

## IV. Kooperationsbeispiele

### 1. Notstandsgesetzgebung

Die Bundesrepublik Deutschland war nicht voll souverän. Dies hatte einerseits außenpolitische Gründe, andererseits lag es an der Entscheidung des Parlamentarischen Rates, keine Notstandsartikel in das Grundgesetz aufzunehmen. Die Einschränkung ergab sich aus Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrags von 1952, in dem den alliierten Westmächten zuerkannt wurde, ihre „bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte“ zum Schutz ihrer in der Bundesrepublik stationierten Truppen in einem Krisenfall ausüben zu können. Diese Bestimmung sollte so lange Gültigkeit besitzen, bis die bundesdeutsche Legislative die nötigen Maßnahmen getroffen hatte, um diesen Schutz selbstständig leisten zu können.<sup>1</sup> Um diese Einschränkung der Souveränität aufzuheben, sollten Notstandsgesetze in das Grundgesetz eingefügt werden.<sup>2</sup>

Seit 1960 legten die zuständigen Bundesinnenminister dem Bundestag entsprechende Entwürfe vor. Nachdem die ersten Konzepte gescheitert waren, kam es seit 1965 zu einer Annäherung von Union und Sozialdemokratie. Unabhängig von der Großen Koalition erfolgte der entscheidende Durchbruch in der interfraktionellen „Zwölferkommission“, die seit März 1966 arbeitete.<sup>3</sup> Der Koalitionsentwurf, der im Kabinett Kiesinger/Brandt beraten wurde, basierte weitgehend auf dem des Rechtsausschusses vom Mai 1965.<sup>4</sup> Obwohl es also bereits vor Entstehung der Großen Koalition bedeutende Bemühungen gab, eine Notstandsverfassung zu installieren, konnte doch erst das schwarz-rote Bündnis aufgrund seiner weit mehr als zwei Drittel der Abgeordneten umfassenden Parlamentsmehrheit sich dieser Herausforderung mit der Aussicht stellen, dass die Gesetze verabschiedet würden.<sup>5</sup>

Kanzler Kiesinger hatte in seiner ersten Regierungserklärung die Pläne für die Notstandsgesetze nicht erwähnt, weil er der Meinung war, dass gerade auf diesem

---

<sup>1</sup> Fassung vom 23. 10. 1954, in Kraft getreten 1955, BGBl. II 1955, S. 308. Zum Notstand in seiner geschichtlichen Einordnung vgl. Oberreuter, Notstand und Demokratie.

<sup>2</sup> Krohn, Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, S. 28. Ihre volle staatliche Souveränität erlangte die Bundesrepublik dagegen erst am 3. 10. 1990, vgl. Küsters, Souveränität Deutschlands.

<sup>3</sup> Oberreuter, Notstand und Demokratie, S. 209f., bes. Anm. 97. Die Vertreter der Freien Demokraten schieden im Oktober 1966 aus, das Komitee tagte mit seinen Mitgliedern aus Bundestag und Bundesrat noch bis 1967, vgl. Lücke im Interview, in: *Der Spiegel* vom 9. 5. 1966, S. 68; Vermerk des BMI vom Januar 1967, BArch, BMI, B 106/92012.

<sup>4</sup> Schneider, Demokratie in Gefahr?, S. 199. Die Kommission hatte die Erfahrungen der im Oktober 1966 im NATO-Rahmen abgehaltenen Stabsübung „Fallex 66“ zu berücksichtigen versucht, vgl. Hesse, Das neue Notstandsrecht, S. 5; zu „Fallex 66“ vgl. Dorn, Der Kalte Krieg; *Der Spiegel* vom 6. 11. 1967, S. 33–52; Notiz vom 20. 1. 1967, BArch, BMBR, B 144/1974.

<sup>5</sup> Schneider, Demokratie in Gefahr?, S. 57.

Gebiet eine Einigung zwischen den Regierungsfractionen Vorrang habe.<sup>6</sup> Außerdem ging er nicht auf sie ein, weil beide Partner sie als „absolute Selbstverständlichkeit“ ansahen und deshalb gar nicht als gesonderten Programmpunkt aufzunehmen brauchten.<sup>7</sup> Bei den Koalitionsverhandlungen war in der Tat darüber gesprochen worden, und beide Seiten hatten eine rasche Gesetzgebung befürwortet.<sup>8</sup> Wenn auch nicht so weit gegangen werden kann zu sagen, die Notstandsgesetzgebung sei der Hauptgrund für die Bildung der Koalition gewesen,<sup>9</sup> so galt ihr doch ein Hauptinteresse.<sup>10</sup>

Obwohl die Notstandsgesetzgebung so weit vorbereitet war, dass eine Übereinkunft „bereits weitgehend abschbar“ schien,<sup>11</sup> so war dieser Einigungsprozess doch „besonders mühselig“, wie der SPD-Fraktionsvorsitzende Schmidt auf dem Nürnberger Parteitag ausführte.<sup>12</sup> Was die Arbeit an dem Kompromiss so anstrengend machte, waren die Vorbehalte seiner Partei gegen ein Notstandsrecht. So entstand eine Art Bereichsopposition aus Gewerkschaftskreisen, als der Regierungsentwurf vorlag.<sup>13</sup> Insgesamt führte die sozialdemokratische Spitze – wie es Horst Ehmke zu Recht sah – einen Zweifrontenkrieg: Gegenüber dem Koalitionspartner musste sie dafür streiten, die Entwürfe des Bundesinnenministeriums zu liberalisieren. Gegenüber der kritischen Öffentlichkeit (besonders Gewerkschaften und APO), einschließlich weiter Teile der eigenen Partei, musste sie um Verständnis für die Gründe kämpfen, aus denen sie eine deutsche Notstandsregelung alliierten Befugnissen vorzog.<sup>14</sup>

Gerade die von Ehmke erwähnte „kritische Öffentlichkeit“ war für das Zustandekommen der Notstandsverfassung von entscheidender Bedeutung. Das ging so weit, dass beispielsweise in Bremen die SPD-Ortsdelegiertenversammlung Misstrauensvoten gegen die dortigen Bundestagsabgeordneten der Partei und die sozialdemokratischen Mitglieder des Senats ankündigte.<sup>15</sup> Ferner wurde SPD-Abgeord-

<sup>6</sup> Beratung und Beschluß in der Großen Koalition, Protokoll, S. 11, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-306.

<sup>7</sup> So Kiesinger in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13. 12. 1966, Protokoll, S. 25, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1.

<sup>8</sup> Schönhoven, Wendejahre, S. 64-68; CDU-Bundesvorstandssitzung am 29. 11. 1966, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 391.

<sup>9</sup> Schneider, Demokratie in Gefahr?, S. 189-194.

<sup>10</sup> So Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 14. 2. 1967, Protokoll, S. 8, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1012/1; vgl. auch: Vermerk Jahns für Brandt vom 13. 6. 1967, AdsD, NL Jahn/1214.

<sup>11</sup> Schneider, Demokratie in Gefahr?, S. 194.

<sup>12</sup> Schmidt auf dem Parteitag der SPD in Nürnberg 1968, Protokoll, S. 184.

<sup>13</sup> Ihr gehörten Jürgen Seifert, Kurt Gscheidle, Rudolf Kaffka, Helmut Lenders und Hans Matthöfer an. Die Fraktion machte sich in einigen Punkten (Widerstandsrecht u. a.) die Meinung dieser Gruppe zu eigen, vgl. Matthöfer, SPD und Notstandsgesetze, S. 122; Soell, Fraktion und Parteiorganisation, S. 618.

<sup>14</sup> Ehmke, Mittendrin, S. 66.

<sup>15</sup> Koschnick an Brandt, 28. 5. 1968, AdsD, HSA/5357. Zur gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit der Notstandsgesetzgebung vgl. Krohn, Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, bes. S. 210-327. Annemarie Renger erinnerte sich, dass die Funktionäre der Gewerkschaften wegen ihrer grundsätzlichen ablehnenden Haltung in der SPD-Fraktion „unglaublich aggressiv und unduldsam aufgetreten“ seien. (Renger, Ein politisches Leben, S. 214.)

neten angedroht, dass sie im Falle der Zustimmung um ihre Wiederaufstellung zur nächsten Bundestagswahl fürchten müssten.<sup>16</sup> Die sich aus Anlass der Notstandsgesetzgebung herauskristallisierende außerparlamentarische Protestbewegung fand durchaus auch Unterstützung innerhalb des Parlaments. Nicht nur die FDP als offizielle Opposition legte einen Gegenentwurf vor.<sup>17</sup> In der SPD taten sich ebenfalls seit Mitte 1967 gegen den Regierungsentwurf opponierende Abgeordnete zusammen.<sup>18</sup>

Nach internen Aussagen führender SPD-Politiker wünschte die Partei eine rasche Verabschiedung der Notstandsgesetze, um Ruhe in ihre eigenen Reihen zu bringen<sup>19</sup> und dem Druck der Öffentlichkeit aus dem Weg zu gehen. Daher wurde die Notstandsverfassung so schnell wie möglich verabschiedet – deutlich zügiger, als noch im Februar 1968 erwartet.<sup>20</sup> Die öffentlichen Pressionen wirkten sich also positiv auf das Zustandekommen aus.<sup>21</sup>

Für die Diskussion war neben der Öffentlichkeit die Meinung der Westalliierten wichtig.<sup>22</sup> Es gab eine Grenze der Kompromissbereitschaft, denn die Notstandsgesetze mussten so praktikabel sein, dass sie die alliierten Vorbehaltsrechte ablösen konnten.<sup>23</sup>

Es war zwischen äußerem und innerem Notstand zu unterscheiden. Beim äußeren Notstand trat der Verteidigungsfall ein. Beim inneren galt es, eine Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes abzuwehren. Die Notstandsgesetzgebung regelte beides mit Verfassungsänderungen und einfachen Gesetzen.<sup>24</sup> Besonders strittig waren die Eingriffe in Grundrechte, der Bundeswehreinsatz beim inneren Notstand, eine Garantie des Streikrechtes und die Formulierung eines Widerstandsrechtes sowie die Dienstverpflichtung von Frauen.<sup>25</sup>

Der Weg zu einem Konsens über die Notstandsverfassung lässt sich bis zum abschließenden Zweiten Durchgang im Bundesrat in zwei Abschnitte einteilen. Nach

<sup>16</sup> So Frehsee im Gespräch mit Rasner, vgl. Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 8.5.1968, BAArch, NL Guttenberg, N 1397/91.

<sup>17</sup> Drs. BT, V/2130.

<sup>18</sup> Hirsch, Diktatur des Establishments?, S.88f.

<sup>19</sup> Vermerk Ackermanns für Barzel vom 19.1.1968, BAArch, NL Barzel, N 1371/80. Barzel erklärte am 28.5.1968 vor der CDU/CSU-Fraktion, dass sie sich wegen der SPD „schrecklich mit der Dritten Lesung der Notstandsverfassung beeilen“ müssten. (CDU/CSU-Fraktionssitzung, Protokoll, S.1, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2.)

<sup>20</sup> Vermerk des Ref. Z 5 für Carstens vom 22.2.1968, BAArch, BKA, B 136/3874.

<sup>21</sup> Ein Scheitern wäre der SPD in der Öffentlichkeit negativ angelastet worden, vgl. Benda an Barzel, 19.1.1968, BAArch, NL Barzel, N 1371/356.

<sup>22</sup> Vgl. die Debatte um die Streichung des Art. 142a des GG, Vermerk mit Betr.: Koalitions-gespräch am 14.5.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-A010. Zu den Sicherheitsvorbehalten der drei Mächte vgl. Tatsachen und Meinungen, S.35f.

<sup>23</sup> Barzel, zitiert nach: *Berliner Morgenpost* vom 8.3.1968, S.1.

<sup>24</sup> So z.B. mit dem Abhör-, Arbeitssicherstellungs- und Katastrophenschutzgesetz sowie dem Wirtschafts-, Ernährungs- und Verkehrssicherstellungsgesetz. Im Zusammenhang damit wurden die „Schubladengesetze“ ersatzlos aufgehoben, vgl. Notiz für H. S. vom 13.10.1967, AdsD, SPD-BTF, S. WP/282. Zu den Schubladengesetzen vgl. verschiedene Schreiben Gumbels im Oktober 1967, BAArch Hangelar, BMI, B 106/202827; *Der Spiegel* vom 6.11.1967, S.49–52.

<sup>25</sup> Kleßmann, Zwei Staaten, S.248.

intensiven Beratungen im Kabinett und zwischen den Fraktionen konnte am 4. April 1968 eine prinzipielle Einigung erzielt werden. Danach setzte im Mai 1968 die heiße Phase ein, die mit der Verabschiedung der gesamten Notstandsgesetzgebung durch den Bundesrat am 14. Juni 1968 endete.

### *Phase 1: Kompromissuche und Einigung*

Mitte Februar 1967 fanden gleich zwei Koalitionsbesprechungen statt. Helmut Schmidt meinte, aufgrund dieser Gespräche lasse sich die Regierungsvorlage so vorbereiten, dass sie in der Kabinettsitzung im März verabschiedet werden könne.<sup>26</sup> Das erste Gespräch war auf Einladung von Rainer Barzel zustande gekommen. In ihm wurden keine endgültigen Verabredungen getroffen, wie der Fraktionsvorsitzende seinen Kollegen zur Beruhigung mitteilte.<sup>27</sup> Zwei Tage später führte eine Koalitionsrunde in kleinerer Besetzung zu einer Übereinstimmung zwischen den Partnern in allen grundsätzlichen Fragen der Notstandsverfassung.<sup>28</sup> Mehr als ein grundsätzlicher Konsens war nicht zu erreichen. Barzel äußerte dazu vor seiner Fraktion, dass die Bundesregierung schon selbst wisse, dass der eine oder andere Punkt im Bundestag noch verändert werde und sie noch einige Punkte überarbeiten müsse.<sup>29</sup>

Während Bundesinnenminister Lücke die Regierungsvorlage mit den wichtigsten Experten der Koalitionsfraktionen und ihren beiden Vorsitzenden besprach, arbeitete Ehmke im Bundesjustizministerium einen eigenen Entwurf aus,<sup>30</sup> der nicht mit dem Bundeskanzler abgesprochen war.<sup>31</sup> Weil Wehner es eilig hatte, wurde diese Fassung gar nicht erst von der Koalition verhandelt.<sup>32</sup> Auch das in der SPD-Parteiratssitzung am 17./18. März 1967 von Heinz Ruhnau vorgestellte und von den Teilnehmern diskutierte Arbeitspapier zur Notstandsgesetzgebung kam schnell wieder vom Tisch.<sup>33</sup>

Anfang März entwickelten der Fraktionsvorstand und die Bundesminister der SPD in einer Koordinierungsbesprechung Verbesserungsvorschläge und beschlossen, der Kabinettsvorlage zuzustimmen. In der Fraktionssitzung am 14. März soll-

<sup>26</sup> Vermerk des Ref. III A/7 für Bachmann vom 17.2.1967, u. Ernst an Neusel, 27.2.1967, BAArch, BKA, B 136/3820; Vermerk Lückes für Ernst/Gumbel vom 14.2.1967, BAArch, BMI, B 106/92012; *Der Spiegel* vom 6.3.1967, S. 18.

<sup>27</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 7.3.1967, Protokoll, S. 5, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1013/1.

<sup>28</sup> Lücke an Kiesinger, 16.2.1967, u. Vermerk des Ref. III A/7 für Kiesinger vom 28.2.1967, BAArch, BKA, B 136/3820.

<sup>29</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 14.3.1967, Protokoll, S. 1f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1013/1.

<sup>30</sup> Ehmke an Schmidt, 20.1.1967, AdsD, Dep. Ehmke/225; Entwurf einer Notstandsverfassung des Bundesjustizministeriums vom 17.2.1967, BAArch, BMI, B 106/92006. Es existierte noch ein „SPD-Papier“ vom 3.2.1968, vgl. Aufzeichnung Gumbels vom 9.10.1967, BAArch Hangelar, BMI, B 106/202827.

<sup>31</sup> Vermerk des Ref. III A/7 für Bachmann vom 17.2.1967, BAArch, BKA, B 136/3820. Nach § 21 der GGO II in Verbindung mit § 3 der GOBReg müssen solch wichtige Entwürfe vorher mit dem Kanzler abgesprochen werden.

<sup>32</sup> *Der Spiegel* vom 6.3.1967, S. 18.

<sup>33</sup> SPD-Parteiratssitzung am 17./18.3.1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

te darauf hingewiesen werden, dass Änderungen durch die Beratungen im Parlament denkbar seien. Schmidt stellte in dieser Besprechung fest, dass es Aufgabe der Bundesregierung sei, sobald wie möglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, der vom Parlament akzeptiert werden könne.<sup>34</sup>

Der Koalitionsentwurf, der im Kabinett beraten wurde, basierte weitgehend auf dem des Rechtsausschusses vom Mai 1965. Dessen Vorlage war so überarbeitet worden, dass sie die neue Zusammensetzung der Bundesregierung berücksichtigte und dabei weitgehend die Vorstellungen der SPD aufnahm.<sup>35</sup> Nach den langwierigen, zum großen Teil nichtöffentlichen Konsultationen war es nicht verwunderlich, dass der Entwurf Lückes in einer Sondersitzung der Bundesregierung am 10. März 1967<sup>36</sup> in einem Durchgang beraten und verabschiedet wurde.<sup>37</sup>

Der zuständige Arbeitskreis der SPD-Bundestagsfraktion äußerte sich alles in allem recht zustimmend zum Koalitionsentwurf. Ehmke meinte, er enthalte ein sehr großes Maß an Zugeständnissen der Bundesregierung. Lücke und Benda erklärten ihre Vorlage im Arbeitskreis und diskutierten darüber mit den Abgeordneten des Koalitionspartners.<sup>38</sup> Eine SPD-Veröffentlichung stufte die Regierungsvorlage allerdings nur als „brauchbare Grundlage“ ein.<sup>39</sup> Ende Juni 1967 legten die Sozialdemokraten Kurt Gscheidle, Rudolf Kaffka, Helmut Lenders und Hans Matthöfer ein Gegenkonzept vor. Gscheidle bat die Fraktion, die in diesem Memorandum enthaltenen Bedenken zu berücksichtigen.<sup>40</sup> Während sich in der SPD-Fraktion eine Gruppe bewusst von vielen Teilen der Vorlage distanzierte, war der

<sup>34</sup> SPD-Koordinierungssitzung am 3.3.1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV; Schmidt in der SPD-Fraktionssitzung am 7.3.1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/57.

<sup>35</sup> Vermerk Jahns für Brandt/Wehner/Schmidt vom 13.1.1967, AdsD, WBA, A7/16. Der SPD-Fraktionsvorsitzende war dann mit dem Ergebnis der Vorlage „außerordentlich zufrieden“. Er beglückwünschte die Mitglieder des Kabinetts, da alle sozialdemokratischen Forderungen durchgesetzt und die Vorlage in einer Sitzung verabschiedet werden konnte. Die Beschlüsse des Kabinetts zur Notstandsgesetzgebung würden dazu viel weiter gehen als die der SPD-Parteitage von Köln und Karlsruhe, vgl. SPD-Parteivorstandssitzung am 10.3.1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>36</sup> Carstens an Ernst, 1.3.1967, BArch, BMI, B 106/92013. Ursprünglich sollte dies in der regulären Sitzung am 1.3.1967 geschehen, vgl. Protokoll, ebd.

<sup>37</sup> Vermerk zur 70. Kabinettsitzung am 10.3.1967, TOP 1a u. b, BArch, BMF, B 126/51806; ein Kommentar dazu befindet sich in: Schneider, *Demokratie in Gefahr?*, S.199; zum Regierungsentwurf: Drs. BT, V/1879; *Bulletin* Nr.26 vom 14.3.1967, S.209f. Vorbereitet wurde der Entwurf u. a. durch eine Staatssekretärsbesprechung am 22.2.1967, vgl. Lücke an Knieper, 24.2.1967, u. Katzer an Knieper, 24.2.1967, BArch, BMI, B 106/92013.

<sup>38</sup> Sitzungen des SPD-AK II u. VII am 6. u. 21.6.1967, Protokolle, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/1258. Lücke war als Innenminister das federführende Kabinettsmitglied, vgl. Kiesinger an Gerstenmaier, 13.6.1967, Drs. BT, V/1879.

<sup>39</sup> Notstandsgesetzgebung in vergleichender Darstellung, S.3. Auch Brandt meinte Ende September 1967 im Geleitwort zu einer Broschüre des Parteivorstandes, Zur Sache: Notstandsgesetzgebung, die vorliegenden Entwürfe könnten „noch wesentlich verbessert werden“.

<sup>40</sup> SPD-Fraktionssitzung am 27.6.1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/68. Das Memorandum Gscheidle wurde von 62 der 202 SPD-Abgeordneten unterstützt. Die Unterschriftenaktion zeigte seine Bedeutung, vgl. Schneider, *Demokratie in Gefahr?*, S.208f. Zu den Änderungswünschen vgl. ebd. Im Laufe des Jahres 1967 schlossen sich ihr über 90 Abgeordnete an, vgl. Soell, *Fraktion und Parteiorganisation*, S.618; *Der Spiegel* vom 3.7.1967, S.18f.

zuständige CDU/CSU-Arbeitskreis nicht bereit, den Einwänden der SPD-Opposition Rechnung zu tragen. Nach seiner Meinung wäre damit der Sinn der Gesetze verfehlt worden.<sup>41</sup> Zwei Tage später wurde in einem Koalitionsgespräch zwischen Mitgliedern der Bundesregierung und den Fraktionsvorsitzenden auch über die Notstandsgesetzgebung gesprochen.<sup>42</sup>

Der Bundesrat meldete in seiner Stellungnahme beim Ersten Durchgang am 28. April 1967 keine Änderungswünsche von politischer Bedeutung an.<sup>43</sup> Zwei Monate danach beriet der Bundestag die Notstandsverfassung in Erster Lesung. Sowohl Minister Lücke als auch der SPD-Abgeordnete Martin Hirsch bauten Brücken für die sozialdemokratischen Abweichler. Ansonsten waren sich die Redner der Regierungsfractionen in der Zustimmung zur Notstandsgesetzgebung einig. Bei der Ersten Lesung wurden allerdings nur die Ausgangspositionen für die weiteren Beratungen abgesteckt.<sup>44</sup> Ferner sollte demonstrativ nach innen und außen Einigkeit vermittelt werden.

Während der parlamentarischen Sommerpause schilderte Schmidt dem Bundeskanzler in Krefeld, „welch' ungewöhnliche psychologische Belastung“ der Notstandskomplex für seine Fraktion und Partei geworden sei. Durch die teilweise verantwortungslose massive Agitation aus gewerkschaftlichen Kreisen wachse diese Belastung fast täglich.<sup>45</sup> Auch Brandt sprach mit Kiesinger während dessen Aufenthalt am Bodensee über die Notstandsgesetzgebung. In derselben Präsidiumssitzung, in der Brandt von seiner Begegnung mit Kiesinger berichtete, äußerte Schiller, der Regierungsentwurf zum Notstand sei „kein Gottesgesetz“. <sup>46</sup> Damit machte er vor dem „engeren SPD-Vorstand“ deutlich, dass sich das Ergebnis der Dritten Lesung deutlich von der Diskussionsgrundlage der Bundesregierung unterscheiden konnte. Nachdem Kiesinger seinen Urlaub beendet hatte, kamen bei ihm die CDU/CSU-Minister – unter Beteiligung von Barzel und Stücklen – zusammen. Bei diesem Treffen wurde die schwierige Lage durch die Gewerk-

<sup>41</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 27.6.1967, Protokoll, S.10, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1014/1.

<sup>42</sup> Vgl. Barzels Ausführungen in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 30.6.1967, Protokoll, S.2, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1014/1; Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>43</sup> Vermerk des Ref. III A/2 für Knieper vom 28.4.1967, BAArch, BKA, B 136/3820. Zur Sitzung des Bundesrates vgl. StenB BR, 308. Sitzung am 28.4.1967, S.49B–63D; Drs. BR, 162/67. Die Anträge des Landes Hessen hinsichtlich des Streikrechts wurden mit großer Mehrheit abgelehnt, vgl. ebd. Die Gegenäußerung der Bundesregierung wurde im Umlaufverfahren herbeigeführt, vgl. Lücke an Knieper, 30.5.1967, Anhang, BAArch, BKA, B 136/3821.

<sup>44</sup> StenB BT, 5. WP, 117. Sitzung am 29.6.1967, S.5856C–5905C; Drs. BT, V/1879f. Der Zeitpunkt, zu dem der Lücke-Entwurf im Bundestag eingebracht wurde, war ungünstig gewählt. Am 2.6.1967 war in Berlin beim Besuch des Schahs von Persien der Student Benno Ohnesorg von einem Polizisten erschossen worden. Dieses Ereignis weckte bei der APO im Zusammenhang mit den Notstandsgesetzen Erinnerungen an den Nationalsozialismus, weswegen auf Plakaten auch von „NS-Gesetzen“ gesprochen wurde (NS = Nationalsozialismus, Notstand). Aufgrund des Termindrucks war der Entwurf aber kaum weiter aufschiebbar.

<sup>45</sup> Schmidt an Kiesinger, 4.10.1967, BAArch, NL Barzel, N 1371/73.

<sup>46</sup> SPD-Präsidiumssitzung am 30.8.1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

schaftsopposition, die Schmidt dem Kanzler bereits in Kreßbronn geschildert hatte, zum wiederholten Male besprochen.<sup>47</sup>

In einem Koalitionsgespräch auf Fraktionsebene erklärte die SPD, sie benötige die Notstandsgesetzgebung dringend bis zum November.<sup>48</sup> Deshalb drängten die Sozialdemokraten „auf außerordentliche Beschleunigung“. Barzel hielt es gegenüber Guttenberg nicht für ausgeschlossen, dass die SPD Verzögerungen der Regierung anlasten wolle, um von ihren internen Schwierigkeiten abzulenken. Schmidt teilte dem Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundeskanzler mit, die SPD-Fraktion habe die Sorge, dass die Bundesregierung die einfachen Notstandsgesetzesentwürfe nicht rasch genug behandeln könnte.<sup>49</sup> Immer wieder wies Schmidt darauf hin, wie bedenklich es sei, dass die Entwürfe zu diesen Gesetzen noch nicht vorlägen, und dass das Kabinett sie unbedingt noch im Oktober verabschieden sollte.<sup>50</sup> Das tat das Kabinett dann tatsächlich noch am 20. Oktober. Dadurch konnten die sieben einfachen Gesetze in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden.<sup>51</sup> Der Bundesrat billigte daraufhin die einfachen Notstandsgesetze am 10. November 1967 im Ersten Durchgang.<sup>52</sup>

Im Deutschen Bundestag fanden vom 9. November bis zum 14. Dezember 1967 fünf öffentliche Anhörungen in gemeinsamen Sitzungen des Rechts- und des Innenausschusses statt,<sup>53</sup> in denen Vertreter der Wissenschaft und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens gehört wurden, die zu einer „Versachlichung wesentlich beigetragen“ haben sollen.<sup>54</sup> Allerdings stand das publizistische Aufsehen, das die Hearings erregten, in keinem Verhältnis zu ihrem Inhalt und Ertrag. Die Bereitschaft der Ausschussmitglieder, ihr Konzept grundsätzlich zu ändern, war sehr gering.<sup>55</sup> Die Notstands-Hearings wurden hauptsächlich wegen ihrer Wirkung in

<sup>47</sup> Besprechung bei Bundeskanzler Kiesinger am 4.9.1967, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243.

<sup>48</sup> Koalitionsbesprechung am 5.10.1967, Protokoll, ebd. Mit dem angesprochenen Parteitag im November ist wahrscheinlich die SPD-Diskussionsveranstaltung in Bad Godesberg gemeint.

<sup>49</sup> Vermerke Guttenbergs für Kiesinger vom 9. u. 12.10.1967, BAArch, NL Guttenberg, N 1397/90. Auch Brandt hatte bei Kiesinger auf eine Beschleunigung hingewirkt, vgl. Vermerk Jahns für Brandt vom 5.10.1967, AdsD, WBA, A7/16.

<sup>50</sup> SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 3.10.1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/205; SPD-Fraktionssitzung am 3.10.1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/71.

<sup>51</sup> Vermerk zur 98. Kabinettsitzung am 20.10.1967, BAArch, BMF, B 126/51809; SPD-Fraktionssitzung am 24.10.1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/75; Vermerk Jahns für Brandt vom 23.10.1967, AdsD, WBA, A7/16. Lücke hatte vorher für den 17.10.1967 zu einem Koalitionsgespräch eingeladen, vgl. Lücke an Schmidt u. Lücke an Kiesinger, 10.10.1967, BAArch, BKA, B136/5075. Ob dieses Gespräch zustande kam, konnte nicht geklärt werden.

<sup>52</sup> StenB BR, 316. Sitzung am 10.11.1967, S. 254D–266D; Drs. BT, V/1880.

<sup>53</sup> Innenausschusssitzungen des Bundestages am 9., 16. u. 30.11.1967 sowie am 7. u. 14.12.1967, PA-DBT 3114, 5. WP/Prot. 71, 73 u. 75–77.

<sup>54</sup> Loewenich, Die öffentlichen Anhörungen zur Notstandsverfassung, *Bulletin* Nr. 8 vom 19.1.1968, S. 57. Zu den Anhörungen allgemein vgl. Schindler, Materialien, S. 6–14.

<sup>55</sup> Schneider, Demokratie in Gefahr?, S. 223–225; Bert Even erklärte dagegen am 21.1.1968 im NDR: „Auf Grund der öffentlichen Anhörungen von Sachverständigen und Vertretern großer Verbände durchdenken wir einige Probleme erneut.“ (ACDP, NL Even, 01-082-K006/03.) Mehr als ein „Durchdenken“ wurde es allerdings nicht.

der Öffentlichkeit durchgeführt.<sup>56</sup> Während der Anhörungen lud die SPD-Führung alle ihre Amtsträger auf Bundesebene, die wichtigsten Vertreter aus den Ländern und Bezirken sowie die sozialdemokratischen Gewerkschaftsvorsitzenden zu einer Diskussions- und Informationskonferenz in Bad Godesberg vom 13. bis 15. November 1967 ein, um angesichts der Regierungsverantwortung der SPD die Notstandsgesetzgebung nachdrücklich zu verteidigen.<sup>57</sup>

Am 12. Dezember 1967 kam der Kreßbronner Kreis das erste Mal zusammen, um über die Notstandsgesetzgebung zu beraten. Barzel erinnerte im neuen Koalitionsausschuss die SPD daran, dass die Partner eine gemeinsame Vorlage hätten.<sup>58</sup> Nur wenige Tage darauf fand erneut ein Koalitionsgespräch statt. Dieses Mal trafen sich die Fraktionsexperten mit dem zuständigen Minister Lücke und dessen Parlamentarischem Staatssekretär auf Einladung Lückes. Hirsch versuchte die Partner von der Union zu beruhigen: Die SPD-Fraktion werde bei ihrer geplanten Klausurtagung lediglich die Marschrichtung festlegen und keine Beschlüsse fassen.<sup>59</sup>

In der Klausurtagung der SPD-Bundestagsfraktion zur Notstandsgesetzgebung am 15./16. Januar 1968 ging es nicht mehr um das Ob einer Notstandsverfassung, sondern allein um das Wie. Die Mitglieder sollten informiert und Weichen für die Erörterungen in den Ausschüssen und den kommenden Koalitionsverhandlungen gestellt werden.<sup>60</sup> Die Tagung ergab, dass die Gesetzgebung bis zur Sommerpause abgeschlossen werden sollte. Schmidt, der wegen Krankheit nicht an der Klausur teilnehmen konnte, sah indes voraus, dass es sehr schwierig sein werde, in der Fraktion einen für alle Beteiligten akzeptablen Kompromiss zu finden.<sup>61</sup>

In der Sitzung des Koalitionsausschusses am 16. Januar 1968 musste Brandt zunächst dementieren, dass es in der SPD eine Tendenz zu einem Zusammenspiel mit der FDP gebe.<sup>62</sup> Es sei höchstens ein Kompromiss aller drei Bundestagsfraktionen denkbar. Es gebe zudem keine Festlegung, die die Koalition stören könnte. Ein schwieriger Punkt sei allerdings der Einsatz der Bundeswehr im Falle eines inneren Notstandes.<sup>63</sup> Im Januar 1968 kam es auch zu einem Koalitionsgespräch zwischen Vorsitzenden und Experten der Fraktionen und Ernst Benda. Bei diesem Treffen informierte die SPD die Union über die vergangene Klausurtagung. Als Reaktion auf die dort vertretenen Meinungen betonte die Union, sie werde es nicht zulassen, dass aus der Notstandsverfassung ein „Pappschwert“ gemacht wer-

<sup>56</sup> Schmidt an Kiesinger, 4. 10. 1967, BAArch, NL Barzel, N 1371/73.

<sup>57</sup> Vgl. die Reden Wehners u. Schmidts auf der Bundeskonferenz der SPD von 1967, Protokoll, S. 5 u. C.112-114.

<sup>58</sup> So Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 12. 12. 1967, Protokoll, S. 3f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2; Kurzprotokoll der Sitzung des SPD-AK VII am 14. 1. 1968, zitiert nach: Schneider, *Demokratie in Gefahr?*, S. 232.

<sup>59</sup> Lücke an Barzel, 8. 12. 1967, BAArch, NL Barzel, N 1371/272; Vermerk des BMI vom 19. 12. 1967, BAArch, BMI, B 106/127308. In der nächsten Sitzung des Kreßbronner Kreises wurde dies wiederholt, vgl. Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 11. 1. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>60</sup> So Hirsch auf der SPD-Klausurtagung vom 15./16. 1. 1968, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/81.

<sup>61</sup> Schmidt an Brandt/Wehner/Heinemann/Ehmke/Franke, 5. 2. 1968, AdsD, HSA/5357.

<sup>62</sup> Die FDP hatte am 2. 10. 1967 einen eigenen Gesetzentwurf eingebracht (Drs. BT, V/2130), der nach Barzels Dafürhalten „offenbar bei unserem Koalitionspartner an Boden“ gewann, vgl. Barzel an Kiesinger, 27. 10. 1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002.

<sup>63</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 16. 1. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

de. Barzel wies noch einmal darauf hin, dass der Regierungsvorlage nicht nur die Minister beider Seiten, sondern obendrein die Fraktionsexperten und -vorsitzenden zugestimmt hätten. Schmidt dagegen warnte vor „allzu großem Perfektionismus“ und signalisierte, die Koalitionäre könnten die noch offenen Probleme sicherlich bald „im Geiste guten Einvernehmens“ lösen. Zugleich deutete er an, dass ein Bruch der Koalition in dieser Frage „tiefgreifende politische Nachwirkungen“ haben werde, die „weit über das Notstandsproblem“ hinausreichen würden.<sup>64</sup>

In einer der vielen Unterredungen zwischen Barzel und Schmidt zu diesem Themenkomplex ließ der CDU/CSU-Vorsitzende seinen Kollegen von der SPD wissen, dass er bereit sei, eine Einigung zustande zu bringen. Dies sei allerdings nur über den Weg weiterer Kompromisse möglich. In der SPD-Präsidiumssitzung, in der Schmidt von dem Gespräch berichtete, hielt Wehner solche Kompromisse für durchsetzbar.<sup>65</sup> Durch Treffen zwischen den Fraktionsvorsitzenden wurde der Weg frei gemacht für ein erneutes Koalitionsgespräch. Am 6. Februar 1968 wurden die Differenzen zwischen den beiden Lagern allerdings allzu deutlich.<sup>66</sup>

Das Gesetzgebungsverfahren konnte nur noch durch weitere Koalitionsgespräche vorangetrieben werden. Deshalb behandelte eine neue Runde Mitte Februar 1968 die Änderungsanträge der SPD. Die Unionspolitiker äußerten erneut ihre Bedenken. Am Ende der langwierigen Debatte mussten die Sozialdemokraten erkennen, dass sie mit ihren Vorstellungen in einigen Bereichen (z. B. beim Streikrecht) nicht durchkommen würden.<sup>67</sup> In der Präsidiumsbesprechung der sozialdemokratischen Partei am 15. Februar 1968 wies Schmidt auf die kritische Situation hin und äußerte, die Fraktionsführung brauche dringend die Unterstützung des Präsidiums. Ohne Schützenhilfe der Partei sei diese Gesetzgebung kaum zu vollenden.<sup>68</sup>

In einem weiteren Koalitionstreffen in Berlin konnten die Partner Übereinstimmung herstellen. Die SPD ließ die Forderung fallen, das Streikrecht explizit im Grundgesetz zu verankern. Punkte, über die keine Einigkeit erlangt werden konnte, sollten noch einmal im Bundestagsausschuss beraten werden oder nötigenfalls in einem weiteren Koalitionsgespräch.<sup>69</sup> Schmidt berichtete später, bei der CDU gebe es weitgehende Zustimmung zu den sozialdemokratischen Vorstellungen. Es sei jedoch notwendig, dass sich die Spitze der CDU/CSU-Fraktion durchsetze.<sup>70</sup> Dies war nicht im gewünschten Maße der Fall. So waren Minister mit dem Ergebnis der

<sup>64</sup> Zu diesem Gespräch am 23. 1. 1968 vgl. Vermerk Bendas für Ernst/Lenz (Bergstraße) sowie für Barzel vom 24. 1. 1968, BArch, BMI, B 106/92007f.; *Rheinische Post* vom 24. 1. 1968, S. 1. Vor dem Gespräch kamen noch die Vertreter der CDU/CSU zusammen, vgl. Rösing an Wagner, 22. 1. 1968, ACSP, CSU-LG, 5. WP/115. Der Inhalt des Gesprächs wurde in der SPD-Parteivorstandssitzung am 25. 1. 1968 mitgeteilt, vgl. Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>65</sup> SPD-Präsidiumssitzung am 1. 2. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>66</sup> Sitzungen des SPD-AK VII am 6. 2. u. 4. 3. 1968, Protokolle, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/1276; Hirsch an Lücke, 7. 2. 1968, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/1268; Koalitionsbesprechung am 6. 2. 1968, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243.

<sup>67</sup> Benda an Barzel, 15. 2. 1968, Anhang, BArch, NL Barzel, N 1371/356; Lücke an Barzel, 12. 2. 1968, ACDF, NL Lücke, 01-077-107/1.

<sup>68</sup> SPD-Präsidiumssitzung am 15. 2. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>69</sup> Benda an Barzel, 6. 3. 1968, BArch, NL Barzel, N 1371/356; Aufzeichnung des Ref. III A/2 vom 27. 3. 1968, BArch, BKA, B 136/14282. Zu diesem Gespräch am 6. 3. 1968 vgl. auch: Benda an Lücke, 22. 2. 1968, BArch, Bestand Benda, N 1564/Ordner Persönliche Schreiben.

<sup>70</sup> SPD-Fraktionssitzung am 12. 3. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/88.

Sitzungen des Rechtsausschusses des Bundestags vom 7. und 8. März 1968 nicht zufrieden.<sup>71</sup> Obwohl es nach den Treffen von Anfang März so aussah, als ob alle wesentlichen Entscheidungen bereits gefallen seien, gelang es der innerparteilichen Opposition in der SPD-Bundestagsfraktion unter dem Druck der Gewerkschaften immer wieder, die Beschlusslage zu öffnen und neue Forderungen nachzuschieben.<sup>72</sup>

Der März 1968 stand ganz im Zeichen der innerparteilichen Auseinandersetzung bei den Sozialdemokraten. Vor dem wichtigen Nürnberger Parteitag äußerten sich Vorstand und Parteirat grundsätzlich bejahend zur Notstandsgesetzgebung.<sup>73</sup> Dieses eindeutige Votum half der sozialdemokratischen Führung, auf dem Parteitag geschlossen aufzutreten.<sup>74</sup> Weil sich die Ergebnisse von Nürnberg mit dem letzten Stand der Koalitionsgespräche deckten – so eine Einschätzung des Kanzleramtes<sup>75</sup> –, legte der Parteitagsbeschluss der Verabschiedung der Notstandsverfassung keine Steine in den Weg.

Am 4. April 1968 fand ein weiteres Koalitionsgespräch statt. Dabei wurde festgelegt, das Recht auf Widerstand solle ins Grundgesetz aufgenommen werden.<sup>76</sup> Nach dem Gespräch konnte Schmidt im SPD-Präsidium erklären, mit der CDU/CSU habe eine vollauf befriedigende Lösung ausgehandelt werden können. Der Fraktion könne berichtet werden, dass die Parteitagsbeschlüsse hundertprozentig erfüllt worden seien.<sup>77</sup> Der Kompromiss wurde anschließend im Rechtsausschuss des Bundestages behandelt. Dieser kam zu dem Ergebnis, eine grundgesetzliche Regelung des Widerstandsrechtes sei entgegen der „Vorgabe des Koalitionskomitees“ abzulehnen. Der Innenausschuss setzte sich am nächsten Tag wieder für die Regelung ein.<sup>78</sup> Die konträren Positionen der beiden mit der Materie befassten Bundestagsausschüsse zeigen das Dilemma der Koalition.

