

Die SPD-Bundestagsfraktion und die bundesrepublikanische Steuerpolitik 1949-1989

Marc Buggeln

Die Literatur über die Rolle der Fraktionen in der bundesdeutschen Politik ist überraschend überschaubar. Wenig überraschend dominieren dabei die politologischen Arbeiten.¹ Zudem hat sich die Mehrzahl der Arbeiten bisher vor allem mit der CDU/CSU-Fraktion beschäftigt.² Dies ist auch eine Frage der Quellen: Während für die CDU/CSU-Fraktion von 1949-1989 Wortprotokolle der Sitzungen existieren, gab es bei der SPD von 1949 bis 1957 nur Ergebnisprotokolle und spätestens ab 1982 war dies meines Wissens weitgehend wieder der Fall. Aus den Ergebnisprotokollen lässt sich aber der Prozess der Entscheidungsfindung in der Fraktion kaum nachvollziehen. Zudem waren die Tonbandaufzeichnungen der SPD-Fraktionssitzungen für die Jahre 1969 bis 1982 für mich bei meiner Forschung nicht zugänglich. Erst 2016 erschien der erste Band mit den Fraktionsprotokollen unter SPD-Kanzlerschaft für die Jahre 1969-1972, während die Protokolle für die Jahre 1972 bis 1982 noch ihrer Publikation harren. Zudem sind die Protokolle für die Zeit von 1957-1982 sehr uneinheitlich, je nach Protokollanten sind es manchmal knappe Ergebnisprotokolle, manchmal sehr umfassende Wortprotokolle. Ab 1970 gab es Tonbandprotokolle, aber für den Band 1969-1972 lagen nur für ein Drittel der Sitzungen Tonbandprotokolle vor.

Im Zentrum der bisherigen Beschäftigung mit den Bundestagsfraktionen stand zumeist die Frage des Einflusses dieser auf Koalitions- und Personalfragen. Der Einfluss von Fraktionen auf bestimmte Sachthemen wurde dagegen bisher kaum behandelt. Für das hier behandelte Thema der Steuerpolitik existierte nur die Studie von Gros zu der CDU/CSU in den 1980er-Jahren. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass Veränderungen in der Steuergesetzgebung fast immer auf Initiative der Regierung zurückgingen und mit der Einbringung der Gesetze in den Bundestag die Fraktion stark auf die Fraktionsdisziplin festgelegt war. Einfluss konnte die Fraktion daher vor allem nehmen, nach dem das Finanzministerium erste Entwürfe präsentierte, aber bevor sie durch das Kabinett gegangen waren. In dieser Phase wäre es der

¹ Thomas Saalfeld, *Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990)*. Opladen 1995; Suzanne Schüttemeyer, *Fraktionen im deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*. Opladen 1998.

² Joachim Georg Reinken, *Divergenzen zwischen Partei und Fraktion. Untersuchungen zum Spannungsverhältnis von CDU-Parteiführung und CDU/CSU-Bundestagsfraktion*. Münster 2009; Hans-Peter Schwarz (Hg.), *Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute*. München 2009.

Fraktion aber häufig gelungen, wesentliche Änderungen herbeizuführen. Geprägt waren diese oft von den Vorstellungen der führenden Personen des Arbeitskreis Finanzen der Fraktion.³

Für die SPD ist der Forschungsstand zur Bundestagsfraktion deutlich schlechter. Zentral sind hier die Einleitungen zur Dokumentation der Fraktionsprotokolle, die für die Jahre 1949-1972 vorliegen. Zur Steuerpolitik der SPD in der Bundesrepublik gibt es bisher auch keinen Überblick. Am besten ist bisher die Zeit ab 1969 erfasst durch eine Dissertation, die auf der Auswertung von Zeitungen und Zeitschriften beruht.⁴ Für die SPD zeigt sie insbesondere das Handeln in der Steuerpolitik in der Regierungsphase 1969-1982, wobei aber der Schwerpunkt auf dem Regierungshandeln liegt und die Bundestagsfraktion eine vergleichsweise geringe Rolle spielt. Der folgende Artikel untersucht die steuerpolitischen Positionierungen der SPD-Bundestagsfraktion 1949-1989. Der hier vorliegende Tagungsbeitrag konzentriert sich aber auf die Jahre 1949 bis 1969, die bisher kaum untersucht sind. Abschließend erfolgt jetzt nur ein kurzer Ausblick auf die Jahre 1969-1989.

