

Die große Koalition
1966 bis 1969

Experiment zwischen Ausnahme und Normalität

Klaus Hildebrand

Wenn Union und Sozialdemokratie auf der Ebene des Bundes eine große Koalition eingehen, dann findet diese Tatsache bei weitem mehr Aufmerksamkeit, als wenn sich CDU/CSU und FDP oder SPD und Freie Demokraten beziehungsweise Die Grünen zu einer kleinen Koalition zusammenfinden: Denn das eine beschreibt, bis dato jedenfalls, eher die Ausnahme und das andere, alles in allem, die Normalität unseres parlamentarischen Systems. Daher war es am Ende des Jahres 1966 für die meisten Bürger erst einmal sensationell, wenn auch mehrheitlich willkommen, dass die Schwarzen und Roten, die sich seit den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland heftig befehdet hatten, gemeinsam eine Regierung bildeten. War das Vaterland, wie manch einer erschrocken annahm, tatsächlich in so großer Gefahr, dass nur noch dieses politische Mittel Abhilfe schaffen konnte? Oder stellte die große Koalition, wie ein immer wiederkehrender Vorwurf lautete, in der Tat nichts anderes dar als ein Produkt der Angst und der Schwäche ihrer sie tragenden Partner? Und war sie darüber hinaus, wie eine drohende Mahnung lautete, wirklich ohne begehren Ausweg einfach zum Erfolg verurteilt?

Nun, Staat und Demokratie waren damals keineswegs in Gefahr. Einige sachlich und politisch schwierige Probleme – Rezessionsdrohung, Haushaltslücken und Krisenangst – dienten vielmehr als Vehikel, um den schon lange zuvor gehegten Plan, eine große Koalition zu schmieden, endlich verwirklichen zu

können. Inzwischen möglich, ja notwendig geworden aber war ihre Existenz deshalb, weil die einen, die noch nicht stark genug waren, um die andere große Volkspartei in die Opposition zu schicken, in dieses ungewöhnliche Bündnis drängten, um endlich zu regieren, und weil die anderen, die nicht mehr stark genug waren, um auf die bislang in der Opposition verharrende zweite große Volkspartei verzichten zu können, sich mit dieser ungeliebten Lösung gleichfalls abzufinden hatten. Auf Erfolg allerdings, der sich allen Unkenrufen zum Trotz sehr rasch einstellte, war diese Regierung jedoch in der Tat viel stärker als andere Koalitionen angewiesen. Denn ihr Scheitern hätte weit eher, als das für eine normale Regierungskrise zutrifft, eine Staatskrise hervorrufen können. Doch, wie gesagt, die große Koalition hatte in einem Maß Erfolg, wie er nur wenigen kurz amtierenden Kabinetten beschieden war.

Damit steht aber auch fest, dass sich viele der seinerzeit eilig abgegebenen, missgünstig getönten, besorgt gestimmten, aufgeregt klingenden und sensationell aufgemachten Urteile über das schwarz-rote Bündnis als historische Legenden entpuppen, die sich um dieses gewiss nicht alltägliche Kabinett zahlreich und verwirrend ranken. Dagegen ist allem voran erst einmal festzustellen, dass diese markante Zäsur, die das Zusammengehen von Union und Sozialdemokratie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland darstellt, alles Riskanten, ganz gewiss des Abenteuerlichen

und auch des Abrupten vollständig entbehrte. Denn die neue Regierung wurde zum einen im ganz normalen Verfahren der Koalitionsverhandlungen und im Rahmen der parteipolitischen Möglichkeiten des existierenden Systems gebildet. Und sie förderte zum anderen, durchaus im Einklang mit der damals noch jungen Tradition des Bonner Parlamentarismus, ein Stück Normalität zu Tage, das auf der Bundesebene bislang noch nicht praktiziert worden war und die politischen Optionen der Republik zweifellos bereicherte.