<sup>71</sup> Vermerk des Ref. V I 1 für Minister/Staatssekretäre vom März 1968, BAArch, BMI, B 106/127309; für die Ausschusssitzungen vgl. Rechtsausschusssitzungen des Bundestages am 7. u. 8.3.1968, PA-DBT 3109, 5. WP/Prot. 73 u. 74. Der Rechtsausschuss war federführend für den Notstandskomplex, er beriet achtmal über Notstandsfragen (Rechtsausschusssitzungen des Bundestages am 25.1., 8. u. 15.2., 13.3., 9., 10., 17. u. 23.5.1968, PA-DBT 3109, 5. WP/Prot. 66, 68, 71, 75 u. 80–83), der ebenfalls beteiligte Innenausschuss tagte viermal (Innenausschusssitzungen des Bundestages am 13.10.1967, 18. u. 24.1., 15.3.1968, PA-DBT 3114, 5. WP/Prot. 63, 67, 79 u. 90).

<sup>72</sup> Schneider, Demokratie in Gefahr?, S. 241.

<sup>73</sup> SPD-Parteivorstandssitzung am 16.3.1968, Protokoll, u. SPD-Parteiratssitzung am 16./17.3.1968, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>74</sup> Kundgebungen und Entschließungen des SPD-Parteitages in Nürnberg, S. 37f. Die innerparteiliche Auseinandersetzung in Nürnberg war von entscheidender Bedeutung, da die „Wogen hoch gingen“ und „das Mißtrauen so stark war, daß die SPD gut daran tat, die formulierte Verfassungsänderung ihrem Parteitag“ zur Abstimmung vorzulegen, vgl. Schäfer, Bundestag, S. 255.

<sup>75</sup> Aufzeichnung des Ref. III A/2 vom 27.3.1968, S. 9, BAArch, BKA, B 136/14282.

<sup>76</sup> Zusammenstellung der in der Koalitionsbesprechung am 4.4.1968 zu besprechenden Punkte zur Notstandsgesetzgebung, ACDD, NL Even, 01-082-K006/04; Zusammenstellung der in der Koalitionsbesprechung am 3.4.1968 zu besprechenden Punkte vom 2.4.1968, BAArch, NL Barzel, N 1371/356; UPI- u. dpa-Bericht vom 4.4.1968, BAArch, BMI, B 106/127310.

<sup>77</sup> SPD-Präsidiumssitzung am 4.4.1968, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>78</sup> Rechtsausschusssitzung des Bundestages am 4.4.1968, PA-DBT 3109, 5. WP/Prot. 79; Innenausschusssitzung des Bundestages am 5.4.1968, PA-DBT 3114, 5. WP/Prot. 94.

*Phase 2: Verabschiedung und Ergebnis*

Im Mai fanden die beiden letzten Lesungen im Bundestag statt. Nachdem sich der zuständige Arbeitskreis der Unionsfraktion bereits im März positiv über die Entwicklungen geäußert hatte,<sup>79</sup> schloss er sich den übereinstimmenden Beschlüssen der beiden Ausschüsse an. Hinsichtlich des noch offengebliebenen Punktes Widerstandsrecht empfahl der Arbeitskreis, Verhandlungen mit dem Koalitionspartner aufzunehmen. Als frühester Termin für die Verabschiedung des Gesetzeswerks wurde der 28. Mai 1968 genannt.<sup>80</sup> Tags darauf fand eine Besprechung im Kreßbronner Kreis statt.<sup>81</sup> Tatsächlich wurde einmütig beschlossen, die Dritte Lesung vorzulegen – auch wenn von SPD-Seite noch zwölf bis fünfzehn Änderungsanträge zu erwarten seien, von denen zwei oder drei nach der Meinung von Schmidt Berücksichtigung verdienten.<sup>82</sup>

Zwei Tage später diskutierte die CDU/CSU-Fraktion die Schwierigkeiten. Weil im Arbeitskreis die Frage des Streikrechts „sehr wohl kontrovers“ gewesen war,<sup>83</sup> wurde darüber in der Fraktion weiter debattiert. Barzel merkte zum wiederholten Male an, dass die Kabinettsvorlage eine Initiative der gesamten Großen Koalition sei. Zustande gekommen sei sie mit den Stimmen des Parteivorsitzenden, seines Stellvertreters und der Ministermannschaft sowie, nach mehreren Vorgesprächen, nicht nur der Sachverständigen, sondern auch der politischen Führung beider Fraktionen. Das Kabinett habe seinen Entwurf somit erst nach Gesprächen mit den Mehrheitsfraktionen vorgelegt. Jetzt sollten sich die Abgeordneten nicht vehement gegen eine Verabschiedung wehren.<sup>84</sup> Am 10. Mai 1968 wiederholte Barzel in der Sitzung des CDU-Bundesvorstandes die Einschätzung seines Kollegen Schmidt, dass mit fünfzehn Änderungsanträgen der SPD gerechnet werden müsse.

Am selben Tag wurde in einer Aktuellen Stunde des Bundestages noch einmal öffentlich erklärt, was die Notstandsreform beinhalte und wie wichtig dieses Gesetzgebungswerk sei. Diese Aktuelle Stunde fand anlässlich des für den kommenden Tag vorgesehenen Sternmarsches auf Bonn statt. Nachdem Barzel die sozialdemokratische Führung hatte wissen lassen, dass es eine „ernste Frage“ sei, ob in der Dritten Lesung der Notstandsverfassung die erforderliche Majorität zustande

<sup>79</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK I am 25. 3. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-412/1.

<sup>80</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK I am 6. 5. 1968, ebd.; CDU/CSU-Fraktionssitzung am 7. 5. 1968, Protokoll, S. 15f. u. 23, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2.

<sup>81</sup> Carstens hielt fest, dem Gespräch käme „eine sehr große Bedeutung zu“, wenn es gelänge, eine Vorverlegung der Dritten Lesung des Notstandes herbeizuführen. Das Gespräch sei aber noch nicht genügend vorbereitet, vgl. Vermerk von Carstens für Kiesinger vom 7. 5. 1968, BAArch, BKA, B 136/3751.

<sup>82</sup> Schmidt setzte sich in der SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 13. 5. 1968 dafür ein, dass tatsächlich lediglich zwei, höchstens drei zugelassen werden sollten, vgl. Protokoll, AdSD, SPD-BTF, 5. WP/223.

<sup>83</sup> So Lenz (Bergstraße) u. Erhard (Bad Schwalbach) in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 9. 5. 1968, Protokoll, S. 5 u. 9, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2; vgl. hierzu auch: Berkhan an Schmidt, 9. 5. 1968, ACDP, NL Even, 01-082-K008/01.

<sup>84</sup> Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 9. 5. 1968, Protokoll, S. 22, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2.

komme,<sup>85</sup> sagte Schmidt im Bundestag: „Über das Wie wird es eine streitige Auseinandersetzung mit, ich nehme an, wechselnden Mehrheiten des Deutschen Bundestages in der nächsten Woche geben. (Zustimmung bei der CDU/CSU)“<sup>86</sup> Wie die Abgeordneten von CDU, CSU und SPD sich in den Abstimmungen verhalten würden, entschieden zum Teil erst die Diskussionen der Fraktionsgremien einen Tag vor der Zweiten Lesung. Im zuständigen CDU/CSU-Arbeitskreis erläuterte Barzel kurz die strittigen Kernpunkte. Nachdem die Mitglieder die SPD-Fraktion kontaktiert hatten, zeigten sie sich versöhnlich und waren bereit, deren Änderungsvorschläge zu erörtern. Der Koalitionspartner bekam allerdings klar zu verstehen, dass er ein Entgegenkommen nur erwarten könne, wenn seine Führung bereit sei, sich gegen weitere Änderungsanträge aktiv einzusetzen.<sup>87</sup> Am selben Tag, dem 14. Mai 1968, berichtete Schmidt im Kreßbronner Kreis, der in der Mittagspause zwischen den Sitzungen der SPD-Fraktion und vor der Versammlung der CDU/CSU-Fraktion tagte, über die sechs Änderungsanträge, die seine Fraktion doch noch einbringen wollte. Auf Verlangen der Länder, so Bundesinnenminister Benda, sollten zwei weitere Änderungen vorgenommen werden, über die zu einem späteren Zeitpunkt beraten werden könne.<sup>88</sup>

Während sich die CDU/CSU-Fraktion nach einer kurzen Einführung in die strittigen Punkte mit einem Rückblick auf die Notstandsdebatte und den Marsch auf Bonn am 11. Mai begnügte,<sup>89</sup> waren die SPD-Abgeordneten diskussionsfreudiger. Deshalb dauerte ihre auf Vor- und Nachmittag aufgeteilte Sitzung bis nachts um 3 Uhr. Schmidt trug seinen Kollegen das Ergebnis der Sitzung des Kreßbronner Kreises vor. Auf Seiten der Union habe sich sehr starker Widerstand gegen die Änderungswünsche der SPD-Fraktion entwickelt. Die Partner hätten sich aber geeinigt, dass beide Fraktionen keine definitiven Beschlüsse fassen sollten. Im Lauf der Fraktionssitzungen fanden Koalitionsgespräche statt. Schließlich wurden in der sozialdemokratischen Fraktion die einzelnen Punkte eines CDU/CSU-Änderungsantrages mit „großer Mehrheit“ angenommen, die Anträge von „Gscheidle und Genossen“ mit zum Teil „überwältigender Mehrheit“ abgelehnt.<sup>90</sup> Dass die Fraktion sich zu einer positiven Stellungnahme durchrang, war einer Rede Schmidts am Nachmittag zu verdanken. Sein Hauptargument war, dass die Koalition scheitern werde, wenn die Notstandsverfassung nicht durchkomme. Dies würde der SPD angelastet – und die CDU/CSU könne frohlocken.<sup>91</sup>

<sup>85</sup> So Barzel in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 10. 5. 1968, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 862 u. 893; vgl. zur Aktuellen Stunde die Diskussion im Parlament, StenB BT, 5. WP, 173. Sitzung am 10. 5. 1968, S. 9263D-9277A.

<sup>86</sup> StenB BT, 5. WP, 173. Sitzung am 10. 5. 1968, S. 9271A.

<sup>87</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK I am 14. 5. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-412/1.

<sup>88</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 14. 5. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>89</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 14. 5. 1968, Protokoll, S. 1f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2. Es wurde kein ausführliches Protokoll überliefert.

<sup>90</sup> SPD-Fraktionssitzung am 14. 5. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/95.

<sup>91</sup> Soell, Schmidt, S. 726; *Der Spiegel* vom 20. 5. 1968, S. 26f. Schmidt soll sich zudem darüber klar gewesen sein, dass er seinen Posten zur Disposition hätte stellen müssen, wenn wegen der SPD die Zweidrittelmehrheit verfehlt worden wäre, vgl. Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 8. 5. 1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/91.

Trotz der positiv verlaufenen Koalitionsgespräche und Fraktionssitzungen begann am 15. Mai 1968 im Bundestag die Zweite Lesung der Notstandsverfassung<sup>92</sup> in einer hektischen und gereizten Stimmung. Zeitweise schien sogar der Bestand der Großen Koalition auf dem Spiel zu stehen. Erst als die Beratungen im Plenum schon im Gange waren, gelang es den Fraktionsführungen, eine Verständigung in einigen noch heftig umstrittenen Punkten zu erreichen. Dadurch konnten Union und Sozialdemokratie gemeinsame Änderungsanträge einbringen. Diese setzten sich in drei von vier Fällen durch.<sup>93</sup> Die Unionsfraktion wurde in jeweils 30-minütigen Sitzungen am Vor- und Nachmittag von ihrer Führung über den neuesten Stand der Verhandlungen mit der SPD informiert und verständigte sich über die eigene Haltung.<sup>94</sup> Dass es während der Zweiten Lesung nicht zu gefährlichen Kontroversen kam, lag auch daran, dass Änderungsanträge und Abstimmungsverhalten durch die intensiven Kontakte zwischen den Koalitionsfraktionen, insbesondere zwischen Barzel und Schmidt, vorgeklärt waren.<sup>95</sup>

Am darauffolgenden Tag wurde die Zweite Lesung fortgesetzt.<sup>96</sup> Barzel bewertete sie als konstruktiv,<sup>97</sup> da die Koalitionäre in der „Kunst des Kompromisses“ erfahrener geworden seien. Während der Lesung, in der sich auf Seiten der Koalition nur Befürworter der Reform äußerten, meinte Hirsch, die Notstandsgesetzgebung sei ein „autonomes Werk dieses Parlaments“. Die Fraktion der SPD habe sich mit Hilfe der CDU/CSU-Abgeordneten mit ihren Forderungen gegen die Notstandskonzeption der Regierung und der Bürokratie durchgesetzt. Er lobte ausdrücklich die Diskussionsbereitschaft der Union und die Wandlungen, die sie durchgemacht habe.<sup>98</sup> Brandt war über den Notstandsentwurf ebenfalls zufrieden. Dieser sei dank der Bemühungen der SPD grundlegend verbessert worden.<sup>99</sup>

Das SPD-Präsidium veranstaltete drei Tage nach der Zweiten Lesung eine Klausurtagung, bei der die Notstandsgesetzgebung im Mittelpunkt stand. Dort wurde deutlich, dass die Partei mit dem Ergebnis der Lesung tatsächlich zufrieden war

<sup>92</sup> StenB BT, 5. WP, 174. Sitzung am 15. 5. 1968, S. 9313A–9379A.

<sup>93</sup> *Stuttgarter Nachrichten* vom 16. 5. 1968, S. 1; SZ vom 16. 1. 1968, S. 1; *Der Spiegel* vom 20. 5. 1968, S. 27.

<sup>94</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 15. 5. 1968, Protokoll, S. 1, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2. Für diesen Tag war keine Zusammenkunft der parlamentarischen Vertretung der SPD vorgesehen, vgl. SPD-Fraktionssitzung am 14. 5. 1968, Protokoll, AdS, SPD-BTF, 5. WP/95.

<sup>95</sup> Schneider, *Demokratie in Gefahr?*, S. 252.

<sup>96</sup> StenB BT, 5. WP, 175. Sitzung am 16. 5. 1968, S. 9413C–9478A.

<sup>97</sup> Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 28. 5. 1968, Protokoll, S. 1, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2.

<sup>98</sup> So Barzel (Zitat) u. Hirsch in der Bundestagssitzung am 16. 5. 1968, StenB BT, 5. WP, 175. Sitzung, S. 9460A u. 9464C–D. Ergebnis der Zweiten Lesung: Drs. BT, V/2917.

<sup>99</sup> Zu den Verbesserungen vgl. Vermerk für Zinn vom 20. 5. 1968, HessHStA, Abt. 502/402. Hessen hatte im Bundesrat am 28. 4. 1967 und erneut am 18. 8. 1967 Vorschläge für die parteiinterne Diskussion in Fortführung der von der hessischen Landesregierung im Bundesrat vertretenen Stellungnahme gemacht, vgl. Zinn an den Vorstand der SPD vom 18. 8. 1967, HessHStA, Abt. 502/401. Daraufhin hatte Brandt dem hessischen Ministerpräsidenten am 13. 10. 1967 mitgeteilt, dass er die Vorschläge an Schmidt weitergeleitet habe und dass der Arbeitskreis Rechtswesen der Fraktion diese „soweit wie möglich mit berücksichtigen werde“. (Brandt an Zinn, 13. 10. 1967, HessHStA, Abt. 502/403.)

und ihr öffentliches Bekenntnis nicht allein der Beruhigung der Parteibasis diene. Es wurde festgelegt, dass Brandt einen Brief an alle SPD-Mitglieder des Bundestages schreiben sollte. Darin teilte er den SPD-Abgeordneten mit, der Gesetzentwurf habe durch beharrliche Bemühungen eine Form erhalten, zu der Sozialdemokraten Ja sagen könnten. Er respektiere die Bedenken gegen die Notstandsgesetze, warne aber vor den Folgen eines Scheiterns im Bundestag. Die Empfehlung an seine Parteifreunde war, „zu Ende zu bringen, was notwendig“ sei.<sup>100</sup>

In der letzten Sitzung des Kreßbronner Kreises zum Notstandskomplex wurde lediglich mitgeteilt, für die Dritte Lesung am 29. Mai sei nun alles vorbereitet. Die Erklärung der Alliierten wurde spätestens am 27. Mai erwartet.<sup>101</sup> Die „Erklärung der Drei Mächte zur Auflösung der alliierten Vorbehaltsrechte nach Verabschiedung des Gesetzes“ erreichte den Außenminister in der Tat noch an diesem Tag.<sup>102</sup> Sie war deshalb so wichtig, weil von beiden Fraktionen gefordert worden war, sie müsse nach der Zweiten Lesung vorliegen, sonst würde es keine Dritte Lesung geben.<sup>103</sup>

Einen Tag vor der Zweiten Lesung<sup>104</sup> der einfachen Notstandsgesetze fanden am frühen Vormittag des 28. Mai 1968 Koalitionsgespräche statt, die nachmittags fortgesetzt werden sollten. Besonders wurde um die Frage des Widerstandsrechts gerungen, über die sich bereits Rechts- und Innenausschuss uneinig gewesen waren. In der teilweise parallel zur Koalitionsrunde tagenden CDU/CSU-Bundestagsfraktion gab es ebenfalls eine lange Aussprache über die einfache Notstandsgesetzgebung. Dieses Mal mahnte Stücklen, nicht so kurz vor der letzten Lesung noch größere Änderungswünsche vorbringen zu wollen.<sup>105</sup> Am selben Tag merkte Schmidt im Kreßbronner Kreis an, bei der Dritten Lesung der Notstandsverfassung sollte noch einmal darauf aufmerksam gemacht werden, welche politischen Konsequenzen es haben werde, wenn die Gesetze nicht verabschiedet würden. Ansonsten kamen Union und Sozialdemokratie überein, dass nur wenige Änderungsanträge gestellt werden sollten.<sup>106</sup> Wenig später wandte Brandt sich in der

<sup>100</sup> SPD-Präsidiumssitzung am 19.5.1968, AdsD, SPD-PV; Brandt an die Mitglieder der Bundestagsfraktion vom 21.5.1968, BArch, NL Möller/446. Der Vorstand der SPD brachte eine Broschüre heraus, in der er zu zeigen versuchte, dass das Ergebnis der Zweiten Lesung im Sinne der SPD war: Notstandsverfassung und Parteitagebeschlüsse.

<sup>101</sup> So Brandt in: Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 21.5.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>102</sup> Abgedruckt in: BGBl. I 1968, S. 715; vgl. auch: Brandt an Gerstenmaier, 27.5.1968, u. Brandt an Lodge, 27.5.1968, in: Benda, Notstandsverfassung, S. 158f.

<sup>103</sup> Hirsch in der SPD-Fraktionssitzung am 27.6.1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/68. Hirsch forderte dies, da bisher noch keine Garantie vorlag, dass die Alliierten tatsächlich so handeln würden, vgl. *Der Spiegel* vom 6.11.1967, S. 49. Der Termin der Dritten Lesung hänge auch davon ab, „wann die Alliierten fertig“ würden, so Barzel in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 10.5.1968, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 887.

<sup>104</sup> StenB BT, 5. WP, 177. Sitzung am 29.5.1968, S. 9550D-9586A. Es sollte noch ein Koalitionsgespräch zu den einfachen Notstandsgesetzen stattfinden, vgl. SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 29.5.1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/224. Ob es allerdings dazu kam, ist ungewiss.

<sup>105</sup> Stücklen in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 28.5.1968, Protokoll, S. 1, 6-45, 15f., 24 u. 58, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2.

<sup>106</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 28.5.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

SPD-Fraktionssitzung mit der Bitte an die Abgeordneten, möglichst geschlossen abzustimmen und den Beweis für eine möglichst starke politische Gemeinsamkeit zu liefern.<sup>107</sup>

Am 30. Mai 1968 erfolgte die Dritte und letzte Lesung des 17. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes für die Notstandsverfassung und der einfachen Notstandsgesetze im Deutschen Bundestag.<sup>108</sup> Barzel hatte sich in seiner Fraktion dafür stark gemacht, dass alles getan würde, um dem SPD-Wunsch, den Notstandskomplex noch im Mai zu verabschieden, entgegenzukommen.<sup>109</sup> Nachdem sich Willy Brandt erneut in einem Plädoyer für die Verabschiedung eingesetzt hatte, erinnerte der Fraktionsvorsitzende daran, dass die Fraktion seit Beginn des Jahres fast 50 Stunden lang die Notstandsgesetzgebung behandelt habe. Zwölf Mal habe sie in der Sitzung vor der Zweiten Lesung durch Abstimmen ihre eigene Mehrheit geklärt.<sup>110</sup> Die Abstimmung im Bundestag ergab, dass von 485 anwesenden Mitgliedern (und 22 Berliner) 384 (und 20) mit Ja, 100 (und einer) mit Nein votierten und einer (und einer) sich enthielt. Von den Neinstimmen entfielen eine auf die CSU, 53 auf die SPD und 46 auf die oppositionelle FDP.<sup>111</sup> Dies bedeutete eine Zustimmung von nahezu 80 Prozent. Die notwendige Zweidrittelmehrheit wurde somit deutlich übertroffen.

Im Juni 1968 war für die Notstandsgesetzgebung noch die Hürde des Bundesrates zu nehmen. Am 5. jenes Monats beschloss der Rechtsausschuss des Hauses, sich auf die Punkte zu beschränken, deretwegen eine Anrufung des Vermittlungsausschusses in Betracht käme. Als Ergebnis empfahl der Ausschuss der Fraktion einstimmig, die Grundgesetzänderung anzunehmen.<sup>112</sup>

Zwei Tage darauf traf sich Brandt mit den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten, um ihnen eindringlich die Bedeutung der Gesetze darzulegen.<sup>113</sup> Nachdem auch Hessen signalisiert hatte, dass es sich nicht mehr gegen die Notstandsgesetzgebung wenden würde,<sup>114</sup> stand einer Verabschiedung nichts mehr im Wege. Es wurde trotzdem noch mehrfach versucht, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Allerdings wollte nur eine Minderheit diese Anträge unterstützen. Mit nur einer Enthaltung (Berlin) wurde das 17. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes

<sup>107</sup> SPD-Fraktionssitzung am 28. 5. 1968, Protokoll, 2. Teil am Nachmittag, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/96.

<sup>108</sup> StenB BT, 5. WP, 178. Sitzung am 30. 5. 1968, S. 9606D-9656D.

<sup>109</sup> Handschriftlicher Vermerk von Carstens für Kiesinger vom 20. 5. 1968, BArch, NL Carstens, N 1337/587.

<sup>110</sup> StenB BT, 5. WP, 178. Sitzung am 30. 5. 1968, S. 9625D-9631A u. 9646A.

<sup>111</sup> Ebd., S. 9653A-9654D.

<sup>112</sup> Rechtsausschuss des Bundesrates, Protokoll der 333. Sitzung am 5. 6. 1968, S. 4f. u. 11, BR-Bib.; auch der Innenausschuss hatte die Zustimmung empfohlen, vgl. StenB BR, 326. Sitzung am 14. 6. 1968, S. 141B.

<sup>113</sup> Koschnick an Brandt, 28. 5. 1968, AdsD, HSA/5357; Tageskalender Brandts von 1968, AdsD, WBA, A1/30.

<sup>114</sup> Über die Besprechung mit den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten und Ministern und die Haltung Hessens berichtete Nau in der SPD-Präsidiumssitzung am 12. 6. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-PV. Hessen hatte seine Ablehnung vorher angekündigt, vgl. Schmid, Notstandsgesetzgebung, S. 935.

am 14. Juni 1968 im Bundesrat einstimmig angenommen.<sup>115</sup> Auch die einfache Notstandsgesetzgebung bekam an diesem Tag die Zustimmung des Bundesrates.<sup>116</sup> Die Landesregierungen unterstützten die Notstandsgesetze nicht nur aufgrund der deutlichen Verbesserung des Regierungsentwurfs durch den Bundestag, sondern auch wegen der Öffentlichkeit und des Drucks der APO.<sup>117</sup>

Der hessische Minister für Bundesangelegenheiten hatte empfohlen, trotz einzelner Bedenken zuzustimmen – besonders weil eine weitere Verzögerung „Unruhen und schwerste Gefährdungen“ der Einheit der SPD mit sich bringen würde.<sup>118</sup> Nachdem die Notstandsverfassung und die einfachen Notstandsgesetze Bundestag und Bundesrat passiert hatten, konnten sie am 28. Juni 1968 in Kraft treten.<sup>119</sup> Dadurch wurden die alliierten Sicherheitsvorbehalte abgelöst.<sup>120</sup>

Es konnte gezeigt werden, welche Rolle die einzelnen Gremien und Entscheidungsträger für das Zustandekommen der Notstandsgesetzgebung spielten. Außer im Sommer 1967 in zwei knappen Koalitionsgesprächen und den Sitzungen des Kreßbronner Kreises hatte sich Kiesinger dafür kaum eingesetzt.<sup>121</sup> Während der Bundeskanzler auf dem Gang der Gesetzgebung keinen Einfluss nahm, setzte sich Brandt zumindest partiell ein. So war es seiner Rede zu verdanken, dass der Nürnberger Parteitag den Weg für die Verfassungsänderungen frei machte.<sup>122</sup> Außerdem bemühte er sich nach der Zweiten Lesung bei den Parteigenossen um Zustimmung für das Reformprojekt.

Unbedeutender für den Erfolg war das Bundeskanzleramt. Als die einfachen Notstandsgesetze verabschiedet wurden, war es ebenso unbeteiligt wie das Kabinett<sup>123</sup> und der Bundesverteidigungsrat als Ministerausschuss<sup>124</sup>. Der Bundesrat nahm ebenfalls nur unwesentlich Einfluss, weil er keine größeren Bedenken gegen die Verfassungsänderungen hatte.<sup>125</sup> Über seine Vertreter aus Niedersachsen und Hessen wirkte er allerdings auf die sozialdemokratische Bundestagsfraktion ein.<sup>126</sup>

<sup>115</sup> StenB BR, 326. Sitzung am 14. 6. 1968, S. 141CD, 147C u. 149D–150A. In der Ministerbesprechung des hessischen Kabinetts war am 11. 6. 1968 beschlossen worden, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Sollte dies misslingen, wollte Hessen der Notstandsverfassung und den einfachen Notstandsgesetzen trotzdem zustimmen, vgl. Kurzprotokoll der Ministerbesprechung am 11. 6. 1968, HessHStA, Abt. 502/402.

<sup>116</sup> StenB BR, 326. Sitzung am 14. 6. 1968, S. 150A–151A.

<sup>117</sup> Strelitz an Zinn, 6. 6. 1968, HessHStA, Abt. 502/402.

<sup>118</sup> Ebd.

<sup>119</sup> Verkündung war am 24. 6. 1968, BGBl. I 1968, S. 709.

<sup>120</sup> Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages vom 26. 5. 1952 in der Fassung vom 23. 10. 1954, BGBl. II 1955, S. 305; ferner: Jahresbericht der Bundesregierung 1968, S. 97.

<sup>121</sup> Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 8. 5. 1968, BAArch, NL Guttenberg, N 1397/91; Schmidt, Weggefährten, S. 432 u. 442; Barzel, Ein gewagtes Leben, S. 258; Kieseritzky, Einleitung, in: Brandt, Demokratie, S. 547 Anm. 30; Guttenberg, Fußnoten, S. 145.

<sup>122</sup> Merseburger, Brandt, S. 552.

<sup>123</sup> Auch seine Mitglieder setzten sich nicht im erforderlichen Maße für die Verabschiedung ihres Entwurfs in den Fraktionen ein, vgl. Zundel, Die Koalitionswillige, in: *Die Zeit* vom 29. 11. 1968, S. 9.

<sup>124</sup> Lediglich am 14. 3. 1968 wurde die Notstandsgesetzgebung beraten, oft ohne größere Auswirkungen auf den Entscheidungsprozess, vgl. Vermerke des Ref. III A/2 vom 12. u. 13. 3. 1968, BAArch, BKA, B 136/3821.

<sup>125</sup> Vermerk des Ref. III A/2 für Kiesinger vom 1. 6. 1967, BAArch, BKA, B 136/3821.

<sup>126</sup> Vgl. u. a.: Sitzung des SPD-AK VII am 13. 6. 1967, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/1258.

Bei den Parteien traten weder die CDU noch die CSU hervor. Auch die SPD besaß kein Gewicht im Entscheidungsprozess. Ihre Spitze wirkte aber mäßigend auf die Parteibasis ein und machte dadurch den Weg zur Verabschiedung frei.

Sehr aktiv war der zuständige Arbeitskreis der SPD-Fraktion, der für deren Vorstand Vorschläge ausarbeitete.<sup>127</sup> Auch diskutierte die Vollversammlung der Fraktion des Öfteren die Materie und fasste Beschlüsse. Auch bei der CDU/CSU beschäftigte sich in erster Linie der Arbeitskreis mit dem neuen Gesetzeskomplex. Ergebnisse wurden in der Gesamtfraktion diskutiert.<sup>128</sup> In mindestens acht Koalitionsgesprächen, darunter sechs im Kreßbronner Kreis, wurden die Kompromisse ausgehandelt.<sup>129</sup> Beide Seiten gingen dabei bis an die Grenze der Kompromissbereitschaft. Dadurch ermöglichten sie die Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat. Diese Treffen wären nicht so erfolgreich verlaufen, wenn Barzel und Schmidt sie nicht „in unermüdlicher, vertrauensvoller Kleinarbeit“<sup>130</sup> angetrieben und die Beschlüsse nachher in ihren Fraktionen durchgesetzt hätten.<sup>131</sup>

Wenn es ganz schwierig wurde, fielen Entscheidungen unter vier Augen.<sup>132</sup> Auch der Kreßbronner Kreis nutzte bei einzelnen Problemen die Vermittlerrolle der Fraktionsvorsitzenden.<sup>133</sup> Der Koalitionsausschuss selbst überwachte die Kompromissuche nur. Zum einen setzten seine Aktivitäten erst spät ein, zum anderen war er nicht das geeignete Gremium, Reformwerke wie die Notstandsgesetzgebung vorzubereiten. Die Koalitionsgespräche förderten allerdings die Annäherungen in den zuständigen Ausschüssen des Bundestages, in denen die Notstandsgesetzgebung erst ihre endgültige Form annahm.<sup>134</sup>

## 2. Leber-Plan

„Die Wirtschaft schluckt schon in der Stille – und stumm die bitt’re Leber-Pille.“<sup>135</sup> Etwas voreilig urteilte Bundesfinanzminister Franz Josef Strauß Anfang 1968, als er mit diesem Bonmot glauben machte, dass sich die Wirtschaft mit dem Leber-Plan, dem Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung,<sup>136</sup> abfinden werde. Er sollte sich täuschen. Nicht nur das Verkehrsgewerbe verweigerte

<sup>127</sup> Vgl. Sitzungen des SPD-AK VII vom 24.10.1967 bis 13.5.1968, Protokolle, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/1276.

<sup>128</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 5.3.1968, Protokoll, S.8, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/1.

<sup>129</sup> Hirsch in der Sitzung des SPD-AK VII am 23.1.1968, Kurzprotokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/1280; Benda, Notstandsverfassung, S.70.

<sup>130</sup> Barzel, Ein gewagtes Leben, S.258.

<sup>131</sup> Beratung und Beschluß in der Großen Koalition, S.12, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-306; Carstens, Erinnerungen, S.371. Besonders vor den beiden finalen Lesungen musste Schmidt seine Fraktion auf Linie bringen.

<sup>132</sup> Zundel, Die Koalitionswillinge, in: *Die Zeit* vom 29.11.1968, S.9.

<sup>133</sup> Berkhan an Schmidt, 9.5.1968, AdsD, HSA/5103.

<sup>134</sup> Beratung und Beschluß in der Großen Koalition, S.11, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-306.

<sup>135</sup> So Strauß in: *Der Spiegel* vom 19.2.1968, S.23.

<sup>136</sup> Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972 (Drs. BT, V/2494).

die „Leber-Pille“. Selbst die eigene Bundestagsfraktion des CSU-Vorsitzenden hatte schwere Bedenken.

Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972, nach seinem Initiator, Bundesverkehrsminister Georg Leber, Leber-Plan benannt,<sup>137</sup> erstrebte an erster Stelle die Reorganisation, Konzentration und Rationalisierung der Deutschen Bundesbahn. Hierzu waren Bestimmungen geplant, die die Ferntransporte von der Straße auf die nicht voll ausgelastete Schiene umlenken sollten.<sup>138</sup> Grundtendenz des Programms war es, durch verkehrslenkende Maßnahmen eine bessere Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern – besonders Bahn und Lastkraftwagen – zu erzielen. Die wichtigsten Weichenstellungen waren eine zusätzliche Besteuerung und ein Beförderungsverbot für bestimmte Güter im Straßenfernverkehr. Damit korrespondierten Maßnahmen, die Bundesbahn und Binnenschifffahrt in die Lage versetzen sollten, die auf sie zukommenden Aufgaben zu erfüllen. Außerdem waren Bestimmungen vorgesehen, die zur besseren Befriedigung des Verkehrsbedürfnisses sowohl im Güternahverkehr als auch im Personenverkehr und zur Erhöhung der Verkehrssicherheit führen sollten.<sup>139</sup>

Notwendig geworden war eine umfassende Reform durch das chronische finanzielle Defizit der Deutschen Bundesbahn und eine deutliche Überlastung der Straße. Während hoch subventionierte Güterwagen leer standen, verstopften langsam fahrende Lastwagen die Autobahnen und Fernstraßen.<sup>140</sup> Aufgrund seines umfassenden Programms und seines langfristigen Ansatzes gehörte der Leber-Plan zu den zentralen Modernisierungsplänen der 1960er-Jahre.<sup>141</sup> Rund 80 Prozent des Programms waren nie umstritten und in der Zielsetzung herrschte weitgehend Einigkeit.<sup>142</sup> Die grundsätzliche Kritik richtete sich vor allem gegen die geplante Höhe der Beförderungssteuer<sup>143</sup> und das Transportverbot für bestimmte Massengüter (wie z. B. Getreide, Holz, Kies, Eisen, Kohle u. a.) auf der Straße. Ziel des Widerstandes war es, Lebers vermeintlichen staatlichen Dirigismus zu verhindern und ähnliche Startbedingungen für Bahn und Lkw zu gewährleisten.<sup>144</sup>

<sup>137</sup> Der Name „Leber-Plan“ habe ihm, Leber, ein „komisches Gefühl“ vermittelt, als er ihn das erste Mal gehört habe, vgl. Unkorrigiertes Manuskript zur Zwischenbilanz der Verkehrspolitik, Programm 1968/72, BArch, BMV, B 108/30849.

<sup>138</sup> Bonner Almanach 1969, S. 252.

<sup>139</sup> StenB BR, 318. Sitzung am 15. 12. 1967, S. 296B–C.

<sup>140</sup> Vgl. die Ausführungen Lebers im Bundestag am 13. 2. 1968, StenB BT, 5. WP, 155. Sitzung, S. 7948C.

<sup>141</sup> Rödder, Modernisierungsideologie am Ende, S. 85. Der ungebrochene Fortschrittsoptimismus beim Straßenausbau sollte zu einem „gigantischen Autobahnausbau“ führen; jeder Bundesbürger sollte maximal 25 km von der nächstgelegenen Autobahnauffahrt entfernt wohnen, vgl. Kleßmann, Zwei Staaten, S. 239–241.

<sup>142</sup> So die Einschätzung Lebers im Jahresbericht der Bundesregierung 1968, S. 328, u. ders. im Interview, in: *Der Spiegel* vom 2. 10. 1967, S. 64; vgl. auch: Vermerk Müller-Hermanns für Barzel vom 14. 5. 1968, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1; Kiesinger im Hintergrundgespräch mit Journalisten der Landespressekonferenz Baden-Württemberg am 21. 3. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/1.

<sup>143</sup> Für jeden gefahrenen Kilometer musste je nach Lkw-Typ und Art der Fahrt eine bestimmte Summe (1–5 Pf./t/km) bezahlt werden.

<sup>144</sup> So Müller-Hermann in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 20. 1. 1968, Protokoll, S. 15, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2. Zum Dirigismus vgl. Suntum, Verkehrspolitik, S. 107.

Ernst Müller-Hermann, gelernter Speditionskaufmann und Verkehrsexperte der Unionsfraktion im Bundestag, wurde der Gegenspieler Lebers. Er äußerte zwar öffentlich seine grundsätzliche Übereinstimmung mit dessen Programm,<sup>145</sup> aber seine Kritik an der Beförderungssteuer und an Transportverboten war nicht mit Lebers Ideen vereinbar. Sein Lippenbekenntnis zum Regierungsprogramm sollte suggerieren, dass er keine Fundamentalopposition zu betreiben gedenke. Müller-Hermann erarbeitete ein eigenständiges Programm, nach ihm Müller-Hermann-Plan genannt.<sup>146</sup> Er bezeichnete dieses zwar als „ergänzendes Alternativprogramm“,<sup>147</sup> es stand jedoch, weil er darin nicht auf den Leber-Plan einging, vollständig unabhängig neben dem Programm der Bundesregierung.<sup>148</sup> Aufgrund dieser konträren Positionen begann mit dem Tag der Veröffentlichung des Verkehrspolitischen Programms „eine Zeit des Ringens“ um neue Konturen und Formen der Verkehrspolitik.<sup>149</sup> Die Meinungsverschiedenheiten eskalierten zu einer der schwersten Auseinandersetzungen der Koalitionszeit.<sup>150</sup>

Dieses „Ringens“ kam zustande, weil die Verkehrspolitik weder Gegenstand der Koalitionsabsprache vom November 1966 gewesen<sup>151</sup> noch in der Regierungserklärung vom Dezember 1966 angesprochen worden war<sup>152</sup>. Leber nahm das Problem nicht nur deshalb in Angriff, weil er eine Lösung als dringend notwendig erachtete, sondern auch, weil er sie für eine typische Aufgabe der Großen Koalition hielt. Ein solches Gesetz könne nur von einer breiten parlamentarischen Mehrheit beschlossen werden.<sup>153</sup> Brandt urteilte ähnlich, Reformen wie der Leber-Plan rechtfertigten die Bildung der Großen Koalition.<sup>154</sup>

Die Meinung der Koalitionsfraktionen wurde durch externe Faktoren beeinflusst. Bereits Lebers Vorgänger, Hans-Christoph Seebohm, hatte 1952/1953 ein Straßenentlastungsgesetz mit einer Verbotsliste geplant, das aber von den Vertretern der Wirtschaftsverbände gestoppt wurde.<sup>155</sup> So verwundert es nicht, dass es 1968 ebenfalls starke Angriffe der Fuhrunternehmerlobby gegen eine solche Verkehrsgesetzgebung gab.<sup>156</sup> Barzel wehrte sich danach gegen die Behauptung, zur Abänderung des Leber-Plans sei es dadurch gekommen, dass die Interessenver-

<sup>145</sup> *Christ und Welt* vom 29. 9. 1967, S. 8.

<sup>146</sup> Müller-Hermann: Kritische Bemerkungen zum Leber-Plan und Müller-Hermann-Programm vom 6. 10. 1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-285.

<sup>147</sup> Müller-Hermann an Kiesinger, 26. 10. 1967, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-201/1.

<sup>148</sup> *Deutsche-Verkehrs-Zeitung* vom 18. 1. 1968, S. 1.

<sup>149</sup> Leber im Bonner Almanach 1969, S. 250.

<sup>150</sup> Zundel, Große Koalition, S. 41.

<sup>151</sup> Im Acht-Punkte-Programm der SPD spielte sie keine Rolle, vgl. SPD-Fraktionssitzung am 9. 11. 1966, in: SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle, S. 1000 Anm. 7; und dies, obwohl die SPD seit dem Karlsruher Parteitag von 1964 an einem solchen verkehrspolitischen Programm stark interessiert war, vgl. Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 182.

<sup>152</sup> Vom Verkehr sprach Kiesinger nur am Rande in Bezug auf Investitionstätigkeiten für Modernisierungsmaßnahmen bei der Bundesbahn und im Straßenbau, vgl. StenB BT, 5. WP, 80. Sitzung am 13. 12. 1966, S. 3661A.

