Lange, Erhard H. M. (1980): Vom Wahlrechtsstreit zur Regierungskrise. Die Entwicklung Nordrhein-Westfalens bis 1956. Köln Stuttgart Berlin Mainz.

Lauth, Hans – Joachim (Hrsg.) (2006): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. Wiesbaden.

Lehmbruch, Gerhard (1999): Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsblockaden und Arenenverflechtung, in: Merkel, Wolfgang und Andreas Buch (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Suhrkamp, S. 402 – 424.

Lehmann, Hans-Georg (1984): Öffnung nach Osten. Die Ostreisen Helmut Schmidts und die Entstehung der Ost- und Entspannungspolitik. Bonn.

Lehngut, Gerold (1985): Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers und das parlamentarische Budgetrecht, DVBl. 1085, S. 1359 ff.

Lösche, Peter (1984): Kleine Geschichte der deutschen Parteien. Stuttgart.

Lücke, Paul (1967): Ist Bonn doch Weimar? Der Kampf um das Mehrheitswahlrecht. Frankfurt am Main.

Marx, Stefan (2013): Der Kreißbronner Kreis. Die Protokolle des Koalitionsausschusses der ersten Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD, Band 63 von Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Düsseldorf.

Marx, Stefan (Bearb.) (2011): Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1966 – 1969. Halbband 1: Dezember 1966 – März 1968. Halbband 2: April 1968 bis Juli 1969. (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Rh. 4: Deutschland seit 1945, Bd. 11/5.) 2011 Droste Düsseldorf.

März, Peter (2007): Große Koalition. Deutsche und weitere Erfahrungen, in: Einsichten und Perspektiven. Themenheft 1. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte, 5. Jgg.

März, Peter (2003a): An der Spitze der Macht. Kanzlerschaften und Wettbewerber in Deutschland. 2. Auflage, OLZOG Verlag München.

März, Peter (2003b): Der Erste Weltkrieg. Deutschland zwischen dem langen 19. Jahrhundert und dem kurzen 20. Jahrhundert. München.

Masing, Johannes (2005): Zwischen Kontinuität und Diskontinuität: die Verfassungsänderung, Der Staat 44, S. 1 ff.

Mehring, Reinhard (2009): Carl Schmitt: Aufstieg und Fall. Eine Biographie, München 2009.

Mertes, Michael (2000): Führen koordinieren, Strippen ziehen: Das Kanzleramt als Kanzlers Amt, in: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (Hrsg.), Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, Hans-Seidel-Stiftung, München, S. 62 – 84.

Merseburger, Peter (2002): Willy Brandt, 1913 – 1992. Visionär und Realist. Stuttgart.

Meyer, Christoph (2006): Herbert Wehner. Biografie, München.

Meyer, Gerhard Moritz (1978): Die laufende Abstimmung zwischen den Koalitionspartnern. Koalitionsausschüsse und Koalitionsgespräche, in: Friedrich-Nau-mann-Stiftung (Hrsg.): Probleme von Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bonn 1978, S. 101 – 109.

Meyer, Patrick (1999): Die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn 1999, S. 565 – 582.

Michiels, Holger (2003): Die Kanzlerdemokratie in der frühen Bundesrepublik (1949 – 66) und die Große Koalition (1966 – 69).

Mierzejewski, Alfred C. (2005): Ludwig Erhard. Der Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft. München.

Möller, Alex (1978): Genosse Generaldirektor, München/Zürich.

Morsey, Rudolf (1994): Die Vorbereitung der Großen Koalition von 1966. Unionspolitiker im Zusammenspiel mit Herbert Wehner seit 1962. In: Jürgen Kocka/Hans-Jürgen Puhle/Klaus Tenfelde: Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. München New Providence London Paris.

Müller-Jentsch, Walther (2008): Passt die Mitbestimmung zur sozialen Marktwirtschaft? Magazin 03/2008 Hans Böckler Stiftung (Hrsg.).

Müller-Jentsch, Walter (2008): Staatliche Regulierung: Zwischen Konzertierung und Deregulierung. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Müller-Rommel, Ferdinand und Pieper, Gabriele (1991): Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1991, 41, B 21 – 22, 3 – 14.