„Großes Risikospiel“

Binnen überraschend kurzer Frist, innerhalb von nur zwanzig Tagen, zogen die beiden Parteien Bilanz und entwarfen gemeinsam praktikable Lösungen. Das erstaunlich prompt verwirklichte Regierungsprogramm bestätigt im Rückblick die realistische Lagebeurteilung ebenso wie die erfolgreiche Tätigkeit des Kabinetts von Bundeskanzler Kiesinger. Ungeachtet einer Ausgangslage, die zwar alles in allem viel weniger dramatisch erscheint als zeitgenössisch verlautbarte, bedeutete die Bildung der großen Koalition gleichwohl ein unverkennbares Wagnis, war ohne Zweifel ein „großes Risikospiel“, wie der als Minister auf die Bonner Bühne zurückkehrende Franz Josef Strauß die unvertraute Lage beurteilte. Denn es war nun einmal nicht vorzusehen, wie sich die aus zwei gleich starken Kräften bestehende Regierung anlassen würde. Bereits die Zusammensetzung des mächtigen Zweckverbandes ließ auf einen Blick erkennen, welche Möglichkeiten dieses von Talentfülle geradezu berstende Kabinett tatsächlich bot, aber auch, welche Gegensätze, ja welche Sprengkräfte darin vereinigt waren.

Mit Kurt Georg Kiesinger und Willy Brandt, Männern von sehr unterschiedlichem Temperament und Wesen, saßen die maßgeblichen Repräsentanten bezie-

ungsweise Vorsitzenden der CDU und der SPD am Kabinetttisch. Jede der beiden großen Parteien würde für sich die limitierte Partnerschaft mit der anderen von Anfang an auch als milde, ja raffinierte Form der Bekämpfung des politischen Gegners praktizieren: Das war die von Horst Ehmke so genannte „Strategie des begrenzten Konfliktes“, die zum Profil der großen Koalition, wie übrigens auch jeder anderen aus eigenständigen Kräften zusammengesetzten Regierung, einfach gehören musste.

In der Riege dieses „Überkabinetts“, mit den Ministern Strauß und Schiller an der Spitze, das an Farbigkeit und Begabung kaum zu übertreffen war, änderte sich der Regierungsstil aufgrund der gründlich gewandelten Konstellation ganz erheblich. Daher sind auch nicht wenige der oft abfällig klingenden, am Maßstab der Adenauer'schen „Kanzlerdemokratie“ gemessenen Urteile über den Regierungschef Kurt Georg Kiesinger sachlich kaum zutreffend. Der neue Bundeskanzler konnte im Rahmen einer großen Koalition nun einmal nicht so handeln, wie der alte Herr dies einst getan hatte. Und vieles, was auf den ersten Blick wie Schwäche und Zaudern aussieht, war auch Bestandteil eines wohl überlegten und geschickt praktizierten Vorgehens des nunmehr verantwortlichen Mannes im Kanzleramt.

In der großen Koalition musste es noch weit schwieriger sein als in anders konstruierten Regierungsbündnissen, ja es war in ihr als Regelfall gar nicht praktikabel, durch Mehrheitsbeschlüsse zu Entscheidungen zu gelangen. Der Bundeskanzler war in der Tat, wie Conrad Ahlers es einmal eingeschätzt hat, ein „wandelnder Vermittlungsausschuss“. In der veröffentlichten Meinung oft hämisch aufgenommen und kommentiert, traf diese salopp hingeworfene Bemerkung ohne Zweifel den Kern der Sache. Denn „die Richtlinienkompetenz des Bundeskanz-

lers“, so hielt Helmut Schmidt es in nüchternen Vorausschau den Abgeordneten der sozialdemokratischen Fraktion bereits im November 1966 vor Augen, „sollte man innerhalb einer großen Koalition nicht überschätzen. Es gibt keine Richtlinien gegen Brandt und Wehner.“