<sup>153</sup> Leber im Interview, in: *Der Spiegel* vom 2. 10. 1967, S. 66.

<sup>154</sup> Brandt, in: Umfrage zur Großen Koalition, S. 381.

<sup>155</sup> Suntum, Verkehrspolitik, S. 102-104; Klenke, „Freier Stau für freie Bürger“, S. 13-18.

<sup>156</sup> Vgl. die Ausführungen Lebers in der SPD-Fraktionssitzung am 13. 11. 1968, Protokoll, AdSd, SPD-BTF, 5. WP/108.

bände sehr stark auf die Unionsfraktion eingewirkt hätten,<sup>157</sup> räumte aber andererseits ein, dass man dem „Druck von Interessenten“<sup>158</sup> nachgegeben habe. Die Union übte eine grundsätzliche, „aus einer doktrinen und einer ideologischen Wurzel“ stammende Kritik: Nach ihrer Ansicht wollte der Verkehrsminister mit seiner Verbotsliste die freie Marktwirtschaft durch staatliche Eingriffe zu sehr einschränken.<sup>159</sup>

In der Diskussion um einen Kompromiss spielte es außerdem eine Rolle, wie die EG zu den deutschen Beschlüssen standen, umso mehr, als die Brüsseler Regelungen für die Bundesrepublik „rechtlich bindend und deshalb wichtig“ waren.<sup>160</sup> Auf der einen Seite wies die Bundesregierung darauf hin, dass die Juristen sich nicht einig seien, ob die Verbotsliste gegen den Montan-Vertrag verstoße.<sup>161</sup> Im Übrigen halten die EG das von Leber entworfene Verkehrspolitische Programm insgesamt für gut, sie betrachte nur einige Punkte als kritisch.<sup>162</sup> Auf der anderen Seite jedoch äußerte Müller-Hermann, die Konsultationen der Bundesregierung hätten ergeben, dass die EG im Grunde zu allen entscheidenden Themen des Leber-Plans ein sehr eindeutiges Nein sage.<sup>163</sup> Beide Seiten verwiesen somit auf die für sie günstigen Punkte der Brüsseler Stellungnahme.

Große Geltung besaß für die Koalitionäre die Meinung der Öffentlichkeit. Obwohl die Materie nicht einfach zu verstehen war, ahnte die Bevölkerung doch, dass das Thema Straßenverkehr sie betraf. Deshalb konnte Leber schreiben, er habe diese teilweise leidenschaftliche Diskussion stets begrüßt, weil es gelungen sei, neben den für die Verkehrspolitik zuständigen Institutionen und neben der Fachwissenschaft breite Bevölkerungskreise anzusprechen und ihr Interesse zu wecken.<sup>164</sup> Willy Brandt äußerte in einem seiner *Spiegel*-Interviews, wie sehr Leber „draußen“ als einer verstanden werde, der sich gegen den Widerstand der Interessengruppen auf eine große Reformaufgabe eingestellt habe und damit ein Stück vorangekommen sei.<sup>165</sup> In der CDU/CSU wies Barzel darauf hin, dass der Lebersche Schlachtruf „Die Brummer von der Straße“ in der Bevölkerung äußerst populär

<sup>157</sup> Barzel an Kiesinger, 5.12.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002; Ahlers gegenüber dem SFB, *Bulletin* Nr. 158 vom 10.12.1968, S. 1391.

<sup>158</sup> Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 10.12.1968, Protokoll, S. 3, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

<sup>159</sup> Ritschl, Verkehrspolitisches Programm, S. 122.

<sup>160</sup> Lenz (Bergstraße) in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 20.1.1968, Protokoll, S. 46f., u. am 6.2.1968, S. 9 (Zitat), ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

<sup>161</sup> Kurzprotokoll der Sitzung des SPD-AK III am 10.10.1967, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/470. Mit dem Montan-Vertrag ist die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl gemeint (seit 1952).

<sup>162</sup> Kurzprotokollauszug der 112. Kabinettsitzung am 7.2.1968, außerhalb der TO, BAArch, BMF, B 126/51811.

<sup>163</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 6.2.1968, Protokoll, S. 9, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2; ebenfalls: Vermerk von Johannes Praß (Abtl. II für Wirtschaft, Europa) für Kiesinger vom 6.2.1968, BAArch, BKA, B 136/15080; vgl. ferner: Erste Würdigung der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 31.1.1968, BAArch, BMV, B 108/10035.

<sup>164</sup> Leber im Bonner Almanach 1969, S. 250.

<sup>165</sup> Brandt im Interview, in: *Der Spiegel* vom 15.9.1969, S. 39f.

sei.<sup>166</sup> Kiesinger sprach sich sogar gegen ein Alternativprogramm der Union aus, weil es „draußen in der Öffentlichkeit“ keinen Rückhalt finde. Seiner Meinung nach sei der Plan im Volk „nun mal populär“ geworden.<sup>167</sup> Er wollte nicht, dass gesagt werde: „Aha, die ‚Tante CDU‘ hängt sich mit ihren zwei Zentnern dahinter und hält einen entschlossenen Mann auf, der ein gutes Programm durchführen will.“<sup>168</sup> Deshalb musste sich die Union bemühen, eine außerordentlich sorgfältige Begründung für ihre andersartigen Vorstellungen zu finden.<sup>169</sup> Die SPD-Seite betonte dagegen intern, die Koalition dürfe niemals wegen des Leber-Plans gefährdet werden, weil ansonsten die Sozialdemokratie in der Öffentlichkeit an Glaubwürdigkeit verlieren würde.<sup>170</sup>

Der Prozess der Kompromissfindung von der Entstehung bis zur Verabschiedung des Verkehrspolitischen Programms lässt sich in vier Phasen aufteilen: Vom Dezember 1966 bis 22. September 1967 wurde das Programm innerhalb des Ministeriums erstellt.<sup>171</sup> Nach der Veröffentlichung durch Leber am 22. September 1967 beschloss die Bundesregierung den Plan am 8. November 1967. Danach setzte ein drittes Stadium ein, in dem die beiden Koalitionsfraktionen ihn unter Beteiligung des Verkehrsministeriums kontrovers diskutierten. Am 25./26. Juni 1968 fanden die Partner einen Kompromiss und die Mehrheitsfraktionen akzeptierten ihn. Daraufhin konnten die ruhenden parlamentarischen Beratungen wieder aufgenommen und die Gesetzentwürfe nach einem erneuten Kompromiss von Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden.

### *Phasen 1 und 2: Erstellung und Verabschiedung der Kabinettsvorlage*

Im Dezember 1966 ließ der neue Minister die Verkehrssituation analysieren und erste Vorstellungen für ein verkehrspolitisches Programm entwickeln. Leber war klar geworden, dass die Probleme des bundesdeutschen Verkehrswesens nicht mehr mit Partikularlösungen bewältigt werden könnten.<sup>172</sup> Als der dritte Vierjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen vorgestellt wurde, beauftragte die Bundesregierung den Minister, eine Kabinettsvorlage zur Lösung des Ver-

<sup>166</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 26. 6. 1968, Protokoll, S. 1, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2. Nach einer infas-Meinungsumfrage hießen 54% aller Deutschen die Einschränkung des Fernlastverkehrs gut, da es für sie mehr Freiheit auf der Straße bedeutete, vgl. *Der Spiegel* vom 20. 5. 1968, S. 32.

<sup>167</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 16. 1. 1968, Protokoll, S. 13, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

<sup>168</sup> CDU-Bundesvorstandssitzung am 9. 10. 1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 668.

<sup>169</sup> So Hassel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 20. 1. 1968, Protokoll, S. 32, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

<sup>170</sup> So Schmidt in der SPD-Parteivorstandssitzung am 20. 10. 1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>171</sup> Zur Ausarbeitung des Verkehrspolitischen Programms, die hier nur insofern interessiert, als gezeigt werden soll, wie oberste Entscheidungsträger involviert waren, vgl. Kussau/Oertel, Prozess der Problembearbeitung, S. 115–117. Zu den Phasen vgl. ebd., S. 114.

<sup>172</sup> Vgl. Lebers Ausführungen in der Bundestagsitzung am 13. 2. 1968, StenB BT, 5. WP, 155. Sitzung, S. 7947A.

kehrsprobleme zu erarbeiten.<sup>173</sup> Daraufhin verkündete Leber vor dem Verkehrsausschuss des Bundestages, bis Ende des Jahres werde ein Gesamtplan für die kommenden Jahre vorliegen.<sup>174</sup>

Ende Juli 1967 beschwerte sich der stellvertretende CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Müller-Hermann bei Leber, sie beide seien im Juni übereingekommen, dass der Verkehrsminister die Koalitionsfraktionen über seine verkehrspolitischen Vorstellungen persönlich unterrichten solle. Dies sei nicht geschehen. Müller-Hermann warnte den Bundesminister, dass ein nicht bekanntes Programm keine Zustimmung finden werde. Vier Tage später beschwichtigte ihn Leber und berief sich auf die mit Kiesinger vereinbarte Diskretion. Den Zeitpunkt der Information werde die Bundesregierung festlegen. Müller-Hermann gab sich damit nicht zufrieden, weil er keinerlei Auskunft über das von Leber erarbeitete verkehrspolitische Programm erhielt. Er bedauere diese Entwicklung, die den Keim eines Konflikts innerhalb der Großen Koalition enthalte. Ein verkehrspolitisches Programm, das die CDU/CSU-Fraktion nicht kenne, werde „kein Placet“ finden, wiederholte er.<sup>175</sup> Mit dieser kaum verhüllten Drohung bereitete Müller-Hermann den Verkehrsminister auf die kommende Auseinandersetzung vor.

Leber beschrieb die Situation im Sommer 1967 folgendermaßen: Ende Juni sei das Ministerium mit dem Entwurf eines Regierungsprogramms fertig gewesen. Er habe das Ergebnis mit dem Bundeskanzler und dem Finanzminister besprochen und deren Zustimmung gefunden. Inzwischen sei es Mitte Juli geworden. Seine Absicht sei es gewesen, nach einer förmlichen Beschlussfassung des Kabinetts den Verkehrsausschuss des Bundestages zu informieren und das Programm danach unverzüglich öffentlich bekannt zu machen. Der Bundestag habe allerdings schon Sommerpause gehabt. Eine Veröffentlichung ohne vorherige Information des Verkehrsausschusses sei nicht ratsam gewesen, weil das die Abgeordneten, auf deren Zustimmung er angewiesen war, verärgert hätte. Es habe keinen anderen Weg gegeben, als das Konzept einzuschließen und während der drei Sommermonate von seiner Veröffentlichung abzusehen.<sup>176</sup>

Eine Woche bevor die Presse am 14. September 1967 erste Andeutungen über den Leber-Plan veröffentlichte,<sup>177</sup> schwor der Vorsitzende der SPD-Arbeitsgruppe für Verkehr, Stefan Seifriz, seine Fraktion darauf ein, das Programm der Bundesregierung zu unterstützen. Lebers Parlamentarischer Staatssekretär Holger Börner garantierte als Gegenleistung, dass der Plan keine Grundsätze beinhalte,

<sup>173</sup> Kurzprotokollauszug der 65. Kabinettsitzung am 8.2.1967, TOP 4, BArch, BMF, B 126/51806.

<sup>174</sup> So Leber in der Verkehrsausschusssitzung des Bundestages am 15.2.1967, PA-DBT 3115, 5. WP/Prot. 29; auch: PPP vom 15.2.1967. Vor der SPD-Fraktion präzierte Leber am 7.3.1967, dass in den kommenden vier Monaten eine Gesamtkonzeption entworfen werden solle, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/57. Bereits am 31.1.1967 hatte er vor dem Fraktionsvorstand diese Einstellung geäußert, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/254.

<sup>175</sup> Müller-Hermann an Leber, 27.7.1967, Leber an Müller-Hermann, 31.7.1967, u. Müller-Hermann an Leber, 9.8.1967, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-201/1.

<sup>176</sup> Leber, Vom Frieden, S.147f.

<sup>177</sup> Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

die gegen frühere Beschlüsse der Partei verstießen.<sup>178</sup> Der SPD-Parteitag in Nürnberg vom 17. bis 21. März 1968 diskutierte ebenfalls allgemein über die Verkehrssituation und begrüßte den Leber-Plan als Grundlage für eine neue verkehrspolitische Ordnung.<sup>179</sup>

Während die SPD-Fraktion diese Zusicherung erhielt, musste das Kanzleramt den Bundeskanzler darauf aufmerksam machen, dass die politische Stoßrichtung dieses Programms sich kaum gegen die Vorstellungen der SPD richte, sondern in erster Linie gegen die marktwirtschaftlichen Grundsätze von CDU und CSU. Das Amt empfahl Kiesinger dringend, ein Gespräch mit Müller-Hermann zu suchen, um zu klären, ob die Union bereit sei, einer „doch reichlich dirigistischen Neuorientierung der Verkehrspolitik zu folgen“, oder ob sie ein überzeugendes Alternativprogramm anbieten könne.<sup>180</sup> Nachdem das Treffen nicht zustande kam, bat Müller-Hermann Barzel, sich offiziell an den Bundeskanzler zu wenden. Die Bundesregierung werde mit den Verkehrsvorlagen eine große Bauchlandung erleiden, wenn die Dinge nicht sehr frühzeitig mit den Koalitionsfraktionen abgestimmt würden.<sup>181</sup>

Am 19. September 1967 billigte das Wirtschaftskabinett prinzipiell den Leber-Plan. Weil die fünfstündige Aussprache für das komplexe verkehrspolitische Programm nicht ausreichte, sollte die Sitzung am 5. Oktober 1967 fortgesetzt werden. In ihr erhielt Leber die Zustimmung für seinen Plan.<sup>182</sup> Es wurde vorgesehen, dass Leber vor der CDU/CSU-Fraktion über das verkehrspolitische Programm und die bisher bekannt gewordenen Einwände Müller-Hermanns sprechen sollte, damit die Abgeordneten nicht einseitig unterrichtet und koalitionspolitische Auseinandersetzungen in dieser Sache möglichst vermieden würden.<sup>183</sup>

Leber unterrichtete die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen am 20. September 1967. Zwei Tage später hatte er ein Gespräch mit den Kollegen aller drei Fraktionen, die mit Verkehrsfragen befasst waren.<sup>184</sup> In diesem Rahmen versicherte Müller-Hermann dem sozialdemokratischen Minister, er stimme den Zielsetzungen des verkehrspolitischen Programms zu. Diesem erneuten Lippenbekenntnis fügte er jedoch hinzu, bezüglich der Mittel und Wege müssten sie sich in „einen loyalen Wettstreit“ begeben. Deshalb werde er dem Bundestag ein umfassendes Alternativprogramm vorlegen. Er bedauere nach wie vor, dass Leber seiner Ministerial-

<sup>178</sup> Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 7.9.1967, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/470. Am 23.9.1968 beschloss der SPD-Fraktionsvorstand, seine Abgeordneten aufzufordern, alle Kraft für die Verabschiedung der Ausführungsgesetze zum Leber-Plan einzusetzen, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/228.

<sup>179</sup> Kundgebungen und Entschließungen des SPD-Parteitages in Nürnberg, S. 18f.

<sup>180</sup> Vermerk von Praß für Kiesinger vom 24.8.1967, BArch, BKA, B 136/15080.

<sup>181</sup> Müller-Hermann an Barzel, 14.9.1967, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1.

<sup>182</sup> Hierzu hatte Kiesingers Kanzleramt ihm geraten, vgl. Vermerk Kruegers für Kiesinger vom 4.10.1967 u. Vermerk für Kiesinger vom 3.10.1967, BArch, BKA, B 136/15080.

<sup>183</sup> Vermerk für die Kabinettsitzung am 15.1.1968, BArch, BKA, B 136/13306; Müller-Hermann an Barzel, 21.9.1967, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1. Leber beschwerte sich allerdings noch am 11.3.1968 in einem Schreiben an Kiesinger, dass ihm keine Gelegenheit zur Vorstellung des Programms bei der Unionsfraktion gegeben worden sei, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-006.

<sup>184</sup> Leber an Schmidt (Wuppertal), 17.11.1967, BArch, BMV, B 108/10033.

bürokratie für die Entwicklung des Verkehrsplanes neun Monate lang „völlig freie Hand“ gelassen habe, ohne den wissenschaftlichen Beirat des Hauses zu Rate zu ziehen und ohne die Spezialisten der Koalitionsfraktionen nur andeutungsweise zu informieren. Manche Auseinandersetzung, die noch auf Leber zukommen könne, hätte sich damit leichter vermeiden lassen.<sup>185</sup> Obwohl aus der Sicht von Ernst Müller-Hermann gravierende inhaltliche Gründe gegen den Leber-Plan sprachen, war sein Alternativprogramm auch eine Reaktion auf Lebers Geheimhaltungstaktik. Der CDU-Verkehrsexperte wollte sich die Beschränkung seines Einflusses nicht bieten lassen und reagierte dementsprechend.

Nach diesem Informationsgespräch stellte der Bundesverkehrsminister am selben Tag sein Programm auf einer Pressekonferenz vor.<sup>186</sup> Trotz des Informationsgesprächs, der öffentlichen Präsentation sowie dem Versprechen, das Projekt umgehend dem zuständigen Verkehrsausschuss zuzuleiten, erhielt am 27. September 1967 nur dessen Vorsitzender zusammen mit den Bundesministern, den Verkehrsministern und -senatoren der Länder und den Landesvertretungen in Bonn<sup>187</sup> das Programm.<sup>188</sup> Die anderen Ausschussmitglieder hatten den Plan dagegen nach mehr als einem Monat noch nicht in Händen.<sup>189</sup> Diese Situation ließ das Parlament, besonders die Unionsvertreter, ungeduldig werden.<sup>190</sup>

Während sich in der CDU/CSU eine Gegnerfront bildete, dankte Helmut Schmidt in der SPD-Fraktionssitzung am 3. Oktober 1967 Georg Leber für dessen Leistung, „ein umfassendes und mutiges verkehrspolitisches Gesamtprogramm vorgelegt zu haben“.<sup>191</sup> Dies sahen allerdings nicht alle in der SPD so. Zwischen Georg Leber und Karl Schiller bestanden zwar keine „tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten“, aber der Bundeswirtschaftsminister sah in der Verbotsliste kein marktkonformes Mittel. Wegen möglicher Standortverschiebungen wollte er sich deshalb bei der Abstimmung über die Verbotsliste der Stimme enthalten.<sup>192</sup> Bereits im Wirtschaftskabinett hatte Schiller die Pläne Lebers mit starker Kritik bedacht.<sup>193</sup> Der Wirtschaftsminister ließ seine Bedenken gegen die Beförderungssteuer und das Transportverbot erst unter dem Druck der Parteiführung fallen.<sup>194</sup>

<sup>185</sup> Müller-Hermann an Leber, 25.10.1967, ACDP, NL Rösing, 01-113-022/3. Dies hatte er bereits einen Monat vorher Barzel angekündigt, vgl. Müller-Hermann an Barzel, 21.9.1967, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1; zur Antwort Lebers, in der er auf alle Punkte eingeht, vgl. dessen Schreiben an Müller-Hermann vom 7.11.1967, BArch, NL Möller, N 1369/449.

<sup>186</sup> Lebers Rede ist abgedruckt in: *Bulletin* Nr. 103 vom 26.9.1967, S. 881-888.

<sup>187</sup> Entwicklung des Verkehrspolitischen Programms, BArch, BMV, B 108/30849.

<sup>188</sup> Leber an Müller-Hermann, 7.11.1967, BArch, NL Möller, N 1369/449.

<sup>189</sup> Müller-Hermann an Leber, 27.10.1967, BArch, BMV, B 108/10033; Müller-Hermann an Barzel, 21.9.1967, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1.

<sup>190</sup> Wie von der CDU/CSU-Fraktion zu vernehmen war, vgl. Ref. A 1 an Knieper, 28.9.1967, BArch, BMV, B 108/10032.

<sup>191</sup> SPD-Fraktionssitzung am 3.10.1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/71.

<sup>192</sup> Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 3.10.1967, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/470. Schiller vertrat hier die Meinung seines Ministeriums, vgl. Kurznotiz über die Haltung des BMWi zum Verkehrspolitischen Programm vom 25.9.1967, BArch, BMV, B 108/10032.

<sup>193</sup> Müller-Hermann an Barzel, 21.9.1967, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1.

<sup>194</sup> Kussau/Oertel, Prozess der Problembearbeitung, S. 118.

Ende Oktober waren die Meinungsverschiedenheiten tatsächlich beigelegt.<sup>195</sup> Noch ein Jahr später musste Leber Gerüchte dementieren, es gebe zwischen ihm und Schiller Differenzen.<sup>196</sup>

Bedenken kamen jedoch nicht nur vom Wirtschaftsminister, sondern auch aus der sozialdemokratischen Fraktion. In den SPD-Sitzungen der Arbeitsgruppe für Verkehr im Oktober 1967 wandte Hans Apel sich gegen die Verbotsliste. Seiner Meinung nach war das verkehrspolitische Paket von Leber so verschnürt worden, dass es sich kaum mehr öffnen lasse. Darin sah Apel eine Entmachtung des Parlaments. Die Arbeitsgruppe bat den Bundesverkehrsminister zu prüfen, ob eine Besteuerung bestimmter Massengüter nicht marktkonformer sei als die Verbotsliste.<sup>197</sup> Am selben Tag erläuterte Leber sein verkehrspolitisches Programm vor der SPD-Fraktion. Dort wurde festgestellt, dass die Steuererhöhungen und die Verbotsliste die „neuralgischen Punkte“ des Programms seien. Die Arbeitsgruppe für Verkehr sei jedoch zu der Überzeugung gekommen, dass andere marktkonforme Steuerungsmittel nicht zur Verfügung stünden. Deshalb sei der Arbeitskreis im Prinzip mit der Verbotsliste einverstanden.<sup>198</sup>

Eine Woche nach einer Besprechung Lebers mit den Bevollmächtigten der Länder beim Bund wurde das Verkehrspolitische Programm dem Kabinett vorgelegt<sup>199</sup> und am 2. November 1967 in einer Sondersitzung beraten. Das Kabinett billigte den Leber-Plan ohne Änderungen.<sup>200</sup> Zwischen den Kabinettsitzungen trat am 4. November 1967 erneut das Wirtschaftskabinett zusammen und erarbeitete einen Kompromiss in der Frage der Verkehrssteuer.<sup>201</sup> Daraufhin wurde das Programm einstimmig beschlossen.<sup>202</sup> Bei der Verabschiedung im Rahmen einer großen Aussprache wurde der Leber-Plan lediglich generell behandelt. Deshalb äußerten die Unionsvertreter ausdrücklich den Vorbehalt, dass im weiteren Verlauf der Gesetzgebung noch Änderungen vorgenommen werden könnten.<sup>203</sup> Mit diesem Hinweis wollten die Unionsvertreter im Kabinett ihre Fraktion beruhigen, weil sie den Leber-Plan mitgetragen hatten.

<sup>195</sup> Möller an Brandt, 31.10.1967, AdsD, WBA, A7/7; Leber konnte am 20.10.1967 im SPD-Parteivorstand berichten, Schiller werde die Verbotsliste passieren lassen, vgl. AdsD, SPD-PV.

<sup>196</sup> Leber meinte in der SPD-Fraktionssitzung am 15.10.1968, nur im Bundeswirtschaftsministerium würden Auffassungen vertreten, die den Fraktionsbeschlüssen widersprächen, vgl. Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/103. Trotzdem habe sich Leber dem Einspruch Schillers beugen müssen, so Börner in der SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 14.1.1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/239.

<sup>197</sup> Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 3.10.1967, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/470, u. Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 10.10.1967, ebd.

<sup>198</sup> SPD-Fraktionssitzung am 10.10.1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/72.

<sup>199</sup> Handschriftlicher Zeitplan, BAArch, BMV, B 108/30826.

<sup>200</sup> PPP vom 2.11.1967.

<sup>201</sup> Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>202</sup> Auf Rückfrage betonte Kiesinger vor der SPD-Fraktion am 12.12.1967 diesen Umstand, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/80; ansonsten vgl. Vermerk zur 101. Kabinettsitzung am 8.11.1967, TOP 2, BAArch, BMF, B 126/51810; Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972 (Drs. BT, V/2494).

<sup>203</sup> Beispielsweise Hassel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 20.1.1968, Protokoll, S.32, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

*Phasen 3 und 4: Diskussion, Kompromissfindung und Ergebnis*

Nach der Weiterleitung des Programms an den Bundesrat<sup>204</sup> begannen dort die Beratungen in den Unterausschüssen zum Thema Verkehr<sup>205</sup>. Als die Ausschüsse sich positiv zum Leber-Plan äußerten, tat dies auch der Bundesrat.<sup>206</sup> Mitte November 1967 musste dann der Verkehrsminister den SPD-Fraktionsvorstand bitten, auf die Abgeordneten einzuwirken, dass sie beim Beförderungssteuergesetz keine weitere Ausnahme zuließen.<sup>207</sup> Aufgrund des Drängens der Wirtschaftsverbände tendierten die Mitglieder des Bundestages dazu, in die Verkehrsgesetze Einzelfallregelungen einzubauen, die dem Sinn des Reformwerkes zuwiderliefen. Einen Monat später traten die CDU/CSU-Arbeitskreise für Wirtschaft und Finanzen gemeinsam zusammen und wurden von Müller-Hermann über seine Absicht unterrichtet, ein Alternativprogramm zum Leber-Plan der Bundesregierung zu erarbeiten. Zu diesem konnte er bereits konkrete Vorschläge machen, wie beispielsweise die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr. In der anschließenden Aussprache stimmten beide Arbeitskreise der Konzeption und Tendenz der Überlegungen zu. Müller-Hermann wurde beauftragt, sein Programm möglichst bald zu einem Abschluss zu bringen. Anschließend sollte sich die Gesamtfraktion mit der Initiative befassen. Die Arbeitskreise waren der Meinung, dass der Fraktion das Recht vorbehalten bleiben müsse, eine eigene Alternative zum Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung zu entwickeln. Die beiden Arbeitskreisvorsitzenden wurden deshalb aufgefordert, den Fraktionsvorsitzenden über diese Auffassung zu unterrichten, damit es beim Leber-Plan nicht zu einer vorzeitigen Koalitionsabsprache kommen würde.<sup>208</sup> In der darauffolgenden Fraktionssitzung unterstützte Barzel zwar die unstrittigen Ziele des Leber-Plans, kündigte aber an, dass es von Müller-Hermann ausgearbeitete Änderungsvorschläge geben werde.<sup>209</sup>

Im Januar 1968 fanden die Müller-Hermannschen Alternativvorschläge im Arbeitskreis grundsätzliche Zustimmung.<sup>210</sup> Nachmittags äußerte der zuständige Arbeitskreisvorsitzende, Alfred Burgemeister, in der Fraktionssitzung in Gegenwart des Bundeskanzlers, dass sich die Abgeordneten nicht an eine Koalitionsabsprache über den Leber-Plan gebunden fühlten. Kiesinger warnte daraufhin da-

<sup>204</sup> Vermerk vom 21. 11. 1967, BArch, BMV, B 108/10033.

<sup>205</sup> Ausschuss für Verkehr und Post des Bundesrates am 27./28. 11. 1967 u. 4. 6. 1968, Protokoll, BR-Bib.

<sup>206</sup> Vgl. die Reden Borttschellers und Lemkes in der Bundesratssitzung am 15. 12. 1967, StenB BR, 318. Sitzung, S. 296C u. 309D-311A; zur Stellungnahme der Bundesregierung hierzu vgl. Kurzprotokollauszug der 109. Kabinettsitzung am 17. 1. 1968, TOP 5, BArch, BMF, B 126/51811; beide Äußerungen als Anlage 2 u. 3, Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972 (Drs. BT, V/2494), S. 48-55.

<sup>207</sup> SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 12. 11. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/233.

<sup>208</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK II + III am 12. 12. 1967, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-411/2.

<sup>209</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 12. 12. 1967, Protokoll, S. 3, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

<sup>210</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK III am 16. 1. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-412/1. Müller-Hermann hatte vorher bereits darüber informiert, dass seine Arbeiten am 11. oder 12. 1. 1968 abgeschlossen sein werden, Müller-Hermann an Burgemeister/Pohle, 5. 1. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-202/1.

vor, einen „Gegen-Leber-Plan“ zu entwickeln. Er räumte aber ein, dass das Feld für gut begründete Änderungen der Fraktion offen sei.<sup>211</sup>

Müller-Hermann stellte seine Vorschläge dem CDU/CSU-Fraktionsvorstand vor,<sup>212</sup> nachdem die Fraktion lediglich die Leberschen Vorschläge behandelt hatte.<sup>213</sup> Kurz darauf sprachen die beiden Arbeitskreise für Wirtschaft und Finanzen die Empfehlung an die Gesamtfraktion aus, sich die verkehrspolitischen Vorschläge Müller-Hermanns zu eigen zu machen und sie als Fraktionsantrag im Bundestag einzubringen.<sup>214</sup> Barzel wies vor den Abgeordneten darauf hin, dass es prinzipiell problematisch sei, einen Alternativvorschlag zu einem Gesetzesvorschlag der Bundesregierung zu machen. Weil jedoch die CDU/CSU-Fraktion nicht beteiligt worden sei und es keine Koalitionsabsprache gebe, könne auf einen eigenen Vorschlag – auch im Interesse der Wirtschaft – nicht verzichtet werden. Die Koalition solle genauso wie bei der Notstandsgesetzgebung verfahren. Die Partner sollten sich zusammensetzen und über ihre Vorschläge diskutieren. Die Unionsfraktion sprach sich daraufhin mehrheitlich dafür aus, den Müller-Hermann-Plan als Fraktionsantrag in den Bundestag einzubringen.<sup>215</sup> Am 1. Februar 1968 legte die CDU/CSU-Fraktion dann dieses Alternativprogramm vor,<sup>216</sup> knapp zwei Wochen vor der Ersten Lesung des verkehrspolitischen Entwurfs der Bundesregierung.<sup>217</sup>

Das Alternativprogramm des Koalitionspartners stieß bei der SPD auf starke Bedenken. Die Taktik der CDU/CSU könne dahin gehen, das ganze Programm zu verzögern, um es schließlich im Wahljahr unter Beschuss zu nehmen. Deshalb müsse der Plan unbedingt in einem Koalitionsgespräch behandelt werden.<sup>218</sup> Danach unterrichtete Stefan Seifriz seine Arbeitsgruppe, dass er mit Helmut Schmidt über die Möglichkeit einer Koalitionsabsprache zur Behandlung des Verkehrspolitischen Programms im Bundestag gesprochen habe.<sup>219</sup> Zu einer Koalitionsrunde kam es allerdings noch nicht. Zunächst wurde ausgelotet, wie mit dem Programm der Union verfahren werden konnte. Hierbei wiesen Schmidt und Leber auf die gleichzeitig laufenden Verhandlungen über die Notstandsgesetzgebung hin. Die

<sup>211</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 16. 1. 1968, Protokoll, S. 8 u. 13, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

<sup>212</sup> Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 23. 1. 1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/91.

<sup>213</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 20. 1. 1968, Protokoll, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

<sup>214</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK II + III am 22. 1. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-412/1.

<sup>215</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 23. 1. 1968, Protokoll, S. 25, 27 u. 30, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

<sup>216</sup> Drs. BT, V/2524.

<sup>217</sup> Zur Vertagung auf den 13. 2. 1968 vgl. Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 26. 1. 1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/91; Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK II am 5. 2. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-412/1. Zur Ersten Lesung vgl. StenB BT, 5. WP, 155. Sitzung am 13. 2. 1968, S. 7947D-7964A u. 7964A-7972B.

<sup>218</sup> So Stefan Seifriz in der Sitzung des SPD-AK III am 12. 12. 1967, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/462.

<sup>219</sup> Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 15. 12. 1967, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/470.

CDU könne beim Verkehr „Pressionen“ ausüben, weil sie beim Notstand nachgebe.<sup>220</sup>

Während Börner in der SPD-Arbeitsgruppe für Verkehr darauf drängte, der Plan müsse bis zum Sommer verabschiedet sein,<sup>221</sup> berichtete Kiesinger in der Sitzung des CDU-Bundesausschusses am 20. Februar 1968, die Fraktionen seien zurzeit dabei, aus den beiden Konzeptionen „etwas Vernünftiges und Gemeinsames der Koalitionspartner“ zu machen.<sup>222</sup>

Kiesingers Verhalten bei der Kompromissfindung war etwas undurchsichtig. Persönlich verstand er sich bestens mit Leber, den er oft mit Nachdruck unterstützte.<sup>223</sup> Vor wichtigen Entscheidungen besprachen sie sich oftmals unter vier Augen.<sup>224</sup> Der Regierungschef kam sogar extra aus dem Urlaub in Bebenhausen, um die Besprechung des Wirtschaftskabinetts zum Leber-Plan zu leiten. Dadurch wollte er verhindern, dass der Gegenspieler von Georg Leber, Karl Schiller, den Vorsitz übernahm.<sup>225</sup>

Trotz dieser positiven Grundeinstellung ließ der Regierungschef seinem Verkehrsminister nicht die Unterstützung zukommen, die dieser bei der Umsetzung seines Programms benötigt hätte. Kiesinger setzte sich zwar für Lebers Konzeption ein und warnte seine Fraktion vor einem Gegenprogramm. Er erklärte aber auch vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, dass die Bundesregierung den Leber-Plan dem Bundestag in dem Wissen, dass er hier noch überarbeitet werden müsse, zugeleitet habe.<sup>226</sup> Im Kreßbronner Kreis meinte Kiesinger dazu, der Leber-Plan sei „weit vorgeprescht“, so dass er nicht in allen Punkten habe realisiert werden können.<sup>227</sup> So hatte Leber allen Grund, sich bei Kiesinger über das eigenständige Verkehrsprogramm der Kanzlerfraktion zu beschweren. Es sei neu, dass eine große Parlamentsfraktion der von ihr selbst mitgetragenen Regierung eine geschlossene Alternative mit wesentlich abweichendem Inhalt entgegensetze. Er beklagte sich, dass ihm mitgeteilt worden sei, der Bundeskanzler habe in der CDU/CSU-Fraktion das Regierungsprogramm und den Müller-Hermann-Plan als gleichwertig und ebenbürtig zur Debatte stehende Vorlagen bezeichnet. Müller-Hermann habe ihm, Leber, vorgehalten, schuld daran zu sein, dass ein Konkurrenzprogramm der Union vorgelegt wurde. Er habe argumentiert, es wäre nicht dazu gekommen, wenn er an den Vorbereitungen für den Regierungsentwurf be-

<sup>220</sup> SPD-Fraktionssitzung am 23. 1. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/83.

<sup>221</sup> Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 15. 2. 1968, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/471.

<sup>222</sup> CDU-Bundesausschusssitzung am 20. 2. 1968, Protokoll, S. 3, ACDP, CDU-Bundespar-  
tei, 07-001-023/3.

<sup>223</sup> Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 267.

<sup>224</sup> So am 14. 2. 1968 (vor der Kabinettsitzung), am 24. 6. 1968 sowie am 16. 10. 1968 (beide Male vor einem wichtigen Koalitionsgespräch), vgl. Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>225</sup> Kiesinger in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 9. 10. 1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 678.

<sup>226</sup> Kiesinger in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 27. 11. 1968, Protokoll, S. 19, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

<sup>227</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 29. 6. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

teiligt worden wäre.<sup>228</sup> Kiesinger aber habe geraten, vor der Beschlussfassung des Kabinetts niemanden zu beteiligen.<sup>229</sup> Auch wenn Leber auf einer Pressekonferenz erklärte, der Kanzler habe sich ihm gegenüber „sehr loyal“ verhalten, betonte er doch, er habe den Kampf um sein Projekt allein durchstehen müssen.<sup>230</sup> Kiesinger hat sich tatsächlich stark treiben und sich nicht festlegen lassen.<sup>231</sup>

Nicht nur Leber fühlte sich vom Kanzler im Stich gelassen. Vor der Gesamtfraktion der SPD ließ sich der Kanzler, wie Müller-Hermann es nannte, zu einer „ausgesprochene[n] Desavouierung“ der eigenen Bundestagsfraktion und einer Abwertung ihrer sachlichen Arbeit hinreißen.<sup>232</sup> Auf die Frage, wie er die Aktivitäten seiner Fraktion gegen das Verkehrspolitische Programm seiner Bundesregierung beurteile, antwortete er „menschlich, menschlich“ und erntete dafür den Beifall der SPD-Abgeordneten.<sup>233</sup> Durch diese Anbiederung bei den Verbündeten lief Kiesinger Gefahr, den Respekt im eigenen Lager zu verlieren. Auch hatte der CDU-Bundesvorsitzende es nicht für notwendig erachtet, vorab mit Müller-Hermann ein Gespräch über das Verkehrsprogramm zu führen oder ihn positiv im Sinne des Plans zu beeinflussen.<sup>234</sup> Kiesinger betätigte sich zwar als Moderator und versuchte immer wieder, den Gang der Gespräche zu beschleunigen,<sup>235</sup> aber außer in den regelmäßigen Koalitionsgesprächen im Kreßbronner Kreis nutzte er seine Autorität nicht, um die Kompromissfindung voranzubringen.

Mitte März 1968 hatte sich die Situation zwischen den Fraktionen verschlechtert. Die Mitglieder des Kreßbronner Kreises beklagten vor allem, dass noch immer keine Annäherung zwischen Leber und Müller-Hermann zustande gekommen sei.<sup>236</sup> Über das Verkehrsprogramm sollte deshalb ein besonderes Gespräch im Koalitionskreis geführt werden. Kiesinger appellierte an die Teilnehmer, nichts zu unternehmen, was die Lage verschlechtern könnte. Barzel erklärte, seine Fraktion werde Leber nun zu einem Gespräch einladen.<sup>237</sup> Dadurch versuchte der Koalitionsausschuss, die steckengebliebene Kompromissfindung wieder in Gang zu setzen.

<sup>228</sup> Müller-Hermann an Barzel, 18. 1. 1968, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1.

<sup>229</sup> Leber an Kiesinger, 11. 3. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-006. Dieses Schreiben kann sogar als Rücktrittsdrohung verstanden werden, so Kussau/Oertel, Prozess der Problembearbeitung, S. 119.

<sup>230</sup> Unkorrigiertes Manuskript zur Zwischenbilanz der Verkehrspolitik, Programm 1968/72, BAArch, BMV, B 108/30849; Ritschl, Verkehrspolitisches Programm, S. 127.

<sup>231</sup> Informationsbericht von Robert Strobel vom 16. 2. 1968, Nr. 13, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/20.

<sup>232</sup> Müller-Hermann an Kiesinger, 13. 12. 1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-006.

<sup>233</sup> So Kiesinger in der SPD-Fraktionssitzung am 12. 12. 1967, Protokoll, Anhang, AdSD, SPD-BTF, 5. WP/80. Daraufhin beschwerte sich Müller-Hermann bei Kiesinger, er empfinde dies als „außerordentliche Kränkung“. (Müller-Hermann an Kiesinger, 13. 12. 1967, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-006.)

<sup>234</sup> Vermerk von Praß für Kiesinger vom 24. 8. 1967, BAArch, BKA, B 136/15080.

<sup>235</sup> Kiesinger an Barzel, 11. 6. 1968, BAArch, NL Barzel, N 1371/273.

<sup>236</sup> Eine Annäherung wurde durch die unterschiedlichen Charaktere erschwert, vgl. Interview des Verfassers mit Ackermann am 9. 2. 2006.

<sup>237</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 12. 3. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010. In den ersten beiden Kreßbronner Kreis-Sitzungen zum Leber-Plan waren lediglich allgemeine Informationen ausgetauscht worden, vgl. Sitzungen am 23. 1. u. 30. 1. 1968, ebd.