Münch/Kunig/Mager (2012): Grundgesetz-Kommentar: GG, C.H. Beck.

Neubüser, Felix (2013): Ansichten zweier Vernunftfehen: Die großen Regierungserklärungen von Angela Merkel und Kurt Georg Kiesinger im Vergleich. GRIN Verlag.

Niclauss, Karl-Heinz (1999): Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierung zwischen Verfassung und Verfassungskonventionen. Aus Politik und Zeitgeschichte B 20/99, S. 27 – 38.

Niclauss, Karl-Heinz (1988): Kanzlerdemokratie, Stuttgart 1988.

Nohlen, Dieter (2009): Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Parteiensysteme, S. 29, Leverkusen.

Nohlen, Dieter (2004): Wahlrecht und Parteiensystem. Verlag Barbara Budrich UTB, 6. Auflage.

Oberreuter, Heinrich (1977): Notstand und Demokratie. Vögel München.

Oppelland, Torsten (2001): Heinrich Krone. In: Udo Kempf/Hans-Georg Merz (Hrsg.): Kanzler und Minister 1949 – 1998. VS-Verlag 2001, S. 388 – 392.

Osterroth, Franz und Dieter Schuster (2001): Chronik der deutschen Sozialdemokratie. 3. Nach dem Zweiten Weltkrieg. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Pelinka, Anton (2009): Das politische System Österreichs, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden, S. 615 – 616.

Petring, Alexander (2009): Scheinbare Stärke – Warum manche große Koalition auch schwach sein kann. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.), WZB Mitteilungen Nr. 124/Juni 2009.

Pfaff, Simon (2004): 35 Jahre nach der Studentenrevolution, in: C6 Magazin, 24.12.2004.

Potthoff, Heinrich (Bearb.) (1993): Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1961 – 1966, bearbeitet von Heinrich Poffhoff, 2. Halbband: 73. - 167. Sitzung, in: Bracher, Karl Dietrich u. a. (Hrsg.), Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 8/III: Deutschland seit 1945, Düsseldorf 1993.

Potthoff, Heinrich/ Miller, Susanne (2002): Kleine Geschichte der SPD. Bonn.

Raschke, J./ Tils, R. (2013): Politische Strategie: Eine Grundlegung. Wiesbaden.

Ribhegge, Wilhelm (1988): Frieden in Europa. Die Politik der deutschen Reichstagsmehrheit 1917/18. Essen.

Riker, William (1962): The Theory of political coalitions. New Haven.

Ritschl, Albrecht (2002): Deutschlands Krise und Konjunktur 1924 – 1934. Berlin.

Ritter, Gerhard und Niehuss, Merith (1991): Wahlen Deutschland 1946 – 1991. Ein Handbuch. München.

Rödder, Andreas (2004): Die Bundesrepublik Deutschland 1969 – 1990. Oldenbourg.

Rovan, Joseph (1980): Geschichte der deutschen Sozialdemokratie. Frankfurt.

Rovan, Joseph (1993): Histoire de l'Allemagne. Paris.

Rudzio, Wolfgang (2006): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 7. aktual. u. Erw. Aufl., Wiesbaden.

Rudzio, Wolfgang (2005): Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen. Verlag für Sozialwissenschaften.

Rudzio, Wolfgang (1972): Die Regierung der informellen Gremien, in: Sozialwissenschaftliches Handbuch für Politik 3.

Schäfer, Friedrich (1967): Sozialdemokratie und Wahlrecht, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, 2/1967, S. 157 – 196.

Scheufelen, Klaus H. (1968): Antworten zur Mitbestimmung. Bonn.

Scheuner, Ulrich (1966): Wandlungen im Föderalismus. DÖV, Kohlhammer.

Schmid, Carlo (1971): Bundestagsreden, 2. Aufl., Bonn.

Schmid, Carlo (1979): Erinnerungen. Bern/ München/ Wien.