Indes, was auf dem Weg einvernehmlicher Entscheidungsfindung nicht zu erreichen war, wurde für die schwarz-roten Partner zu einem unverdaulichen Thema und warf umgehend die Existenzfrage auf. Daher mussten solche Probleme, solange am Erhalt dieser politischen Verunftethe Interesse bestand, einfach ausgeklammert werden. Der sooft bewitzelte Terminus des „Ausklammerns“, der gerade dem Bundeskanzler nicht selten vorwurfsvoll entgegengehalten wurde, definierte im Grunde ein elementares Überlebensgesetz für die große Koalition. Daher konnte die neue Regierung, für eine befristete Zeit als Notlösung gebildet, auch nicht der Auftakt zu einer Genieperiode werden: Vorläufig musste sie nämlich als Reparaturwerkstatt dienen.

Gleichwohl: Zu den bemerkenswerten Ergebnissen dieser Interessengemeinschaft aus Union und Sozialdemokratie gehört nicht zum Geringsten eine kaum zu übersehende Bewährung, ja Stärkung des politischen Systems. Denn für die noch junge Demokratie der Bundesrepublik Deutschland lieferte die große Koalition den Beweis der Krisentauglichkeit. So manches leidenschaftliche Plädoyer gegen das argwöhnisch beäugte Experiment dieser unorthodoxen Kooperation wirkt daher im Rückblick wie eine mehr oder minder verständliche Schwarzseherei.

„Totalitäre Versuchung“

Denn es war gerade dieser Sonderfall einer parlamentarischen Regierungsbildung, der unter dem Schutz seines weiten und soliden Gewandes überhaupt erst maßgebliche Wandlungsvorgänge ermög-

lichte: Diese hätten sich ohne die Existenz und Reformfreudigkeit dieser unkonventionellen Regierungsallianz schwerlich so rasch und gründlich, aber auch so geregelt und friedlich, ja so lautlos vollzogen. Und was die in diesem Zeitraum neu auftauchenden Gefährdungen der Republik, insbesondere das verstärkte Erscheinen der organisierten Extreme auf der Rechten und der Linken des politischen Spektrums, angeht, entwickelten sich diese im Prinzip unabhängig vom Bestand der großen Koalition. Aller Wahrscheinlichkeit nach hätten sie sich auch unter jeder anders zusammengesetzten Regierung in der Bundesrepublik Deutschland die Bahn gebrochen. Denn „die totalitäre Versuchung“ (Jean-François Revel) gehört nun einmal zum Profil westlicher Demokratien, das sich gerade während der zweiten Hälfte der sechziger Jahre in weltweiter Perspektive zu einer bedrohlich wirkenden Grimasse verzog.

Gewiss haben manche Aktion und manches Versäumnis der großen Koalition das Anwachsen der außerparlamentarischen Bewegung, die ja im Kern der Dinge antiparlamentarisch orientiert war, begünstigt. Diese Feststellung kann allerdings die mit einem verständlichen Aufbruchverlangen eines Teils der jungen Generation einhergehenden Gemeinheiten seines Vollzuges auf keinen Fall großzügig übersehen lassen. Für den Vorsitzenden der SPD-Fraktion beispielsweise unterschied sich nämlich die „Demolierung von Rektoratszimmern oder Kaufhäusern oder Gewerkschaftsbüros oder Parteibüros [...] in keiner Weise [...] von dem Verhalten von SA-Trupps heute vor dreißig oder fünfunddreißig Jahren“.

Entscheidend aber bleibt: Die vor allem bei der Bildung dieser Regierung an die Wand gemalten Gefahren für die Republik erwiesen sich im Großen und Ganzen als maßlose Übertreibungen. Das gilt vor allem für die Tatsache, dass das Parlament in den Jahren der großen Koali-

tion, anders als immer wieder befürchtet worden war, keineswegs abdankte. Vielmehr präsentierte es sich in gewisser Hinsicht der Exekutive gegenüber sogar kritischer und selbstbewusster, als der Bundestag das in mancher Legislaturperiode zuvor getan hatte. Dafür sorgte nicht zuletzt das die Regierung ebenso unermüdlich wie effizient antreibende und kontrollierende Tandem der Fraktionsführer von Union und Sozialdemokratie, Rainer Barzel und Helmut Schmidt. Insgesamt fand also kein Funktionswandel des Parlamentes statt, wohl aber ein Funktionswandel *im* Parlament.