Die Frühphase der Bundesrepublik (1949-1957)

In der Diskussion um den finanzpolitischen Teil der Verfassung bis 1949 vertrat die SPD einen zentralistischen Standpunkt, der darauf abzielte, den Einfluss der Länder in der öffentlichen Finanzpolitik zu begrenzen. Darin wurde sie zum Teil von der FDP unterstützt. Die CDU/CSU vertrat demgegenüber einen föderalistischen Ansatz, der sich letztlich mit Hilfe der westlichen Alliierten durch setzte, weil die Alliierten eher skeptisch gegenüber einem starken deutschen Zentralstaat waren. In der frühen Bundesrepublik unternahm die SPD mehrere Versuche die Finanzverfassung zentralistischer zu gestalten, scheiterte damit jedoch zumeist am Länderwiderstand.

Im ersten Bundestagswahlkampf 1949 spielte die Steuerpolitik eine geringe Rolle. Sowohl bei der SPD wie bei der CDU/CSU fanden sich in den Wahlkampfprogrammen keine Aussagen zur Steuerpolitik. Nur die FDP hatte mehrere steuerpolitische Forderungen in ihr Wahlkampfprogramm aufgenommen. Im Zentrum des Wahlkampfs stand auf dem ökonomischen Gebiet die Rolle der Wirtschaftsplanung. Während die SPD einen vergleichsweise planwirtschaftlichen Ansatz inklusive der Verstaatlichung einiger

³ Jürgen Gros, Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung. Zum Verhältnis von Unionsfraktion und Bundesregierung 1982-1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik, Berlin 1988, S. 395ff.

⁴ Gerard Bökenkamp, Das Ende des Wirtschaftswunders: Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969 – 1998, Stuttgart 2010.

Grundstoffindustrie vertrat, plädierten CDU/CSU und FDP für eine liberale Wirtschaftspolitik, die zumindest langfristig die staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsprozess reduzieren sollten. Die SPD verlor den Wahlkampf und musste sich in den folgende 17 Jahren mit der Rolle der stärksten Oppositionspartei begnügen.

Im Zentrum der Steuerpolitik der von der CDU/CSU geführten Regierungen der ersten zehn Jahre der Bundesrepublik unter den Finanzministern Fritz Schäffer (CSU, 1949-1957) und Franz Etzel (CDU, 1957-1961) stand die Absenkung der von den Alliierten eingeführten hohen Spitzensteuersätze. Insbesondere der hohe Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, der 1949 bei 95 % lag, waren CDU/CSU und FDP ein Dorn im Auge. Allerdings zog sich die Absenkung dieses Satzes bis auf 53 % bis 1958, weil Fritz Schäffer ein dogmatischer Vertreter einer Politik des ausgeglichenen Haushalts war, weswegen er die hohen Steuersätze bei der Einkommensteuer langsam und in mehreren Schritten absenkte. Die SPD opponierte gegen diese Politik und forderte stattdessen die Erhöhung der Freibeträge bei der Einkommensteuer und die Absenkung der Verbrauchssteuersätze. Klassisch zeigten sich die Hauptthemen der frühen SPD-Finanzpolitik im Programm zur Bundestagswahl 1953. Dort finden sich vier Forderungen: Umstellung von Länder- auf Bundesfinanzverwaltung, Bekämpfung der Steuerhinterziehung, Erhöhung der Einkommensteuerfreibeträge und Absenkung der Verbrauchssteuersätze.

Dies war im Groben auch das Programm, welches die SPD-Bundestagsfraktion im Plenum des Bundestages und im Finanzausschuss des Bundestages vertrat. Die führenden Köpfe in der Steuer- und Finanzpolitik der SPD-Fraktion waren in den frühen Jahren der Bundesrepublik Walter Seuffert und Erwin Schoettle. Der Jurist Seuffert (1907-1989), seit 1936 Fachanwalt für Steuerrecht, war Ende der Weimarer Republik Mitglied der Radikal-Demokratischen Partei, einer linken Abspaltung von der DDP gewesen, 1940 von der Gestapo wegen Hochverrat verhaftet, aber 1941 zur Wehrmacht entlassen worden. Er trat 1947 in die SPD ein und hatte von 1949-1967 ein Bundestagsmandat, anschließend amtierte er von 1967 bis 1975 Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts. Seuffert war seit 1949 der zentrale SPD-Sprecher im Finanzausschuss und von 1957-1961 stellvertretender Vorsitzender des Finanzausschusses.