Müller-Hermann sprach sich im April 1968 – wie Kiesinger vor dem Bundestag<sup>238</sup> – für eine rasche Entscheidung aus. Er meinte, dass sich ein praktikabler, volkswirtschaftlich sinnvoller Kompromiss bei gutem Willen finden lasse, wenn nur auf allen Seiten wirklich der Sachgerechtigkeit der Vorrang eingeräumt werde.<sup>239</sup> Am 6. Mai 1968 wurden in einer erneuten gemeinsamen Sitzung der beteiligten CDU/CSU-Arbeitskreise Kompromissmöglichkeiten erörtert, um den Weg für die Gesetzgebung freizumachen. Offensichtlich sei Leber bereit, auf die Gegenvorschläge der Union einzugehen, soweit sie die Verbotsliste und Beförderungssteuer beträfen, meinte Müller-Hermann. An der Verbotsliste werde von der SPD nur festgehalten, um ein Tauschobjekt für die weiteren Verhandlungen zu haben.<sup>240</sup> Am selben Tag nahm das Kabinett die gemeinsame Fassung des Programms an.<sup>241</sup>

Tags darauf, am 7. Mai 1968, kam der Kreßbronner Kreis zusammen. Auf Drängen von Leber und Schmidt wurde der Verkehrsplan erneut besprochen, weil als Zeitpunkt für das Inkrafttreten der 1. Juli 1968 vorgesehen war.<sup>242</sup> Leber erschien selbst im Koalitionsausschuss und beklagte sich über die mangelnde Unterstützung des vom Kabinett beschlossenen Programms durch andere Kabinettsmitglieder und die CDU/CSU-Fraktion. Kiesinger stellte klar, er habe immer betont, dass es sich um einen Vorschlag der Bundesregierung handele, der noch verbessert werden könne. Dann wurden die strittigen Punkte diskutiert. Kiesinger erklärte mit Nachdruck, die Große Koalition müsse in dieser Frage eine gemeinsame Lösung finden. Er appellierte an die Kompromissbereitschaft der Teilnehmer. Daraufhin wurde für den nächsten Tag ein Expertengespräch geplant. Die Fragen sollten von den Koalitionspartnern unter der Leitung der Fraktionsvorsitzenden und unter Beteiligung Lebers weiter erörtert werden. Andere Bundesminister und der Bundeskanzler sollten nicht teilnehmen.<sup>243</sup>

Am 14. Mai 1968 wurde im Kreßbronner Kreis bekanntgegeben, die Verhandlungen zwischen den Fraktionen stünden gut.<sup>244</sup> Die vorhergehende Behandlung im Koalitionsausschuss schien Früchte zu tragen. Tags darauf fand ein weiteres Koalitionsgespräch statt. In ihm wurde in einigen Punkten Einigung erzielt. Die CDU/CSU machte noch einmal deutlich, dass die Straßenbenutzungsgebühr eine

<sup>238</sup> StenB BT, 165. Sitzung am 2. 4. 1968, S. 8613A; Kussau/Oertel, Prozess der Problembearbeitung, S. 119, meinten, die Rede sei offensichtlich ohne Wirkung geblieben.

<sup>239</sup> Müller-Hermann an Kiesinger, 4. 4. 1968, BArch, BKA, B 136/15080.

<sup>240</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK II + III am 6. 5. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-412/1.

<sup>241</sup> Vermerk zur 122. Kabinettsitzung am 6. 5. 1968, TOP 11, BArch, BMF, B 126/51812.

<sup>242</sup> Vermerk von Carstens für Kiesinger vom 22. 4. 1968, BArch, BKA, B 136/3751; Fraktionsassistentin an Schmidt, 30. 4. 1968, AdsD, HSA/5078.

<sup>243</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 7. 5. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010. Das Gespräch kam auf besonderen Wunsch Lebers zustande und wurde von einem Ministerialdirektor im Bundesverkehrsministerium und Müller-Hermann vorbereitet, vgl. Leber an Schmidt, 21. 4. 1968, AdsD, HSA/5078; Liste von Punkten für das Koalitionsgespräch mit Herrn Minister Leber, aufgegeben am 22. 4. 1968, u. Müller-Hermann an den Ministerialdirektor, 23. 4. 1968, u. Ministerialdirektor an Müller-Hermann, 23. 4. 1968, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1.

<sup>244</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 14. 5. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

bessere Lösung als die Beförderungssteuer sei.<sup>245</sup> Keine Einigung wurde über die Höhe der Belastung erzielt. Das Gespräch sollte am 28. Mai 1968 fortgesetzt werden.<sup>246</sup>

In einem späteren Gespräch unter vier Augen zwischen Leber und Müller-Hermann wurden die verkehrspolitischen Entscheidungen sehr „freimütig und freundschaftlich“ diskutiert. Beide näherten sich in wesentlichen Punkten einander an und erzielten auch Übereinstimmung. Über die Höhe der Belastung des Straßenverkehrs musste allerdings noch eine Entscheidung herbeigeführt werden. Der Kreßbronner Kreis sollte am gleichen Tag die Vereinbarungen bestätigen. Es sollte eine Straßenbenutzungsgebühr eingeführt werden, dafür war die Verbotliste vom Tisch.<sup>247</sup> Nach diesem Vier-Augen-Gespräch informierte Leber jedoch Guttenberg telefonisch, er lehne es ab, noch einmal mit Müller-Hermann zusammenzutreffen. Dieser habe nämlich das Ergebnis des Gespräches sogleich den Interessenverbänden mitgeteilt.<sup>248</sup> Dies führte wiederum dazu, dass Leber die Abrede mit Müller-Hermann nach dessen Worten „brüsk und ohne überzeugende Begründung“ aufkündigte.<sup>249</sup>

Am 28. Mai 1968 kam der Kreßbronner Kreis nach kurzer Erörterung der Sachfragen überein, die Streitpunkte von den Fraktionen unter der Führung der beiden Vorsitzenden weiter behandeln zu lassen. Soweit sich danach die Notwendigkeit ergeben sollte, die Regierung erneut einzubeziehen, sollte eine nochmalige Besprechung im Koalitionsausschuss anberaumt werden.<sup>250</sup> Es fand zusätzlich ein „sehr langes und ungewöhnlich schwieriges Koalitionsgespräch in den Fragen der Verkehrspolitik“ statt, das ohne Einigung verlief.<sup>251</sup> Am Ende dieses fünfstündigen Koalitionstreffens hatte Barzel einen Kompromissvorschlag gemacht, der am Vortag vom CDU/CSU-Fraktionsvorstand als „kaum noch erträgliches Angebot“ und von einer starken Minderheit als inakzeptabel bezeichnet worden war. Leber billigte diesen Vorschlag jedoch nicht. Barzel war daraufhin „fast ohne Hoffnung auf eine Einigung“.<sup>252</sup>

<sup>245</sup> So Leber in der Bundestagssitzung am 13.2.1968, StenB BT, 5. WP, 155. Sitzung, S.7953C.

<sup>246</sup> Müller-Hermann an Kiesinger/Barzel/Stücklen, 16.5.1968, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1. Ob dieses Gespräch am 28.5.1968 tatsächlich stattfand, konnte nicht geklärt werden, ebenso wenig, welches weitere Koalitionsgespräch zu dem am 8.5.1968 hinzukam und somit die Bezeichnung „3. Koalitionsgespräch“ gerechtfertigt hätte.

<sup>247</sup> Vermerk Müller-Hermanns für Kiesinger/Barzel/Stücklen vom 16.5.1968, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1.

<sup>248</sup> Vermerke Guttenbergs für Kiesinger vom 16.5. u. 11.6.1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/91.

<sup>249</sup> Müller-Hermann an Barzel, 20.6.1968, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1; Barzel an Kiesinger, 20.6.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002.

<sup>250</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 28.5.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>251</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 19.6.1968, Protokoll, S.12, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2; Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 11.6.1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/91; SPD-Parteivorstandssitzung am 21.6.1968, Protokoll, AdSD, SPD-PV; eine Vorbereitung erfolgte durch ein Schreiben Lebers an Schmidt vom 28.5.1968, AdSD, HSA/8451.

<sup>252</sup> Barzel an Kiesinger, 20.6.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002.

Es stand nicht gut um das Zustandekommen der Reform. In diesem Stadium schickte Brandt ein Schreiben an Kiesinger. Darin forderte er den Regierungschef auf, im vereinbarten Gespräch im Kreßbronner-Kreis Entscheidungen zum Verkehrspolitischen Programm zu ermöglichen. Die SPD erwarte, dass der Koalitionspartner hierzu bereit sei, weil sie in der Neuordnung der Verkehrspolitik eine wesentliche Aufgabe der Bundesregierung sehe.<sup>253</sup> Schmidt betonte daraufhin in einem Interview, der Leber-Plan solle so verabschiedet werden, wie die Bundesregierung ihn vorgesehen habe.<sup>254</sup> Im Koalitionsausschuss wurden am 25. Juni 1968 erneut keine Sachfragen erörtert. Dafür kamen die Fraktionsvorsitzenden überein, den Fragenkomplex noch an diesem Tag zu besprechen, zunächst im kleinen Kreis, danach mit weiteren Fraktionsexperten.<sup>255</sup> Diese Vorgehensweise, unter Beteiligung weiterer Experten zu verhandeln, war schon bei der vorletzten gescheiterten Besprechung des Bündnisses verabredet worden.<sup>256</sup> Zum wiederholten Male wurden keine Beschlüsse gefasst, stattdessen wurde versucht, das Verfahren Delegierten zu überlassen.

Die Koalitionsrunde mit Experten fand tatsächlich noch am selben Tag statt und brachte den lang ersehnten Durchbruch in den Verhandlungen. Am Ende des Gesprächs bestand darüber Einigkeit, dass zu Beginn der nächsten Legislaturperiode im Straßenverkehr das System der Beförderungssteuer durch ein System von Straßenbenutzungsgebühren abgelöst werden sollte. Anstelle der Verbotsliste sollte der Bundesverkehrsminister zum Zweck der marktkonformen Umlenkung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene jährlich 250 Mio. DM erhalten.<sup>257</sup> In diesen Regelungen sah Leber nach eigenen Worten einen vollwertigen Ersatz für die ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen.<sup>258</sup> So versuchte der Verkehrsminister, seine Niederlage in der Öffentlichkeit schön zu reden.

Obwohl mit dem Kompromiss vom 25. Juni 1968 der Stillstand überwunden war, gab es eine Reihe von Punkten, die der Präzisierung bedurften, wie die Ausnahmeregelungen für Steuerbefreiung und Steuerermäßigungen sowie die Terminierung des Gesetzes. Während CDU und CSU umfassende Einzelfallfestlegungen für bestimmte Gebiete und Güter forderten, lehnten SPD und Bundesverkehrsministerium sie aus Praktikabilitätsgründen ab. Auch über die Verwendung der 250 Mio. D-Mark musste noch gesprochen werden.<sup>259</sup>

<sup>253</sup> Brandt an Kiesinger, 6. 6. 1968, in: Brandt, Demokratie, S. 157f.

<sup>254</sup> Schmidt im Interview, in: *Die Zeit* vom 14. 6. 1968, S. 9.

<sup>255</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 25. 6. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>256</sup> Barzel an Kiesinger, 20. 6. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002.

<sup>257</sup> SPD-Fraktionssitzung am 26. 6. 1968, Protokoll, Anhang, AdSD, SPD-BTF, 5. WP/99; Wittrock an den Vorstand der Deutschen Bundesbahn vom 4. 7. 1968, BAArch, BMV, B 108/10037. Der Kompromiss ist wiedergegeben in: Ritschl, Verkehrspolitisches Programm, S. 129.

<sup>258</sup> So Leber in: Bonner Almanach 1969, S. 250; auch seine Partei war damit zufrieden, vgl. PPP vom 26. 6. 1968; Informationen der Sozialdemokratischen Fraktion im Deutschen Bundestag vom 26. 6. 1968.

<sup>259</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 26. 6. 1968, Protokoll, S. 8, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2.

Nachdem Leber am 26. Juni 1968 die erzielte Einigung dem Bundeskabinett vorgetragen hatte, billigte es den Bericht.<sup>260</sup> Leber berichtete dann seiner Fraktion, und auch sie war einverstanden.<sup>261</sup> Schwieriger war es, die CDU/CSU-Fraktion von der Vereinbarung zu überzeugen. Sie akzeptierte zwar am Ende den Kompromiss, aber Barzel musste immer wieder abwiegeln und darauf hinweisen, dass der Leber-Plan das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung sei, die von Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger geführt werde. Außerdem müsse, so instruierte Barzel weiter, vermieden werden, dass die Koalition während der Sommerpause von der Öffentlichkeit für reformunfähig gehalten werde. Der erreichte Kompromiss sei auch besser, als es die Unionsfraktion in der vorhergehenden Woche befürchtet habe. Deshalb empfehle die Verhandlungsdelegation einstimmig, diesen Kompromiss anzunehmen.<sup>262</sup> Der Abgeordnete Hermann Schwörer meinte allerdings, seiner Ansicht nach habe die Einigung in dieser Sache mit dem Wort „Kompromiß“ nur den ersten Buchstaben gemeinsam, und zwar das „K“ – „Kapitulation“ fange auch mit „K“ an.<sup>263</sup> Durch die Bestätigung der offiziellen Gremien konnte die grundsätzliche Einigung vom 25./26. Juni 1968 Grundlage für die abschließende Beratung im Bundestag werden.<sup>264</sup>

Kaum war der Kompromiss zustande gekommen, kam es erneut zu Irritationen. Am Tag der Zustimmung beider Regierungsfractionen und des Bundeskabinetts wies Leber darauf hin, er habe seine Ansprüche deshalb so hoch geschraubt, damit nach den unumgänglichen Zugeständnissen an die Koalitionsfraktionen die für ihn unverzichtbaren Bestandteile der Regierungsvorlage erhalten blieben.<sup>265</sup> Die Äußerung, er habe das Verbot des Transports bestimmter Massengüter auf längeren Strecken von Anfang an als ein „taktisches Element“ betrachtet, löste bei der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „großes Befremden“ aus. Da der Verkehrsminister bis zuletzt auf einem Verbot bestanden habe, komme dieses Täuschungsmanöver einem „an der Nase Herumführen“ von Bundeskanzler, Bundeskabinett, Bundesrat und Bundestag gleich, rügte der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende in einer öffentlichen Stellungnahme. Barzel suchte am folgenden Tag Kiesinger auf, der sich bei Leber telefonisch (da dieser gerade nicht in Bonn war) um eine Klarstellung bemühte.<sup>266</sup> Schmidt und sein Stellvertreter Möller mussten sich wegen der Leberschen Äußerung vor dem Kreßbronner Kreis rechtfertigen. Die Verbotsliste sei für sie niemals eine taktische Spielerei, sondern eine ernsthaft vertretene Position gewesen. Daraufhin erklärte Barzel, die Auseinandersetzung mit Leber über dessen öffentliche Erklärung zur Verbotsliste habe sich erledigt.<sup>267</sup> Leber distanzierte sich in einem Fernschreiben an Barzel von seiner Äußerung, dass die Ver-

<sup>260</sup> Kurzprotokollauszug der 129. Kabinettsitzung am 26. 6. 1968, außerhalb der TO, BArch, BMF, B 126/51813.

<sup>261</sup> SPD-Fraktionssitzung am 26. 6. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/99.

<sup>262</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 26. 6. 1968, Protokoll, S. 1f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2.

<sup>263</sup> Schwörer in derselben Sitzung, ebd., S. 8f.

<sup>264</sup> StenB BR, 332. Sitzung am 6. 12. 1968, S. 303C.

<sup>265</sup> SZ vom 27. 6. 1968, S. 1 u. 4.

<sup>266</sup> *Rheinische Post* vom 28. 6. 1968, S. 3; Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>267</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 29. 6. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

botsliste für ihn „lediglich eine taktische Bedeutung gehabt“ habe. Es handle sich im besten Falle um ein schlimmes Missverständnis. Die Verbotsliste sei auch im Kabinett zu umstritten gewesen, als dass sie nur Taktik gewesen sein könne.<sup>268</sup>

Barzel und Kiesinger äußerten übereinstimmend, es liege im Interesse der Union, die verkehrspolitischen Probleme zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu lösen. Die noch bestehenden Meinungsverschiedenheiten müssten in kommenden Koalitionsgesprächen ausgeräumt werden.<sup>269</sup> Ein solches Gespräch fand am 29. Juni 1968 im Kreßbronner Kreis statt. Stücklen teilte dort mit, dass Leber bereit sei, weiter über spezielle Probleme zu sprechen. Man kam überein, das Verkehrspolitische Programm zu verabschieden, weil keine weiteren offenen Fragen oder Differenzen mehr bestünden. Allerdings beschwerte sich Brandt darüber, dass allgemein zu viel liegen bleibe und der „schleppende Gang“ auch den Leber-Plan betreffe.<sup>270</sup>

Trotz der optimistischen Worte im Koalitionsausschuss stellte die CDU/CSU-Fraktion nach der parlamentarischen Sommerpause fest, dass sich einige Schwierigkeiten in Sachen Beförderungssteuer ergeben hätten. Es seien erhebliche Widerstände gegen den Kompromiss deutlich geworden. Der Gegenwind kam besonders deshalb auf, weil im bisher erzielten Konsens einige Fragen offen gelassen worden waren.<sup>271</sup> Das zeigte sich in drei Gesprächen im Verkehrsausschuss. Im ersten wurde die Besteuerung des Straßengüterverkehrs diskutiert. Dabei bat die SPD um eine Unterbrechung des Gesprächs, um intern über die strittigen Punkte beraten zu können.<sup>272</sup> Als Grund wurde in der Debatte der SPD-Arbeitsgruppe für Verkehr am nächsten Tag genannt, dass Abgeordnete der CDU/CSU in der Ausschusssitzung mit Änderungsvorschlägen und abwertenden Bemerkungen zum Beförderungssteuergesetz und zur Koalitionsvereinbarung die weitere Aussprache unmöglich gemacht hätten. Die SPD-Seite wolle sich nun mit den neuen Vorbehalten der CDU/CSU gegen die Besteuerung des Straßengüterverkehrs eingehender befassen. Die Arbeitsgruppe wünschte deshalb, dass am 1. Oktober 1968 statt einer Zusammenkunft des Verkehrsausschusses eine gemeinsame Sitzung der Arbeitsgruppen Verkehr der Koalitionsfraktionen stattfinden solle,<sup>273</sup> um die weiteren Beratungen im Verkehrsausschuss vorzubereiten.<sup>274</sup> Einen Tag später traten

<sup>268</sup> Leber an Barzel, 27.6.1968, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1. In seinen Memoiren sprach Leber allerdings wieder unumwunden von einer Taktik, vgl. Leber, Vom Frieden, S. 158f.

<sup>269</sup> CDU/CSU-Fraktion, Stichworte dieser Woche vom 28.6.1968, BArch, NL Katzer, N 1362/523.

<sup>270</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 29.6.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010; Jahn an Leber, 18.7.1968, AdsD, NL Jahn/1345.

<sup>271</sup> Vgl. die Ausführungen Müller-Hermanns u. Schmidts (Wuppertal) in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 24.9.1968, Protokoll, S. 93 u. 97, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/1.

<sup>272</sup> Verkehrsausschusssitzung des Bundestages am 25.9.1968, PA-DBT 3115, 5. WP/Prot. 57. Die anderen beiden Sitzungen fanden am 2. u. 24.10.1968 statt, PA-DBT 3115, 5. WP/Prot. 59 u. 61.

<sup>273</sup> Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 25.9.1968, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/471; PPP vom 25.9.1968.

<sup>274</sup> Einladung von Müller-Hermann/Stefan Seifriz an die AG für Verkehr in der CDU/CSU- und der SPD-Bundestagsfraktion vom 26.9.1968, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/471.

die Bundestagsausschüsse wieder zusammen und fanden einen Kompromiss bei der Beförderungssteuer.<sup>275</sup> Weil trotzdem noch Unklarheiten bestanden, war für Mitte Oktober 1968 ein erneutes Koalitionsgespräch vorgesehen.<sup>276</sup>

In einer CDU/CSU-Fraktionssitzung im November 1968 wies Müller-Hermann darauf hin, dass die Einigung vom 25. Juni 1968 zwar „natürlich alles andere als schön und erfreulich“, aber einfach Folge eines politischen Kompromisses sei, den die Union gefunden habe, um unter anderem die Verbotsliste „vom Tisch zu bekommen“. Die Fraktion habe die Zugeständnisse zweimal ausdrücklich gebilligt. Auch sei in den Koalitionsgesprächen erheblich mehr an Ausnahmen herausgeholt worden, als ursprünglich vorgesehen gewesen sei. Jetzt müsse sie also „wohl oder übel“ dieser Vorlage im Grundsatz zustimmen. Trotz dieses Appells wurde noch über Ausnahmeregelungen diskutiert.<sup>277</sup>

Am 13. November 1968, dem Tag der Zweiten Lesung des Gesetzes über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs im Bundestag, einigten sich beide Partner in einer Koalitionsrunde, weitere Ausnahmen in die Steuerermäßigungsliste aufzunehmen. Das Gespräch sei „fruchtbar“ gewesen. Müller-Hermann war mit diesem Kompromiss, bei dem die Union erheblich mehr herausgeholt habe, als „ursprünglich überhaupt denkbar“ gewesen sei, sehr zufrieden, wie er in einer Sondersitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion mitteilte. In dieser Besprechung erklärte er weiter: „Ich muß ehrlich sagen, wenn nicht der gute Helmut Schmidt wäre, der hier auch seine eigenen Leute immer wieder zurückgewiesen hätte, wäre die Situation sehr viel schwieriger.“<sup>278</sup> Die Koalitionspartner hatten sich auf einen Kompromiss geeinigt, der von allen Beteiligten als vertretbar angesehen wurde. Schmidt hatte während des Gesprächs klar gemacht, dass jeder über diese Koalitionseinigung hinausgehende Antrag die Unterbrechung der Bundestagsitzung zur Folge hätte und zu einem ernsten Problem für die Koalition führen würde. Der Kompromiss sei vielleicht notwendig, klagte Hans Apel, aber der „Schweizer Käse“ weise doch nun schon erhebliche „Löcher“ auf. Auch ein Kollege erklärte, dass die Ausnahmen weit über das im Juni-Kompromiss Vereinbarte hinausgingen. In Gegenwart Lebers wurde noch geäußert, die Einzelfallregelungen seien mit Unterstützung oder Billigung der Exekutive zustande gekommen. Die SPD-Fraktion nahm in ihrer Sondersitzung zur Zweiten Lesung den Antrag, dem Koalitionskompromiss zuzustimmen, dann doch mit großer Mehrheit an.<sup>279</sup> Wenn die Abgeordneten nicht die Koalition aufs Spiel setzen wollten, hatten sie zu diesem Zeitpunkt keine Alternative.

<sup>275</sup> Finanzausschusssitzung des Bundestages am 25.9.1968, PA-DBT 3107, 5. WP/Prot. 106. Die Beteiligung des Finanzausschusses war notwendig geworden, da dieser für die Steuerbewilligung zuständig war, nachdem sich der Verkehrsausschuss für eine zweijährige Übergangszeit des Systems der Beförderungssteuer ausgesprochen hatte. Der Haushaltsausschuss des Bundestages sprach über den Straßengüterverkehr am 31.10.1968, PA-DBT 3106, 5. WP/Prot. 130.

<sup>276</sup> Vermerk eines Referenten für Möller vom 14.10.1968, AdsD, Dep. Schüler/36.

<sup>277</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 12.11.1968, Protokoll, S.22-30, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

<sup>278</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13.11.1968, Protokoll, S.1-3, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

<sup>279</sup> SPD-Fraktionssitzung am 13.11.1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/108.

Bis zum letzten Tag vor der Dritten Lesung wurde dennoch um weitere Ausnahmen gerungen. Die CDU/CSU wollte das Gesetz über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs von Neuem ändern.<sup>280</sup> So erschien Ernst Müller-Hermann in der vormittags stattfindenden Sitzung der sozialdemokratischen Arbeitsgruppe Verkehr und führte Gespräche mit Stefan Seifriz und Holger Börner. Am gleichen Tag diskutierte der Kreißbronner Kreis die Schwierigkeiten beim Leber-Plan. Kiesinger forderte eine Expertenkommission, um endlich eine Einigung zu erzielen.<sup>281</sup> Anstatt die Dinge selbst in die Hand zu nehmen, wollte er erneut ein Beratungsgremium einsetzen. Am Nachmittag desselben Tages folgte eine weitere Diskussion in den Fraktionen. Barzel erklärte, Schmidt habe ihm gegenüber geäußert, dass von beiden Seiten gegen die Abrede vom Juni verstoßen worden sei. Von acht Änderungsanträgen, die die CDU/CSU zur Zweiten Lesung einbringen wollte, habe Schmidt sieben akzeptiert und bei seiner Fraktion durchgesetzt. Eine weitere Vertagung hätte, so Barzel, für die Unionsfraktion eine „explosive Wirkung“.<sup>282</sup>

Trotz dieser warnenden Worte schloss sich erneut eine lange Debatte über die Beförderungssteuer an. Letztendlich einigte sich die Mehrheit der Fraktion doch darauf, dass die Zweite Lesung bindend sei und keine weiteren Änderungsanträge eingebracht werden sollten.<sup>283</sup> Mitten in der Diskussion erschien Möller bei Barzel und schilderte die Lage aus der Sicht der SPD. Daraufhin berieten Barzel und Müller-Hermann mit den Sozialdemokraten.<sup>284</sup> Die SPD diskutierte in ihrer Fraktionssitzung an diesem Nachmittag ebenfalls weiter über das Gesetz.<sup>285</sup>

Das Gesetz über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs konnte daraufhin am 27. November 1968 vom Plenum des Deutschen Bundestages verabschiedet werden.<sup>286</sup> Einen Tag später überwies der Bundestag das Gesetz an den Bundesrat. Die Diskussionen über einzelne Punkte gingen weiter.<sup>287</sup> Am 6. Dezember 1968 verabschiedete der Bundesrat im Zweiten Durchgang den Hauptteil des Verkehrspolitischen Programms.<sup>288</sup>

Vom Leber-Plan sei nur noch ein „Leber-Fleck“ geblieben, hatte Franz Xaver Unertl von der CSU vor der Dritten Lesung gehöhnt.<sup>289</sup> Während Georg Leber

<sup>280</sup> Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 26. 11. 1968, AdSD, SPD-BTF, 5. WP/471.

<sup>281</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 26. 11. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>282</sup> Vgl. die Ausführungen Barzels in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 26. 11. 1968, Protokoll, S. 2, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

<sup>283</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 26. 11. 1968, Protokoll, S. 1f., 5 u. 8-29, bes. S. 29, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

<sup>284</sup> Müller-Hermann in der CDU/CSU-Fraktionssitzung, Protokoll, ebd., S. 21 u. 41.

<sup>285</sup> Da nur eine Tagesordnung erhalten geblieben ist, können Diskussion und Ergebnis nicht mehr nachvollzogen werden, vgl. SPD-Fraktionssitzung am 26. 11. 1968, Protokoll, AdSD, SPD-BTF, 5. WP/110.

<sup>286</sup> StenB BT, 5. WP, 198. Sitzung am 27. 11. 1968, S. 10700B-10702A.

<sup>287</sup> So am 4. 12. 1968, vgl. Börner an Abtl., 4. 12. 1968, BAArch, BMV, B 108/30849; Drs. BR, 613/38; und am 6. 12. 1968: Protokoll der Koalitionsbesprechung, ACSP, NL Stücklen/243.

<sup>288</sup> Drs. BR, 613/68. Weitere Lesungen von Teilen des Leber-Plans schlossen sich am 11. 12. 1968 und 26. 3. 1969 an. Am 7. 2. 1969 und 18. 4. 1969 erfolgten die Beratungen im Bundesrat.

<sup>289</sup> *Der Spiegel* vom 18. 11. 1968, S. 32.

eine positive Bilanz zog und alle wichtigen Ziele des Programms – „gegen erheblichen Widerstand der CDU“<sup>290</sup> – als durchgesetzt ansah, kam Unertls ironische Aussage der Wahrheit doch sehr nahe.<sup>291</sup> Auch Helmut Kohl hielt den Plan schlicht für „gescheitert“.<sup>292</sup> *Die Zeit* karikierte, das Verkehrspolitische Programm sei durch den Bundestags-Fleischwolf gedreht worden. Heraus gekommen seien Ausnahmen, Änderungen, Sonderabschreibungen und Abstriche.<sup>293</sup> Der Kern des Plans, das Transportverbot für bestimmte Güter, wurde fallengelassen. Die Besteuerung des Straßengüterverkehrs wurde beibehalten, es sollte dagegen nicht – wie von Leber gewollt – eine Beförderungsteuer erhoben werden, sondern, wie es das Projekt von Müller-Hermann vorsah, eine Straßenbenutzungsgebühr eingeführt werden. Durchsetzen konnte Leber lediglich eine neue Straßengüterverkehrssteuer, die zum Zwecke der Verteuerung des Fernverkehrs an die Stelle der kurz zuvor aufgehobenen Beförderungsteuer trat.<sup>294</sup> Das Verkehrspolitische Programm wurde aufgeteilt, einzelne Punkte wurden erst später beschlossen, und so konnte es nicht einheitlich zum 1. Juli 1968 in Kraft treten.<sup>295</sup>

Die fundamentalen Änderungen kamen aufgrund verschiedener Faktoren zustande. Neben der bereits erwähnten Wirtschaftslobby leistete das Bundeswirtschaftsministerium – auf mittlerer Ebene – „massiven Widerstand“.<sup>296</sup> Darüber hinaus dürfte es fraglich sein, ob sich die Große Koalition das Verkehrsprogramm wirklich zu eigen gemacht hatte. Selbst die SPD hatte Lebers Konzept nicht mit Nachdruck verfochten.<sup>297</sup> Zugleich wollte Müller-Hermann verhindern, dass die geglückte Sanierung des Verkehrs allein auf das Konto der SPD verbucht würde.<sup>298</sup> Außerdem wollte er die Situation nutzen, um deutlich zu machen, dass der Bundestag keine „Stempelmaschine“ sei und die Koalitionsfraktionen zu selbstständiger Arbeit legitimiert und fähig seien.<sup>299</sup>

Obwohl das von Leber gewählte Verfahren nicht als ungewöhnlich bezeichnet werden kann und es „die volle Billigung des Bundeskanzlers und des Kabinetts

<sup>290</sup> Unkorrigiertes Manuskript zur Zwischenbilanz der Verkehrspolitik, Programm 1968/72, BArch, BMV, B 108/30849; Antrag C 311 der Redaktionskommission: Regierungsprogramm 1969, in: Außerordentlicher Parteitag, Protokoll, S. 504; Schmidt unterstützte Lebers Sicht, vgl. ebd., S. 50; Informationsbericht von Robert Strobel vom 25. 4. 1969, Nr. 32, IfZ, Sammlung Strobel, ED 329/21.

<sup>291</sup> Zur Einschätzung des Leber-Plans vgl. Klenke, „Freier Stau für freie Bürger“, S. 79–84; Suntum, Verkehrspolitik, S. 107–109.

<sup>292</sup> So Kohl in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 17. 4. 1969, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 1423.

<sup>293</sup> Michaels, Noch hat Leber nicht verloren, in: *Die Zeit* vom 10. 1. 1969, S. 18.

<sup>294</sup> Klenke, „Freier Stau für freie Bürger“, S. 70.

<sup>295</sup> StenB BR, 332. Sitzung am 6. 12. 1968, S. 303C–D; Vermerk des Ref. A1 (BMV) vom 20. 8. 1968, BArch, BMV, B 108/10064.

<sup>296</sup> So Leber in der SPD-Fraktionssitzung am 13. 11. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/108.

<sup>297</sup> Kleßmann, Zwei Staaten, S. 241.

<sup>298</sup> *Der Spiegel* vom 19. 2. 1968, S. 23; vgl. auch die Redebeiträge Wörners vom 23. 1. 1968, dieser meinte, die Union könne den Müller-Hermann-Plan gut als „Wahlkampfhilfe nutzen“. (CDU/CSU-Fraktionssitzung, Protokoll, S. 27f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.)

<sup>299</sup> Müller-Hermann an Barzel, 18. 1. 1968, ACDP, NL Müller-Hermann, 01-412-034/1.

gefunden“ hatte,<sup>300</sup> so war es doch taktisch nicht klug. Dies gilt insbesondere, weil die Koalition in ihrer Absprache von Ende November 1966 zu diesem Verkehrskomplex nichts vereinbart hatte.<sup>301</sup> Selbst Hans Apel bedauerte, dass das Verkehrspolitische Programm lange geheim gehalten und dann erst dem Bundestag vorgelegt wurde, ohne dass vorher die Möglichkeit bestanden habe, an der Erarbeitung mitzuwirken. Das Parlament sei schließlich nicht das Vollzugsorgan der Bundesregierung.<sup>302</sup>

Ein weiterer Grund für die oppositionelle Haltung der Union soll gewesen sein, dass die SPD für die Kompromisse bei den Notstandsgesetzen bezahlen sollte beziehungsweise eine Art Kuhhandel stattfand. Vor allem die von der Änderung des Leber-Plans profitierende Union soll dies so gesehen haben.<sup>303</sup> Um dem vorzubeugen, sollte der Krefßbronner Kreis eingeschaltet werden.<sup>304</sup> Denn auch die Gemeindefinanzreform stand vor einem Scheitern, was dazu hätte führen können, dass der bereits ausgehandelte „mühsame Kompromiss“ bei der Verkehrsgesetzgebung wieder aufgebrochen wäre.<sup>305</sup> Ähnlich sah es mit der Finanzverfassungsreform aus. Bei einem vorzeitigen Aus Ende des Jahres 1968 wäre „wahrscheinlich“ der Leber-Plan „in ernste Mitleidenschaft gezogen“ worden.<sup>306</sup> Der zwischen CDU/CSU und SPD erarbeitete Kompromiss, auf dem das Verkehrspolitische Programm der Großen Koalition ruhte, war ein politischer, bei dem die CDU/CSU-Verhandlungsmitglieder „die Kröten geschluckt haben, um noch schlimmeres Krötenschlucken zu vermeiden“, wie Ernst Müller-Hermann es etwas überspitzt ausdrückte.<sup>307</sup> Beide Bündnispartner haben ein Stück nachgegeben – auch wenn die Opfer auf Seiten der SPD deutlich größer ausfielen. Leber opferte das Transportverbot und Müller-Hermann die Beförderungssteuer.<sup>308</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass beide Parteivorsitzenden sich aus der Sachdiskussion heraushielten. Kiesinger war zwar als Bundeskanzler im Prozess präsent, griff jedoch selten unmittelbar in die Verhandlungen ein. Als sich die CDU/CSU auf ein Kontrastprogramm zu dem der Bundesregierung einigte, setzte Kiesinger weder als Bundeskanzler noch als Parteivorsitzender sein ganzes Gewicht ein. Er ließ seine Fraktion nach ihrem Gutdünken wirken. Er versuchte dagegen, zwischen den Koalitionspartnern zu vermitteln,<sup>309</sup> und regte Gespräche

<sup>300</sup> Leber an Müller-Hermann, 7.11.1967, BAArch, NL Möller, N 1369/449.

<sup>301</sup> Schneider, Kunst des Kompromisses, S.184.

<sup>302</sup> Kurzprotokoll der Sitzung der SPD-AG für Verkehr am 15.12.1967, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/470.

<sup>303</sup> So sah es Schmidt in den SPD-Fraktionssitzungen am 23.1. u. 13.11.1968, Protokolle, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/83 u. 108; ebenfalls: Zundel, Die Koalitionswillige, in: *Die Zeit* vom 29.11.1968, S.9; Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.143.

<sup>304</sup> Barzel an Kiesinger, 18.10.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002.

<sup>305</sup> So Barzel in der CDU-Bundesausschusssitzung am 1.10.1968, Protokoll, S.47, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-023/4. Zum „Kuhhandel“ vgl. Kap. „Ergebnis“.

<sup>306</sup> Barzel an Kiesinger, 18.10.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-285.

<sup>307</sup> Müller-Hermann in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 24.9.1968, Protokoll, S.98, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/1.

<sup>308</sup> *Der Volkswirt* vom 5.7.1968, S.15f.

<sup>309</sup> Dahingehend äußerte sich Kiesinger bereits in einem Hintergrundgespräch mit Journalisten der Landespressekonferenz Baden-Württemberg am 21.3.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/1.

zwischen ihnen an. Selbst diese Bemühungen erscheinen allerdings halbherzig. Außerdem wurde dem Kanzler vorgeworfen, sich nicht um eine zügige Behandlung des Leber-Plans bemüht zu haben.<sup>310</sup> Das Kanzleramt beteiligte sich nicht an der Vermittlung. Es versuchte aber, positiv auf den Kanzler einzuwirken, um Konflikte zu entschärfen, und informierte ihn über den aktuellen Stand der Verhandlungen.

Nachdem das Bundesverkehrsministerium seinen Entwurf erarbeitet hatte, war der Kabinettsausschuss für Wirtschaft das maßgebliche Diskussionsorgan der Bundesregierung. Er beriet dreimal über das Verkehrspolitische Programm und brachte einen Kompromiss zustande. Das Gesamtkabinetts folgte weitgehend seiner Meinung. Dem Kompromiss der Koalitionsgespräche schloss sich die Bundesregierung ebenfalls an. Das Kabinetts mit seinem Ausschuss entwickelte ein verkehrspolitisches Programm, das an bedeutenden Stellen von den Mehrheitsfraktionen verändert wurde. Die wichtigste Rolle im Entscheidungsprozess nahm demnach das Parlament ein. Hierbei ist allerdings zu differenzieren. Zwar wurden Kompromisse in dem dafür vorgesehenen Bundestagsausschuss erarbeitet, aber die hauptsächliche Schlichtungsarbeit geschah in den Koalitionsrunden mit Beteiligung der Fraktionsexperten und deren Vorsitzenden.

Die Meinungsbildung der Fraktionen vollzog sich in erster Linie in ihren Arbeitskreisen und -gruppen. Deren Ansichten folgte in der Regel die Gesamtfraktion. Die Art und Weise der Meinungsbildung der Parlamentarier zeigt deutlich, wie sehr sich die Fraktionen sowohl von den Kabinettsmitgliedern als auch partiell von ihrem „Establishment“ emanzipierten. Nachdem Müller-Hermann federführend mit wenigen Beteiligten den Standpunkt der Unionsfraktion vertreten hatte, fiel es der CDU/CSU nicht schwer, sich von den Vorstellungen des Kabinetts zu lösen. Die Fraktion erhob zwar keine prinzipiellen Einwände gegen die Koalitionsabsprachen, aber im Einzelfall versuchte sie nachträglich noch mehr herauszuholen. Die SPD-Fraktion diskutierte ebenfalls kritisch über Teile des Plans. Sie wandte sich gegen eine Entmachtung des Parlaments, weil Leber sie nicht vorher informiert hatte.

Erleichtert wurden die Gespräche durch Vermittlungsbemühungen des Kreßbronner Kreises und durch die Zusammenarbeit von Rainer Barzel und Helmut Schmidt. Im Koalitionsausschuss erörterte man nur selten den Inhalt des Leber-Plans, moderierte jedoch zwischen den Beteiligten, griff mäßigend ein, betonte die Dringlichkeit, informierte über den aktuellen Stand und bereinigte Unstimmigkeiten. Noch wichtiger waren die Vermittlungsbemühungen der Fraktionsvorsitzenden. Obwohl auch sie keine Experten waren,<sup>311</sup> setzten sie im Gegensatz zu Kiesinger und Brandt ihre Autorität in den Fraktionen zugunsten eines tragbaren Kompromisses ein.<sup>312</sup>

Von untergeordneter Bedeutung waren die Parteien und der Bundesrat. In den Parteigremien wurden lediglich die Anwesenden informiert. Die Absprachen

<sup>310</sup> Vermerk von Ahlers für Kiesinger vom 20.6.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-001; Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 29.6.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>311</sup> So zumindest Barzel über sich selbst, vgl. CDU/CSU-Fraktionssitzung am 26.11.1968, Protokoll, S.22, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

<sup>312</sup> Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S. 230; *Der Volkswirt* vom 5.7.1968, S. 15; SZ vom 27.6.1968, S. 4.

zum Themenkomplex Verkehr sowie die Aussagen des obersten Entscheidungsgremiums der SPD, des Parteitages, waren nur allgemeiner Art. Hingegen diskutierte die Länderkammer den Leber-Plan auch inhaltlich, hatte aber keine nennenswerten Einwände.