Fronten zwischen Regierung und Bundestag

Häufig standen sich nämlich nicht mehr die Regierung zusammen mit den sie tragenden Fraktionen auf der einen Seite und die Opposition auf der anderen gegenüber. Vielmehr praktizierten die Abgeordneten der Union und der Sozialdemokratie, nicht selten schon im vorparlamentarischen Raum, eine so genannte Bereichsopposition, das heißt sie opponierten, ohne sich grundsätzlich gegen ihre Regierung aufzulehnen, umso intensiver gegen ein einzelnes Gesetzesvorhaben. Oftmals verliefen die Fronten zwischen der Regierung und dem Bundestag. Angesichts der Tatsache also, dass diese beiden Gewalten sich in gewisser Hinsicht deutlicher getrennt als zuvor gegenüberstanden, ist Helmut Schmidts pointierte Feststellung über „ein bisschen [...] Rückkehr zu Montesquieu“ alles andere als nur eine Schutzbehauptung. Kurzum: Die Republik verkam nicht zur durchweg so gering geschätzten Proporzdemokratie, jedenfalls nicht wesentlich mehr als in der so hoch gelobten Konkurrenzdemokratie.

Was aber die bleibenden Leistungen der großen Koalition angeht, so liegen sie vor allem im Bereich der inneren Reformen. Diese waren auf manchen Gebieten

bereits vollzogen oder doch zumindest eingeleitet, als Willy Brandt sie 1969 mit fanalhafter Entschiedenheit zum Gegenstand seiner Regierungserklärung machte – und danach in der Praxis ganz konsequent ein außenpolitisch akzentuiertes Regiment führte, das ohne Zweifel historische Wirkung gezeigt hat. Gerade auf diesem Feld aber, auf dem der äußeren Politik also, erwies sich der Handlungsspielraum der auf die große Koalition nachfolgenden Regierung trotz knapper Mehrheitsverhältnisse als beträchtlich. Hier bot sich mithin die Chance, das Für und Wider einer Politik, wie einst zu Konrad Adenauers Zeiten, mit der Person des zielgerichtet Handelnden zu verbinden. Eben dafür gab es jedoch im Rahmen des schwarz-roten Kabinetts kaum eine Möglichkeit. Mit anderen Worten: „Eine Natur“ im Sinne Goethes konnte gerade das Bündnis der beiden Großen überhaupt nicht vertragen. Der spezifischen Aufgabe einer solchen „Natur“ unterzog es sich gleichwohl mit Erfolg und bereitete, wie Carlo Schmid es umschrieben hat, im Bestehenden den „umprägenden Durchgang durch das Tor, das in die Zukunft führt“, vor.

In vielerlei Hinsicht waren die Jahre der großen Koalition also entgegen den geradezu grassierenden Befürchtungen alles andere als eine Verfallszeit. Während ihrer kurzen Dauer wurde im Stillen manches Neue geschaffen, das die Republik für den Übergang in die siebziger Jahre präparierte. Von den weit reichenden Wandlungen und Ergebnissen in der Außenpolitik einmal ganz abgesehen, benennen allein schon die Stichworte Globalsteuerung und Stabilitätsgesetz, konzertierte Aktion, Finanzverfassung und Gemeinschaftsaufgaben zukunftsweisende Tätigkeiten. Hand in Hand damit steigerte sich allerdings auch die Hybris der Machbarkeit. Bald schon warf das Überwuchern des technokratischen Denkens, schärfer als zuvor, erneut die Sinnfrage auf. Weit

standen der linken Fortschrittsideologie die Türen einer Gesellschaft offen, die sich zu stark auf das Funktionale beschränkt fühlte. Daher wurde auch das auf tief greifende Veränderungen aller Lebensbereiche abzielende Schlagwort von der Demokratisierung des Staates und der Gesellschaft, ja von der Befreiung aus allen Zwängen schlechthin, schließlich so begierig aufgesogen.