Der gelernte Buchdrucker Erwin Schoettle (1899-1976) war seit 1919 Mitglied der SPD und von 1933-1945 im Exil. Er war von 1949 bis 1969 der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Bundestags, von 1953-1961 Vorsitzender des Arbeitskreises Haushalt und Finanzen der SPD-Bundestagsfraktion und von 1958 bis 1963 Vorsitzender des Finanzpolitischen

Ausschusses beim SPD-Parteivorstand. Zudem war er von 1951-1957 und 1964 bis 1965 auch stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion.

Seuffert und Schoettle vertraten die genannten finanzpolitischen Programmpunkte sowohl intern wie im Bundestag und dessen Ausschüssen. Sie waren dabei aber wenig erfolgreich: die Bundesfinanzverwaltung ließ sich gegen den Widerstand der Länder nicht durchsetzen, die CDU/CSU und FDP hatten nur geringes Interesse an einer schärferen Verfolgung der Steuerhinterziehung und der von der SPD geforderte Arbeitnehmerfreibetrag war ebenfalls nicht mehrheitsfähig. Und wenn die Regierung SPD-Vorschläge zur Erhöhung der Einkommensteuerfreibeträge oder zur Absenkung der Verbrauchssteuersätze übernahm, konnte die SPD zwar öffentlich behaupten, dass sie dies durchgesetzt hätte, aber von der breiten Bevölkerung wurden die Maßnahmen als solche der Regierung wahrgenommen. Stärker noch galt dies auf dem Feld der Sozialpolitik, wo die Regierung manchen SPD-Vorschlag übernahm, aber dafür dann die Lorbeeren in der Wählergunst für sich beanspruchte. Seuffert betrieb im Finanzausschuss eine sehr kooperative Oppositionspolitik und verbesserte mit seinem juristischen Sachverstand eine Vielzahl von Formulierungen in den Steuergesetzen der Regierung, aber dies war eine Politik, die sich unterhalb des Wahrnehmungshorizonts der Öffentlichkeit vollzog.

Veränderungen durch die Wahlniederlage 1957 und die Kanzlerkandidatur Willy Brandts 1961

Die Wahlniederlage 1957, die der CDU/CSU erstmalig und bisher einmalig die absolute Mehrheit der Sitze im Bundestag brachte, führte schließlich zur grundlegenden Hinterfragung des bisherigen SPD-Kurses und auch der Politik der SPD-Bundestagsfraktion. Helmut Schmidt, der 1957 in den Fraktionsvorstand aufrückte und 1958 auch Mitglied im SPD-Parteivorstand wurde, unterbreitete 1958 grundsätzliche Vorschläge zur Reform der Fraktionsarbeit. Er forderte, dass die Fraktionsarbeit sich darauf konzentrieren sollte, sachliche Schwerpunkte zu bilden und darüber die Hauptlinien der künftigen SPD-Politik herauszuarbeiten, anstatt sich wie bisher in der kleinteiligen Beratung in den Ausschüssen zu verrennen. Zweck der Fraktionsarbeit wäre: „a) Herausstellen sozialdemokratischer Alternativen, b) Kontrolle und Bloßstellung der Regierung und ihrer Verwaltungstätigkeit, c) Glaubhaftmachung unserer potentiellen Regierungsmannschaft.“⁵ Gefördert werden sollte

⁵ Zitiert nach: Fraktionsprotokolle 1957-1961, S. XLVII.

dies durch eine stärkere Nutzung des Formats der Kleinen Anfrage und einem Ausbau der Pressearbeit.

Auf dem Gebiet der Steuer- und Finanzpolitik konnten sich diese Forderungen aber nur sehr bedingt durchsetzen. Der Arbeitskreis Haushalt und Finanzen gehörte zu den Arbeitskreisen, die auf die Forderung des Fraktionsvorstandes nach Vorlagen von Schwerpunktprogrammen nicht reagierte.⁶ Viel spricht dafür, dass sich der Arbeitskreis weiterhin stark auf die Ausschussarbeit konzentrierte. Es gelang dem Ausschuss auch nicht, steuerpolitische Fragen ins Bewusstsein der Parteiführung zu hieven. Im Godesberger Programm spielt die Steuerpolitik praktisch keine Rolle. Sie wird nur beiläufig unter dem Punkt „Einkommens- und Vermögensverteilung“ behandelt. Dort heißt es: „Einkommen und Vermögen sind ungerecht verteilt. Das ist nicht nur die Folge massenhafter Vermögensvernichtung durch Krise, Krieg und Inflation, sondern im wesentlichen die Schuld einer Wirtschafts- und Steuerpolitik, die die Einkommens- und Vermögensbildung in wenigen Händen begünstigt und die bisher Vermögenslosen benachteiligt.“⁷ Damit war zwar die Steuerpolitik der Regierung kritisch abgehandelt, aber die eigenen Vorstellungen blieben ohne Konkretion.