### 3. Finanzverfassungsreform

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern waren aufgrund der Steuerverteilung das „Kardinalproblem“ der bundesstaatlichen Ordnung.<sup>313</sup> Sie waren ebenso wie die Finanzbeziehungen der Länder untereinander im Grundgesetz geregelt.<sup>314</sup> Die Diskussion um die Reform dieser Finanzverfassung war so alt wie die Bundesrepublik Deutschland.<sup>315</sup> Eine Neuordnung war notwendig geworden, um den Veränderungen seit der Verabschiedung des Grundgesetzes Rechnung zu tragen.<sup>316</sup> Insbesondere die SPD forderte deshalb seit Anfang der 1960er-Jahre eine Änderung der Finanzverfassung.<sup>317</sup> Dass diese weiterentwickelt werden musste, war Mitte des Jahrzehnts allgemein unbestritten. So forderte Bundeskanzler Ludwig Erhard in seiner ersten Regierungserklärung eine klare Abgrenzung der Finanzverantwortlichkeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.<sup>318</sup> Daraufhin beauftragten er und die Ministerpräsidenten eine unabhängige Kommission unter Vorsitz des Bundesbankvizerepräsidenten Heinrich Troeger, ein Gutachten zu erstellen.<sup>319</sup> Dieses Gutachten lag seit Februar 1966 vor. Es wurde von CDU/CSU und SPD als Diskussionsgrundlage für eine Reform der Finanzbeziehungen anerkannt.<sup>320</sup>

Die Forderung der Sozialdemokraten nach einer Finanzverfassungsreform schlug sich in einem Acht-Punkte-Programm nieder.<sup>321</sup> Kiesinger hatte bereits als Ministerpräsident auf eine Änderung der Finanzbeziehungen hingearbeitet.<sup>322</sup> Für

<sup>313</sup> Schmid, Im Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern, S. 180. Zum Finanzausgleich und zur Finanzverfassung von 1948–1990 vgl. Renzsch, Finanzverfassung.

<sup>314</sup> Dies geschah insbesondere im Abschnitt X des GG (Art. 105–115).

<sup>315</sup> Zur Entwicklung der Finanzverfassung in Deutschland vgl. Strauß, Finanzverfassung, S. 12–52; zur Diskussion über die Finanzreform in den 1960er-Jahren vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns, S. 315–335.

<sup>316</sup> Kommission für die Finanzreform, Gutachten, Tz. 30.

<sup>317</sup> Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei 1960/1961, S. 82 u. 487; Rede Möllers auf dem Parteitag der Sozialdemokratischen Partei 1962, Protokoll, S. 288.

<sup>318</sup> StenB BT, 4. WP, 90. Sitzung am 18. 10. 1963, S. 4200D.

<sup>319</sup> Kilper/Lhotta, Föderalismus, S. 183f. Zu den Vorbereitungen der Finanzreform, dem grundgesetzlichen Hintergrund und der Finanzverfassungsreform im Detail vgl. Klein, Finanzreform, S. 3–23. Das Gutachten wurde veröffentlicht in: Kommission für die Finanzreform, Gutachten; vgl. auch: Renzsch, Finanzverfassung, S. 214–219.

<sup>320</sup> So Strauß in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 13. 2. 1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 443. Als Strauß die Arbeit Troegers lobte, erntete er bei den Regierungsparteien Beifall, vgl. StenB BT, 5. WP, 171. Sitzung am 8. 5. 1968, S. 9146D–9147A.

<sup>321</sup> SPD-Fraktionssitzung am 9. 11. 1966, in: SPD-Fraktion. Sitzungsprotokolle, S. 1000 Anm. 7. Dies wiederum war nur die Wiederholung der Forderung der Dortmunder Parteitagebeschlüsse, vgl. Parteitag der SPD in Nürnberg 1968. Protokoll, S. 281.

<sup>322</sup> Gassert, Kiesinger, S. 396.

beide Seiten stand fest, dass dieses Gesetzgebungswerk der Prüfstein der Großen Koalition werden würde. Wenn die Reform scheitere, dann werde obendrein die Koalition zu Fall kommen, meinte Kiesinger.<sup>323</sup> An der Finanzverfassungsreform wollten die politischen Partner sich und die Koalition messen lassen,<sup>324</sup> weil diese Neuordnung das Wichtigste in dieser Wahlperiode sei.<sup>325</sup> Daraus ergab sich ein „Erfolgswang“, der zu einem Ergebnis führte, weil alle Beteiligten die Entwicklung zu einem Kompromiss von Bundestag und Bundesrat schon voraussahen.<sup>326</sup> Bei dieser Reform handelte es sich zudem um eine „typische“ Aufgabe einer großen Koalition: die nötigen Zweidrittelmehrheiten in Bundesrat und Bundestag waren durch eine schwarz-rote Koalition leichter zu erreichen als durch eine schwarz-gelbe. Kanzler Kiesinger erklärte, die Finanzreform sei eine Aufgabe für die Große Koalition. „Hier muß sie den Mut haben, Entscheidungen zu wagen! Allerdings müssen diese Entscheidungen auch im Bundesrat gesichert sein. Hier liegt das Problem für uns alle.“<sup>327</sup>

Die Finanzreform sollte die öffentliche Finanzwirtschaft rationalisieren und sie den Anforderungen des modernen Industrie- und Sozialstaates anpassen.<sup>328</sup> Das „Zauberwort“ hieß „kooperativer Föderalismus“.<sup>329</sup> Das Herzstück der Reform bildete die Neuverteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern – der vertikale Ausgleich – und der Länder unter sich – der horizontale Ausgleich.<sup>330</sup> Dabei ging es vor allem um die Frage des Steuerverbundes, der sich bis dahin auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer beschränkt hatte. Es wurde darüber gestritten, ob die Mehrwert- und die Einfuhrumsatzsteuer in den dann großen Steuerverbund einbezogen werden sollten.<sup>331</sup> Beim horizontalen Ausgleich wurde um den Länderfinanzausgleich gerungen. Diese Auseinandersetzung drehte sich um die Verteilung der Steuern auf die Länder nach dem örtlichen oder regionalen Aufkom-

<sup>323</sup> Kiesinger, zitiert nach: *Der Spiegel* vom 16. 12. 1968, S. 27; Strauß, Finanzpolitik, S. 11.

<sup>324</sup> Vermerk Jahn für Brandt vom 13. 6. 1967, AdsD, NL Jahn/1214.

<sup>325</sup> So Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 3. 10. 1967, Protokoll, S. 2, ACDP, CDU/CSU-BTf, 08-001-1015/1; vgl. auch die Rede von Strauß in der Bundestagssitzung am 8. 5. 1968: StenB BT, 5. WP, 171. Sitzung, S. 9145B; StenB BR, 334. Sitzung am 7. 2. 1969, S. 1B; Möller, Franz Josef Strauß, S. 98. Für Wehner war die Finanzverfassungsreform „das Herzstück der Neuregelung des Kabinetts Kiesinger/Brandt“, aus: PPP vom 3. 12. 1966.

<sup>326</sup> Heinsen, Kampf um die Große Finanzreform, S. 196. Anfang März schien die Verabschiedung allerdings noch nicht so sicher gewesen zu sein, vgl. *Der Spiegel* vom 20. 3. 1967, S. 33. Auch Kiesinger ging davon aus, dass die Länder die Reform nicht scheitern lassen werden, vgl. Kiesinger im Hintergrundgespräch mit deutschen Rundfunkjournalisten am 5. 12. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/2.

<sup>327</sup> CDU-Bundesvorstandssitzung am 29. 1. 1968, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 843.

<sup>328</sup> Kommission für die Finanzreform, Gutachten, Tz. 20.

<sup>329</sup> Wesentliche Ergebnisse der Finanzreform vom 29. 7. 1969, AdsD, Dep. Schüler/6. Kiesinger benutzte in seiner ersten Regierungserklärung diese Redewendung, die zum Inbegriff der Finanzverfassungsreform wurde, vgl. StenB BT, 5. WP, 80. Sitzung am 13. 12. 1966, S. 3660B. Zum Begriff des „kooperativen Föderalismus“ vgl. Scheuner, Wandlungen im Föderalismus, bes. S. 518-520; Groß, Kooperativer Föderalismus.

<sup>330</sup> Aspekte zur Finanzreform, 9. 10. [1967?], ACDP, NL Schmidt (Wuppertal), 01-045-002/2; vgl. auch: Kommission für die Finanzreform, Gutachten, Tz. 217-220 u. 277-302; zum Länderfinanzausgleich aus Bundessicht vgl. Strauß, Finanzverfassung, S. 84-86.

<sup>331</sup> Ebd., S. 80-83.

men.<sup>332</sup> Die finanzschwachen unter ihnen bekämpften vorrangig das Prinzip der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen wegen der daraus resultierenden Finanzkraftunterschiede. Ihr Ziel war ein vertikales Steuerverteilungssystem, dessen Ergebnis eine bedarfsorientierte, annähernd gleich starke Finanzkraft der Länder sein sollte und das einen horizontalen Ausgleich erübrigte. Die finanzstarken Länder verteidigten dagegen das Verteilungsprinzip „örtliches Aufkommen“, das nicht nur ihre Finanzstärke, sondern auch ihr politisches Gewicht sicherte.<sup>333</sup>

Ein weiteres wesentliches Ziel der Finanzreform lag in der Klärung der Verantwortung. Es galt festzulegen, welche Aufgaben in die Zuständigkeit des Bundes beziehungsweise der Länder fallen und welche gemeinschaftlich wahrgenommen werden sollten.<sup>334</sup> Letzteres erforderte die Einfügung von Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz.<sup>335</sup> Bei diesem Komplex wurde sowohl deren Zahl diskutiert als auch, ob es nicht statt einer enumerativen Festlegung eine Generalklausel geben sollte.<sup>336</sup> Schließlich wurden in Art. 91a des GG die Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“, „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ verankert. Außerdem wurde in diesem Verfassungsartikel festgelegt, dass der Bund jeweils mindestens die Hälfte der Kosten tragen sollte.

Die Bundesregierung hatte es bei ihren Bemühungen, die Finanzverfassungsreform von Bundestag und Bundesrat verabschieden zu lassen, mit einer besonderen Situation zu tun. Die Konkurrenz im Verhältnis zwischen Bund und Ländern war durch die Tatsache überlagert, dass dieselben Parteien die Regierung auf Bundesebene und in allen elf Ländern stellten. Die Konstellation führte dazu, dass der Graben ebenso wenig zwischen den beiden Parteien Union und Sozialdemokratie verlief wie zwischen Bund und Ländern, sondern zwischen den „armen“ Ländern, auf deren Seite zumeist die Bundesregierung stand, und den „reichen“.<sup>337</sup> Der

<sup>332</sup> Die Frage, die dahintersteht, ist, ob die Steuern prinzipiell in dem Land verbleiben, in dem das Steuergeld erwirtschaftet wurde (örtliches Aufkommen).

<sup>333</sup> Renzsch, Finanzverfassung, S. 229–232.

<sup>334</sup> Klein, Finanzreform, S. 6.

<sup>335</sup> Bei den Gemeinschaftsaufgaben handelte es sich um staatliche Investitionen, die von Bund und Ländern gemeinschaftlich finanziert werden sollten (Art. 91a des GG). Es gab darüber hinaus noch weitere Reformen im Zuge der Finanzverfassungsänderung – wie die Gemeindefinanzreform (Art. 106 des GG) und die Haushaltsreform (Art. 110–115 des GG) –, die hier aber nicht weiter von Belang sind, da die großen Streitpunkte die genannten waren.

<sup>336</sup> Sitzung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz vom 23.6.1967, Protokoll, S. 24, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1636.

<sup>337</sup> Die armen Länder waren: drei CDU-geführte (Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein) und ein SPD-geführtes (Niedersachsen); die reichen: vier SPD-geführte (Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen), ein CDU-geführtes (Baden-Württemberg) sowie Bayern (CSU), welches sich aus grundsätzlich föderalistischen Überlegungen den reichen angeschlossen hatte und Bayern aus parteipolitischen Gründen nicht geschwächt sehen wollte (vgl. Friemberger, Goppel, S. 240; Goppel an Strauß, 28.3.1968, BayHStA, BFrBayB/655); das vom Bund abhängige Berlin (SPD-regiert) hielt sich heraus. Die Kompromissbereitschaft der Ministerpräsidenten wurde durch die Berechnungen ihrer Finanzminister bestimmt, wie das Land nach der Reform finanziell dastehen werde, vgl. Heinsen, Kampf um die Große Finanzreform, S. 197f.

*Spiegel* urteilte, dass das, was die CDU „den finanzschwachen schwarzen Agrarstaaten“ zustecken wollte, „die roten Industrieprovinzen“ unter Verschluss zu halten versuchten.<sup>338</sup> Von den daraus resultierenden parteiinternen Problemen waren besonders SPD und CSU betroffen. Ihre Kabinetts- und Fraktionsmitglieder waren auf der Seite der finanzschwachen Länder, während ihre Politiker in den Ländern fast durchweg die Position der finanzstarken verteidigten.<sup>339</sup> Dies führte besonders dazu, dass sich die SPD-Ministerpräsidenten von der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion hintergangen fühlten.<sup>340</sup>

Die Kompromissfindung für die Finanzverfassungsreform vollzog sich in drei Phasen. Zuerst legte die Bundesregierung einen Entwurf vor, der dann innerhalb der Parteien beraten und auf die Grundlage gemeinsamer Gespräche abgeändert wurde. Daraufhin wurde erneut eine Kabinettsvorlage erarbeitet und beschlossen. Anschließend diskutierten die Mehrheitsfraktionen bis zur Verabschiedung. Zeitgleich debattierten Bund und Länder in eigens eingerichteten gemeinsamen Kommissionen. Dem schloss sich das Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat an.

### *Phase 1: Verabschiedung durch die Bundesregierung*

Zur parteiinternen Abstimmung trafen sich Mitte Januar 1967 die Ministerpräsidenten, Kabinettsmitglieder und Bundestagsabgeordneten der SPD auf Einladung des hessischen Ministerpräsidenten Georg August Zinn in der Landesvertretung.<sup>341</sup> Bei der routinemäßigen Besprechung des Bundesratsministers mit den Bevollmächtigten der Länder Ende Januar 1967 wurde das Thema der zu erwartenden Finanzreform ebenfalls angesprochen. Die Länderbevollmächtigten äußerten die Befürchtung, dass ein ohne vorherige Beratung erstellter Gesetzentwurf die erforderliche Einigung mit den Ländern erschweren könnte. Deshalb war ihr Vorschlag, dass sich das Kabinett zunächst nur auf Grundsätze festlegen und ausgearbeitete Konzepte erst nach Beratung mit den Ländern vorlegen sollte.<sup>342</sup>

Wenige Tage danach brachte Bundesfinanzminister Franz Josef Strauß eine Vorlage ins Kabinett ein,<sup>343</sup> die weitgehend den Vorschlägen der Troeger-Kommission

<sup>338</sup> *Der Spiegel* vom 7. 4. 1969, S. 29. Dass die finanzschwachen Länder mehrheitlich unionsdominiert waren, wurde „Gott sei es geklagt“ von Schmücker gegenüber Filbinger angemerkt, vgl. CDU-Bundesvorstandssitzung am 17. 4. 1969, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 1419.

<sup>339</sup> Schmidt (Wuppertal) im Interview mit DUD vom 2. 4. 1969, ACDP, NL Schmidt (Wuppertal), 01-045-002/2; Mintzel, Geschichte der CSU, S. 373; Schmidt an Weichmann, 10. 2. 1969, AdsD, HSA/5408.

<sup>340</sup> Zinn an Schmidt, 1. 2. 1968, AdsD, HSA/5106.

<sup>341</sup> Zur Besprechung am 13. 1. 1967 vgl. Einladung Zinns vom 6. 1. 1967, AdsD, HSA/5354; Zinn, 19. 12. 1966, AdsD, NL Schmid/1362; Diederichs an Brandt, 11. 1. 1967, u. Troeger an Zinn, 23. 1. 1967, HessHStA, Abt. 502/1415; Ergebnisse der Besprechung vom 13. 1. 1967, HessHStA, Abt. 502/1420.

<sup>342</sup> Zur Sitzung am 26. 1. 1967 vgl. Schmid an Kiesinger, 27. 1. 1967, AdsD, NL Schmid/1068.

<sup>343</sup> Strauß hatte diese so schnell vorgelegt, da sich in Gesprächen mit Referenten, Abteilungsleitern und Staatssekretären gezeigt hatte, dass eine Übereinstimmung der Bundesregierung – nicht nur von Unionsseite – nicht zu erzielen und eine Kabinettsvorlage als Diskussionsgrundlage notwendig war, vgl. die Ausführungen von Strauß in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 13. 2. 1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 443f.

folgte. Auf Empfehlung der SPD-Minister wurde die Beschlussfassung jedoch bis zu einer Abklärung mit den Ländern zurückgestellt.<sup>344</sup> Außerdem wurde festgelegt, den Entwurf des Finanzreformprogramms zunächst von den Vertretern der Bundesregierung in der Bund/Länder-Arbeitsgruppe und – ebenfalls auf Wunsch der Sozialdemokraten – von Parteikommissionen erörtern zu lassen.<sup>345</sup> Neben der Arbeitsgruppe wurde ein Kabinettsausschuss für die Finanzreform gebildet, der noch am 9. Februar 1967 einen Zeitplan für die Verhandlungsvorbereitungen festlegte.<sup>346</sup> Für den weiteren Ablauf war vorgesehen, dass zunächst innerhalb der Parteien eine Abstimmung über die Finanzreform erfolgen sollte.<sup>347</sup> Es bestand darüber hinaus Übereinstimmung, dass es für den Erfolg der Neugestaltung entscheidend sei, dass die Koalitionsparteien die Grundzüge des Programms der Bundesregierung billigten.<sup>348</sup>

Um die Arbeit von vorneherein auf eine breite parlamentarische Basis zu stellen, hatte die Bundesregierung die Auffassung der zusätzlich gebildeten Parteikommissionen der Koalitionspartner in ihre Überlegungen einbezogen. In diesen Gremien wirkten gleichfalls Vertreter der CDU/CSU und der SPD aus den Ländern und Gemeinden mit. Auf diese Weise sollten die für die Verabschiedung des umfangreichen Gesetzgebungswerkes mit zuständigen Ländern möglichst frühzeitig eingebunden werden.<sup>349</sup>

Die Sozialdemokratie hatte ihre „Kommission über Fragen der Finanzreform“, nach dem Vorsitzenden Zinn-Kommission genannt, bereits Anfang 1966 als Folge des Troeger-Gutachtens eingesetzt.<sup>350</sup> Insgesamt war der Beirat mit 31 Personen aus Bund, Ländern und Gemeinden besetzt.<sup>351</sup> Die Diskussionen in diesem Forum, das in der Regel einmal monatlich zusammenkam, dauerten bis zur endgültigen Verabschiedung des Gesetzes fort.<sup>352</sup> Das Verhältnis zwischen der Kommission und denjenigen, die diese Vorschläge in den Gesetzgebungsprozess einbrachten, war nicht immer spannungsfrei. So beschwerte sich Zinn Ende 1967,

<sup>344</sup> Vermerk zur 64. Kabinettsitzung am 1.2.1967, TOP 7, BAArch, BMF, B 126/51806; Heinsen, Kampf um die Große Finanzreform, S. 198.

<sup>345</sup> Vermerk vom 14.6.1967, BAArch, BMF, B 126/24555; vgl. auch: Schäfers Ausführungen in der SPD-Parteiratssitzung am 17./18.3.1967, Protokoll, S. 54, AdsD, SPD-PV; Kleins Erläuterungen in der Sitzung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz vom 23.6.1967, Protokoll, S. 2, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1636.

<sup>346</sup> Länder-Spiegel vom Februar 1967, S. 6; Aktennotiz von Schäfer, Betr.: Finanzreform vom 9.2.1967, AdsD, NL Schmid/1389.

<sup>347</sup> Vgl. SPD-Koordinierungssitzung am 3.3.1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>348</sup> Schäfer an Lücke, 21.3.1967, AdsD, NL Schmid/1389; Sitzung der Kabinettskommission für die Finanzreform am 9.2.1967, BAArch, BMI, B 106/81203; Teilnehmer waren Lücke, Schmid, Stoltenberg, Strauß, fünf beamtete Staatssekretäre sowie fünf Ministerialbeamte.

<sup>349</sup> Jahresbericht der Bundesregierung 1967, S. 443.

<sup>350</sup> Die Sitzungsprotokolle vom 9.3., 24.3., 2.5., 24.6., 14.7., 28.9. u. 8.12.1966 befinden sich in: AdsD, Dep. Schüler/24.

<sup>351</sup> Mitglieder waren neben Zinn: Schoettle, Schäfer, Arndt, Troeger, Brundert, Vogel, Osswald, Schiller, Möller, Lauritzen, Heinsen, Weichmann, Wertz, Kühn, Jahn, Wienand, Koschnick sowie 14 weitere Personen, vgl. Zinn an Brandt/Wehner/Mitglieder Zinn-Kommission, 18.12.1967, HessHStA, Abt. 502/1414.

<sup>352</sup> Niederschriften, AdsD, Dep. Schüler/18.

den Vorschlägen des Komitees werde von Seiten der Fraktion keine „allzu große Beachtung“ geschenkt.<sup>353</sup> Am 26. März 1967 beendete der Zinn-Kreis fürs Erste, wie von der Bundesregierung vorgesehen, seine Beratungen. Er beschloss, die Generalklausel zugunsten der Enumeration, d. h. einer Auflistung, fallen zu lassen und fünf Gemeinschaftsaufgaben einzuführen.<sup>354</sup>

Die CDU musste einen Beirat erst ins Leben rufen.<sup>355</sup> Sie tat dies in der Präsidiumssitzung am 17. Februar 1967 und verständigte sich mit der CSU.<sup>356</sup> Die Unionsfraktion, der die Federführung anvertraut wurde, übertrug einstimmig den Vorsitz an den ehemaligen Bundesratsminister Alois Niederalt, der die Beratungen zügig voranbringen sollte. Aufgabe der Kommission war eine Klärung der grundsätzlichen und politisch besonders bedeutsamen Fragen innerhalb der Unionsparteien, um die Bundesregierung bei der Erarbeitung ihres Gesetzentwurfs zu unterstützen.<sup>357</sup> Nachdem das Ende der Beratungen auf SPD-Wunsch auf Mitte April 1967 verschoben worden war,<sup>358</sup> hatte die Kommission Zeit für eine Klausurtagung. Auf ihr wurde beschlossen, eine enumerative Festlegung von fünf Gemeinschaftsaufgaben in die Verfassung zu schreiben. Der Bund müsse die Hälfte der entstehenden Kosten fest übernehmen. Außerdem einigten sich die Beteiligten auf den großen Steuerverbund.<sup>359</sup> Die Niederalt-Kommission leistete wesentliche Vorarbeiten zur Finanzverfassungsreform.<sup>360</sup> Der Zufriedenheit auf Seiten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion stand jedoch ein Missfallen in Niederalts eigener Partei, der CSU, gegenüber. Diese bestellte für den 18. April 1967 ein Komitee ein, um die Differenzen mit der Niederalt-Kommission auszuräumen.<sup>361</sup> Danach kam es immer noch zu Beschlüssen, die sich von denen des CDU/CSU-Ausschusses

<sup>353</sup> Vermerk Wienands für Schmidt/Möller/Franke/Hirsch/Schellenberg/Frehsee/Schulte vom 13. 12. 1967, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/289.

<sup>354</sup> Für die Klausurtagung am 20./21. 2. 1967 und die abschließende Besprechung am 2. 3. 1967 vgl. Vorläufige Ergebnisse der Besprechung am 20./21. 2. 1968, HessHStA, Abt. 502/1434; Möller an Schmidt, 16. 2. 1967, BArch, NL Möller, N 1369/492.

<sup>355</sup> Barzel regte dies in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 13. 2. 1967 an, wobei er einen Vorschlag von Strauß aufnahm, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 444f.

<sup>356</sup> CDU-Präsidiumssitzung am 17. 2. 1967, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1401; Mitglieder waren neben Niederalt: Abelein, Althammer, Pohle, Dregger, Hettlage, Heubl sowie 15 weitere Personen, vgl. DUD vom 22. 2. 1967, S. 2.

<sup>357</sup> Wagner an Niederalt, 7. 3. 1967, ACDP, CSU-LG, 5. WP/10; Niederalt an die Mitglieder der Kommission Finanzverfassungsreform, 9. 3. 1967, ebd.

<sup>358</sup> Strauß an Barzel, 1. 4. 1967, ebd.; Niederalt an die Kommissionsmitglieder vom 9. 3. 1967, ebd.; DUD vom 12. 4. 1967, S. 4; Strauß in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 13. 2. 1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 444.

<sup>359</sup> Zur Sitzung am 30. 3.–1. 4. 1967 vgl. Vermerk der Abt. VII für Lücke vom 3. 4. 1967, BArch, BMI, B 106/81203; Niederalt an Barzel, 7. 4. 1967, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-202/1. Zur Diskussion in der Kommission vgl. Kleins Ausführungen in der Sitzung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz am 23. 6. 1967, Protokoll, S. 14, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1636; Müller-Hermanns Redebeiträge auf den Konferenzen vom 11.–13. 10. 1967, Protokoll, S. 7f., ebd.

<sup>360</sup> Barzel an Heck, 14. 9. 1967, BArch, NL Barzel, N 1371/356.

<sup>361</sup> Goppel an Strauß, 12. 5. 1967, BArch, BMF, B 126/24555; Teilnehmer waren Dollinger, Goppel, Heubl, Strauß, zwei weitere Staatsminister, vier MdL und Ministerialbeamte.

unterschieden.<sup>362</sup> Dadurch präsentierte die Union nach außen kein einheitliches Meinungsbild.

Nachdem die Beratungen in den Parteigremien abgeschlossen waren, wurde ein Koalitionsgespräch vereinbart, um die Standpunkte auszutauschen.<sup>363</sup> Ergebnis dieser Sitzung am 20. April 1967 war eine Verständigung über das Enumerationsprinzip bei nunmehr neun Gemeinschaftsaufgaben. Dagegen konnte über den genauen Katalog keine Einigung erzielt werden.<sup>364</sup> Die Vertreter der SPD waren bei dieser Besprechung den Vorstellungen des Bundesfinanzministeriums weitgehend entgegengekommen.<sup>365</sup> Das Ergebnis des Koalitionsgesprächs wurde in dem Treffen des Kabinettsausschusses am 16. Mai 1967 gebilligt. Die Lösung offener Streitpunkte, über die es keine Einigung gab, wurde dem Gesamtkabinet überlassen.<sup>366</sup> Danach befasste sich die Bundesregierung in einer Grundsatzberatung mit der neuen Vorlage aus dem Finanzministerium, die aufgrund der Ergebnisse der Parteienkomitees erarbeitet worden war.<sup>367</sup> Es wurde in den wesentlichen Punkten Einigkeit erreicht. Für weitere Beratungen sollte eine Bund-Länder-Kommission gebildet werden.<sup>368</sup>

Am 19. Juli 1967 verabschiedete die Bundesregierung das Finanzverfassungsprogramm, das mit den Ländern beraten werden sollte,<sup>369</sup> nachdem sie wenige Tage vorher bereits über offene Fragen bei den Gemeinschaftsaufgaben diskutiert hatte.<sup>370</sup> Das Ergebnis war ein Katalog von neun Gemeinschaftsaufgaben, deren Kosten der Bund bis zur Hälfte tragen sollte. Im Übrigen stimmte das Kabinet der Vorlage des Bundesfinanzministeriums vom 28. Juni 1967 als Verhandlungsrichtlinie zu.<sup>371</sup> Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben kam die Bundesregierung mit ihrem Beschluss den Ländern entgegen, sie legte jedoch einen Maximalkatalog der gemeinsam zu planenden und zu finanzierenden Aufgaben vor. Allerdings relativierte der Vertreter der Bundesregierung im Ständigen Beirat, Minister Carlo Schmid, diesen ausführlichen Katalog. Er ließ die Länderbevollmächtigten wissen,

<sup>362</sup> Sitzung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz vom 23. 6. 1967, Protokoll, S. 92 u. 95, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1636.

<sup>363</sup> Schäfer an Schmid/Möller/Ehmke, 30. 4. 1967, AdsD, NL Schmid/1389; Stellungnahme des BMF: Vermerk der Abt. VII für Hettlage vom 23. 3. 1967, BArch, BMF, B 126/24556; Schäfer an Lücke, 21. 3. 1967, BArch, BMI, B 106/81203.

<sup>364</sup> Vermerk der Abtl. I für Lücke vom 21. 4. 1967, BArch, BMI, B 106/81203; Strauß an Lücke, 9. 6. 1967, BArch, BMI, B 106/91996; Entwurf von Strauß für Lücke/Stoltenberg/Niederalt/Pohle vom [14. u. 19.] 4. 1967, BArch, BMF, B 126/24557; Möller an Zinn, 21. 4. 1967, AdsD, HSA/5349.

<sup>365</sup> Vermerk der Abt. VII vom 12. 5. 1967, BArch, BMF, B 126/24557.

<sup>366</sup> Vermerk des Ref. I A 1 für Lücke vom 18. 5. 1967, BArch, BMI, B 106/81203.

<sup>367</sup> Dies teilte Klein in der Sitzung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz vom 23. 6. 1967 mit, Protokoll, S. 2, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1636.

<sup>368</sup> Vermerk zur 85. Kabinettsitzung am 28. 6. 1967, TOP 5, BArch, BMF, B 126/51808; Ref. II/5, 13. 7. 1967, BArch, BKA, B 136/3255.

<sup>369</sup> Vermerk zur 88. Kabinettsitzung am 19. 7. 1967, TOP 2, BArch, BMF, B 126/51808; Erklärungen Schmid vom selben Tag vor der Presse, Schmid, Entwurf eines Programms zur Finanzreform, *Bulletin* Nr. 78 vom 22. 7. 1967, S. 665–667.

<sup>370</sup> Vermerk zur 87. Kabinettsitzung am 14. 7. 1967, TOP 5, BArch, BMF, B 126/51808.

<sup>371</sup> Kurzprotokollauszug der 88. Kabinettsitzung am 19. 7. 1967, BArch, BMF, B 126/24555; Mitteilung an die Presse Nr. 1106/67, BArch, BKA, B 136/3255.

dass der Finanzminister erwähnt habe, wichtig seien nur die ersten drei Aufgaben, die anderen seien lediglich „Spielmaterial“ für die Verhandlungen mit den Ländern. Daraufhin wurde Schmid nach seinen eigenen Worten von Strauß wütend zurechtgewiesen, er habe die ganze Verhandlungstaktik der Bundesregierung preisgegeben.<sup>372</sup> Trotz dieses „Geheimnisverrats“ kritisierte Zinn die Form, wie die Vorschläge der Bundesregierung zur Finanzverfassungsreform veröffentlicht worden waren. Außerdem bemängelte er, dass vor der Behandlung im Kabinett kein Gespräch mit den Ministerpräsidenten stattgefunden habe.<sup>373</sup>

### *Phase 2: Beratungen im Parlament*

Nach der Verabschiedung im Kabinett begannen die Beratungen im Bundestag und zwischen Bund und Ländern. Auf der konstituierenden Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe für die Finanzreform am 26. Juli 1967 betonte Heinrich Albertz als Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz, dass auch die Länder die Finanzreform bis Ende der Legislaturperiode verabschieden wollten. Strauß sagte, dass wegen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundesrat eine vorherige Abstimmung erreicht werden solle, um die Einberufung des Vermittlungsausschusses zu vermeiden.<sup>374</sup> Das erste Treffen endete erfolglos. Die Beteiligten konnten sich nicht auf einen konkreten Arbeitsplan verständigen.<sup>375</sup>

Einen Tag vor der Arbeitsbesprechung der Ministerpräsidenten zur Finanzreform am 13./14. September 1967 kamen die der CDU/CSU angehörenden Regierungschefs der Länder im kleinen Kreis zusammen, um die anstehenden Probleme der Finanzreform zu diskutieren.<sup>376</sup> Resultat des sich anschließenden Treffens aller Ministerpräsidenten war eine scharfe Gegenposition zu den Vorschlägen der Bundesregierung.<sup>377</sup> Es wurde beschlossen, die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden umfassend neu zu regeln. Darüber hinaus einigten sich die Teilnehmer auf die Einführung von zwei Gemeinschaftsaufgaben. Die Ministerpräsidenten sprachen sich zugleich für eine klare Trennung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern, eine deutliche Lastenverteilung sowie eine Neuregelung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs aus.<sup>378</sup> Am Ende der Arbeits-

<sup>372</sup> Heinsen, Kampf um die Große Finanzreform, S. 199 u. 222f. Anm. 5. So ganz ernst kann es aber Strauß nicht gewesen sein, da die Strategie der Bundesregierung so durchsichtig war, dass sie von den Ländern auch ohne Schmidts Indiskretion erkannt worden wäre, vgl. Weber, Schmid, S. 708f.

<sup>373</sup> SPD-Parteivorstandssitzung am 21. 7. 1967, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>374</sup> Ergebnisniederschrift der 1. Sitzung der B/L-AG am 26. 7. 1967, BArch, BKA, B 136/3255; zur hier nicht weiter interessierenden neunmal tagenden Arbeitskommission vgl. Albertz an Kiesinger, 2. 8. 1967, u. Knieper an Albertz, 25. 8. 1967, BArch, BKA, B 136/3255, sowie weitere Vermerke ebd.; Kiesinger an die Ministerpräsidenten vom 17. 7. 1967, BArch, BPA, B 145/6114.

<sup>375</sup> Heinsen, Kampf um die Große Finanzreform, S. 200.

<sup>376</sup> Goppel an Filbinger, 1. 9. 1967, BayHStA, StK/11995.

<sup>377</sup> Besprechung der Ministerpräsidenten am 13./14. 9. 1967, Protokoll, ebd. Diese Sitzung war am 14. 7. 1967 vorbereitet worden, vgl. Länder-Spiegel vom Juli 1967, S. 4.

<sup>378</sup> Beschluss der Ministerpräsidentenbesprechung vom 13./14. September 1967, StA FHH, Senatskanzlei II/5980. Bei den Gemeinschaftsaufgaben teilte nur Hessen den ablehnenden Standpunkt Bayerns, vgl. Heubl an Goppel, 28. 8. 1967, BayHStA, StK/11995.

tagung beriet sich Kurt Georg Kiesinger mit Alfons Goppel und Georg August Zinn. In dieser Unterredung kamen Vertreter der Bundesregierung und des Bundesrates überein, dass es in Zukunft Gemeinschaftsaufgaben geben sollte.<sup>379</sup>

Vor der zweiten Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe besprachen sich der Bundeskanzler und sein Finanzminister unter vier Augen.<sup>380</sup> In der anschließenden Sitzung am 29. September 1967 erhoben die Länder keine Einwände gegen ein Inkrafttreten der Reform zum 1. Januar 1969.<sup>381</sup> Als die Ministerpräsidenten darauf hinwiesen, dass der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben im Programm der Bundesregierung viel zu umfangreich sei, äußerte Kiesinger kompromissbereit, es handle sich nur um eine Gesprächsgrundlage. Die Gruppe setzte einen Arbeitsausschuss ein.<sup>382</sup> Vorsitzender dieser Kommission wurde für den Bund Finanzstaatssekretär Karl Maria Hettlage,<sup>383</sup> für die Länder der bayerische Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Bevollmächtigte des Freistaats beim Bund Franz Heubl.<sup>384</sup>

In der Besprechung der Ministerpräsidenten Ende November 1967 fasste die Mehrheit den Beschluss, sich aus Sachgründen gegen eine Einbeziehung der Mehrwertsteuer in den Steuerverbund zu wenden. Alle Länderchefs stimmten darin überein, dass eine Entscheidung zu diesem Zeitpunkt noch nicht getroffen werden könne. Erst sollten die Erfahrungen mit der neuen Steuer abgewartet werden.<sup>385</sup> Zu einer ganz anderen Entscheidung kamen die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen. Sie einigten sich darauf, die Mehrwertsteuer in den Steuerverbund einzubeziehen.<sup>386</sup> Hierfür sprach sich auch die Konferenz der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden im Bundestag und den Landtagen – mit Ausnahme des bayerischen

<sup>379</sup> Bestandsaufnahme 1967, S. 13.

<sup>380</sup> Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>381</sup> Niederschrift über die 2. Sitzung der B/L-AG am 29. 9. 1967, BArch, BMI, B 106/91997; Teilnehmer waren Kiesinger, Strauß, Stoltenberg, fünf Staatssekretäre, neun Ministerpräsidenten sowie zwei Stellvertreter der Ministerpräsidenten.

<sup>382</sup> Kurzvermerk der Sitzung der B/L-AG am 29. 9. 1967 vom 2. 10. 1967, BArch, BMF, B 126/24558; Bericht Schülers an die Vorsitzenden und Parlamentarischen Geschäftsführer der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion vom 11. 10. 1967, BArch, NL Möller, N 1369/449; Teilnehmer waren sechs Staatssekretäre des Bundes (drei CDU u. drei SPD) und sieben Minister der Länder (vier SPD u. drei CDU). Die Ergebnisvermerke des Arbeitsausschusses befinden sich in: BArch, BKA, B 136/3261.

<sup>383</sup> Hettlage war mit dieser Aufgabe nur deshalb betraut worden, da er „brach lag“ und die „Herren im Finanzministerium mit anderen Aufgaben beschäftigt waren“. Dabei war sich Kiesinger bewusst, dass der Staatssekretär ein „Zentralist“ war, so Kiesinger in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 29. 1. 1968, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 843. Hettlage wurde Anfang Juli 1967 als zweiter Staatssekretär ins Bundesfinanzministerium berufen, um sich um die Finanzverfassungsreform zu kümmern. Er hatte davor keine Aufgabe, da er von der Hohen Behörde der EGKS beurlaubt worden war, vgl. Die Bundesministerien 1949–1999, S. 230 u. 234f.

<sup>384</sup> Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 18.–20. 10. 1967 bestätigte die Zusammensetzung der Kommission, BayHStA, StK/11996.

<sup>385</sup> Besprechung der Ministerpräsidenten vom 30. 11. 1967, Protokoll, TOP 4, BayHStA, StK/11996. Die Mehrwertsteuer wurde erst zum 1. 1. 1968 eingeführt.

<sup>386</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK III am 22. 1. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-004-020/1.

Vertreter – aus. Der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben sollte so klein wie möglich gehalten werden.<sup>387</sup>

Nachdem bereits die Kommissionen von SPD<sup>388</sup> und CSU<sup>389</sup> ausführlicher über die Finanzreform gesprochen hatten, sollte dies auch in der CDU geschehen. Für die erste Sitzung des CDU-Bundesvorstandes zur Finanzreform hatte Kiesinger auch die Ministerpräsidenten eingeladen, die dem Bundesvorstand nicht angehörten. Es wurde allerdings weder eine Entscheidung noch eine Übereinstimmung herbeigeführt. Der baden-württembergische Regierungschef Hans Filbinger schlug sogar vor, gar nicht erst über die wirklich kontroversen Punkte zu debattieren. Zeitgleich besprachen sich am 29. Januar 1968 die Vorstände von CSU-Landesgruppe und -Landtagsfraktion.<sup>390</sup> Einen Tag später bat Kiesinger im Kreßbronner Kreis „die Herren von der SPD“, auf die ihr angehörenden Ministerpräsidenten und Finanzminister im Sinne der Kabinettsmeinung einzuwirken. In der Besprechung zuvor hatte der Koalitionsausschuss bereits einen Terminplan festgelegt.<sup>391</sup>

Bevor es am 8. Februar 1968 zur dritten Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit Ministerpräsidenten und Bundeskanzler kam, sprachen sich die Gruppen untereinander ab. Strauß hatte den Ländern aufgrund der bisherigen Ergebnisse der Arbeitskommission ein überarbeitetes Reformprogramm vorgelegt. Dieses beschränkte sich auf drei Gemeinschaftsaufgaben. Ansonsten hielt die Bundesregierung am großen Steuerverbund fest.<sup>392</sup> Heinz Kühn hatte als neuer Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz in einer Besprechung mit Kanzler Kiesinger das Treffen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorbereitet.<sup>393</sup> Am 1. Februar 1968 kamen in München die Ministerpräsidenten der Union zu einem Koordinierungsgespräch über die Finanzkompetenzen zusammen. Die dort vertretenen Auffassungen wichen in wichtigen Punkten von den Vorschlägen der Bundesregierung ab.<sup>394</sup>

Drei Tage vor der Sitzung zwischen Vertretern von Bund und Ländern trafen sich die CDU/CSU-Ministerpräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden der Landtage und Bürgerschaften unter Vorsitz des Bundeskanzlers.<sup>395</sup> Die Aussprache

<sup>387</sup> Für diese Konferenz am 25.1.1968 vgl. Vermerk für Barzel/Strauß/Pohle/Schmidt (Wuppertal)/Rösing vom 26.1.1968, BArch, NL Guttenberg, N 1397/190.

<sup>388</sup> SPD-Koordinierungssitzung am 3.3.1967 u. SPD-Parteiratssitzung am 17./18.3.1967, Protokolle, AdsD, SPD-PV.

<sup>389</sup> CSU-Landesvorstandssitzung am 24.5.1967, Protokoll, S.7f. u. 18, ACSP, CSU-LV.

<sup>390</sup> CDU-Bundesvorstandssitzung am 29.1.1968, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 820, 820–844. Altmeier war verhindert, aber Goppel kam.