Kurt Georg Kiesingers große Koalition handelte aus der zutreffenden Einsicht heraus, dass eine neue Dekade der sich dynamisch entwickelnden Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft eine angemessene Reaktion erfordere. Daher baute sie nicht zuletzt den Interventionsstaat großzügig aus – teilweise schon so umfassend, dass der volkswirtschaftlich an sich wenig versierte Kanzler bereits im Februar 1967 mit instinktivem Argwohn die zweifelnde Frage aufwarf: „Können wir für das alles, was wir da um uns herum aufgebaut haben, immer die notwendigen Mittel aufbringen, um das zu bewahren?“

Nun, erst einmal kanalisierte die neue Regierung, ebenso umsichtig wie geschickt, bereits lange Aufgestautes, das jetzt seine Bahn zu finden vermochte und, zumindest vorläufig, durch Planung zu bereitwillig akzeptierten Fortschritten im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich führte. Vorerst blieben alle diese Entwicklungen auch durchaus überschaubar, bis sich dann, relativ rasch sogar, beispielsweise in den Auswüchsen der Bürokratie, in der verhängnisvollen Verrechtlichung des Alltages und im Überhandnehmen von Sachzwängen die Kehrseite dieses historisch wirksamen, eben ambivalenten Prozesses unangenehm bemerkbar machte.

Das alles, Ansehnliches und Unansehnliches gleichermaßen, verbindet sich mit dieser ebenso komplizierten wie insgesamt erfolgreichen Regierung. Freilich, und das haftet der großen Koalition an,

eine maßgebliche Ankündigung ihres Programms vermochte sie nicht zu verwirklichen: die Wahlrechtsreform. Betrachtet man diese Aufgabe lediglich als Garantie für eine Beendigung der schwarz-roten Zusammenarbeit, dann war, weil das Regierungsbündnis ohnehin auseinander ging, ihre Umsetzung in die Tat schlicht überflüssig. Wenn die Einführung eines relativen Mehrheitswahlrechtes aber den Auftakt zu einer neuen Grundlegung der Republik hätte einleiten sollen, wenn sie, zugespitzt gesagt, als institutionelles Veto dienen sollte, um die Wiederholung des Experimentes einer großen Koalition ein für allemal zu unterbinden, dann war das Ausbleiben der Reform ein schweres Versäumnis. Es ist hier nicht der Ort, um über Vorzüge und Nachteile verschiedener Wahlsysteme nachzudenken. So viel aber lässt sich als historischer Befund einfach feststellen: Ein neues Wahlrecht zu stiften, welches vor allem das Ende der dritten, der liberalen Partei mit sich gebracht hätte, war allein schon deshalb unmöglich, weil eine der beiden großen Parteien, um die Regierung übernehmen zu können, gerade in der Fortexistenz der FDP ihren strategischen Vorteil erblickte.

Allerdings, wie könnte es anders sein, Verlässliches kann man über nicht zum Zuge gekommene Optionen der Geschichte nun einmal nicht äußern. Auch in dieser Hinsicht hatte sich gerade die einmal so genannte Allianz der Giganten, um das Machbare zu realisieren, schlicht in Unvermeidliches zu fügen. Denn mehr noch als für andere Regierungen ist diese realistische Maxime für eine große Koalition verpflichtend, deren Existenz vor dem Hintergrund des alles in allem gelungenen Experimentes der Jahre von 1966 bis 1969 zwar nach wie vor als die Ausnahme einer Regierungsbildung erscheint und gleichwohl doch zur Normalität des deutschen Parlamentarismus gehört.