Dies änderte sich erst, als Willy Brandt zum Kanzlerkandidaten der SPD gekürt worden war und er Alex Möller als Finanzfachmann in sein Wahlkampfteam holte.⁸ Möller (1903-1985) war Eisenbahn-Gewerkschafter und schon seit 1922 SPD-Mitglied. Nach Gestapohaft 1933 wechselte er in die Versicherungsbranche und stieg bis 1944 zum stellvertretenden Vorstand der Karlsruher Lebensversicherung AG auf. Nach Kriegsende trat er 1946 wieder in die SPD ein und wurde zum Vorstandsvorsitzenden der Versicherung. Als Brandt ihn in sein Team holte, war Möller Oppositionsführer in Baden-Württemberg.⁹ Für Brandt reiste Möller 1960 in die USA, um den Kennedy-Wahlkampf zu studieren.¹⁰

Vor allem aber gestaltete Möller den finanzpolitischen Teil von Brandts Wahlprogramm maßgeblich mit, welches Brandt am 28. April 1961 beim außerordentlichen SPD-Parteitag in Bonn verkündete. Bereits die erste Erwähnung von Steuern im Programm war für die SPD ungewöhnlich: „Die neue Bundesregierung wird die Leistungsfähigkeit der Selbständigen

⁶ Ebd., S. XLIX.

⁷ Godesberger Programm, S. 16.

⁸ Klotzbach, Weg, S. 510.

⁹ Michael Kitzing, Der „Manager der Heusteigstrasse“. Der Beitrag Alex Möllers zur Entstehung und Konsolidierung des Südweststaates, in: Markus Raasch/Tobias Hirschmüller (Hg.), Von Freiheit, Solidarität und Subsidiarität – Staat und Gesellschaft der Moderne in Theorie und Praxis, Berlin 2013, S. 710-737; Fraktionsprotokolle 1957-1961, S. 547, FN 3.

¹⁰ Ebd., S. 518, FN 5.

stärken. Steuerliches Unrecht muß beseitigt werden.“¹¹ An anderer Stelle heißt es: „Die Umsatzsteuer muß wettbewerbsneutral sein. Sie darf nicht Großunternehmen gegenüber den kleinen und mittleren Betrieben begünstigen.“¹² Dies waren neue Töne für die SPD, die sich in der Steuerpolitik bisher ausschließlich für Arbeitnehmer stark gemacht hatte. Nun wurden Selbständige und kleine und mittlere Unternehmen angesprochen. Das Thema der Umsatzsteuer war dabei gut gewählt, weil die bisherige Form der kaskadenhaften Umsatzsteuer konzentrationsfördernd wirkte und von kleinen und mittleren Betrieben seit langem kritisiert wurde. Gleichzeitig tat sich die CDU/CSU mit der Wandlung hin zur Mehrwertsteuer schwer, obwohl der BDI sich seit 1960 für diese ausgesprochen hatte.

Auch ansonsten wurden im Programm nun klare Festlegungen im Hinblick auf die Steuerpolitik getroffen. So hieß es: „Wir werden die Vermögens- und Erbschaftssteuer für die Riesenvermögen (die Millionenvermögen) gestaffelt erhöhen. Große Spekulationsgewinne sollen der Einkommensteuer unterliegen. Die derzeitige ungewöhnliche Begünstigung großer anonymer Gesellschaften bei der Körperschaftsteuer wird abgeschafft, und bei der Einkommensteuer ist für Großeinkommen über 100 000 DM eine stärkere Progression einzuführen. Auf der anderen Seite sind die Freibeträge bei den kleinen und mittleren Vermögen zu erhöhen, bei der Lohnsteuer sollen die Freibeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben erhöht werden.“¹³