<sup>391</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 30.1. u. 11.1.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>392</sup> Heinsen, Kampf um die Große Finanzreform, S. 203f.

<sup>393</sup> Vermerk von Carstens für Kiesinger vom 26.1.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009; Kühn, Aufbau und Bewährung, S. 274. Kühn verlegte dieses Treffen fälschlicherweise auf den 28.2.1968.

<sup>394</sup> Stoltenberg an Kiesinger, 2.2.1968, BArch, BKA, B 136/3256.

<sup>395</sup> Besprechung der Ministerpräsidenten und der Fraktionsvorsitzenden am 5.2.1968, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243; Teilnehmer waren Altmaier, Filbinger, Röder (Ministerpräsidenten), Heubl, Langeheine (Stellvertreter des Ministerpräsidenten), Amrehn, Huber, Kohl, Lenz (NRW) (Fraktionsvorsitzende in den Landtagen), Barzel, Hettlage, Kiesinger, Leicht und Stücklen; vgl. auch: Vermerk vom 1.2.1968, BArch, BMF, B 126/50204.

brachte die Entscheidung, Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz zu verankern. Die entstehenden Kosten sollten je zur Hälfte der Bund und das betreffende Land übernehmen. Über die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den großen Steuerverbund waren die Teilnehmer zum wiederholten Male verschiedener Meinung. Die Ministerpräsidenten waren dagegen, die Vorsitzenden der Landtagsfraktionen dafür.<sup>396</sup> Stücklen bewertete diese Begegnung trotzdem als „sehr positiv“.<sup>397</sup> Die Vorbesprechung mit den SPD-Regierungschefs der Länder ergab eine Einigung über einen Katalog aus drei Gemeinschaftsaufgaben und über deren Mitfinanzierung. Die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund lehnten die SPD-regierten Länder in der Besprechung beim Bundeskanzler ab.<sup>398</sup>

Nach den Beratungen der Parteien versammelten sich noch die Ministerpräsidenten. Vor der Besprechung mit dem Bundeskanzler einigten sie sich am Vormittag des 8. Februar 1968 auf drei Gemeinschaftsaufgaben. Dagegen wollten sie die neue Mitfinanzierungskompetenz des Bundes und den großen Steuerverbund weiter ablehnen.<sup>399</sup> In der Sitzung mit dem Kanzler drängte dieser, „einmal zu versuchen, möglichst einen gemeinsamen Kurs zu steuern“.<sup>400</sup> Dies wurde erleichtert durch die vorhergehenden Gespräche im Arbeitsausschuss, die „in einer guten Atmosphäre“ beendet worden waren,<sup>401</sup> so dass sich die Arbeitsgruppe mit den Ergebnissen befassen konnte.<sup>402</sup> Obwohl die Besprechung sehr stark unter dem Zwang der Einigung stand, wurde erbittert gerungen.<sup>403</sup> Schließlich verständigten sich die Anwesenden auf die Grundzüge der Reform.<sup>404</sup> Allerdings fielen die Absprachen, die sie als im föderalistischen System „gerade noch hinnehmbar“ bezeichneten, den Ministerpräsidenten nicht leicht.<sup>405</sup> Das Übereinkommen brachte die Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben sowie die Aufteilung der Kosten. Eine Einigung über den Steuerverbund wurde dagegen nicht erzielt.<sup>406</sup>

Durch die Verabschiedung des Kabinettsentwurfs des Finanzreformgesetzes zur Änderung des Grundgesetzes am 13. März 1968<sup>407</sup> und die Zustellung an den Bundesrat wurde das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Dieser Regierungsentwurf war das Ergebnis monatelanger koalitionsinterner Erörterungen und der Bund-

<sup>396</sup> Hettlage an Altmeier/Filbinger/Röder, 6. 2. 1968, ebd.; Vermerk Schülers für Möller vom 7. 2. 1968, AdsD, Dep. Schüler/17.

<sup>397</sup> Stücklen in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 6. 2. 1968, Protokoll, S. 8, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1015/2.

<sup>398</sup> Zur Sitzung am 7. 2. 1968 vgl. SPD-Vorbesprechung mit den Ministerpräsidenten vom 7. 2. 1968, AdsD, SPD-PV; Tageskalender Brandts von 1968, AdsD, WBA, A1/30.

<sup>399</sup> Heinsen, Kampf um die Große Finanzreform, S. 204.

<sup>400</sup> Kiesinger in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 29. 1. 1968, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 821.

<sup>401</sup> Strauß an Ministerpräsidenten, 27. 1. 1968, BArch, BKA, B 136/3256.

<sup>402</sup> BMBR an Kiesinger, 15. 1. 1968, BArch, BMBR, B 144/1343.

<sup>403</sup> Heinsen, Kampf um die Große Finanzreform, S. 205.

<sup>404</sup> Schüler, Stand der Finanzreform, S. 251.

<sup>405</sup> Goppel an Strauß, 19. 8. 1968, BArch, BMF, B 126/24559.

<sup>406</sup> Ergebnis der Beratung der 3. Sitzung der B/L-AG am 8. 2. 1968, Protokoll, BArch, BKA, B 136/3255; Besprechung der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 8. 2. 1968, BayHStA, StK/11999.

<sup>407</sup> Vermerk zur 117. Kabinettsitzung am 13. 3. 1968, TOP 5, BArch, BMF, B 126/51811; Drs. BT, V/2861.

Länder-Verhandlungen. Er zeichnete sich durch „politisch realisierbare“ Lösungen und erhebliche Konzessionen gegenüber den Länderwünschen aus.<sup>408</sup>

Der Nürnberger Parteitag der Sozialdemokraten vom 17. bis 21. März 1968 brachte keine großen Überraschungen. Die Delegierten forderten prinzipiell Gemeinschaftsaufgaben, legten sich aber ansonsten nicht weiter fest. Außerdem sprach sich die SPD in Nürnberg für die Erweiterung des Steuerverbundes um die Umsatzsteuer aus.<sup>409</sup> Bereits einen Tag nach dem Parteitag stellten die Ministerpräsidenten in ihrer Arbeitstagung „mit ernster Sorge“ fest, dass die zuständigen Ausschüsse des Bundestages die Regierungsvorlage in wesentlichen Punkten tiefgreifend verändern würden. Sie warnten davor, Beschlüsse zu fassen, die die Übereinstimmung beider gesetzgebender Institutionen gefährden könnten.<sup>410</sup> In der Besprechung entstand der Eindruck, dass nicht mehr alle Ministerpräsidenten gegen den großen Steuerverbund waren.<sup>411</sup>

Am 5. April 1968 gab Kühn als Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz eine Erklärung für den Bundesrat ab.<sup>412</sup> Diese gleichgerichtete Zielsetzung der beiden „Ländergremien“ äußerte sich ebenfalls im Abstimmungsverhalten. Der Bundesrat folgte seinen Ausschussempfehlungen<sup>413</sup> und verwarf das Konzept der Bundesregierung für den großen Steuerverbund. Ansonsten stimmten die Länder dem Regierungsentwurf zu.<sup>414</sup> Die Bundesratssitzung zeigte einmal mehr, dass der Trennungsstrich hauptsächlich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Ländern verlief.<sup>415</sup>

Mitte April fand bei Lauritz Lauritzen eine SPD-Besprechung über die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Beschlüssen des Bundesrates statt.<sup>416</sup> Danach wurde im Kabinett ein Bericht über den Stand der Finanzreform verlesen.<sup>417</sup> In der vierten und letzten Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Ende des Monats bestand Einvernehmen, die vorhandenen Meinungsverschiedenheiten im Gesetzgebungsverfahren weiter zu diskutieren.<sup>418</sup> Schon seit der 3. Sitzung der „Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder für die Finanzreform“ entstand der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 30. April 1968.<sup>419</sup> In ihm lehnte das Kabinett alle wesentlichen Änderungsvorschläge des Bundesrates ab.

Der Kreßbronner Kreis beschäftigte sich einen Tag vor der Debatte im Bundestag mit einem SPD-Antrag, für die Finanzreform einen Sonderausschuss einzu-

<sup>408</sup> Renzsch, Finanzverfassung, S. 232.

<sup>409</sup> Kundgebungen und Entschließungen des SPD-Parteitages in Nürnberg, S. 12–16.

<sup>410</sup> Besprechung der Ministerpräsidenten am 22. 3. 1968, BayHStA, StK/12001.

<sup>411</sup> Goppel an die Ministerpräsidenten vom 27. 3. 1968, BAArch, BMF, B 126/50205.

<sup>412</sup> StenB BR, 322. Sitzung am 5. 4. 1968, S. 51A–53C, bes. 51A.

<sup>413</sup> Finanzausschuss des Bundesrates am 28. 3. 1968, Protokoll der 306. Sitzung, TOP 2, BR-Bib.

<sup>414</sup> StenB BR, 322. Sitzung am 5. 4. 1968, S. 67D–70D.

<sup>415</sup> Hettlage an Carstens, 5. 4. 1968, BAArch, BKA, B 136/3257.

<sup>416</sup> Vermerk Schülers für Möller vom 18. 4. 1968, AdsD, Dep. Schüler/36.

<sup>417</sup> Vermerk zur 121. Kabinettsitzung am 24. 4. 1968, TOP 6, BAArch, BMF, B 126/51812; Vermerk des Ref. II/5 für Carstens vom 16. 4. 1968, BAArch, BKA, B 136/3257, sowie weitere Vermerke ebd.

<sup>418</sup> Ergebnisvermerk für die 4. Sitzung der B/L-AG am 29. 4. 1968 vom 30. 4. 1968, BAArch, BKA, B 136/3257; StK an Kiesinger, 22. 4. 1968, StA FHH, Senatskanzlei II/5985.

<sup>419</sup> Drs. BT, V/2861.

richten. Im Ältestenrat des Bundestages konnte darüber keine Einigung erzielt werden.<sup>420</sup> Weil der SPD der Vorsitz in diesem Ausschuss zugefallen wäre,<sup>421</sup> hatte die CDU/CSU die Sorge, dass die Sozialdemokraten den Erfolg eines dort gefunden Kompromisses für sich verbuchen würden.<sup>422</sup> Möller erklärte, es gehe der SPD nicht um Personal-, sondern um Sachfragen. Seine Partei könne sich deshalb vorstellen, auf den Vorsitz zu verzichten. Beispielsweise würde sie einen Vorsitzenden Otto Schmidt (Wuppertal) von der CDU sehr begrüßen.<sup>423</sup> Sogar Kiesinger bat sehr dringend darum, die CDU/CSU möge darauf eingehen.<sup>424</sup> Dennoch scheiterte der Antrag der SPD-Fraktion auf Einsetzung eines Sonderausschusses zur Finanzreform. In einer namentlichen Abstimmung sprach sich das Plenum des Deutschen Bundestages mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP dagegen aus.<sup>425</sup> Das Angebot der SPD, einem Christdemokraten mit dem Ausschussvorsitz zu betrauen, spielte in der Debatte für die Unionsfraktion ebenso wenig eine Rolle wie der Appell Kiesingers, der SPD entgegenzukommen.<sup>426</sup> Somit wurde die Vorlage nach der Ersten Lesung<sup>427</sup> in die beiden zuständigen Ausschüsse für Finanzen und Recht überwiesen<sup>428</sup>.

Nach der Sitzung Ende Mai 1968 im Kreßbronner Kreis blieben dessen Mitglieder und je drei Finanzexperten der beiden Regierungsfractionen zusammen.

<sup>420</sup> Frehsee hatte im Ältestenrat den Wunsch seiner Fraktion nach Überweisung des Finanzreformgesetzentwurfes an einen Sonderausschuss angekündigt. Rasner erklärte dagegen, seine Fraktion „vermöge diesem Wunsch nicht zuzustimmen und werde die Überweisung an den Rechtsausschuß, den Finanzausschuß, den Ausschuß für Kommunalpolitik und den Haushaltsausschuß vorschlagen“. Der Parlamentspräsident stellte fest, dass damit die Frage der Überweisung beim Plenum liege, vgl. Ältestenratssitzung am 6. 5. 1968, PA-DBT 3006, 5. WP/Prot. 73.

<sup>421</sup> Möller hatte bereits Ende 1967 den Anspruch auf den Vorsitz in einem solchen Ausschuss geäußert, vgl. Möller an Schmidt, 7. 12. 1967, BArch, NL Möller, N 1369/495; Wienand griff diesen Vorschlag in der Zinn-Kommission am 11. 12. 1967 auf, vgl. Vermerk Wienands für Schmidt/Möller/Franke/Hirsch/Schellenberg/Frehsee/Schulte vom 13. 12. 1967, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/289. In der CDU/CSU-Fraktion lehnte Barzel bereits am 5. 3. 1968 einen Sonderausschuss ab, vgl. Protokoll, S. 4, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/1. Da es sich um den zweiten Sonderausschuss gehandelt hätte, wäre der Vorsitz der zweitstärksten Fraktion (der SPD) zugefallen, vgl. SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 16. 1. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/214.

<sup>422</sup> Vermerk des Ref. II/5 für Kiesinger vom 6. 5. 1968, BArch, BKA, B 136/3257.

<sup>423</sup> Dieses Angebot galt bei der SPD als „Notfall“, wie Möller in der Sitzung des SPD-AK V am 3. 5. 1968 mitteilte, Protokoll, AdsD, Dep. Schüler/35.

<sup>424</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 7. 5. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>425</sup> StenB BT, 5. WP, 171. Sitzung am 8. 5. 1968, S. 9131B-D, 9174A-B u. 9204A-9205D; Drs. BT, V/2881.

<sup>426</sup> Pohle in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 7. 5. 1968, Protokoll, S. 12, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1016/2; Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK III am 7. 5. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-412/1; auch die SPD wollte es auf eine Kampfabstimmung ankommen lassen, vgl. SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 6. 5. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/222.

<sup>427</sup> Zur Ersten Lesung vgl. die Reden Möllers und Pöhles in der Bundestagssitzung am 8. 5. 1968, StenB BT, 5. WP, 171. Sitzung, S. 9160A-9174B.

<sup>428</sup> Der Rechtsausschuss war für die Prüfung der Verfassungskonformität zuständig, während die eigentliche Arbeit der Finanzausschuss zu leisten hatte, vgl. Vermerk Guttenbergs für Ref. II/5 vom 28. 5. 1968, BArch, BKA, B 136/3257; Schmidt (Wuppertal) in der Finanzausschusssitzung des Bundestages am 17. 5. 1968, PA-DBT 3107, 5. WP/Prot. 101.

Diese Zusammenkunft zur prozeduralen Behandlung der Reform war von Barzel angeregt und vom CDU/CSU-Fraktionsvorstand unterstützt worden.<sup>429</sup> Kiesinger bat dabei um einen möglichst zügigen Abschluss der Finanzverfassungsreform bis Weihnachten 1968.<sup>430</sup> Als Ergebnis eines weiteren Koalitionsgesprächs wurde dieser Zeitplan akzeptiert.<sup>431</sup> Der Juni 1968 war von Bekenntnissen geprägt, dass Bundestag und Bundesrat die Reform bis Ende des Jahres verabschieden müssten. Allerdings schränkte Bundesminister Brandt gleich darauf diese Beteuerung wieder ein. In „Klammern“ sagte er vor dem Parteirat, dass, „wenn’s allzu schwierig“ werde, auch der Beginn des kommenden Jahres noch akzeptabel sei.<sup>432</sup> Für diesen realistischeren Zeitraum plante auch der Elferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Die Beratungen in den beteiligten Ausschüssen sollten so erfolgen, dass die Finanzverfassungsreform im Januar oder Februar des kommenden Jahres verabschiedet werden könne.<sup>433</sup>

Nach der parlamentarischen Sommerpause lehnte im September 1968 im Finanzausschuss des Bundesrates die Mehrheit die Neuregelung des Finanzausgleichs ab. Die Ländervertreter bekräftigten, am althergebrachten System festhalten zu wollen.<sup>434</sup> Der entsprechende Ausschuss des Bundestages beriet fünf Tage über die Regierungsmehrheit.<sup>435</sup> Die Beratungen verliefen zügiger und reibungsloser als erwartet.<sup>436</sup> Am Ende sprach sich der Ausschuss mit Mehrheit für die Enumeration bei den Gemeinschaftsaufgaben und den großen Steuerverbund aus.<sup>437</sup>

Während einer erneuten Tagung der Ministerpräsidenten Anfang Oktober 1968 wurde lediglich über den Stand der Arbeit an der Finanzreform berichtet.<sup>438</sup> Mitte des Monats sagte Barzel vor der Fraktion, dass in der letzten Sitzungswoche innerhalb der Koalition einige Schwierigkeiten aufgetreten seien, die das übliche Maß überstiegen hätten. Die Unionsfraktion hatte „offensichtlich zu früh in das Horn der Freude und des Lobes über die Verständigung“ gestoßen, wie Barzel befand.<sup>439</sup> Schmidt hatte nämlich Barzel die Abschrift eines Briefes von Möller an Hettlage zukommen lassen. Aus diesem Brief ergab sich die Forderung der SPD,

<sup>429</sup> Vermerk Guttenbergs für Ref. II/5 vom 28.5.1968, BAArch, BKA, B 136/3257; Barzel an Kiesinger, 13.5.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-002.

<sup>430</sup> Vermerk Guttenbergs für Kiesinger vom 28.5.1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-470/2.

<sup>431</sup> Zum Gespräch am 21.6.1968 vgl. Möller an „Genossen“, 21.6.1968, Vermerk vom 20.6.1968, u. Möller an Schmidt (Wuppertal), 18.6.1968, BAArch, NL Möller, N 1369/498.

<sup>432</sup> SPD-Parteiratssitzung am 21.6.1968, Protokoll, AdSD, SPD-PV. In einem Schreiben an Kiesinger vom 6.6.1968 hatte er noch darauf gedrängt, „die Finanzverfassung müsse von Bundestag und Bundesrat bis Ende des Jahres verabschiedet werden“. (Das Schreiben ist abgedruckt in: Brandt, Demokratie, S. 157f.)

<sup>433</sup> Rösing an Barzel, 6.9.1968, ACDP, NL Rösing, 01-113-015/1.

<sup>434</sup> Finanzausschuss des Bundesrates am 26.9.1968, Protokoll der 312. Sitzung, BR-Bib.

<sup>435</sup> Finanzausschusssitzungen des Bundestages vom 30.9.–4.10.1968, PA-DBT 3107, 5. WP/Prot. 108–112.

<sup>436</sup> Vermerk Rösings für Barzel vom 15.9.1967, ACDP, NL Rösing, 01-113-013/3.

<sup>437</sup> Finanzausschusssitzungen des Bundestages am 30.9. u. 2.10.1968, PA-DBT 3107, 5. WP/Prot. 108 u. 110.

<sup>438</sup> Ministerpräsidentenbesprechung, Arbeitstagung am 3.10.1968, Protokoll, außerhalb der TO, LHA RLP, StK, 860/4869.

<sup>439</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzungen am 15. u. 22.10.1968, Protokolle, S.1 u. 4, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/1.

dass zunächst – wie bei der Notstandsgesetzgebung – alle Einzelgesetze verabschiedet werden sollten.<sup>440</sup> Nach Einschätzung des Parlamentarischen Finanzstaatssekretärs Albert Leicht hätte dies zu Folge gehabt, dass die Finanzreform in dieser Legislaturperiode nicht mehr hätte erledigt werden können.<sup>441</sup> Das Verlangen der SPD-Bundestagsfraktion war auf Aktivitäten der sozialdemokratischen Ministerpräsidenten und Finanzminister der finanzstarken Länder zurückzuführen, die Druck auf die Abgeordneten aus diesen Ländern ausgeübt hatten.<sup>442</sup> Über die Forderung wurde am 22. Oktober im Kreßbronner Kreis debattiert, und es wurde tatsächlich eine „gewisse Aufweichung dieser ultimativen Forderung“ erreicht.<sup>443</sup>

Als sich im Bundestag abzeichnete, dass keine Übereinstimmung bei der Steuerverteilung zu erzielen war, geriet das Reformwerk an den Rand des Scheiterns. Um es zu retten, initiierten die Länder Bayern und Hamburg intensive Kompromissbemühungen hinter den Kulissen. So einigten sich am 25. Oktober 1968 Strauß und Hettlage mit den beiden Bevollmächtigten der Länder Franz Heubl und Ernst Heinsen darauf, den Koalitionsfraktionen und der Bundesratsmehrheit konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Der gefundene Kompromiss stieß allerdings am nächsten Tag bei den Bundestagsvertretern auf Ablehnung.<sup>444</sup>

Auf der Konferenz der Ministerpräsidenten vom 30./31. Oktober 1968 informierten die Berichterstatter aus Hamburg und Bayern über den Stand der Arbeit.<sup>445</sup> Als Resultat schrieb Bundesratspräsident Herbert Weichmann dem Bundeskanzler, er bitte um ein Gespräch auf höchster Ebene zwischen Vertretern der Bundestagsfraktionen, des Bundesrates und der Bundesregierung mit dem Ziel, ein für alle Seiten tragbares Ergebnis zu erreichen.<sup>446</sup> Strauß lehnte ein derartiges Gespräch ab, weil der Großen Koalition bereits zu Beginn der Vorwurf gemacht worden sei, dass sie die entscheidenden Fragen hinter verschlossenen Türen aushandle. Ein Kompromiss solle im verfassungsrechtlich vorgesehenen Vermittlungsausschuss gefunden werden.<sup>447</sup> Nach Einschätzung des Kanzleramtes wollten die finanzstarken Länder aber genau das vermeiden. Sie glaubten zu unterliegen, weil Niedersachsen nicht auf ihrer Seite war und der Bundestag sich für den großen Steuerverbund ausgesprochen hatte. Daher riet das Bundeskanzleramt, nicht auf den Wunsch des Bundesratspräsidenten einzugehen.<sup>448</sup>

<sup>440</sup> Möller an Hettlage, 16. 10. 1968, AdsD, HSA/5090. Bei den Einzelgesetzen handelte es sich um die Ausführungsgesetze zu den Verfassungsänderungen, vgl. z.B.: Drs. BR, 378/69 u. 457/69. Zu der Verabschiedung der Ausführungsgesetze vgl. Laufer, *Föderatives System*, S. 288.

<sup>441</sup> Leicht an Strauß, 21. 10. 1968, ACSP, NL Strauß, BMF/376. Diese Einschätzung wurde von Barzel geteilt, vgl. Barzel an Schmidt, 18. 10. 1968, BArch, NL Barzel, N 1371/257.

<sup>442</sup> Renzsch, Kubel, S. 192.

<sup>443</sup> Vgl. die Redebeiträge Schmidts (Wuppertal) und Barzels in der CDU/CSU-Fraktions-sitzung am 22. 10. 1968, Protokoll, S. 4 u. 38f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/1; vgl. auch: Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 22. 10. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>444</sup> Heinsen, *Kampf um die Große Finanzreform*, S. 208–210.

<sup>445</sup> Ministerpräsidentenkonferenz am 30./31. 10. 1968, Protokoll, BayHStA, StK/12006.

<sup>446</sup> Weichmann an Kiesinger, 4. 11. 1968, BArch, BKA, B 136/3257.

<sup>447</sup> Strauß an Kiesinger, 6. 11. 1968, BArch, BMF, B 126/24559.

<sup>448</sup> Vermerk des Ref. III/5 für Carstens vom 5. 11. 1968, BArch, BKA, B 136/3257.

Während Weichmann einer Anrufung des Vermittlungsausschusses ausweichen wollte,<sup>449</sup> rechneten Bundestagsvertreter fest damit. Sogar die mehrfache Anrufung des schlichtenden Ausschusses wurde in Erwägung gezogen. Immerhin sei dies bei der Finanzverfassungsreform von 1955 auch dreimal geschehen.<sup>450</sup> Wenn der Vermittlungsausschuss zusammentreten müsse, dann sei dies nichts Anrüchiges, meinte Barzel vor der CDU/CSU-Fraktion.<sup>451</sup> Ihr Vorstand teilte die Meinung von Strauß, dass über die Kontroversen im Gesetzgebungsverfahren entschieden werden müsse.<sup>452</sup> Der SPD-Fraktionsvorstand hatte dagegen dem von Weichmann gewünschten Gespräch auf Spitzenebene bereits zugestimmt.<sup>453</sup> Im Kreßbronner Kreis stimmten die Anwesenden überein, dass zunächst die Sitzung des Finanzausschusses des Bundestages abgewartet werden sollte, der die Ministerpräsidenten anhören würde. Für den Fall, dass sich dabei keine neuen Gesichtspunkte ergäben, erklärten die beiden Fraktionsvorsitzenden ihre Bereitschaft zu einem Gespräch, an dem Weichmann, Heinsen, Heubl und Strauß teilnehmen würden.<sup>454</sup> Als noch darüber gestritten wurde, ob von Bundesseite aus der Bitte Weichmanns nachgekommen werden sollte, wurden die Beratungen in den Ausschüssen des Parlaments abgeschlossen.<sup>455</sup>

In den Sitzungen des Finanzausschusses erzielte Alfred Kubel als Vertreter Niedersachsens und der steuerschwachen Länder eine bemerkenswerte Zustimmung zu seiner Reformkonzeption.<sup>456</sup> Weil der Finanzausschuss die Anhörung der Ministerpräsidenten für den 15. November geplant hatte, jedoch bereits tags zuvor die Beratungen abschloss, konnten die Länderchefs ihm ihre Meinungen nicht direkt mitteilen. Deshalb sollte es, wie im Koalitionsausschuss vereinbart, zu einer Besprechung mit den drei Fraktionen kommen, gegen die sich Kiesinger und das Kabinett immer noch wehrten. Barzel und Schmidt hatten sich mit Heubl und Heinsen bereits auf ein solches Gespräch geeinigt, und Weichmann lud dazu für den 26. November 1968 ein.<sup>457</sup> Zunächst stellten die reichen Länder in der Bundesratsdebatte zum Länderfinanzausgleichsgesetz einen Initiativantrag gegen eine ihnen zu weit gehende Neuordnung, den großen Steuerverbund, und setzten sich damit gegen den Widerstand der armen Länder durch.<sup>458</sup> Für die steuerschwachen Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein bedeu-

<sup>449</sup> Weichmann an Barzel, 15. 11. 1968, BayHStA, BFrBayB/657.

<sup>450</sup> Schmidt (Wuppertal) im Interview mit DUD vom 2. 4. 1969, ACDP, NL Schmidt (Wuppertal), 01-045-002/2. Das Gesetz wurde am 23. 12. 1955 verkündet, vgl. BGBl. I 1955, S. 817.

<sup>451</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 26. 11. 1968, Protokoll, S. 1, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

<sup>452</sup> Leicht an Strauß, 12. 11. 1968, ACSP, NL Strauß, BMF/376.

<sup>453</sup> SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 29. 10. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/232.

<sup>454</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 12. 11. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>455</sup> Finanzausschusssitzung des Bundestages am 14. 11. 1968, PA-DBT 3107, 5. WP/Prot. 116; Rechtsausschusssitzung des Bundestages am 5. 12. 1968, PA-DBT 3109, 5. WP/Prot. 102; Hettlage an Carstens, 20. 5. 1968, BArch, BKA, B 136/3257.

<sup>456</sup> Zur Reformkonzeption und den Aktivitäten von Kubel vgl. Renzsch, Kubel, S. 183-201.

<sup>457</sup> Vermerk des Ref. III/5 u. von Carstens für Kiesinger vom 8. u. 21. 11. 1968, sowie Weichmann an Kiesinger, 15. 11. 1968, BArch, BKA, B 136/3257.

<sup>458</sup> StenB BR, 330. Sitzung am 15. 11. 1968, S. 275D-281A; Drs. BR, 588/68.

tete die Abstimmung im Bundesrat dennoch einen Erfolg. Sie hatten gemeinsam abgestimmt und dadurch ihre Sperrminorität bei Grundgesetzänderungen demonstriert.<sup>459</sup> Noch am selben Tag kamen die Ministerpräsidenten überein, beim Gespräch mit den Fraktionen von Union und Sozialdemokratie eine gemeinsame Auffassung zu vertreten. Es wurde beschlossen, in Richtung kleiner Steuerverbund zu verhandeln. Wenn eine Einigung nicht erreicht werden könne, solle ein Kompromissvorschlag in Richtung großer Steuerverbund angeboten werden.<sup>460</sup>

Die SPD-Vertreter im Bund hatten sich gemeinsam auf die Sitzung der Beauftragten des Bundesrates und der Fraktionen zur Finanzreform vorbereitet.<sup>461</sup> Ziel des Gesprächs am 26. November 1968 war es, in den strittigen Fragen der Finanzreform einen Kompromiss zu finden, der eine Anrufung des Vermittlungsausschusses verhinderte und eine Verabschiedung des Reformwerkes noch vor Weihnachten in Bundestag und Bundesrat sichern würde.<sup>462</sup> Der Versuch scheiterte. Allerdings wurde für den 5. Dezember 1968 ein weiteres Gespräch angesetzt. Auch diese Besprechung beschränkte sich auf eine Anhörung ohne Ergebnis.<sup>463</sup> Die beiden Treffen konnten keine Auswirkungen auf die Beratungen im Rechtsausschuss mehr haben, weil diese als „nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge nicht mehr völlig umkehr[bar]“ galten. Außerdem äußerte unter anderem Horst Ehmke, die vielen Gespräche mit den Ländern hätten nur dazu geführt, dass die Finanzreform stückweise zurück geschraubt werde.<sup>464</sup>

Bei der Zusammenkunft im Kreißbronner Kreis zwischen den beiden Unterredungen von Bundestags- und Bundesratsvertretern erklärte Möller, es gebe viele Differenzpunkte mit den Ländern, einige davon seien nicht vorhersehbar gewesen. So wollten die Länder neuerdings den großen Steuerverbund nicht mehr akzeptieren. Vor der Anrufung des Vermittlungsausschusses solle mit den Ländern geredet werden.<sup>465</sup> Nachdem der erste Versuch der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion, den Terminplan zu ändern, hatte abgewendet werden können, äußerte sie sich wieder ablehnend gegenüber einer Zweiten und Dritten Lesung noch im Dezember 1968. Sie sehe keine Möglichkeit, bis dahin eine Einigung zu erzielen, deshalb bat sie, die Sache auf die zweite Januarhälfte zu verlegen.<sup>466</sup> Der wahre Grund sei Druck der Länder auf die SPD-Fraktion gewesen, meinten Teile der Presse.<sup>467</sup>

<sup>459</sup> Renzsch, Kubel, S. 192.

<sup>460</sup> Besprechung der Ministerpräsidenten am 15. 11. 1968, BayHStA, StK/12011.

<sup>461</sup> Zur Vorbesprechung am 22. 11. 1968 vgl. Vermerk Möllers für Castrup vom 21. 11. 1968, BAArch, NL Möller, N 1369/501.

<sup>462</sup> Weichmann an Schmidt, 15. 11. 1968, BAArch, NL Möller, N 1369/450; Teilnehmer waren Filbinger (Vorsitzender), Altmeier, Barzel, Bayerl, ein Gast aus Rheinland-Pfalz, Heinsen, Heubl, Kurlbaum-Beyer, Pohle, Reischl, Schmidt (Wuppertal), Wilhelmi, Zinn, drei FDP-Vertreter und Hettlage, vgl. Vermerk vom 26. 11. 1968, AdsD, Dep. Schüler/17.

<sup>463</sup> Vermerke des Ref. III/5 für Kiesinger vom 3. u. 6. 12. 1968, BAArch, BKA, B 136/3258.

<sup>464</sup> Vermerk Schülers für Möller vom 27. 11. 1968, AdsD, Dep. Schüler/17.

<sup>465</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 3. 12. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

<sup>466</sup> Dies teilte Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 3. 12. 1968 mit, Protokoll, S. 6f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2.

<sup>467</sup> Für viele: *Hamburger Abendblatt* vom 4. 12. 1968, S. 1.

Am 4. Dezember 1968 traf sich Heubl mit Barzel, um ihm die Ansichten der bayerischen Staatsregierung zu verdeutlichen.<sup>468</sup> Derselbe Tag brachte im Kabinett eine Beschäftigung mit dem Koalitionsstreit und eine Verabschiedung von drei Gemeinschaftsaufgaben.<sup>469</sup> Zwei Tage nach der Kabinettsitzung einigten sich die Koalitionsfraktionen darauf, den Zeitplan beizubehalten. Auf Wunsch der CDU sollte die Finanzverfassungsreform – wie geplant – in der nächsten Woche vom Bundestag verabschiedet werden.<sup>470</sup> Daraufhin baten die beiden Regierungsfractionen den Ältestenrat, es bei der bisherigen Tagesordnung der Plenarsitzungen zu belassen.<sup>471</sup> Diese positive Entscheidung hatte Barzel durch Schriftwechsel und Vier-Augen-Gespräche vorbereitet.<sup>472</sup> Mit dem Koalitionsgespräch vom 6. Dezember 1968 wurden alle Voraussetzungen für eine Verabschiedung der Finanzverfassungsreform erfüllt.<sup>473</sup> Vier Tage später stimmte die Unionsfraktion dem Kompromiss mit „einer sehr großen Majorität nach schwieriger Debatte“ zu. In der Diskussion bekundete Barzel: „Ich räume ein, eine komische Gesetzgebung, in der dieses Haus in Zweiter und Dritter Lesung seine Meinung bekundet, in völliger Erkenntnis, daß am Schluß das Ergebnis anders aussehen wird. Aber nur so erreichen wir den Vermittlungsausschuß.“<sup>474</sup>

Auch die sozialdemokratische Bundestagsfraktion<sup>475</sup> stimmte einen Tag vor der geplanten Zweiten und Dritten Lesung dem Ergebnis des Koalitionsgesprächs zu. Dadurch waren die Voraussetzungen geschaffen, dass die Finanzverfassungsreform am 11. Dezember 1968 vom Bundestag verabschiedet werden konnte.<sup>476</sup> Nun konnten die beiden Lesungen im Kreißbronner Kreis vorbereitet werden. Stücklen äußerte, dass die CSU-Landesgruppe eventuell Gruppenanträge stellen werde. Die CSU werde jedoch in der Dritten Lesung einstimmig zustimmen. Barzel erklärte, dass es bei der Zweiten und Dritten Lesung nur darum gehen könne, die Tür für ernsthafte Verhandlungen mit dem Bundesrat aufzumachen.<sup>477</sup>

<sup>468</sup> Heubl an Barzel, 6. 12. 1968, BayHStA, BFrBayB/658.

<sup>469</sup> Kurzprotokollauszug der 149. Kabinettsitzung am 4. 12. 1968, TOP 4, BAArch, BMF, B 126/51816; *Hamburger Abendblatt* vom 4. 12. 1968, S. 1.

<sup>470</sup> Koalitionsbesprechung am 6. 12. 1968, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243; das Präsidium der SPD hatte am 5. 12. 1968 diesem Vorgehen tags zuvor zugestimmt, vgl. AdsD, SPD-PV.

<sup>471</sup> Vermerk vom 6. 12. 1968, AdsD, Dep. Schüler/20.

<sup>472</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 10. 12. 1968, Protokoll, S. 3f., ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2; Barzel an Schmidt, 4. 12. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-470/2.

<sup>473</sup> So Pohle und Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 10. 12. 1968, Protokoll, S. 10-16 u. 43, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2. Am 9. 12. 1968 hatte der CDU/CSU-Fraktionsvorstand den Kompromiss gebilligt, vgl. Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK I am 10. 12. 1968, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-412/1.

<sup>474</sup> Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 10. 12. 1968, Protokoll, S. 32 u. 44, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2. Der SPD-AK VII rechnete ebenfalls fest mit der Einberufung des Vermittlungsausschusses, der dann den endgültigen Text der Finanzverfassung festlegen werde, vgl. Hirsch an Möller, 18. 10. 1968, AdsD, HSA/5090.

<sup>475</sup> Für diese Sitzung ist lediglich die Tagesordnung überliefert, auf der die Finanzreform vermerkt ist, vgl. SPD-Fraktionssitzung am 10. 12. 1968, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/112.

<sup>476</sup> Barzel an Schmidt u. Schmidt an Barzel, 10. 12. 1968, in: Möller, Finanzreform, S. 29f.

<sup>477</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsgespräch am 10. 12. 1968, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010.

Die vom Bundestag beschlossene Finanzverfassungsreform enthielt gegenüber der Regierungsvorlage wesentliche Änderungen, die für die Mehrheit im Bundesrat inakzeptabel waren und die Verabschiedung dort gefährdeten. Vertreter des Bundesrates versuchten darauf aufmerksam zu machen, dass die ganze Reform noch durch die zweite Kammer zum Scheitern gebracht werden könne.<sup>478</sup> Der Deutsche Bundestag verabschiedete trotz dieser Drohung mit 354 Ja- und 42 Neinstimmen, bei zwei Enthaltungen, das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes.<sup>479</sup> Es hatten somit alle Mitglieder der Koalitionsfraktionen für die Vorlage des Rechtsausschusses gestimmt.

Noch am Tag der Verabschiedung durch den Bundestag lehnten die reichen Länder den verabschiedeten Gesetzentwurf öffentlich ab.<sup>480</sup> Zinn wollte angeblich sogar den Vorsitz im Vermittlungsausschuss abgeben, weil er in dem Finanzreform-Projekt des Bundestages eine „tödliche Gefahr für den Föderalismus“ sah. Deshalb besuchten ihn Kühn und Brandt, um doch noch seine Zustimmung zu gewinnen.<sup>481</sup> Tags darauf kamen die Finanzminister und die bevollmächtigten Vertreter der finanzstarken Länder und Bayerns zu einer Besprechung zusammen. Sie verständigten sich erneut auf den kleinen Steuerverbund sowie notfalls auf eine Aufteilung des Aufkommens der Einkommen- und der Körperschaftsteuer je zur Hälfte. Der horizontale Finanzausgleich müsse dagegen bleiben.<sup>482</sup>

In einer auf diese Ereignisse folgenden Zusammenkunft des Landesvorstandes der CSU äußerte deren Vorsitzender Strauß, der Rechtsausschuss habe bedauerlicherweise noch manches in die Vorlage der Bundesregierung hineingeschrieben, was das Finanzministerium nicht angestrebt habe. Leider könne die Christlich-Soziale Union Bayerns sich in diesem Punkt nicht auf die Schwesterpartei verlassen. Es habe gegolten, weitergehende Wünsche der Ministerkollegen abzuwehren. An der Erklärung vom 11. Dezember 1968, die Goppel mit unterschrieben hatte, habe ihm nicht so sehr die Tatsache missfallen, dass „Sozialisten mit dem hier anwesenden Goppel“ unterschrieben hätten, als vielmehr, dass die anderen fünf Länder etwas hergeben müssten, weil sie reiche Länder seien. Die steuerstarken Länder seien einfach gegen die Finanzreform, weil sie bezahlen sollten.<sup>483</sup>

Eine Woche nach dieser Parteisitzung trafen sich der CSU-Vorsitzende und sein Präsidiumskollege und bayerischer Ministerpräsident zu einem informellen Gespräch. Die Differenzen innerhalb der Christlich-Sozialen Union sollten jetzt angesprochen und beseitigt werden.<sup>484</sup> Die strittigen Fragen Steuerverbund und

<sup>478</sup> So Heinsen in der Bundestagsdebatte am 11.12.1968, StenB BT, 5. WP, 204. Sitzung, S. 11076D.

<sup>479</sup> Ebd., S. 11075C.

<sup>480</sup> Presseerklärung von Filbinger/Goppel/Koschnick/Weichmann/Zinn/Kühn am 11.12.1968, BArch, BKA, B 136/3258.

<sup>481</sup> *Die Welt* vom 12.12.1968, S. 1.

<sup>482</sup> Vertraulicher Aktenvermerk für Goppel vom 13.12.1968, BayHStA, BFrBayB/652/II.

<sup>483</sup> CSU-Landesvorstandssitzung am 13.12.1968, Protokoll, S. 6, ACSP, CSU-LV.

<sup>484</sup> In einem Schreiben Goppels an Strauß, welches am 9.2.1967 in Bonn einging, hatte Goppel Strauß darauf hingewiesen, dass dieser als Vorsitzender der CSU nicht Vorschläge unterbreiten solle, die in Bayern auf stärksten Widerstand stoßen würden, vgl. Vermerk vom 13.3.1967, BArch, BMF, B 126/24556. Strauß hatte sich dies aber nicht zu Herzen genommen.