Schmid, Harald (2006): Reform und Geschichte. Das Beispiel der Großen Koalition 1966 – 1969. Vortrag in der Sitzung des Arbeitskreises Politik und Geschichte. DVPW-Kongress in Münster. 28. September 2006.

Schmidt, Axel (2000): Materieller Wohlstand – pragmatische Politik – kulturelle Umbrüche. Die 60er Jahre in der Bundesrepublik, in: Schmidt, Axel; Siegfried, Detlev und Lammers, Karl-Christian (Hrsg.) (2000): Dynamische Zeiten Die 60er Jahre in den beiden Gesellschaften. Hamburg, S. 21 – 53.

Schmidt, Helmut (2008): Außer Dienst. Eine Bilanz. München.

Schmidt, Helmut (1996): Weggefährten. Erinnerungen und Reflexionen. München .

Schmidt, Manfred G. (2008): Das politische System Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. VS Verlag.

Schmidt, Ute (1983): Die Christlich-Demokratische Union Deutschlands, in: Stöss, Richard (Hrsg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschlands 1945 – 1980, Band 1, Opladen 1983, S. 490 – 660.

Schmoeckel, Reinhard und Kaiser, Bruno (1991): Die vergessene Regierung. Die große Koalition 1966 – 1969 und ihre langfristigen Wirkungen. Bonn 1991, S. 367.

Schneider, Andrea H. (1999): Die Kunst des Kompromisses. Helmut Schmidt und die Große Koalition. München, Wien und Zürich.

Schneider, Franz (1968): Die Große Koalition – Zum Erfolg verurteilt. DTV.

Schneider, Franz (1994): Dienstjubiläum einer Revolte:“1968 und 25 Jahre danach“. DTV.

Schneider, Michael (1986): Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze. Verlag Neue Gesellschaft.

Schöne, Siegfried (1968): Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Berlin.

Schönhoven, Klaus (2004): Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966 – 1969, in Dowe, Dieter (Hrsg.), Die deutsche Sozialdemokratie nach 1945, Band 2, Bonn, S. 385.

Schubert, Klaus und Klein, Martina (2006): Das Politiklexikon, 4., aktual. Aufl. Bonn, Dietz.

Schulze, Hagen (1977): Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung. Berlin.

Schüttemeyer, Suzanne (2007): a) Der Deutsche Bundestag und seine Akteure. b) Funktionserfüllung im Fraktionenparlament. Bundeszentrale für politische Bildung. Heft 295.

Schüttemeyer, Suzanne (1999): Koalitionsbildung im Bund: Sache der Parteien?, in: Sturm Roland und Kropp, Sabine (Hrsg.) (1999): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden, S. 81- 95.

Schüttemeyer, Suzanne (1998): Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen. Westdeutscher Verlag.

Schüttemeyer, Suzanne (1997): Manager des Parlaments zwischen Effizienz und Offenheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36-37, 199, S. 12 f.

Schütz, Hans Peter (2008): Große Koalition 1966 – 1968. Politische Idylle unterm Apfelbaum. Stern.de, 10.09.2008.

Schwarz, Hans-Peter (1991): Adenauer. Der Staatsmann 1952 – 1967. Stuttgart.

Schwarz, H. (2009): Die Fraktion als Machtfaktor. München.

Schwarz, Jürgen (2004): Weltpolitik im 21. Jahrhundert. Wiesbaden.

Soell, Hartmut (2012): Helmut Schmidt 1918 – 1969. Vernunft und Leidenschaft. München 2003.

Soell, Hartmut (1976): Fritz Erler. Eine politische Biographie. DVA.

Sozialdemokratischer Pressedienst (1966): Tagespolitik, Kommentare, Auslandsberichte. Bonn 28. Oktober 1966.

Spernol, Boris (2008): Der Protest gegen die Notstandsgesetze und die Frage der NS-Vergangenheit. Klartextgesellschaft. Essen.

Spernol, Boris (2008): Notstand der Demokratie. Essen.

Spoerer, Mark (2005): Demontage eines Mythos? Zu der Kontroverse über das nationalsozialistische „Wirtschaftswunder“ Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft, Hg. 31, H. 3, 2005, S. 415 – 438.