Während bei der SPD bisher eher ein ambivalentes Verhältnis zu den Großkonzernen bestand, auch weil sie als Teil einer an sich begrüßenswerten Zentralisierung empfunden wurden und die Arbeiterschaft in der Großindustrie weit stärker gewerkschaftlich organisiert waren, vollzog sich im Wahlprogramm 1961 ein Wechsel. Da die Stimmen aus der klassischen Arbeiterschaft nicht ausreichten, um an die Regierung zu kommen, zielte die SPD nun darauf ab, Stimmen aus dem Angestellten- und Selbständigenmilieu zu gewinnen. Dafür versprach man sowohl der Unter- wie der Mittelschicht Steuerentlastungen, während höhere Lasten nur auf Riesenvermögen, Großeinkommen, Spekulanten und Großkonzerne zukommen sollten. Damit die breite Bevölkerung verstand, dass sie letzteres nicht treffen würde, gab man nun auch Vermögens- und Einkommengrenzen an, ab welchen die Mehrbelastung erst zu greifen beginnen sollten.¹⁴

¹¹ Das Regierungsprogramm der SPD. Außerordentlicher Kongress der SPD, Bonn 28.4.1961, S. 28.

¹² Ebd., S. 29.

¹³ Ebd., S. 29.

¹⁴ Für die Großindustrie war dies sicher kein begrüßenswertes Steuerprogramm. Als Karl Schiller auf einer Wirtschaftstagung in Essen im Oktober 1963 verkündete, dass die SPD ihr negatives Verhältnis zu den Verbrauchssteuern überprüfen müsste, wurde er dafür von der SPD-Fraktion, u.a. von Möller, scharf kritisiert.

Alex Möller als zentraler finanzpolitischer Sprecher der Opposition (1961-1966)

Bei der Bundestagswahl 1961 kam es für die SPD zum Zugewinn von 4,4 Prozentpunkten gegenüber der Wahl 1957 und zum Verlust der absoluten Mehrheit bei der CDU/CSU. Für einen Regierungswechsel reichte dies aber nicht, weil die FDP sich für eine Koalition mit der CDU/CSU entschied. Die SPD verstand die Zugewinne aber durchaus als Erfolg und folgte dem eingeschlagenen Weg weiter. In der Finanz- und Steuerpolitik geschah dies auch, weil Alex Möller nun in den Bundestag eingezogen war und schnell zum zentralen SPD-Sprecher in diesen Fragen aufstieg. Möller übernahm den Vorsitz des Arbeitskreises V Öffentliche Finanzwirtschaft der Fraktion und den stellvertretenden Vorsitz des Finanzpolitischen Ausschusses beim Parteivorstand.¹⁵ In der Fraktion stieg er 1962 in den Vorstand auf und wurde 1964 zum stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und in das SPD-Präsidium gewählt.

In den Bundestagsdebatten der Wahlperiode begann Möller sich dann, in der für die SPD bis dato eher ungewöhnlichen Rolle als sparsamer Mahner gegen eine zu ausgabefreudige Bundesregierung zu präsentieren. Er kritisierte Anfang 1964 scharf, dass die Ausgaben der Bundesregierung deutlich schneller stiegen als das Bruttosozialprodukt.¹⁶ Er betonte: „Wir Sozialdemokraten haben uns in diesem Bundestag redlich abgemüht zu verhindern, daß sich die Koalitionsmehrheit in einer finanzwirtschaftlichen Sackgasse festrennt.“¹⁷ Möller hatte um eine aus seiner Sicht zu starke Verschuldung zu verhindern, schon in der Debatte um den Haushalt 1963 für die SPD einen Antrag eingebracht, der eine dreijährige vorausschauende Übersicht über die Entwicklung der Bundesfinanzen forderte.¹⁸ Er war damit der Erfinder der mittelfristigen Finanzplanung, die 1965 in ersten Ansätzen von der Regierung Erhard eingeführt wurde, die aber erst unter der Großen Koalition voll etabliert wurde.

Möller war auch dafür verantwortlich die finanzpolitischen Umriss für den Bundestagswahlkampf 1965 festzulegen. Er erstellte im Mai 1965 sein Papier mit dem Titel „Finanzpolitik“, welches als Anhang an das diesmal als „Erklärungen der SPD-Regierungsmannschaft“ titulierte Wahlprogramm publiziert wurde.¹⁹ Darin zeigte Möller

Allerdings hielten Möller und Deist insgesamt fest, dass die Tagung für die SPD ein großer Erfolg gewesen sei
Fraktionssitzung vom 15.10.1963, Bl. 4-7; Klotzbach, Weg, S. 541.