Beibehaltung des horizontalen Finanzausgleichs sollten in einem Vier-Augen-Gespräch geklärt werden.<sup>485</sup> Strauß habe nicht die Absicht gehabt, den notwendigen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss vorzugreifen.<sup>486</sup> Dem Parteivorsitzenden gelang es tatsächlich, die Meinung von Goppel weitgehend zu beeinflussen. Er setzte sich in den meisten Punkten durch.<sup>487</sup> Möller war der Überzeugung, aufgrund dieses Gespräches sei ein „wesentliches Hindernis“ für eine schnelle Einigung zwischen Bund und Ländern aus dem Weg geräumt worden.<sup>488</sup>

Die Vereinbarung wurde am 25. Januar 1969 von einer Kommission von Fachleuten der CSU-Landesgruppe im Bundestag und der CSU-Landtagsfraktion beziehungsweise der bayerischen Landesregierung in einem Elf-Punkte-Programm zusammengefasst. Die Gemeinschaftsaufgaben sollten nicht geändert werden. Beim großen Steuerverbund sollten die Einkommen- und Körperschaftsteuern Bund und Ländern je zur Hälfte zustehen, die Umsatzsteuer nach einem Beteiligungssatz. Der jeweilige Anteil der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sollte sich nach dem örtlichen Aufkommen bemessen, der Anteil an der Umsatzsteuer nach anderen, bereits konkretisierten Maßstäben.<sup>489</sup> Das Ergebnis wurde wenige Tage später vom Landesvorstand bestätigt.<sup>490</sup> In dieser Besprechung äußerte Stücklen, es sei von größtem Wert, dass die CSU in Bayern und in Bonn eine einheitliche Meinung verkünde. In einem Gespräch zwischen Barzel, Goppel, Strauß und ihm, Stücklen, solle deshalb versucht werden, für die gefassten Beschlüsse eine gemeinsame Unterstützung zu finden. Dann müsse die CSU in der Fraktion und danach in der Koalition ihren Kompromissvorschlag verteidigen.<sup>491</sup>

Barzel machte Strauß mit aller Dringlichkeit darauf aufmerksam, dass die Fraktion nicht bereit sei, jedweden Kompromiss zu akzeptieren. Der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion wollte einen Affront gegen die finanzschwachen Länder verhindern. Kompromissvorschläge sollten deshalb mit den Abgeordneten abgestimmt werden.<sup>492</sup> Damit bestätigte Barzel die Meinung seines Stellvertreters, dass die Abstimmung mit der Fraktion wichtig sei. Auch Möller wies auf die Unterschiede hin, die zwischen der Auffassung der SPD-Bundestagsfraktion und den Vorstellungen der sozialdemokratischen Ministerpräsidenten beständen. Der hessische Finanzminister Albert Osswald glaubte dagegen, dass sich eine Kompromisslösung erreichen lasse, weil die Ministerpräsidenten zunächst Maximalforderungen aufgestellt hätten.<sup>493</sup>

<sup>485</sup> Bericht Goppels über Gespräch mit Strauß vom 20. 1. 1969, BayHStA, BFrBayB/651.

<sup>486</sup> Strauß an Möller, 28. 1. 1969, AdsD, Dep. Schüler/11.

<sup>487</sup> Vermerk eines Referenten für Möller vom 27. 1. 1969, AdsD, Dep. Schüler/36. Das erste Gespräch zwischen den beiden in Garmisch-Partenkirchen sei dagegen „ergebnislos verlaufen“, vgl. Stücklens Ausführungen in der CSU-Landesvorstandssitzung am 27. 1. 1969, Protokoll, S. 73, ACSP, CSU-LV.

<sup>488</sup> Möller an Strauß, 29. 1. 1969, BArch, NL Möller, N 1369/502.

<sup>489</sup> Stücklen an Kiesinger, 28. 1. 1969, BArch, BKA, B 136/3258.

<sup>490</sup> CSU-Landesvorstandssitzung am 27. 1. 1969, Protokoll, ACSP, CSU-LV; Vereinbarung in der Landesvorstandsschaft am 29. 1. 1969, 30. 1. 1969, BayHStA, BFrBayB/652/I.

<sup>491</sup> Stücklen in der CSU-Landesvorstandssitzung am 27. 1. 1969, Protokoll, S. 83, ACSP, CSU-LV.

<sup>492</sup> Barzel an Strauß, 27. 1. 1969, BArch, NL Barzel, N 1371/274.

<sup>493</sup> SPD-Parteivorstandssitzung am 17. 1. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

Auf Antrag der bayerischen Staatsregierung hatte der Bundesrat am 19. Dezember 1968 die Einberufung eines Sonderausschusses zur Finanzreform beschlossen.<sup>494</sup> Die finanzstarken Länder unterstützten den Antrag. Der Sonderausschuss trat am 29. Januar 1969 unter außergewöhnlich günstigen Bedingungen zusammen. Die Regierungschefs waren außer denen von Berlin und des Saarlandes alle anwesend, den Bund vertraten Finanzminister Strauß und die beiden Staatssekretäre Hettlage und Schäfer. Die Besetzung zeigt die hochpolitische Bedeutung, die der Finanzreform zukam.<sup>495</sup> Unter dem Vorsitz von Bundesratspräsident Weichmann konnten so in lediglich zweieinhalb Stunden auf Spitzenebene die größten Schwierigkeiten diskutiert werden, um die Polarisierung zwischen reichen und armen Ländern abzubauen. Am Ende verlangte der Ausschuss 24 Änderungen am Bundestagsbeschluss. Die Mehrheit der Länderregierungen stellte im Bundesrat allerdings neue Forderungen auf.<sup>496</sup>

Vor dem Treffen nach § 31 der GOBReg zwischen Bundeskanzler und Ministerpräsidenten kamen die Länderregierungschefs der Union zunächst zu einer Vorbesprechung mit Kiesinger zusammen.<sup>497</sup> In dieser Sitzung soll Strauß die abweichenden Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg und Bayern massiv unter Druck gesetzt haben, sich der Meinung der Bundesregierung anzuschließen.<sup>498</sup> Bei den Sozialdemokraten trafen sich ebenfalls die Ministerpräsidenten mit Vertretern der Bundespartei.<sup>499</sup> Der Gedankenaustausch über die Finanzverfassungsreform zwischen Kanzler und Landesfürsten am 31. Januar 1969 führte dann zu einer Annäherung der Standpunkte.<sup>500</sup>

### *Phase 3: Kompromissfindung im Vermittlungsausschuss und Ergebnis*

Wie bereits beschrieben, folgte der Bundesrat der Empfehlung seines Sonderausschusses und rief den Vermittlungsausschuss an. Dessen sozialdemokratische Mitglieder verabredeten sich für den Tag vor der Sitzung zur Vorbesprechung. Falls es zu keiner Einigung käme, wurde als frühester nächster Termin der 26. Februar 1969 ins Auge gefasst. Heinsen plädierte dafür, Einkommen- und Körperschaftsteuern im Verhältnis 50 zu 50 nach dem regionalen Aufkommen und die Umsatz-

<sup>494</sup> StenB BR, 333. Sitzung am 19. 12. 1968, S. 319B–C.

<sup>495</sup> An Ausschusssitzungen waren sonst sehr selten Ministerpräsidenten beteiligt. Meistens arbeiteten wenige Minister mit vielen Ministerialbeamten zusammen.

<sup>496</sup> StenB BR, 334. Sitzung am 7. 2. 1969, S. 26C u. 36C; Drs. BR, 14/1/69.

<sup>497</sup> Kiesinger hatte dieses Treffen früher geplant, aber da „die Herren zu anderen Terminen keine Zeit“ hatten, ging es erst einen Tag vor der Besprechung mit allen Länderchefs, vgl. Kiesingers Redebeitrag in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 16. 1. 1969, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 1327; Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>498</sup> Rommel, Trotz allem heiter, S. 179f., beschrieb dies sehr anschaulich. Es wird kein Datum angegeben, es kann sich aber aus dem Kontext heraus nur um diese Besprechung gehandelt haben.

<sup>499</sup> Dies teilte Möller in der SPD-Präsidiumssitzung am 22. 1. 1969 mit, Protokoll, AdsD, SPD-PV. Als Teilnehmer waren neben den Ministerpräsidenten vorgesehen: Manger-König, Lauritzen, Reischl und Schäfer; vgl. PPP vom 24. 1. 1969.

<sup>500</sup> Länder-Spiegel vom Januar 1969, S. 1.

steuer nach der Einwohnerzahl zu verteilen. Kubel sprach sich dagegen aus. Die Sitzung wurde ohne Ergebnis abgebrochen, weil eine weitere Debatte laut Möller „keinen Sinn“ hatte.<sup>501</sup> Nach dieser Besprechung am 12. Februar 1969 wurde immer deutlicher, dass ohne die Autorität der Parteiführung die Finanzreform nicht zu retten war.<sup>502</sup> Deshalb wurde sie als erster Tagesordnungspunkt in der nächsten Parteivorstandssitzung behandelt. Möller berichtete über den Stand der Beratungen. Abweichende Meinungen hätten noch die Landesminister Hans Wertz, Alfred Kubel und Ernst Heinsen. Es wurde daraufhin die Abrede getroffen, dass verschiedene bedeutende Sozialdemokraten mit ihnen sprechen sollten.<sup>503</sup>

Die 12. Sitzung des Vermittlungsausschusses war für zwei Tage geplant, musste aber auf drei ausgeweitet werden.<sup>504</sup> Vor dem letzten Sitzungstag konnte Möller in der Besprechung des SPD-Fraktionsvorstandes berichten, dass sich ein tragbarer Kompromiss abzuzeichnen scheine.<sup>505</sup> Zinn berief die sozialdemokratischen Genossen dieses Mal nicht zu einer Vorbesprechung. Stattdessen bat er die Vertreter der reichen Länder und die Experten der SPD-Bundestagsfraktion zu einem Treffen.<sup>506</sup> Obwohl sich im Vermittlungsausschuss drei Gruppen gegenüberstanden, finanzstarke Länder, finanzschwache und die Bundesregierung,<sup>507</sup> konnte eine Vorlage für Bundestag und Bundesrat beschlossen werden. Die Forderung des Bundesrates, das Gesetzespaket in seine drei Bestandteile aufzuschnüren,<sup>508</sup> wurde erfüllt.<sup>509</sup> Beim großen Steuerverbund setzte sich der Vorschlag von Heinsen durch. Damit blieb als Hauptstreitpunkt die Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern (Art. 107 des GG).<sup>510</sup> Weil die Beschlüsse des Vermittlungsausschusses teilweise durch KampfAbstimmungen zustande gekommen waren, war zu erwarten, dass die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag beziehungsweise im Bundesrat nicht erreicht werden würde. Dadurch wurde eine erneute Anrufung des Ausschusses wahrscheinlich. Die eigentliche Streitfrage war nach wie vor der große Steuerverbund.<sup>511</sup>

<sup>501</sup> Vorbesprechung der sozialdemokratischen Mitglieder des Vermittlungsausschusses am 12.2.1969, AdsD, Dep. Schüler/17.

<sup>502</sup> Möller an Schmidt/Wehner, 14.2.1969, BArch, NL Möller, N 1369/502.

<sup>503</sup> SPD-Parteivorstandssitzung am 21.2.1969, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>504</sup> Kurzprotokolle der 12. Sitzung am 13., 24. u. 26.2.1969, in: Protokolle des Vermittlungsausschusses.

<sup>505</sup> SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 25.2.1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/243.

<sup>506</sup> Für das Treffen am 26.2.1969 vgl. Vermerk eines Referenten für Möller vom 25.2.1969, AdsD, Dep. Schüler/36; Teilnehmer waren Filbinger, Goppel, Heinsen, Koschnick, Möller, Wertz und Zinn.

<sup>507</sup> SPD-Fraktionssitzung am 25.2.1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/118.

<sup>508</sup> StenB BR, 334. Sitzung am 7.2.1969, S.2A. Die Frage der „Aufschnürung“ war anschließend im Ältestenrat „unbestritten“, vgl. Ältestenratssitzung am 19.3.1969, PA-DBT 3006, 5. WP/Prot. 104.

<sup>509</sup> Kurzprotokoll der 2. Fortsetzung der 12. Sitzung am 26.2.1969, S. 16, in: Protokolle des Vermittlungsausschusses.

<sup>510</sup> Vgl. Anlage zu ebd.; Drs. BT, V/3896.

<sup>511</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK III am 25.2.1969, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-004-020/2. Bei den Art. 106 und 107 des GG wurde z.B. mit 11:9:1 und mehrfach mit 13:8 abgestimmt, Kurzprotokoll der 1. Fortsetzung der 12. Sitzung am 24.2.1969, S. 32-39, in: Protokolle des Vermittlungsausschusses.

Möller stellte nach den Schlichtungsbemühungen fest, dass die Entscheidung des gemeinsamen Ausschusses beider Kammern des Parlaments ein guter Kompromiss sei. Die Beschlüsse des Bundestages seien zwar besser, die Vorlage des Vermittlungsausschusses sei jedoch als das zweitbeste zu bezeichnen. Das Ergebnis stimme mit den Beschlüssen des SPD-Parteitags zur Finanzreform überein. Schmidt wies darauf hin, dass allerdings noch nicht sicher sei, ob der Beschluss des „Ausschusses nach Art. 77 des GG“ realisiert werden könne, weil Barzel offenbar dagegen sei. Deshalb sei es fraglich, ob die CDU zustimmen werde.<sup>512</sup> Dieser Ansicht schloss sich Möller tags darauf in der Parteiratssitzung an. Die Schwierigkeiten lägen derzeit bei der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag und nicht im Bundesrat. Der SPD-Parteirat nahm die Konzeption des Vermittlungsausschusses „mit überwältigender Mehrheit“ an. Er empfahl der SPD-Bundestagsfraktion und den Länderregierungen mit sozialdemokratischer Beteiligung, dem Ergebnis zuzustimmen. Damit war „aber das Rennen noch nicht gelaufen“, weil die finanzschwachen Länder ihren Widerstand nicht aufgaben. Deshalb bat der SPD-Finanzexperte Möller den christdemokratischen Landesvater Baden-Württembergs, Filbinger, durch eine Fühlungnahme mit den anderen Ländern zu erreichen, dass eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag zustande käme.<sup>513</sup>

Trotz der SPD-Empfehlung verhärteten sich die Fronten.<sup>514</sup> Die finanzschwachen Länder wiesen in einer gemeinsamen Erklärung den Vorschlag des Vermittlungsausschusses zurück, den horizontalen Finanzausgleich beizubehalten und mit einer Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen zu verbinden.<sup>515</sup> Die CDU-regierten Länder Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein erklärten sich mit dem SPD-Ministerpräsidenten von Niedersachsen solidarisch. Da half es wenig, dass sich der ehemalige SPD-Finanzminister von Hessen und Vorsitzende der Gutachten-Kommission, Heinrich Troeger, für den Finanzreform-Kompromiss aussprach.<sup>516</sup>

Möller kämpfte noch einmal mit einem Schreiben an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion für die Verabschiedung des Kompromisses im Bundestag.<sup>517</sup> Zwei Tage vor der Bundestagsberatung kamen die Fraktionsvorsitzenden zu einer vorbereitenden Besprechung zusammen.<sup>518</sup> Vor der SPD-Fraktion erläuterte Alfred Kubel den Standpunkt seines Landes, das sich auf die Seite der finanzschwachen CDU-Länder geschlagen hatte. Eine erneute Anrufung des Vermittlungsausschusses werde nicht zu einem besseren Ergebnis führen, meinte Möller.<sup>519</sup>

Auch im CDU/CSU-Arbeitskreis für Finanzen wurde das Vermittlungsergebnis erörtert. Strittig war dort die Verteilung der Körperschaftsteuer nach dem ört-

<sup>512</sup> SPD-Präsidiumssitzung am 3. 3. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>513</sup> SPD-Parteiratssitzung am 4. 3. 1969, Protokoll, S. 1, ebd.; Zitate aus: Möller an Filbinger, 10. 3. 1969, BArch, NL Möller, N 1369/502.

<sup>514</sup> SPD-Präsidiumssitzung am 13. 3. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>515</sup> Gemeinsame Erklärung der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein zur Finanzreform vom 12. 3. 1969, BArch, BKA, B 136/3258.

<sup>516</sup> *Die Welt* vom 14. 3. 1969, S. 13.

<sup>517</sup> Möller an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion vom 17. 3. 1969, AdsD, HSA/5395.

<sup>518</sup> Koalitionsbesprechung am 18. 3. 1969, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243.

<sup>519</sup> SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 18. 3. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/244.

lichen Aufkommen. Die Mehrheit der Mitglieder war dafür, den Kompromiss anzunehmen, weil sonst der Gesetzentwurf kaum noch verabschiedet werde könne. Von einem erneuten Anrufen des Vermittlungsausschusses sei keine Lösung des Problems zu erwarten.<sup>520</sup> Die CSU-Landesgruppe hatte sich zu diesem Zeitpunkt für eine Zustimmung zum Kompromiss ausgesprochen.<sup>521</sup>

In der CDU/CSU-Fraktionssitzung am Tag der Abstimmung bekräftigte die CSU ihr Ja. Die Fraktion sprach sich „mit Mehrheit“ für die Annahme des Reformwerkes aus.<sup>522</sup> In der parallel tagenden SPD-Fraktion erklärte Möller, dass die CDU/CSU in dieser Frage günstigstenfalls 50 zu 50 stimmen werde und sollte damit fast recht behalten.<sup>523</sup> Dann stimmte der Deutsche Bundestag über das Ergebnis des „Ausschusses nach Art. 77 des GG“ zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes ab. Wie der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat festgelegt hatte, wurde das Gesetz in seine drei Bestandteile, Finanzverfassungsreform, Haushaltsreformgesetz und Kompetenzänderungen, aufgeteilt.<sup>524</sup> Der Bundestag folgte im Verfahren der Meinung seines amtierenden Präsidenten Walter Scheel, dass für jeden Änderungsvorschlag des Vermittlungsausschusses die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit erforderlich sei. Die Abstimmungen ergaben jeweils geschlossene Mehrheiten der Koalition, mit Ausnahme derjenigen zum Steuerverbund und Finanzausgleich.<sup>525</sup> Weil der Kompromiss des Vermittlungsausschusses, am kleinen Steuerverbund festzuhalten, nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag erhielt, kam automatisch die ursprünglich beschlossene Regierungsvorlage wieder zum Tragen. Ein Teil der CDU/CSU, wahrscheinlich – so *Der Spiegel* – ein Großteil der CSU, hatte dabei mit der Opposition gegen die eigenen Minister gestimmt.<sup>526</sup>

Nachdem der Bundestag nur den weniger bedeutsamen Vorschlägen des Vermittlungsausschusses zugestimmt hatte, während das Kernstück<sup>527</sup> der Finanzreform keine ausreichende Mehrheit erhalten hatte, wurde in einer Sondersitzung des Bundeskabinetts beschlossen, den Vermittlungsausschuss erneut anzurufen.<sup>528</sup>

<sup>520</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK III am 18.3.1969, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-004-020/2.

<sup>521</sup> CSU-Landesgruppensitzung am 17.3.1969, Protokoll, ACSP, CSU-LG, 5. WP.

<sup>522</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 20.3.1969, Protokoll, S.3-7, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1018/1.

<sup>523</sup> SPD-Fraktionssitzung am 20.3.1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/123.

<sup>524</sup> Die Aufteilung wurde einstimmig beschlossen vgl. StenB BT, 5. WP, 222. Sitzung am 20.3.1969, S.12061D; Drs. BT, V/3896.

<sup>525</sup> Zu der Serie von zehn Abstimmungen, teilweise namentlich, vgl. StenB BT, 5. WP, 222. Sitzung am 20.3.1969, S.12062C-12073A, bes.: S.12066B.

<sup>526</sup> *Der Spiegel* vom 28.4.1969, S.34. Dieses Verhalten der Union führte dazu, dass die SPD „das eindeutige Verschulden der Union am bisherigen Scheitern der Finanzreform“ feststellte, vgl. SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 25.3.1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/245. Die CSU stimmte allerdings nicht gegen Steuerverbund und Finanzausgleich, sondern gegen die im Entwurf inbegriffene Erweiterung der Zuständigkeit des Bundes.

<sup>527</sup> So Heinsen in der Sitzung des Bundesrates am 28.3.1969, StenB BR, 336. Sitzung, S.79A.

<sup>528</sup> Ref. III/5, 25.3.1969, BArch, BKA, B 136/3259. Es kam sehr selten vor, dass die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss anrief. Zwischen 1949 und 1969 wurde der Vermittlungsausschuss 267-mal angerufen, davon nur 16-mal von der Bundesregierung, vgl. Datenhandbuch, S.719.

Kiesinger hatte die Sitzung anberaumt, um einen letzten Versuch zu unternehmen, die Finanzreform zu retten.<sup>529</sup> Die Bundesregierung wollte erreichen, dass das Schlichtungsgremium die erste Fassung des Entwurfs wieder herstellte, jedoch ohne die Verteilung der Körperschaftsteuer auf die Länder nach dem örtlichen Aufkommen vorzusehen. Das soll „bekanntlich“ der einzige Punkt gewesen sein, der nach Äußerungen der Unionsfraktion eine Anzahl ihrer Mitglieder davon abgehalten habe, für den Vorschlag des Vermittlungsausschusses zu stimmen.<sup>530</sup> Am 28. März 1969 scheiterte, wie die Bundesregierung vorausgesehen hatte, das Finanzreformgesetz im Bundesrat. Die reichen Länder und Bayern stimmten dagegen, die armen dafür, während sich Berlin enthielt. Damit wurde die nötige Zweidrittelmehrheit deutlich verfehlt.<sup>531</sup>

Im Präsidium seiner Partei setzte sich Kiesinger dafür ein, dass der vom Vermittlungsausschuss für die Finanzverfassungsreform auszuhandelnde Kompromiss unbedingt angenommen werden müsse.<sup>532</sup> Einen Tag später traf sich der CDU-Parteivorsitzende mit den Unionsmitgliedern des Vermittlungsausschusses. Ziel der Besprechung war, dass die Körperschaftsteuer nicht nach örtlichem Aufkommen verteilt werden sollte.<sup>533</sup> Am gleichen Tag kamen auf Einladung Filbingers Vertreter der finanzstarken Länder mit solchen des Bundestages zusammen. Der baden-württembergische Ministerpräsident berichtete über das Gespräch beim Bundeskanzler. Der Vorschlag des Bundeskanzlers wurde von den finanzstarken Ländern abgelehnt. Diesem Standpunkt schlossen sich die SPD-Vertreter an.<sup>534</sup>

Kiesinger und Brandt bestellten jeweils die ihrer Seite angehörenden Mitglieder des Vermittlungsausschusses am Tag vor der wichtigen Ausschusssitzung zu sich.<sup>535</sup> Brandt bat die SPD-Mitglieder wegen der „entscheidenden Sitzung“ für

<sup>529</sup> Kiesinger an Schmidt (Wuppertal), 21.3.1969, u. Vermerk des Ref. III/5 für Kiesinger vom 25.3.1969, BArch, BKA, B 136/3259. Das SPD-Präsidium hatte sich ebenfalls („einmütig“) für eine Sondersitzung sowie eine erneute Anrufung des Vermittlungsausschusses ausgesprochen, vgl. Sitzung am 21.3.1969, Protokoll, AdSD, SPD-PV. Die Anrufung konnte nur unter der aufschiebenden Bedingung geschehen, dass der Bundesrat den Beschlüssen des Bundestages nicht zustimmte, vgl. Weichmanns Ausführungen in der Sitzung des Bundesrates am 28.3.1969, StenB BR, 336. Sitzung, S.81C. Bei einem informellen Treffen am 21.3.1969 in Hamburg, bei dem der Kanzler die Ministerpräsidenten traf, wollte Kiesinger wegen der Finanzreform mit den Länderchefs den Themenbereich besprechen, vgl. Informationsgespräch Kiesingers mit Hörfunk-Journalisten am 20.3.1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/2.

<sup>530</sup> Möller an Kubel, 8.4.1969, AdSD, HWA/2508.

<sup>531</sup> StenB BR, 336. Sitzung am 28.3.1969, S.80D-81A.

<sup>532</sup> CDU-Präsidiumssitzung am 16.4.1969, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1402.

<sup>533</sup> Vermerk über die Besprechung beim Bundeskanzler am 17.4.1969, BArch, BKA, B 136/3259; Teilnehmer waren Altmeier, Carstens, Filbinger, Guttenberg, Hettlage, Kiesinger, Lenz (Bergstraße), Neusel, Strauß, zwei Staatsminister, Toussaint und ein Länder-Staatssekretär.

<sup>534</sup> Bericht vom 18.4.1969, BayHStA, BFrBayB/651; Ergebnis der Besprechung bei Ministerpräsident Filbinger vom 17.4.1969, ACDP, NL Rösing, 01-113-013/3; Teilnehmer waren Kurlbaum-Beyer, Lenz (Bergstraße), Reischl, Toussaint sowie Vertreter der finanzstarken Länder.

<sup>535</sup> Vermerke Guttenbergs für Kiesinger vom 17. u. 18.4.1969, BArch, BKA, B 136/3259. Die Sitzung mit Kiesinger wurde dann allerdings auf den 17.4.1969 vorverlegt, vgl. Vermerk des Ref. III/5 für Kiesinger vom 14.4.1969, BArch, BKA, B 136/3259.

den Abend auf den Bonner Venusberg, wo der Außenminister seinen Amtssitz hatte.<sup>536</sup> Die Unionsmitglieder trafen sich noch am Sitzungstag zu einer Vorbesprechung.<sup>537</sup> Am Tag der Unterredung Kiesingers mit den CDU/CSU-Ausschussmitgliedern wurde Filbinger in der Sitzung des CDU-Vorstandes gebeten, auf die armen Länder zuzugehen und einen Kompromiss möglich zu machen.<sup>538</sup>

Die Bundesregierung bat den Vermittlungsausschuss, seine Empfehlungen zu ändern.<sup>539</sup> Der Ausschuss befasste sich danach nur mit dem horizontalen und vertikalen Finanzausgleich. Die mit überwiegender Mehrheit gefassten Beschlüsse kamen zustande, weil sich gezeigt hatte, dass die finanzschwachen Länder im Bundesrat das bisherige Vermittlungsergebnis geschlossen ablehnten. Aufgrund des harten Widerstandes dieser Länder konnte das neue Ergebnis erzielt werden.<sup>540</sup> Die für das Gesetzeswerk entscheidende Sitzung begann mit mehr Konsensbereitschaft der Beteiligten als die erste. Am Ende kam der Ausschuss zu dem Ergebnis, dass die Einkommen- und Körperschaftsteuer je zur Hälfte an Bund und Länder gehen solle. Auch die Aufteilung des Länderanteils an der Einkommensteuer nach dem örtlichen Aufkommen war nicht mehr kontrovers. Es fehlte jedoch ein mehrheitsfähiges Kriterium zur Aufteilung der Körperschaftsteuer. Ein den finanzschwachen Ländern entgegenkommender Vorschlag von Strauß, ein obligatorisches Steuererlegungsgesetz einzuführen, nach dem Großunternehmer, Großbanken und ähnliche Unternehmen ihre an ihr jeweiliges Sitzland abzuführenden Beträge für die Lohn- und Körperschaftsteuer zugunsten anderer Bundesländer, in denen sie Betriebsstätten unterhielten, zerstückeln mussten, fand dann aber den Beifall aller.<sup>541</sup>

Es war vornehmlich der politische Zwang zur Einigung, der zum akzeptablen Ergebnis führte, nicht etwa politische Überzeugung oder sachlich überzeugende Entwürfe.<sup>542</sup> Die beiden Koalitionsfraktionen begrüßten in ihren Sitzungen den Beschluss des Vermittlungsausschusses und plädierten für die Annahme.<sup>543</sup> Daraufhin stand einer Verabschiedung nichts mehr im Wege. Der Bundestag stimmte am 23. April 1969 mit 404 gegen 40 Stimmen bei 2 Enthaltungen dem 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes zu.<sup>544</sup> Dem schloss sich die Länderkammer am

<sup>536</sup> Vermerk Widers für Möller vom 17.4.1969, AdsD, Dep. Schüler/36; Tageskalender Brandts von 1969, AdsD, WBA, A1/31; *Der Spiegel* vom 28.4.1969, S. 34.

<sup>537</sup> Rösing an Althammer/Blank/Lenz (Bergstraße)/Schmidt (Wuppertal)/Struve/Toussaint, 18.4.1968, ACDP, NL Rösing, 01-113-013/3; zur Sitzung vgl. Informationsgespräch Kiesingers mit deutschen Journalisten am 17.4.1969, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/2.

<sup>538</sup> Vgl. die Redebeiträge Schmückers und Filbingers in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 17.4.1969, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 1419.

<sup>539</sup> Kiesinger an Schmidt (Wuppertal), 21.3.1969, ACDP, NL Rösing, 01-113-013/3.

<sup>540</sup> Renzsch, Kubel, S. 197.

<sup>541</sup> Kurzprotokoll der 13. Sitzung am 21.4.1969, S. 31f., in: Protokolle des Vermittlungsausschusses.

<sup>542</sup> Renzsch, Finanzverfassung, S. 254.

<sup>543</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 22.4.1969, Protokoll, S. 21 u. 25, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1019/1; SPD-Fraktionssitzung am 22.4.1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/125.

<sup>544</sup> Es ist davon auszugehen, dass höchstens einige Mitglieder der Mehrheitsfraktionen gegen das Gesetz gestimmt haben. StenB BT, 5. WP, 227. Sitzung am 23.4.1969, S. 12545C; Drs. BT, V/4105.

9. Mai 1969 einstimmig an.<sup>545</sup> Fünf Tage später wurde die neue Finanzreform verkündet.<sup>546</sup>

Damit wurde „die tiefgreifendste und weitreichendste Reform“ des Grundgesetzes in den zwanzig Jahren seines Bestehens vollzogen.<sup>547</sup> Die Neuordnung war nach den Maßstäben der damaligen Zeit „zweifelloso eine der Glanzleistungen der Großen Koalition“, wenn ihr auch der große Wurf einer in allen Facetten durchdachten föderalstaatlichen Finanzverfassung nicht gelang.<sup>548</sup> Immerhin beseitigte das Gesetz aber die offensichtlichen Mängel der bestehenden Finanzverfassung.<sup>549</sup>

Zusammenfassend kann zu den einzelnen Entscheidungsträgern gesagt werden: Im Gegensatz zu Brandt, der sich nicht für die Finanzreform interessierte,<sup>550</sup> setzte sich Kiesinger unermüdlich für sie ein. Er hielt nicht nur große Reden über die Bedeutung des Gesetzgebungswerkes, sondern verhandelte unzählige Male mit den Ländern über das Projekt und konnte in diesen Spitzengesprächen zwischen Bund und Ländern die Ministerpräsidenten kompromissbereiter stimmen. Außerdem drängte er sowohl die Unionsvertreter auf Ländersseite als auch in der Bundestagsfraktion zu mehr Entgegenkommen. Als das Reformwerk nach der ersten Runde im Vermittlungsausschuss zu scheitern drohte, startete der Kanzler einen letzten Versuch mit der erneuten Anrufung des Ausschusses. Bei seinen Bemühungen wurde der Regierungschef von seinem Kanzleramt unterstützt. Es machte den Bundeskanzler darauf aufmerksam, dass die Große Koalition der Öffentlichkeit eine überzeugende Lösung bieten müsse und nicht hinter verschlossenen Türen einen für den Bund unbefriedigenden Kompromiss schließen sollte.<sup>551</sup>

Die Bundesregierung verabschiedete Entwürfe, setzte die Bund-Länder-Kommission ein und machte sich dafür stark, dass Parteikomitees diskutierten. Dabei behielt das Kabinett das Reformwerk die ganze Zeit über im Auge und machte sich für die Verabschiedung stark. Über das Bundesratsministerium und Finanzstaatssekretär Hettlage nahm es Einfluss auf die Beratungen.<sup>552</sup> Während der zuständige Kabinettsausschuss lediglich einen Zeitplan ausarbeitete und kaum

<sup>545</sup> StenB BR, 338. Sitzung am 9. 5. 1969, S. 115B–C.

<sup>546</sup> BGBl. I 1969, S. 359; für die Änderungen vgl. Jahresbericht der Bundesregierung 1969, S. 193–200. Mitte Juli stimmte der Bundesrat den Ausführungsgesetzen zur Finanzverfassungsreform zu, wodurch die Gesetzgebung noch während der Großen Koalition abgeschlossen werden konnte, vgl. StenB BR, 342. u. 343. Sitzung am 10. u. 11. 7. 1969.

<sup>547</sup> So Weichmann in der Sitzung des Bundesrates am 9. 5. 1969, StenB BR, 338. Sitzung, S. 115D.

<sup>548</sup> *Der Spiegel* vom 28. 4. 1969, S. 32–34, u. vom 30. 6. 1969, S. 28.

<sup>549</sup> Schönhoven, *Wendejahre*, S. 335. Es befriedigte aber auf Dauer niemanden, vgl. Reiff, *Erlebtes Baden-Württemberg*, S. 117. Zur ökonomischen Bewertung der Finanzverfassungsreform vgl. FAZ vom 28. 9. 2005, S. 14; FAS vom 31. 7. 2005, S. 30; *Die Welt* vom 4. 2. 2005, S. 12.

<sup>550</sup> Interview des Verfassers mit Schüler am 23. 2. 2006. Erst gegen Ende des Verfahrens schaltete sich Brandt ein und versuchte positiv auf seine Partei einzuwirken. Davor war sein Desinteresse bereits negativ aufgefallen, vgl. Möller an Jahn, 8. 4. 1969, AdsD, HWA/2508.

<sup>551</sup> Vermerk des Ref. III/5 für Kiesinger vom 5. 12. 1968, BArch, BKA, B 136/3258.

<sup>552</sup> Fröchling, Bundesrat, S. 231f.; Weber, Schmid, S. 707; Schmid an Carstens, 24. 1. 1968, AdsD, NL Schmid/1075; Interview des Verfassers mit Schüler am 23. 2. 2006.

Fragen von Belang diskutierte, war die Bundesregierung insgesamt im Verfahren wichtig. In seiner hervorgehobenen Position als Bundesfinanzminister und Parteivorsitzender der CSU wirkte Strauß integrierend. Er hatte „entscheidenden Anteil an dem Werk“.<sup>553</sup> Vor allem seinem starken persönlichen Engagement war es zu verdanken, dass die Bedenken einer Reihe von Ländern, vor allem auch der Staatsregierung in München, gegen eine weitere Stärkung des Bundes überwunden werden konnten.<sup>554</sup>

Obwohl das Thema in den Ländern zu hitzigen Debatten führte<sup>555</sup> und es um viel Geld ging, befassten sich die Regierungsfractionen in Bonn so gut wie nicht mit dem Reformwerk. Es gab keinerlei erregte Diskussionen in den Fraktionssitzungen.<sup>556</sup> Die Finanzreform war eine so schwierige Materie, dass über „die Feinheiten“ eigentlich nur Sachverständige Bescheid wissen konnten.<sup>557</sup> Deshalb beteiligten sich nur sehr wenige Abgeordnete an der Arbeit daran. Aus ihrem Kreis rekrutierten sich die Teilnehmer der lediglich fünf Koalitionsgespräche zum Thema. Hier traten erneut Barzel und Schmidt hervor. Sie organisierten die eher uninteressierten Fraktionen und sorgten für einen reibungslosen Ablauf und die Einhaltung des Zeitplans.<sup>558</sup> Das Parlament wirkte dann doch über diese wenigen Experten bestimmend mit.<sup>559</sup> So brachten die Beratungen im Rechts- und Finanzausschuss des Bundestages noch manche Änderungen, die in harten Auseinandersetzungen durchgesetzt werden mussten.<sup>560</sup> Dadurch entwickelte sich der Bundestag neben Bundesrat und Bundesregierung zu einem echten dritten Partner bei der Reform.<sup>561</sup>

Wichtiger als die kurzfristig einberufenen Gespräche auf Koalitionsebene waren die neun Sitzungen, in denen sich der Kreßbronner Kreis mit der Finanzverfassungsreform befasste. Er betrachtete das Thema nicht nur aus der Sicht des Bundestages, sondern auch zunehmend aus der Perspektive der Länder. Durch die prominente Besetzung – vor allem durch die Beteiligung Kiesingers – nahm der Koalitionsausschuss eine herausragende Position ein.<sup>562</sup>

Auch der Bundesrat nutzte seine Macht. Es war von Anfang an deutlich sichtbar, dass Beschlüsse ohne eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern „zu ei-

<sup>553</sup> Schäfer, Bundestag, S. 254; Interview des Verfassers mit Schmidt am 17. 11. 2005.

<sup>554</sup> Stoltenberg, Wendepunkte, S. 177.

<sup>555</sup> Vgl. die Presseauswertung bei Renzsch, Finanzverfassung, S. 220–260.

<sup>556</sup> So ebenfalls: Interview des Verfassers mit Schmidt am 17. 11. 2005; Interview des Verfassers mit Schüler am 23. 2. 2006; Nowka, Machtverhältnis, S. 102.

<sup>557</sup> So Weichmann in der SPD-Parteiratssitzung am 4. 3. 1969, Protokoll, S. 27, AdsD, SPD-PV.

<sup>558</sup> So urteilte auch Dichgans in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 10. 12. 1968, Protokoll, S. 39, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1017/2. Inhaltlich verließ sich Schmidt dabei auf seinen Experten und Freund Alex Möller, vgl. Interview des Verfassers mit Schmidt am 17. 11. 2005; Interview des Verfassers mit Schüler am 23. 2. 2006.

<sup>559</sup> So Schmidt auf dem Außerordentlichen Parteitag, Protokoll, S. 59.

<sup>560</sup> Schäfer, Bundestag, S. 254.

<sup>561</sup> Renzsch, Finanzverfassung, S. 239.

<sup>562</sup> Dies wird deutlich im Schreiben Barzels an Schmidt vom 18. 10. 1968, in dem der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende betonte, wie wichtig die Behandlung der Finanzreform betreffender Fragen im Kreis sei. Wenn es also wirklich wichtig wurde, diskutierte der Koalitionsausschuss darüber, vgl. BAArch, NL Barzel, N 1371/257.

ner heftigen und langwierigen Auseinandersetzung“ mit dem Bundesrat führen würden, deren „endlicher Erfolg höchst zweifelhaft“ war.<sup>563</sup> Als diese Abstimmung dann nur halbherzig – besonders von Seiten des Bundestages – vorgenommen wurde,<sup>564</sup> kam es zu einer solch schwierigen Konfrontation, bei der am Ende nur die wiederholte Anrufung des Vermittlungsausschusses helfen konnte. In diesem von Bundestag und Bundesrat paritätisch besetzten Gremium verstanden es die Abgesandten der Länder ebenfalls, ihre Positionen zu vertreten.

Der Druck der Parteien auf die Landesregierungen, einen Kompromiss zu akzeptieren, war groß.<sup>565</sup> Weil die Parteien die „einzige Klammer“ zwischen Bund- und Länderebene darstellten, oblag es ihnen – so die Meinung Kiesingers – den Weg der Einigung zu finden.<sup>566</sup> Allerdings traten hierbei die Parteigremien als solche weniger stark hervor. Prominente Parteivertreter, die auf Bundesebene tätig waren, versuchten auf die Mitglieder des Bundesrates einzuwirken.<sup>567</sup> Auch die Parteitagebeschlüsse der SPD wurden von den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten nicht als bindend angesehen.<sup>568</sup> Wenn Diskussionen in den Gremien meist nicht weit führten, so diente der Meinungsaustausch doch der Klärung der gegenseitigen Standpunkte.<sup>569</sup>

#### 4. Kambodscha-Kontroverse

„Bei Kambodscha da hat sich sicher mancher gefragt, ich mich übrigens auch, wieso eigentlich eine solche Angelegenheit diese Bedeutung erlangen kann.“<sup>570</sup> Was Brandt in der SPD-Parteiratssitzung im Juni 1969 selbst nicht zu erklären vermochte, soll hier eine Antwort finden.

<sup>563</sup> Vermerk Jahn für Brandt vom 13. 6. 1967, AdsD, NL Jahn/1214.

<sup>564</sup> In beiden federführenden Bundestagsausschüssen, Finanzen und Recht, wirkten die vier Bundesratsvertreter sehr aktiv mit (vgl. StenB BR, 323. Sitzung am 26. 4. 1968, S. 89D, u. Art. 43 Abs. 2 des GG), vgl. Heinsen, Kampf um die Große Finanzreform, S. 208; z. B. Finanzausschusssitzung des Bundestages am 14. 11. 1968, in der die Bundesratsvertreter einen Überblick über die Punkte gaben, bei „denen damit gerechnet werden müsse, daß sie für den Bundesrat essentiell seien“, PA-DBT 3107, 5. WP/Prot. 116. Auch in den Fraktionsarbeitskreisen versuchten die Ländervertreter Einfluss zu nehmen, vgl. u. a.: Sitzung des SPD-AK V am 3. 5. 1968, Protokoll, AdsD, Dep. Schüler/35.