Stoltenberg, Gudrun (1970): Das Wahlsystem zum ersten Bundestag. Funktion und Bedeutung des Parlamentarischen Rates. Heidelberg.

Strohmeier, Gerd (2009): Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, in: Zeitschrift für Politik, 56 (2009), Heft 3, S. 266.

Süß, Winfried (2004): Der westdeutsche Wohlfahrtsstaat in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Perspektiven eines Forschungsfelds, in: Jörg Calließ (Hrsg.), Die Reformzeit des Erfolgsmodells BRD. Rehburg-Loccum 2004, S. 325 – 341.

Tüffers, Bettina: Sitzungsprotokolle der SPD-Fraktion 1966 – 1969. Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Droste Verlag. <http://www.kgparl.de> (Download am 25.12.2009).

Türk, Henning (2006): Die Europapolitik der Großen Koalition 1966 – 1969. Oldenbourg.

Uellenberg van Dawen, Wolfgang (2009): Gewerkschaften in Deutschland von 1948 bis heute, in: Engeln, Ralf; Schulz, Bernhard und West, Klaus W. (2009): Bewegte Zeiten. DGB-Verlag.

Vogt, Martin (1998): Hermann Müller, in: Wilhelm von Sternburg (Hrsg.): Die deutschen Kanzler. Von Bismarck bis Kohl. Berlin 1998, S. 191 – 206.

Von der Vring, Thomas (1968): Reform oder Manipulation. Europäische Verlagsgesellschaft, Frankfurt am Main.

Von Kieseritzky, Wolther (2001): Brandt. Mehr Demokratie wagen. Dietz Verlag.

Von Münch, Ingo und Kunig, Philip (2012): Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 6. Auflage, München.

Walter, Franz (2006): Der Kontrahent Helmut Kohls. Zeitgeschichten auf SPIEGEL-ONLINE. 26.08.2006.

Wiemers, Holger (1999): Die Entwicklung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik 1966 – 1975. Programme, Akteure, Ergebnisse, in: Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik. Transfer Verlag, Regensburg.

Wilke, Gerhard (2003): John Maynard Keynes. Campus. Frankfurt/New York.

Winkler, Heinrich-August (1982): Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 – 1924. Berlin, Bonn.

Winter, Ingelore M. (1988): Gustav Heinemann, in: Unsere Bundespräsidenten. Düsseldorf, 1988, S. 91 – 129.

Wolfrum, Edgar (2006): Aufruhr und Zuversicht. Zeitgeschichte 1966 – 1983, in: Die Zeit 23.02.2006, Nr. 9.

Woyke, Wichard (1998): Stichwort Wahlen. Ein Ratgeber für Wähler, Wahlhelfer und Kandidaten. Augsburg 1998, S. 37.

Wright, Jonatha (2006): Gustav Stresemann 1878 – 1929. Weimars größter Staatsmann. München 2006, S. 216 ff.

Wunderer, Rolf (2003): Führung und Zusammenarbeit. 5. Aufl., Luchterland Verlag. München/Neuwied.

Zein, Henrik (2007): Die organisatorische Entwicklung der CDU in der Opposition (1969 – 1982 und 1998 – 2005). GRIN Verlag.

Ziegler, Gerhard (1985): Kurt Georg Kiesinger, in: Von Sternburg, Wilhelm (Hrsg.), Die deutschen Kanzler. Königstein/Ts. 1985, S. 407 – 418.

Internethinweise

Seite 8

Fussnote 12

Vgl. Spiegel Online vom 09.09.2012 unter <http://www.spiegel.de/kultur/tv/kurt-georg-kiesinger-der-vergessene-kanzler-in-der-ard-a-854272.html> (20.05.2013).

Seite 9

Fussnote 16

Vgl. Aktenvermerk über die Besprechung mit der SPD am 15.11.1966, 10.00 Uhr, Archiv der Konrad-Adenauer Stiftung unter http://www.kas.de/wf/doc/kas_5259-1442-1-30-pdf.111201100922 (20.05.1013).