¹⁵ Im Parteivorstand war er bereits seit 1958 Mitglied: Klotzbach, Weg, S. 428.

¹⁶ Rede Möller vom 9.1.1964, in: BT-Protokolle 4. WP, 106. Sitzung, S. 4849-4859, hier S. 4851

¹⁷ Ebd., S. 4854.

¹⁸ Möller, Genosse Generaldirektor, S. 292.

¹⁹ Fraktionssitzung vom 6.4.1965, S. 4; FN 15. Abgedruckt in: BUNDESTAGSWAHL 1965, Abschnitt »Erklärungen der SPD-Regierungsmannschaft« unter »Vorbelastung für den Bundeshaushalt 1966«; ferner in:

erneut, dass die öffentlichen Ausgaben vergleichsweise schnell wuchsen und warf der Regierung vor, dass die Ausgaben „gedeckt durch Methoden, die sowohl von der SPD als auch von der Fachwelt als bedenklich bezeichnet wurden“²⁰ seien. Um die eigene Verantwortlichkeit zu zeigen, gelang es Möller die sozialdemokratische Bundestagsfraktion davon zu überzeugen, alle eigene Gesetzentwürfe mit finanziellen Auswirkungen öffentlichkeitswirksam bei einer Bundestagsitzung 1965 zurückzuziehen, die insgesamt Mehrausgaben von 2,6 Milliarden DM bedeutet hätten.²¹

Im Weiteren versuchte Möller zu zeigen, dass das Regierungsprogramm der SPD auf finanzielle Solidität ausgerichtet war. Die Steuerquote sollte konstant und das öffentliche Ausgabenwachstum im Rahmen des Produktivitätsfortschritts bleiben. Der Schwerpunkt bei den Ausgaben sollte im Investitionsbereich liegen, um die Produktivität als Grundlage des Wohlstands weiter zu steigern. Möller präsentierte die SPD so als die finanziell solidere Partei als die CDU/CSU unter Kanzler Erhard. In seiner großen Betonung finanzieller Solidität erinnerte Möller fast an den ersten Finanzminister Fritz Schäffer. Allerdings war Möller im Gegensatz zu Schäffer kein dogmatischer Vertreter eines jährlich ausgeglichenen Haushalts, sondern einer keynesianischen Konjunkturpolitik, die dafür optierte, in konjunkturschwachen Zeiten durch konjunkturstützende staatliche Ausgaben ins Defizit zu gehen, das dann aber in Boom-Perioden zügig abgebaut werden sollte.

Mit diesem Programm konnte die SPD zwar bei der Bundestagswahl 1965 erneut um drei Prozentpunkte zulegen, aber für einen Regierungswechsel reichte dies vorerst nicht. Die Koalition aus CDU/CSU und FDP unter Kanzler Erhard blieb im Amt. Das von Möller immer wieder angeprangerte Haushaltsdefizit und die Frage seiner Behebung führte im Oktober 1966 aber zum Ende der Koalition. Die CDU/CSU-Minderheitenregierung bestand nur wenige Tage und Erhard erklärte Anfang November seine Bereitschaft zum Rücktritt.

Die Finanzpolitik der Großen Koalition und der Bundestagswahlkampf 1969

Möller war daraufhin Teil der SPD-Gruppe, die Sondierungsgespräche mit der FDP und der CDU/CSU führte. Er favorisierte dabei eigentlich eine Koalition mit der FDP, doch in der von ihm für die SPD geführten Untergruppe zu den öffentlichen Finanzen ergaben sich

TATSACHEN UND ARGUMENTE. Erklärungen der SPD-Regierungsmannschaft unter »Finanzpolitik«. Siehe auch Klotzbach, Weg, S. 592.

²⁰ TATSACHEN UND ARGUMENTE, Abschnitt Finanzpolitik, S. 2.