<sup>565</sup> SPD-Parteivorstandssitzung am 22. 2. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-PV.

<sup>566</sup> Informationsgespräch Kiesingers mit Vertretern der Rundfunkanstalten am 5. 12. 1968, Protokoll, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-008/2.

<sup>567</sup> Vgl. beispielsweise Brandts Ausführungen in der Bundeskonferenz der SPD 1967, Protokoll, S. 23f.

<sup>568</sup> Vermerk Schäfers vom 14. 2. 1968, AdsD, NL Schmid/1389.

<sup>569</sup> So Strauß in der CDU-Bundesvorstandssitzung am 13. 2. 1967, in: Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“, S. 443.

<sup>570</sup> Brandt in der SPD-Parteiratssitzung am 27. 6. 1969, Protokoll, S. 66f., AdsD, SPD-PV. Brandt sprach von einer „regelrechten Regierungskrise“, die die Anerkennung der DDR durch Kambodscha ausgelöst habe, vgl. Brandt, Erinnerungen, S. 184; Brandt folgend: Taschler, Vor neuen Herausforderungen, S. 374f. Zu den Gründen des langen Entscheidungsprozesses und der Kritik durch Koalitionsabgeordnete vgl. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages am 3. 6. 1969, Prot. 91, in: Der Auswärtige Aussch. Sitzungprotokolle, S. 1310.

Die Bundesrepublik Deutschland hatte im November 1956 Kambodscha als Staat anerkannt. Es kam jedoch zunächst nicht zur Aufnahme von diplomatischen Beziehungen, weil das fernöstliche Land eine Politik der strikten Neutralität gegenüber geteilten Staaten verfolgte. Im Frühjahr 1962 gestattete die Regierung in Phnom Penh der DDR, ebenfalls ein Generalkonsulat zu errichten. Zwei Jahre später wurde das Generalkonsulat der Bundesrepublik in eine „Représentation“ umgewandelt, woraufhin auch der DDR erlaubt wurde, den diplomatischen Status aufzuwerten. Ab Juli 1967 besaß die DDR gleichfalls eine Vertretung. Im November desselben Jahres konnte die Bundesrepublik ihre Vertretung in eine Botschaft umwandeln, was den offiziellen Beginn diplomatischer Beziehungen bedeutete. Auch hier zog die DDR am 8. Mai 1969 nach.<sup>571</sup> Sie hatte die damaligen Grenzen Kambodschas schnell anerkannt und damit die Beziehungen verbessert. Die Bundesrepublik hatte noch gezögert und die Grenzen erst am 29. September 1967 garantiert.<sup>572</sup>

Der Statusunterschied zwischen den beiden diplomatischen Repräsentationen war stets „gefährdet“ gewesen. Der kambodschanische Staatschef Prinz Norodom Sihanouk war von der De-facto-Existenz zweier deutscher Staaten ausgegangen. Sihanouk neigte dazu, beiden Teilen Deutschlands gleichrangige Vertretungen anzubieten.<sup>573</sup> Doch das sprunghafte Verhalten des kambodschanischen Staatschefs war international bekannt.<sup>574</sup> Die geografische Nähe zum Kriegsschauplatz in Vietnam und die Infiltration durch von Nordvietnam unterstützte subversive Kräfte, die Roten Khmer, ließen aus seiner Sicht keine andere Politik zu.<sup>575</sup> Als ob dies für das kleine Land mit seinen sieben Millionen Einwohnern noch nicht genug war, musste Sihanouk noch zwischen den drei Großmächten USA, Sowjetunion und China lavieren. Nachdem es 1965 zum Bruch zwischen Kambodscha und den USA gekommen war und die Beziehungen zu China sich abgekühlt hatten, empfahl sich die Sowjetunion als Gegenspieler der chinesischen Expansion in Südostasien. Da die USA und China vorerst als Schutzmächte ausgeschieden waren, musste Phnom Penh der Sowjetunion entgegenkommen. Dies geschah durch die Anerkennung eines anderen Moskauer Schützlings, der DDR.<sup>576</sup>

<sup>571</sup> Vermerk Osterhelds für Kiesinger für die Kabinettsitzung am 30. 5. 1969 vom 28. 5. 1969, BArch, NL Barzel, N 1371/369. Zu den deutsch-kambodschanischen Beziehungen vgl. ebenfalls: Vermerk zur 89. Kabinettsitzung am 26. 7. 1967, TOP 2, BArch, BMF, B 126/51808.

<sup>572</sup> Kurzprotokollauszug der 95. Kabinettsitzung am 26. 9. 1967, TOP 3, BArch, BMF, B 126/51809.

<sup>573</sup> Botschaft in Phnom Penh an das Auswärtige Amt vom 10. 1. 1969, PAAA, B 37/468.

<sup>574</sup> Ahlers am 16. 5. 1969, ebd.; Marx, Der Seiltänzer von Pnom-Penh, in: *Christ und Welt* vom 12. 1. 1968, S. 8. Marx kannte die Probleme des Landes aus eigener Anschauung. Die Aufwertung der DDR-Vertretung kam insofern überraschend, als Sihanouk bei der Überreichung des Beglaubigungsschreibens an den bundesrepublikanischen Botschafter am 30. 4. 1969 noch andere Töne angeschlagen hatte, vgl. Verschlüsseltes Telegramm des Botschafters an das Auswärtige Amt vom 1. 5. 1969, PAAA, B 37/468.

<sup>575</sup> Zur Lage Kambodschas 1966 vgl. Kroegel, Einen Anfang finden!, S. 310f.; Gauers, Kambodscha zwischen Peking und Washington.

<sup>576</sup> SPD-Parteiratssitzung am 27. 6. 1969, Protokoll, S. 67, AdsD, SPD-PV; *Christ und Welt* vom 16. 5. 1969, S. 7; Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 343f.

Das Verhalten Kambodschas hätte in Bonn kein Aufsehen erregt,<sup>577</sup> wenn nicht offiziell die Hallstein-Doktrin gegolten hätte.<sup>578</sup> Die Bundesregierung reagierte trotzdem zuerst einmal gelassen auf die Ankündigung diplomatischer Beziehungen Kambodschas mit der DDR.<sup>579</sup> Die bereits skizzierte Lage des Landes wurde als mildernder Umstand angesehen. Deshalb wurde versucht, eine Interpretation der kambodschanischen Regierung zu erhalten, die es gerechtfertigt hätte, deren Schritt nicht als „unfreundlichen Akt“ im Sinne der Hallstein-Doktrin aufzufassen. Sihanouk war der Bundesregierung hierbei mit einer Presseerklärung entgegengekommen, in der er um Verständnis bat und zu verdeutlichen versuchte, dass es sich nicht um einen Schritt gegen die Bundesrepublik handele.<sup>580</sup>

Kanzler Kiesinger, der nach der (Wieder-)Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien (1967) und Jugoslawien (1968) nicht gerade dafür bekannt war, ein „Hallstein-Doktrinär“ zu sein,<sup>581</sup> gab der Angelegenheit ebenfalls zunächst keine besondere Dringlichkeitsstufe.<sup>582</sup> So überraschte die „unerwartete Milde“ der Reaktion allgemein.<sup>583</sup> Der Bruch mit Kambodscha war trotzdem einkalkuliert worden. Bereits am 9. Mai erhielt Botschafter Hans-Joachim Eick eine Weisung, zur sofortigen Berichterstattung nach Bonn zu kommen, wobei ihm mitgeteilt wurde, dass er voraussichtlich nicht mehr nach Phnom Penh zurückkehren werde.<sup>584</sup>

Als erstes Koalitionsgremium befasste sich der CDU/CSU-Arbeitskreis für auswärtige Fragen am 12. Mai 1969 mit der Situation. Der Arbeitskreis verständigte sich darauf, nicht sofort zu reagieren. Die Anerkennung der DDR durch Kambodscha sei zwar als „unfreundlicher Akt“ gegen das deutsche Volk anzusehen, aber ein Abbruch der Entwicklungshilfe würde das fernöstliche Land stärker als ein Stopp der diplomatischen Beziehungen treffen. Zunächst solle die Bundesregierung klären, was noch zu retten sei. Falls tatsächlich Botschafter zwischen Kambodscha und der DDR ausgetauscht würden, solle mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen reagiert werden.<sup>585</sup> Tags darauf betonte der außen-

<sup>577</sup> 1969 unterhielt die Bundesrepublik zu 105 von 126 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen diplomatische Beziehungen – so viele wie kein anderes Land. Die DDR wurde dagegen bis April 1969 lediglich von zwölf kommunistischen Staaten diplomatisch anerkannt. Im Mai 1969 kamen der Sudan, Irak und Kambodscha hinzu.

<sup>578</sup> Der Übergang in eine doktrinlose Zeit wäre wahrscheinlich ohne die Vorkommnisse des Prager Frühlings leichter gefallen, vgl. Zundel, *Das Ende der Doktrin?*, in: *Die Zeit* vom 10. 6. 1969, S. 7.

<sup>579</sup> *Der Spiegel* vom 12. 5. 1969, S. 24.

<sup>580</sup> Zundel, *Das Ende der Doktrin?*, in: *Die Zeit* vom 10. 6. 1969, S. 7. Angeblich soll Sihanouk bereits im März 1968 dem DDR-Außenminister eine Aufwertung der Vertretung versprochen haben, vgl. Drahtbericht Nr. 30 vom 8. 5. 1969, PAAA, B 37/467.

<sup>581</sup> Im Gespräch mit Bruno Kaiser sagte Kiesinger am 22. 1. 1982, der Bruch mit der Doktrin als Dogma sei mit Jugoslawien gekommen, Protokoll, S. 11, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009.

<sup>582</sup> Gray, *Germany's Cold War*, S. 210.

<sup>583</sup> Der bundesdeutsche UN-Botschafter an das Auswärtige Amt vom 23. 5. 1969, in: AAPD 1969, I, Dok. 171.

<sup>584</sup> Ref. I B 5 (Süd- und Ostasien), Betr.: Kambodscha über die Sitzung am 10. 5. 1969, PAAA, B 37/467.

<sup>585</sup> Kurzbericht der Sitzung des CDU/CSU-AK V am 12. 5. 1969, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-412/2.

politische Experte der Unionsfraktion, Ernst Majonica, die Hallstein-Doktrin habe nie den sofortigen Abbruch zur Folge gehabt. Vielmehr sei – wie jetzt vorgeschlagen – von Fall zu Fall entschieden worden.<sup>586</sup>

Sechs Tage nach der Nachricht aus Phnom Penh, Kambodscha werde die DDR als Staat anerkennen und Botschafter austauschen, beriet die Bundesregierung am 14. Mai 1969 in ihrer regelmäßigen Kabinettsitzung über eine Reaktion. Während Strauß einen „Abbruch für töricht“ hielt,<sup>587</sup> neigte Kiesinger zu einer harten Reaktion.<sup>588</sup> Brandt konnte sich dem Bundeskanzler nicht anschließen und wollte Zeit gewinnen.<sup>589</sup> Mit dem Widerstand seiner Kabinettskollegen konfrontiert, drängte Kiesinger darauf, die Entscheidung zu verschieben. Erst sollte der kambodschanische Botschafter gehört werden und der deutsche aus Phnom Penh zum Rapport erscheinen.<sup>590</sup> Das Kabinett beschloss daraufhin nach längerer Diskussion, den deutschen Botschafter abzuverufen, den in Paris residierenden kambodschanischen zu einem Gespräch nach Bonn zu bitten und sich weitere Maßnahmen vorzubehalten, unter Einschluss eines Abbruchs der Beziehungen.<sup>591</sup> Brandt soll (nach einer US-Darstellung) aus der Kabinettsitzung gestürzt sein und dabei gesagt haben, dass er nicht für die Konsequenzen eines Abbruchs der Beziehungen verantwortlich gemacht werden wolle.<sup>592</sup> Diehl erklärte nach der Sitzung vor der Presse, der Fall Kambodscha sei besonders gravierend, weil er einen schweren Verstoß gegen Treu und Glauben im internationalen Verkehr darstelle. Es gebe allerdings keine Automatik, sofort die Beziehungen abubrechen. Andererseits gäbe es auch keine Automatik, sie nicht abubrechen.<sup>593</sup>

Der Wunsch, den kambodschanischen Botschafter nach Bonn zu bitten, war bereits am 12. Mai vom Auswärtigen Amt nach Paris übermittelt worden. Der Diplomat, der sowohl in Frankreich als auch in der Bundesrepublik akkreditiert war, bedauerte allerdings, zum vorgesehenen Zeitpunkt am 14. Mai 1969 nicht

<sup>586</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung am 13. 5. 1969, Protokoll, S. 36, ACDP, CDU/CSU-BTF, 08-001-1019/1.

<sup>587</sup> *Der Spiegel* vom 12. 5. 1969, S. 24, u. vom 19. 5. 1969, S. 29. Strauß ließ seine Begründung hierfür über das Referat Öffentlichkeitsarbeit seines Ministeriums publizieren, vgl. Materialie für die 166. Kabinettsitzung am 14. 5. 1969, TOP 4, BArch, BMF, B 126/51818.

<sup>588</sup> Diehl habe Kiesinger diesbezüglich beeinflusst, vgl. Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 217. Zu den Gründen für Kiesingers Meinung vgl. Duckwitz an Brandt, 23. 5. 1969, in: AAPD 1969, I, Dok. 169; Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22. 1. 1982, Protokoll, S. 10, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009; Kiesinger 1973 für den NDR, *Zeugen der Zeit*, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-322; Booz, „Hallsteinzeit“, S. 129.

<sup>589</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 216f. Zu den Gründen für Brandts Meinung vgl. Gespräch Bruno Kaisers mit Kiesinger am 22. 1. 1982, Protokoll, S. 47, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-009; Gray, *Germany's Cold War*, S. 197 u. 210; Vermerk Bahrs für Brandt, [29. 5. 1969], in: AAPD 1969, I, Dok. 180.

<sup>590</sup> Gray, *Germany's Cold War*, S. 210; vgl. auch: Vermerk mit Betr.: Koalitionsspannungen anlässlich der Anerkennung der DDR durch Kambodscha, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-311.

<sup>591</sup> Vermerk Osterhelds für Kiesinger für die Kabinettsitzung am 30. 5. 1969 vom 28. 5. 1969, BArch, NL Barzel, N 1371/369; zu den weiteren Gründen des Aufschubs vgl. *Der Spiegel* vom 19. 5. 1969, S. 29.

<sup>592</sup> Gray, *Germany's Cold War*, S. 319 Anm. 78.

<sup>593</sup> Verteiler, Betr.: Ausführungen von Diehl auf der Pressekonferenz vom 14. 5. 1969, PAAA, B 37/467.

verfügbar zu sein, und bat um einen Termin ab dem 19. Mai.<sup>594</sup> Auf die Pressekonferenz der Bundesregierung vom 14. Mai reagierte Sihanouk „sehr heftig“ und annullierte den bereits vereinbarten Besuch seines Botschafters.<sup>595</sup> Der Grund, dass die mögliche Schlichtung nicht zustande kam, war ein Übersetzungsfehler. In Paris fand am 19. Mai zwischen dem deutschen Botschafter Sigismund von Braun und dem kambodschanischen ein Gespräch statt, um die Missverständnisse zu klären. Der kambodschanische Botschafter hatte den deutschen von sich aus aufgesucht. Er hatte – so Botschafter Braun – den Eindruck, dass das Verbot für ihn, nach Bonn zu reisen, von einer falschen Meldung veranlasst worden sei.<sup>596</sup>

Am selben Tag wie das Kabinett beschäftigte sich der Auswärtige Ausschuss des Bundestages mit dem Problem Kambodscha.<sup>597</sup> Egon Bahr und Gerhard Jahn berichteten über den Verlauf der Kabinettsitzung. Im Bundestagsausschuss wurden unterschiedliche Meinungen ausgetauscht, wobei auch die beiden Extreme – Abbruch der Beziehungen und „gar nichts Tun“ – vorkamen. Die Tendenz der Vorträge und der Diskussionsbeiträge von Seiten der SPD gingen eindeutig gegen einen Abbruch. Die Ausschussmitglieder plädierten für Verständnis angesichts der äußerst schwierigen Lage des Prinzen. Die beiden Unionsvertreter Richard Jaeger und Werner Marx sprachen sich aber für einen Abbruch aus. Eine Abstimmung fand nicht statt.<sup>598</sup>

Die Parteigremien berieten ebenfalls die eingetretene Situation und kamen nicht zu wesentlich neuen Ergebnissen. Das CDU-Präsidium war der Auffassung, dass eine noch genauere Prüfung der Situation in Kambodscha vorgenommen werden solle und dass Reaktionen der Bundesregierung im Augenblick „untunlich“ seien.<sup>599</sup> Die Sichtweise des SPD-Parteivorstands zu diesem Thema, der sich die Meinung seines Vorsitzenden zu eigen machte, fiel noch deutlich zurückhaltender aus. Es könne nicht hingenommen werden, dass die Bundesrepublik sich von Staaten, in denen sich DDR-Botschafter etablierten, zurückziehe und der DDR das Alleinvertretungsrecht überlasse.<sup>600</sup>

<sup>594</sup> Ref. I B 5 vom 13. 5. 1969, PAAA, B 37/468.

<sup>595</sup> Ref. I B 5 zum Sachstand Kambodscha vom 29. 5. 1969, ebd.; dazu: Vermerk Osterhelds für Kiesinger für die Kabinettsitzung am 30. 5. 1969 vom 28. 5. 1969, BAArch, NL Barzel, N 1371/369.

<sup>596</sup> Botschafter Braun an das Auswärtige Amt vom 19. 5. 1969, in: AAPD 1969, I, Dok. 161.

<sup>597</sup> Ausschusssitzung des Bundestages am 14. 5. 1969, Prot. 90, in: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages, S. 1287–1292. Bereits am 8. 5. 1969 (Prot. 89) war kurz im Ausschuss über den Fall Kambodscha gesprochen worden, vgl. ebd., S. 1275–1284.

<sup>598</sup> Marx an Kiesinger, 27. 5. 1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-006; vgl. auch: Bahr, Zu meiner Zeit, S. 217.

<sup>599</sup> CDU-Präsidiumssitzung am 14. 5. 1969, Protokoll, ACDP, CDU-Bundespartei, 07-001-1402.

<sup>600</sup> SPD-Parteivorstandssitzung am 16. 5. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-PV. Zu Brandts Position vgl. auch seine Rede am 20. 5. 1969 vor der Gesellschaft für Auslandskunde in München, in: *Bulletin* Nr. 66 vom 22. 5. 1969, S. 561–565; AdG, 4. 6. 1969, S. 4805–4809; *Der Spiegel* vom 2. 6. 1969, S. 28.

Die Entscheidung blieb nach den verschiedenen Gremiensitzungen also „erst einmal in der Schwebe“. <sup>601</sup> Daran änderte sich zunächst auch nichts, als Sihanouk am 17. Mai die diplomatischen Beziehungen mit der Bundesrepublik für abgebrochen und seinen Verzicht auf wirtschaftliche Hilfe erklärt hatte. <sup>602</sup> Kiesinger reiste noch am gleichen Tag zu seinem geplanten Besuch nach Japan ab. Von dort kehrte er am 21. Mai zurück – dem Tag, an dem Brandt zu seinem Besuch in die Türkei vom 22. bis 29. Mai aufbrach. <sup>603</sup> Während Brandts Abwesenheit traf Kiesinger dann die Entscheidung, die diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha abzubauen. <sup>604</sup> Das kam einem gezielten Affront des Kanzlers gegen seinen Außenminister gleich. <sup>605</sup>

Kiesinger hatte die Absicht, zur Begründung seines Entschlusses eine Vorlage zu benutzen, die ihm Herbert Wehner am 22. Mai vorgeschlagen hatte <sup>606</sup> und die auch Brandt bekannt war <sup>607</sup>. Überhaupt unterstützte Wehner den Kanzler in der Kambodscha-Frage. <sup>608</sup> Beide trafen sich am 22. Mai zu einem Vier-Augen-Gespräch. <sup>609</sup> Wehner warnte den SPD-Parteivorsitzenden, die Kambodscha-Frage eskalieren zu lassen und den Bruch der Koalition zu riskieren. <sup>610</sup>

Das Kabinett wurde auf Wunsch Willy Brandts auf Freitag, den 30. Mai, den Tag nach seiner Rückkehr aus der Türkei, einberufen. <sup>611</sup> Vor der Sitzung besprach sich Kiesinger noch mit CDU-Generalsekretär Bruno Heck, Bundesgeschäftsführer Konrad Kraske und Staatssekretär Günter Diehl. Danach hatte er ein Gespräch mit Brandt, um die Kabinettsitzung vorzubereiten. <sup>612</sup> Der Fall Kambodscha wurde als TOP 2 der Besprechung behandelt, seine Diskussion dauerte mit sieben Stunden ungewöhnlich lang. Sie wurde wegen der auftretenden Spannungen mehrfach unterbrochen, damit sich die Minister von Union und SPD getrennt beraten

<sup>601</sup> Wie es Frank, Ministerialdirektor im Auswärtigen Amt, ausdrückte, vgl. ders., Entschlüsselte Botschaft, S. 330. Überhaupt hatten das Kabinett und der Kreißbrunner Kreis – beide besprachen sich am 9. 5. 1969, die Diskussion ging danach aber noch weiter – zu dieser Zeit andere Probleme, die von größerer Bedeutung waren. Zuerst musste sich die Koalition auf ein gemeinsames Vorgehen zur Frage der D-Mark-Aufwertung bemühen, bis sich die Partner einem Land zuwenden konnten, welches bis dahin „keiner kannte“, so Schmidt im Interview mit dem Verfasser am 17. 11. 2005.

<sup>602</sup> AdG, 4. 6. 1969, S. 4805–4809.

<sup>603</sup> Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320; Tageskalender Brandts von 1969, AdsD, WBA, A1/31.

<sup>604</sup> Duckwitz an Brandt, 23. 5. 1969, in: AAPD 1969, I, Dok. 169; Brandt, Erinnerungen, S. 184; Frank, Entschlüsselte Botschaft, S. 330f.

<sup>605</sup> Schönhoven, Wendejahre, S. 483.

<sup>606</sup> In: ACDP, NL Kiesinger, 01-226-286.

<sup>607</sup> Duckwitz an Brandt, 23. 5. 1969, in: AAPD 1969, I, Dok. 169.

<sup>608</sup> So auch die Meinung von Schönhoven, Wendejahre, S. 484. Wie Wehner sich dabei und nach dem Kompromiss fühlte, verdeutlicht das Schreiben Wehners an seine Frau vom 3. 6. 1969, AdsD, HWA/1294.

<sup>609</sup> Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>610</sup> Bahr, Zu meiner Zeit, S. 217.

<sup>611</sup> Schreiben Brandts an Duckwitz zur Weiterleitung an Kiesinger vom 24. 5. 1969, in: AAPD 1969, I, Dok. 175.

<sup>612</sup> Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

konnten.<sup>613</sup> Brandt berichtete Bahr, es sei hart zugegangen, weil die andere Seite auf Abbruch festgelegt gewesen sei.<sup>614</sup> Am Ende wurde nach einem Vier-Augen-Gespräch zwischen Kiesinger und Brandt einstimmig eine Grundsatzerklärung über die Anerkennung der DDR durch dritte Staaten verabschiedet. Danach sollte eine solche Anerkennung als unfreundlicher Akt betrachtet werden. Die Bundesregierung werde dabei ihre Haltung von den gegebenen Umständen abhängig machen.<sup>615</sup>

Diese Erklärung stimmte im Sinn und größtenteils auch im Wortlaut mit dem Vorschlag von Staatssekretär Duckwitz überein, den dieser Brandt und der wiederum Kiesinger unterbreitet hatte. Der Inhalt der Erklärung deckte sich interessanterweise mit Wehners Vorschlag an Kiesinger. Der Kambodscha konkret betreffende zweite Teil der Empfehlung des Staatssekretärs wurde allerdings nicht in die Grundsatzerklärung aufgenommen.<sup>616</sup> Die Entscheidung zu diesem Thema wurde nach erbittertem Ringen vertagt, weil noch Erläuterungen der kambodschanischen Regierung erwartet wurden.<sup>617</sup> Ein Beschluss wurde somit vom Kabinett bewusst ein zweites Mal verschoben.<sup>618</sup> Ehmke und Jahn berichteten in der Zusammenkunft des Vorstandes der SPD-Fraktion über die Kabinettsitzung und taten kund, diese Erklärung stelle die formale Überwindung der Hallstein-Doktrin dar, ohne dass eine neue Doktrin an ihre Stelle gesetzt worden sei.<sup>619</sup> Brandt erklärte, nun sei die Möglichkeit gegeben, nicht mehr im Zwang einer Automatik zu entscheiden, sondern sich nach den Gegebenheiten des einzelnen Falles richten zu können.<sup>620</sup>

Am Sonntag, den 1. Juni, weilte Kiesinger noch zum Wochenende in Bebenhausen. Der Vizekanzler rief an diesem Tag seinen Vertrauten Egon Bahr an und bat ihn – einen Tag bevor der Kreßbronner Kreis die strittige Frage beraten sollte – über eine Formel nachzudenken, die nicht den Begriff „Abbruch“ enthalte. Eine apodiktische Erklärung der „Schließung“ der Botschaft befriedige ihn nicht. Am folgenden Tag versuchten Bahr, Duckwitz und Frank im Auswärtigen Amt einen diplomatischen Ausdruck für einen Zustand zu finden, den Bahr mit den Worten „ein bißchen Schwangerschaft“ umschrieb. Das Ergebnis ihrer Überlegungen

<sup>613</sup> SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 2. 6. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/247; Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>614</sup> Bahr, *Zu meiner Zeit*, S. 217.

<sup>615</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsspannungen anlässlich der Anerkennung der DDR durch Kambodscha, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-311; Erklärung der Bundesregierung vom 30. 5. 1969, *Bulletin* Nr. 70 vom 3. 6. 1969, S. 597.

<sup>616</sup> Entwurf von Duckwitz einer Erklärung der Bundesregierung zur Kambodscha-Frage für die Kabinettsitzung am 30. 5. 1969, Anhang zum Schreiben Brandts an Kiesinger vom 29. 5. 1969, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-311.

<sup>617</sup> Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>618</sup> So Brandt im Interview mit dem Deutschen Fernsehen am 30. 5. 1969, vgl. AdG, 4. 6. 1969, S. 4805–4809.

<sup>619</sup> SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 2. 6. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/247.

<sup>620</sup> Vermerk mit Betr.: Koalitionsspannungen anlässlich der Anerkennung der DDR durch Kambodscha, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-311.

waren die Wendungen vom „Einfrieren“ beziehungsweise vom „Ruhelassen“ der Beziehungen. Danach fand im Auftrag von Brandt noch eine Besprechung zwischen Bahr und Barzel statt. Letzterer äußerte sich positiv über das konstruktive Gespräch.<sup>621</sup> Am Nachmittag desselben Tages kam es noch zu einer Vorbesprechung der Sozialdemokraten für das Koalitionsgespräch am darauffolgenden Tag.<sup>622</sup> Während sich die SPD-Vertreter – auch im Fraktionsvorstand<sup>623</sup> – berieten, besprachen sich Barzel, Stücklen und Kiesinger sowie der üblicherweise zu diesem Termin tagende Elferrat. In der Besprechung wurde festgelegt, wie weit die Union zu gehen bereit wäre. Diese Position deckte sich weitgehend mit dem danach vom Kreßbronner Kreis getroffenen Beschluss. Der „engere Fraktionsvorstand“ schloss sich dabei der Meinung der Vorsitzenden und des Kanzlers an.<sup>624</sup>

Der Kreßbronner Kreis, der seit Februar 1969 nur noch sehr unregelmäßig zusammengekommen war, traf sich ausnahmsweise an einem Montag. Die Kambodscha-Frage wurde in der Nacht vom 2. auf den 3. Juni 1969 von 19 bis 5 Uhr besprochen. Anwesend waren neben den üblichen neun Personen – außer Strauß<sup>625</sup> – dieses Mal noch zusätzliche Teilnehmer.<sup>626</sup> Zu Beginn des Treffens führte Kiesinger über eine Stunde verbale Angriffe gegen die nicht anwesenden Minister Strauß und Schiller.<sup>627</sup> In der sachbezogenen Debatte zeigte sich, dass der Bundeskanzler auf seiner Meinung beharrte, die diplomatischen Beziehungen sollten abgebrochen werden. Brandt wiederholte ebenfalls nur seine Auffassung, als er betonte, gegen den totalen Abbruch habe er im Fall Kambodscha schwerste Bedenken.<sup>628</sup> Mit seinem Vorschlag, den Botschafter abzuverufen, die Botschaft zu verkleinern und auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Kapitalhilfe noch restriktiver vorzugehen, aber dennoch einen Fuß in der Tür zu behalten, zeigte er sich kompromissbereit. Nach weiterem Schlagabtausch ließen beide Parteivorsitzende von ihren mittlerweile immer doktrinärer werdenden Meinungen ab. Nachdem Carstens dann noch seinen ersten Entwurf einer gemeinsamen Erklärung überarbeitet hatte, kam ein Resultat zustande, dem das Kabinett später folgte.

<sup>621</sup> Bahr, Zu meiner Zeit, S. 217f.; dort auch die Zitate.

<sup>622</sup> Tageskalender Brandts von 1969, AdsD, WBA, A1/31. Diese Sitzung war bereits am 30. 5. 1969 abgesprochen worden, vgl. Telegramm Jahns an Schmidt vom 31. 5. 1969, AdsD, HSA/5078.

<sup>623</sup> Ehmke und Jahn berichteten über die Kabinettsitzung in der SPD-Fraktionsvorstandssitzung am 2. 6. 1969, Protokoll, AdsD, SPD-BTF, 5. WP/247.

<sup>624</sup> Besprechung bei Bundeskanzler Kiesinger am 2. 6. 1969, Protokoll, ACSP, NL Stücklen/243; Handschriftliche Notizen zum Elferrat vom 2. 6. 1969, BArch, NL Carstens, N 1337/592; FAZ vom 3. 6. 1969, S. 1; Zeittafel 1966–1969 Bundeskanzler Dr. h. c. Kiesinger, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-320.

<sup>625</sup> Strauß erschien nicht zur Sitzung, da er in München weilte und meinte, bereits in der Kabinettsitzung am 30. 5. 1969 alles gehört und gesagt zu haben, vgl. *Der Spiegel* vom 9. 6. 1969, S. 31.

<sup>626</sup> Vermerke, Betr.: Koalitionsgespräche, ACDP, NL Kiesinger, 01-226-010. Dort auch die Darstellung der folgenden Sitzung. Die zusätzlichen Teilnehmer sind im Anhang aufgelistet.

<sup>627</sup> So Schmidt in der SPD-Parteiratssitzung am 27. 6. 1969, Protokoll, S. 70f., AdsD, SPD-PV.

<sup>628</sup> Handschriftliches Protokoll vom 2./3. 6. 1969, BArch, NL Carstens/592.

Dieser Kompromiss war ein letzter Kraftakt des Bündnisses. Keiner der Beteiligten wollte die Koalition vor der Bundestagswahl zerbrechen lassen und die Schuld an ihrem Bruch auf sich laden.<sup>629</sup> Nach vier Wochen des Zauderns mussten Kiesinger und Brandt an einer raschen und einvernehmlichen Reaktion interessiert sein. Beiden drohte zudem ein Gesichtsverlust: Kiesinger, wenn er Brandt zu sehr nachgab, und Brandt, wenn er Kiesinger zu sehr nachgab.<sup>630</sup> Der Kompromiss bildete deshalb einen Minimalkonsens, mit dem beide Seiten leben konnten, ohne sich eine Blöße zu geben.

Nachdem am 3. Juni 1969 der CDU/CSU-Fraktionsvorstand Bericht und Ergebnis der nächtlichen Verhandlungen einstimmig begrüßt und gebilligt hatte,<sup>631</sup> konnte der Bundeskanzler in der Kabinettsitzung am 4. Juni 1969 den Krefßbronner Kompromiss „kurz und bündig“ abhandeln.<sup>632</sup> Der Bundeskanzler schlug vor, die Empfehlung, die zwischen den Koalitionspartnern ausgearbeitet worden war, ohne Diskussion zu beschließen. Dem folgte das Kabinett unter Bezugnahme auf die Erklärung der Bundesregierung vom 30. Mai 1969. Der deutsche Botschafter wurde demnach aus Kambodscha abberufen und die Tätigkeit der Botschaft eingestellt. Die wirtschaftliche und technische Hilfe des Landes sollte auf die Abwicklung der bereits abgeschlossenen Verträge beschränkt werden.<sup>633</sup> Die Bundesregierung ging somit den Weg des „Einfrierens der Beziehungen“. Dabei handelte es sich keineswegs um „ein bißchen Schwangerschaft“, wie Egon Bahr es genannt hatte, sondern um eine zwar seltene, dennoch gängige Praxis, wie sie in der Wiener Konvention von 1961 geregelt worden war.<sup>634</sup> Dem Außenministerium in Phnom Penh wurde mitgeteilt, dass der Botschafter abberufen und die Tätigkeit der Botschaft eingestellt, die Beziehungen jedoch nicht abgebrochen würden.<sup>635</sup>

Die Entschließung des Kabinetts hatte Kiesinger mit Brandt im Vorhinein abgesprochen, da Brandt nicht zur Sitzung erschienen war. In der Pressekonferenz begründete Diehl dessen Abwesenheit damit, dass der Außenminister durch die starke Inanspruchnahme in den letzten Tagen mit seinem Terminkalender ziemlich in Verzug geraten sei.<sup>636</sup> Kanzler und Kabinett seien darüber informiert gewesen. Brandt selbst äußerte sich Ehmke gegenüber allerdings dahingehend, dass er von Schmidt und Wehner in dieser Frage nicht ausreichend unterstützt worden sei. Er

<sup>629</sup> Kroegel, *Einen Anfang finden!*, S. 314.

<sup>630</sup> *Der Spiegel* vom 9. 6. 1969, S. 31.

<sup>631</sup> Barzel an Kiesinger, 3. 6. 1969, BAArch, NL Barzel, N 1371/273.

<sup>632</sup> *Der Spiegel* vom 9. 6. 1969, S. 32.

<sup>633</sup> Kurzprotokollauszug der 168. Kabinettsitzung am 4. 6. 1969, TOP 3, BAArch, BMF, B 126/51819. Die Erklärung wurde veröffentlicht in: *Bulletin* Nr. 72 vom 7. 6. 1969, S. 623.

<sup>634</sup> So die Meinung Diehls am 4. 6. 1969 auf der Pressekonferenz nach der Kabinettsitzung, PAAA, B 37/468.

<sup>635</sup> Diplogerma Phnom Penh vom 4. 6. 1969, PAAA, B 37/468. Der Vorschlag, die Beziehungen ruhen zu lassen, war bereits am 29. 5. 1969 im Auswärtigen Amt gemacht worden, vgl. Ref. I B 5 zum Sachstand Kambodscha vom 29. 5. 1969, PAAA, B 37/467. Die Taktik des „Kambodschierens“ wurde noch gegen Guatemala am 6. 4. 1970 angewandt, wenn auch unter anderen Vorzeichen, vgl. AdG, 10. 4. 1970, S. 5114–5118.

<sup>636</sup> Unkorrigiertes Manuskript der Pressekonferenz Nr. 68/69 vom 4. 6. 1969, PAAA, B 37/468; es wurde trotzdem eine „Aufzeichnung zur Vorbereitung der heutigen Kabinettsitzung“ angefertigt, 4. 6. 1969, PAAA, B 37/468.

bleibe zwar in der Bundesregierung, käme aber nicht zur Kabinettsitzung.<sup>637</sup> Der SPD-Vorsitzende blieb somit aus Enttäuschung über seine eigenen Parteigenossen fern. Ganz anders dagegen Strauß. Obwohl er nicht in die Kabinettsitzung kommen wollte, war er zumindest beim Tagesordnungspunkt Kambodscha anwesend. Gegen den ohne ihn im Kreßbronner Kreis ausgehandelten Kompromiss wehrte er sich nicht.<sup>638</sup>

Da sowohl Union als auch Sozialdemokratie versuchten, den Erfolg für sich zu verbuchen, und beide die Überzeugung vertraten, die eigene Partei hätte sich in der Kambodscha-Kontroverse durchgesetzt, lässt sich hier von einem „klassischen“ politischen Kompromiss sprechen. Weder die auf Abbruch festgelegte Union noch die Sozialdemokratie, die diesen Schritt verhindern wollte, konnten sich durchsetzen. Das Resultat wurde spöttisch „Kambodschieren“ genannt.<sup>639</sup> Dieses „Einfrieren“ der diplomatischen Beziehungen war die letzte nur noch eingeschränkte Anwendung der Hallstein-Doktrin.<sup>640</sup> Die Folge war, dass Kambodscha endgültig der Errichtung einer DDR-Botschaft in Phnom Penh zustimmte und am 11. Juni 1969 die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland abbrach.<sup>641</sup>

Die Kabinettsitzung vom 4. Juni 1969 zur Kambodscha-Kontroverse verdeutlicht die Art und Weise, wie in der Großen Koalition Kompromisse gefunden wurden. Es bedurfte vor allem des Koalitionsausschusses, um einen Kompromiss auszuarbeiten. *Der Spiegel* meinte denn auch, dem Kreßbronner Kreis sei in der Kambodscha-Frage gelungen, was während sieben Kabinettsstunden nicht geglückt sei.<sup>642</sup> Die außenpolitische Entscheidung fiel zwar in die Kompetenz der Bundesregierung, die Mehrheitsfraktionen beteiligten sich dennoch an der Meinungsbildung. Sie äußerten ihre Auffassungen und waren über ihre Vorsitzenden im Koalitionsausschuss am Beschluss beteiligt. Ferner wurden sie, nachdem das Ergebnis feststand, zur Entscheidung befragt. Weniger wichtig waren die Parteien. In ihren Gremien wurde zwar diskutiert, aber es wurden keine relevanten Beschlüsse getroffen.

Der Kompromiss verdankte sich letztlich der Tatsache, dass wichtige Persönlichkeiten in beiden Lagern nicht bereit waren, wegen einer solchen Streitfrage die

<sup>637</sup> Ehmke, Mittendrin, S. 74.

<sup>638</sup> Unkorigiertes Manuskript der Pressekonferenz Nr. 68/69 vom 4. 6. 1969, PAAA, B 37/468; *Der Spiegel* vom 9. 6. 1969, S. 32.

<sup>639</sup> Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 184.

<sup>640</sup> Vgl. für viele: Schmidt, Die Deutschen und ihre Nachbarn, S. 24. Diese Anwendung zeigte allerdings nicht die gewünschte Wirkung: Syrien, Südjemen und Ägypten folgten Kambodscha noch im selben Jahr mit der Anerkennung der DDR, vgl. Kilian, Hallstein-Doktrin, S. 345.

<sup>641</sup> Jahresbericht der Bundesregierung 1969, S. 100. Auch nachdem Sihanouk im Frühjahr 1970 gestürzt wurde, nahm die sozialliberale Koalition die eingefrorenen Beziehungen zu Kambodscha nicht wieder auf, vgl. *Der Spiegel* vom 3. 8. 1970, S. 19.

<sup>642</sup> *Der Spiegel* vom 9. 6. 1969, S. 31. Brandt schrieb: „Spaßvögel wider Willen haben daraus die Version abgeleitet, Kiesinger sei mir im Mai 1969 durch jenes ‚Einfrieren‘ entgegengekommen.“ (Brandt, Erinnerungen S. 184.) Für ihn schien es sich somit nicht um einen Kompromiss gehandelt zu haben. Er fühlte sich eher „über den Tisch gezogen“. Schmidt, Bilanz, S. 283, sah dies anders.

Koalition platzen zu lassen. Auf Seiten der Sozialdemokratie wurde Brandt durch seinen Stellvertreter Herbert Wehner gebremst.<sup>643</sup> Auf Unionsseite ließ der Fraktionsvorsitzende Rainer Barzel seinen auf Abbruch der diplomatischen Beziehungen festgelegten Vorsitzenden Kiesinger nicht zum Zuge kommen.<sup>644</sup>

---

<sup>643</sup> Gassert, Kiesinger, S.708.

<sup>644</sup> So Schmidt in der SPD-Parteiratssitzung am 27.6.1969, Protokoll, S.71, AdsD, SPD-PV.