Seite 32

Fussnote 109

Vgl. FAZ vom 18.09.2009 unter <http://www.faz.net/themenarchiv/2.1242/lkandtagswahl-thueringen/thueringen-ramelow-verzichtet-auf-ministerpraesidentenamt-1859155.html> (1605.2013).

Seite 33

Fussnote 110

Vgl. dazu Die Zeit vom 03.10.2005 unter http://www.zeit.de/online/2005/40/dresden_danach (15.05.2013).

Seite 33

Fussnote 111

Vgl. zu den Ereignissen nach der Wahl 1999 und den Folgen für Österreich Die Presse vom 10.12.2009 unter http://diepresse.com/home/jahrzehnt/526180/Die-Wnde_BlauSchwarz-regiert-Oesterreich (20.05.2013). Der Bundespräsident verweigerte die Ernennung zweier von der FPÖ vorgeschlagener Minister, was ihm nach österreichischem Verfassungsrecht freisteht.

Seite 33

Fussnote 112

Vgl. Spiegel online vom 27.05.2002 unter <http://spiegel.de/politik/deutschland/streit-ueber-rechtspopulismus-haider-gratuliert-moellemann-a-198067.html/> (15.05.2013).

Seite 34

Fussnote 113

Vgl. Der Standard vom 21.01.2010 unter

<http://derstandard.at/1263705581215/EU-Sanktionen-Als-Oesterreich-der-Buhmann-der-EU-war> (15.05.2013).

Seite 38

Fussnote 127

Vgl. ausführlich dazu Themenseite Schwarz-Grün, Die Welt vom 06.01.2013 unter <http://www.welt.de/themen/schwarz-gruene-koalition/> (15.05.2013).

Seite 42

Fussnote 140

Vgl. Becker, Hessische Verhältnisse – Die gescheiterte Regierungsbildung von Andrea Ypsilanti (2001) unter

http://www.regierungsforschung.de/data/091111_regierungsforschung.de_becker_case_ypsilanti.pdf; abgerufen am 15.05.2015.

Seite 42

Fussnote 141

Ausführlich dazu auch Reuters Deutschland vom 3. November 2008 unter <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEBEE4A20D020081103>; abgerufen am 15.05.2008.

Seite 44

Fussnote 146

Vgl. Der Spiegel, Berlin-Wahl 2011 unter

http://www.spiegel.de/thema/abgeordnetenhauswahl_berlin_2011/ (16.05.2011).

Seite 45

Fussnote 148

Vgl. Hamburger Abendblatt vom 26.02.2008 unter

<http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article521395/Von-Dachlatten-und-Turnschuhen.html>; (23.05.2013).

Seite 45

Fussnote 149

Vgl. Spiegel-Online vom 21.06.2005 unter

<http://www.spiegel.de/spiegel/printd40712920.html>; (21.05.2005).

Seite 45

Fussnote 150

Vgl. ausführlich dazu König, Die rot-grüne Zwickmühle, Die Zeit vom

20.04.2011 unter <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-04/rot-gruen-dilemma-stuttgart-21/seite-2;5/2013>.

Seite 58

Fussnote 191

Vgl. Spiegel-Online vom 01.10.2011 unter

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/druck-auf-abweichler-euro-rettung-vergiftet-klima-in-der-union-a-789501.html> (16.05.2013).

Seite 58

Fussnote 192

Vgl. Spiegel-Online vom 09.09.2012 unter

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/rettungsschirm-esm-gauweiler-sorgt-mit-neuem-eilsantrag-fuer-wirbel-a-854774.html> (16.05.2013).

Seite 70

Fussnote 234

Vgl. Zeit Online vom 16.05.2012 unter

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-05/roettgen-ruecktritt> (16.05.2013).

Seite 80

Fussnote 273

Vgl. Die Welt vom 02.03.2013 unter

<http://www.welt.de/politik/deutschland/article114075391/Bayerns-FDP-fuegt-sich-unter-schlimmen-Schmerzen.html> (16.05.2013).