²¹ Rede Möller, in: BT-Sitzung am 26.2.1965, S. 8447-8459, hier S. 8458. Siehe auch: Möller, Genosse Generaldirektor, S. 296.

unüberbrückbare Differenzen mit der FDP. Deswegen unterstützte Möller schließlich die Entscheidung der SPD für eine Große Koalition.²² Möller hoffte dabei, dass ihn sein Einsatz auf den Posten des Finanzministers führen würde. Als der Posten aufgrund der Koalitionsarithmetik aber an Franz-Josef Strauß ging, zeigte sich Möller tief enttäuscht. Am 8. Dezember 1966 kündigte er Helmut Schmidt und Willy Brandt den Verzicht auf seine Ämter an.²³ Nur geduldiges Zureden von Willy Brandt und Möllers engen Freund Helmut Schmidt konnten dies letztlich verhindern.²⁴ Schmidt stieg 1967 Tod Fritz Erlers zum Fraktionsvorsitzenden auf und Möller wurde mit der Verantwortung für Wirtschafts- und Finanzpolitik zu seinem wichtigsten Stellvertreter. Beide gehörten auch zum Kreßbronner Kreis, dem seit Januar 1968 wöchentlich stattfindenden Treffen der wichtigsten Koalitionspolitiker, in dem versucht wurde, die Koalitionsprobleme auf Spitzenebene zu lösen.²⁵ Möller war in der Großen Koalition daran beteiligt, die Finanzreform zum Erfolg und die mittelfristige Finanzplanung zur Etablierung zu führen. Doch die SPD strebte nach mehr: sie wollte den Kanzler stellen und stellte ihr Wahlprogramm auf dieses Ziel ab.

Aus den drei Programmvorschlägen entschied sich das SPD-Präsidium für jenes vom Bundesgeschäftsführer Hans-Jürgen Wischnewski. Er sollte dieses gemeinsam mit Herbert Wehner und Alex Möller nach Vorschlägen des Präsidiums verändern.²⁶ Im Zentrum des Programms stand die Verbindung von Aufbruch und Fortschritt mit Sicherheit. Gerade auf dem wirtschaftlich-finanziellen Gebiet entschied sich die SPD als Partei der Sicherheit zu erscheinen. In der knappen Einleitung präsentierte die SPD ihre Erfolge in der Großen Koalition mit den Schlagwörtern: „Unsere Wirtschaft floriert wieder“, „Die Deutsche Mark ist eine der härtesten Währungen der Welt“ und „Die Staatsfinanzen sind in Ordnung“.²⁷ Das klang nun nicht nach dramatischen Reformen, sondern nach einem Programm für wirtschaftliche Stabilität. Auch in den detaillierteren Ausführungen gab es an vielen Stellen eine solche Betonung, z.B. im Hinblick auf die Inflation: „Die Stabilität des Preisniveaus wird mit allen zur Verfügung stehenden Mittel gegen innere und äußere Gefahren verteidigt.“²⁸ Auch der Steuer- und Finanzabschnitt endete mit einem Sicherheitsversprechen: „Gesunde

²² Möller, Genosse Generaldirektor, S. 304-312. Aus CDU-Sicht: Gassert, Kiesinger, S. 498-516, zu Möller: S. 726.

²³ Schreiben Möller an Schmidt vom 8.12.1966, dass in Kopie auch an Willy Brandt ging, in: BAK, N 1369 Möller, Nr. 451.

²⁴ Schreiben Brandt an Möller vom 12.12.1966, in: ebd.; Fraktionsprotokolle 1966-1969, S. XXXIV.

²⁵ Ebd., S. LI. Gassert, Kiesinger, S. 577-579.

²⁶ Faulenbach, Sozialdemokratisches Jahrzehnt, S. 51.

²⁷ Regierungsprogramm der SPD 1969, beschlossen auf dem Außerordentlichen Parteitag der SPD am 17. April 1969 in Bad Godesberg, S. 4.

²⁸ Ebd., S. 7.

Finanzen sind die Grundlage eines gesunden Staates. Wir werden sie weiter sichern.“²⁹ Alles Punkte, die so auch in den Wahlprogrammen von CDU/CSU oder FDP hätten stehen können. In den Details der Steuerpolitik zeigten sich dann aber die Unterschiede: Die SPD versprach hier die Verdoppelung des Arbeitnehmer-Freibeitrages und gleichzeitig die Anhebung des Tarifs der Erbschaftsteuer für Großvermögen sowie die Einschränkung von Abzugsmöglichkeiten bei der Vermögenssteuer. Damit waren höhere Steuerbeträge für Großvermögen bei der Vermögens- und Erbschaftsteuer festgelegt, nur bei der Einkommensteuer blieb die SPD vage und kündigte nur die Überprüfung der Spitzensätze an.³⁰ Dies zielte weiterhin darauf ab, eine Steuerpolitik zu betreiben, die für Unter- wie Mittelschicht attraktiv war.

Das Gesamtpaket des Wahlprogrammes erwies sich als erfolgreich. Die SPD errang genügend Stimmen, um den Koalitionspartner wechseln zu können. Durch den Sprung hin zum kleinen Koalitionspartner konnte die SPD mit Willy Brandt zum ersten Mal den Kanzler in der Bundesrepublik stellen. Zudem gelang es der SPD die beiden wichtigsten Stellen im Kabinett für die Wirtschafts- und Finanzpolitik zu besetzen. Karl Schiller blieb Wirtschaftsminister und dem finanzpolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Alex Möller, gelang die Krönung seiner Karriere: er wurde Finanzminister.

Ausblick:

In der Regierungserklärung Willy Brandts nahm die Ankündigung einer Steuerreform einen wichtigen Platz ein. Sie sollte bei Konstanthaltung der Steuerquote die Unter- und Mittelschicht entlasten und Spitzenverdiener und Großkonzerne stärker belasten. Doch die Reform sollte auf sich warten lassen. Alex Möller verschob die Reform, in dem er beschloss, auf das Gutachten einer noch unter Finanzminister Strauß eingesetzten Steuerreformkommission zu warten, obwohl aufgrund der mehrheitlich konservativ-liberalen Zusammensetzung der Kommission kein für die SPD akzeptables Ergebnis herauskommen würde. Sein Nachfolger Schiller zeigte auch keinen besonderen Elan bei der Durchsetzung der Reform. So war es immer wieder die SPD-Bundestagsfraktion, die sich für die Reform stark machte und für eine Umsetzung in der Wahlperiode warb; letztlich aber ohne Erfolg. Erst 1974 war die Reform verabschiedet und sie fiel weit weniger umverteilend aus, als wie zumindest der linke Flügel der Fraktion erhofft hatte.

²⁹ Ebd., S. 10.

³⁰ Ebd., S. 9.

Nach der Reform und im Gefolge der Wirtschaftskrise 1973 verengten sich die Spielräume in der Steuerpolitik. Hinzukam, dass die FDP sich 1977 mit den Kieler Thesen wieder stärker hin zum klassischen Wirtschaftsliberalismus bewegte und ähnlich wie die CDU/CSU zunehmend Widerstand gegen jegliche Form einer Steuererhöhung entwickelte. Da die CDU/CSU nunmehr über die Mehrheit im Bundesrat verfügte, waren die Möglichkeiten für Durchsetzung einer sozialdemokratischen Steuerpolitik gering geworden. Gegen Ende der SPD-FDP-Koalition kam es häufiger dazu, dass die CDU/CSU über den Vermittlungsausschuss die von der SPD favorisierten Abschnitte einer Steuerreform verwässerte, während die von der FDP eingebrachten Paragraphen den Ausschuss unangetastet passierten. Diese Erfahrungen in der Steuerpolitik trugen zur zunehmenden Missstimmung in der SPD-Bundestagsfraktion gegenüber dem Koalitionspartner bei, die schließlich 1982 zum Ende der Koalition führte.

In der Opposition gelang es der SPD-Bundestagsfraktion lange Zeit kaum, der Steuerpolitik der CDU/CSU/FDP-Koalition etwas entgegenzusetzen. Sie kritisierte die Steuerreform 1986/88 zwar als Geschenk an die Großverdiener und Großkonzerne, doch verfiel diese Kritik weder bei den Medien noch bei den Wählern besonders gut. Erst als die Koalition sich in der zweiten Wahlperiode über die Steuerpolitik zu zerstreiten begann, äußerten die Finanzexperten der SPD-Fraktion, dass ihnen Politik wieder Spaß mache. Dies lag insbesondere an der von Franz-Josef Strauß durchgesetzten Befreiung der Privatflieger von der Flugbenzinsteuern. Da die Koalition parallel die Mineralölsteuer erhöhte, zeigte sich hier publikumsträchtig, dass die Regierung die einfachen Bürger (Autofahrer) belastete, während sie fliegenden Zahnärzten in ihren Privatmaschinen entlastete. Nun wurde die Kritik der SPD-Fraktion in der Öffentlichkeit weitgehend geteilt. Dies trug dazu bei, dass die Wahlchancen der SPD sich 1989 deutlich verbessert hatten, bis der Mauerfall im Herbst 1989 die Koordinaten der deutschen Politik deutlich verschob.