Seite 83

Fussnote 289

Vgl. Wright, J., Deutscher Nationalist und guter Europäer, Zeit Online vom 09.01.2003 unter http://www.zeit.de/2003/03/Deutscher_Nationalist_und_guter_Europaeer (18.05.2003).

Seite 87

Fussnote 309

Vgl. dazu einen Kommentar aus heutiger Sicht. Spiegel Online vom 04.05.2009 unter <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-65243770.html>; abgerufen am 13.05.2013.

Seite 99

Fussnote 361

Vgl. Bad Godesberger Programm der SPD unter http://www.spd.de/linkableblod/1816/data/godesberger_programm.pdf (15.05.2013).

Seite 129

Fussnote 480

Vgl. Der Spiegel Online vom 20.02.2012, unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/gauck-nominierung-fdp-jubelt-unionspolitiker-beklagt-affront-a-816300.html> (17.05.2013).

Seite 138

Fussnote 515

Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1966 - 1969, <http://www.kgparl.de/projekt-bundestag.html>.

Seite 138

Fussnote 516

Spiegel-Online vom 01.10.2011 unter
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/druck-auf-abweichler-euro-rettung-vergiftet-klima-in-der-union-a-789501.html> (16.05.2011).

Seite 146

Fussnote 552

Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1966 - 1969, <http://www.kgparl.de/projekt-bundestag.html>.

Seite 159

Fussnote 601

Vgl. ausführlich zu den Kleinparteien im Parlament unter <http://janeden.net/21-kleine-parteien> (17.05.2013).

Seite 171

Fussnote 647

Überblick bei Deutscher Bundestag unter
http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/serien/24039384_debatten_serie/25458537_debatten05/index.jsp (20.05.2013).

Seite 182

Fussnote 689

Vgl. Zeit Online vom 25.03.2013 unter
<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-03/laenderfinanzausgleich-bayern-hessen> (26.05.2013).

Seite 182

Fussnote 690

<http://www.politik.uni-mainz.de> (Föderalismusreform).

Seite 190

Fussnote 719

Zu diesen Sozialleistungen der 50er Jahre gehörten die Neuerungen des Bundessozialhilfegesetzes, die Kopplung der Alters- und Invalidenrenten an die

Entwicklung der Löhne und Gehälter und die Einführung von Mietbeihilfen (vgl. Wipperling, Adriana 2004: Sozialstaat im Wandel der Zeiten. Kap.4.3. <http://www.sandozean.de>).

Seite 190

Fussnote 720

Neuntes Rentenanpassungsgesetz 28.12.1966 (vgl. <http://www.juris.de> . Das Ziel der Rentenreform war, dass alle Rentner an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben sollten und dass der Lebensstandard für langjährige Beitragszahler gewährleistet werden soll. (Quelle: Deutsches Institut für Altersvorsorge; <http://www.dia-vorsorge.de>).

Seite 197

Fussnote 750

<http://www.politik.uni-mainz.de> (Föderalismusreform).

Seite 197

Fussnote 752

Vgl. Deutscher Bundestag. Eckdaten der Parlamentsarbeit.; <http://www.webarchiv.bundestag.de>.

Seite 232

Bange, Oliver (2005c): Rezession zu: Brandt, Willy, bearb. v. Frank Fischer. Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik 1966 – 1974. Bonn 2005. In: H-Soz-u-Kult, 06.05.2006. <http://sozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2006-2-088>.

Seite 250

Tüffers, Bettina: Sitzungsprotokolle der SPD-Fraktion 1966 – 1969. Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Droste Verlag. <http://ww.kgparl.de> (Download am 25.12.2009).

Erklärungen

1. Ich versichere eidesstattlich, die Dissertation selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und wörtlich oder inhaltlich übernommene Stellen als solche gekennzeichnet zu haben.
2. Ich erkläre, dass ich die Dissertation nicht bereits früher als Prüfungsarbeit bei einer akademischen oder staatlichen Prüfung verwendet oder mit dieser oder einer anderen Dissertation bereits einen Promotionsversuch unternommen habe.

.....
Ort, Datum

.....
Unterschrift