

# Einleitung

## 1. Landesregierung

### 1.1. Bildung der Landesregierung

Die Landtagswahl vom 10. Juli 1966 brachte der CDU, die seit 1962 zusammen mit der FDP in Nordrhein-Westfalen die Regierung stellte, schwere Verluste. Ihr Stimmenanteil sank von 46,4 (1962) auf 42,8 Prozent, während die SPD über 6 Prozent hinzugewann von 43,3 auf 49,5 Prozent; die FDP konnte ihr Ergebnis leicht verbessern von 6,9 auf 7,4 Prozent.

Verantwortlich für das schlechte Abschneiden der CDU war in erster Linie die Bundespolitik. In der einsetzenden Rezession hatte Bundeskanzler Ludwig Erhard weitgehend auf steuernde Impulse im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik verzichtet. Sein Vertrauen auf die selbstregulierende Kraft der Märkte wurde in der Öffentlichkeit als Konzeptionslosigkeit gedeutet und ihm besonders in Nordrhein-Westfalen als politischer Fehler angelastet, da hier der wirtschaftliche Abschwung noch zusätzlich durch die strukturelle Absatzkrise der Steinkohle verschärft wurde. Ministerpräsident Franz Meyers konnte sich trotz seiner Popularität und eines Wahlkampfes, der ganz auf seine Person abzielte, bei der Landtagswahl dem negativen Trend der Bundes-CDU nicht entziehen. Der SPD hingegen gelang es durch ihren argumentativ ausgerichteten Wahlkampf, der zu zentralen Themen der Politik ausgearbeitete Konzepte vorstellen konnte,<sup>1</sup> stärkste Partei in Nordrhein-Westfalen zu werden. Sie verfehlte allerdings die absolute Mehrheit. Durch einen Anruf Erhards in der Wahlnacht ließ sich Meyers, der bereits über einen Rückzug vom Amt des Ministerpräsidenten nachgedacht hatte, dazu bewegen, die Regierungskoalition auch mit knappster Mehrheit fortzusetzen.<sup>2</sup> Das Kabinett blieb weitgehend unverändert: An die Stelle von Paul Joseph Franken, der sich aus Altersgründen nicht mehr für ein Ministeramt zur Verfügung stellte, trat der seit 1954 dem Landtag angehörende Wirtschaftswissenschaftler und Ortsvorsitzende der CDU Ahaus Franz Berding. Das bis dato von Artur Sträter geleitete Justizministerium übernahm Meyers zunächst selbst, bevor er es im Oktober 1966 an den jungen Warendorfer Bundestagsabgeordneten Friedrich Vogel übergab.

In der Öffentlichkeit und in den Medien wurde die Entscheidung zur Fortführung der CDU-FDP-Regierung als Missachtung des Wählerwillens vielfach kritisiert. Auch in Teilen der CDU-Landtagsfraktion machte sich Skepsis gegen eine Fortsetzung der Regierungszusammenarbeit mit der FDP breit. Die parteiinternen Diskussionen in der Woche nach der Landtagswahl schwächten die Position von Meyers, der bei seiner Wiederwahl zum Ministerpräsidenten in den zweiten Wahlgang gehen musste. Die persönliche Enttäuschung über den Vertrauensverlust sorgte mit dafür, dass Meyers in den Monaten nach der Wahl an Motivation für die Regierungsarbeit verlor.<sup>3</sup> Die dadurch

---

1. Vgl. Düding 1995, S. 243 f.

2. Vgl. Marx 2001, S. 265-274.

bedingte Führungsschwäche eröffnete Handlungsspielräume insbesondere für den CDU-Fraktionsvorsitzenden Wilhelm Lenz. Seit Herbst 1966 beriet Lenz mit dem SPD-Landtagspräsident John van Nes Ziegler, seit Mitte Oktober auch mit dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Heinz Kühn über die Möglichkeiten zur Bildung einer Großen Koalition in Nordrhein-Westfalen. Die zunächst unverbindlichen Gespräche gewannen konkretere Gestalt, nachdem am 27. Oktober die CDU-FDP-Koalition in Bonn über die Auseinandersetzungen um den Bundeshaushalt 1967 zerbrochen war. Ministerpräsident Meyers hielt zunächst weiterhin an der Zusammenarbeit mit der FDP fest, erklärte schließlich aber Mitte November, nachdem er im einzelnen über den Inhalt der Verhandlungen zwischen Lenz und Kühn informiert worden war, öffentlich seine Bereitschaft, vom Amt des Ministerpräsidenten zurückzutreten. Am 24. November begannen offizielle Koalitionsverhandlungen zwischen CDU und SPD über die Bildung einer Großen Koalition; zeitgleich bot auch die FDP der SPD Gespräche über die Bildung einer kleinen, sozialliberalen Koalition an. Kühn votierte seit langem, auch öffentlich, für ein Zusammengehen mit der CDU, deren soziale Tradition seit Arnold er ebenso anerkannte wie die langjährige Regierungserfahrung und die daraus erwachsenen Kontakte.<sup>4</sup> Seine Fraktion allerdings, deren Mitglieder sich im Wahlkampf vor Ort in direkter Konfrontation zu den CDU-Kandidaten profiliert hatten, schloss sich diesem Votum nicht an. In der entscheidenden Sitzung am 1. Dezember stimmte die SPD-Landtagsfraktion für eine Koalition mit der FDP. Heinz Kühn, der die Entscheidung seiner Fraktion akzeptierte, wurde am 8. Dezember über ein konstruktives Misstrauensvotum vom Landtag zum neuen Ministerpräsident gewählt. In sein Kabinett berief er:

Willi Weyer (FDP) als Innenminister und stellvertretenden Ministerpräsidenten

Hans Wertz (SPD) als Finanzminister

Fritz Holthoff (SPD) als Kultusminister

Prof. Dr. Bruno Gleitze (SPD) als Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr (bis 18. September 1967)

Dr. Fritz Kassmann (SPD) als Minister für Bundesangelegenheiten (ab 18. September 1967 auch Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr; Minister für Bundesangelegenheiten ab 1. November 1968: Dr. Diether Posser, SPD)

Dr. Hermann Kohlhasse (FDP) als Minister für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten

Dr. Dr. Josef Neuberger (SPD) als Justizminister

Diether Deneke (SPD) als Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und

Werner Figgen (SPD) als Arbeits- und Sozialminister.

## 1.2. Kabinettsitzungen

Die Kabinettsitzungen waren unter Franz Meyers wie auch unter Heinz Kühn durch ein festes Verfahren geregelt. Zum Teil war dieses Verfahren durch die Geschäftsordnung der Landesregierung vom 8. Juli 1952 festgelegt,<sup>5</sup> die zwar im Laufe der Zeit einige kleinere Änderungen erfahren hatte,<sup>6</sup> deren Gültigkeit ansonsten aber noch beim

3. Vgl. ebd., S. 274-283.

4. Vgl. Düding 1995, S. 259 f.

5. Vgl. KP NRW II.1, S. 7 f.

Amtsantritt der Regierung Kühn vom Kabinett förmlich festgestellt wurde.<sup>7</sup> Neben der Geschäftsordnung sorgten informelle Strukturen, etablierte Traditionen dafür, dass bis in die Formulierungen der Protokolle hinein die Kabinettangelegenheiten formal in immer der gleichen Art und Weise bearbeitet wurden. Unterstützt wurde diese Kontinuität nicht unwesentlich durch das Kabinettsreferat in der Staatskanzlei, das seit 1959 von Alfred Schlagheck und seit 1966 von Anselm Schneider geleitet wurde. Das Kabinettsreferat war zuständig für die Vor- und Nachbereitung der Kabinettsitzungen. Es übernahm die formale Überprüfung und Weiterleitung der Kabinettsvorlagen an die Ressorts und holte die notwendigen Stellungnahmen aus den Fachreferaten der Staatskanzlei ein. Das Kabinett selbst trat einmal wöchentlich zusammen, in der Regel dienstags. Bei Bedarf, zum Beispiel im Vorfeld wichtiger Gesetzesvorhaben, wurden zusätzlich Sondersitzungen außerhalb dieses Turnus durchgeführt. Im Kontext verstärkter Bemühungen um eine planende und koordinierte Regierungsarbeit fanden darüber hinaus einige Kabinettsitzungen als ein- bis zweitägige Klausurtagungen statt. Dies geschah beispielsweise zur Vorbereitung der großen Regierungsprogramme (Entwicklungsprogramm Ruhr, Nordrhein-Westfalen-Programm 1975) und zur Festlegung der politischen Aufgaben für die zweite Halbzeit der Legislaturperiode.

An den Sitzungen des Kabinetts nahmen außer dem Ministerpräsident und den Ministern regelmäßig der Chef der Staatskanzlei und der Landespressesprecher teil. In seltenen Fällen wurden zu einzelnen Sitzungen für die Diskussion ausgewählter Tagesordnungspunkte Gäste eingeladen, so z. B. die Fraktionsvorsitzenden von SPD (Johannes Rau) und FDP (Walter Möller) bei den Beratungen um die Neugestaltung der Lernmittelfreiheit<sup>8</sup> und der Bundesverkehrsminister Georg Leber (SPD) bei den Beratungen "verkehrspolitischer Grundsatzfragen".<sup>9</sup>

Der Ort, an dem sich das Kabinett zu seinen Sitzungen zusammenfand, war in der Regel das Haus des Ministerpräsidenten, also (seit 1960) die 1910-1911 durch Hermann von Endt erbaute Villa des ehemaligen Landeshauptmanns der Rheinprovinz Johannes Horion. Wie schon in den früheren Legislaturperioden fanden allerdings eine Reihe von Sitzungen im Dienstzimmer des Ministerpräsidenten im Landtag sowie in der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen in Bonn statt. Die besonders von Meyers gepflegte Tradition, einzelne Kabinettsitzungen außerhalb der Landeshauptstadt stattfinden zu lassen, um auf diese Weise persönliche Präsenz in den Regionen des Landes zu zeigen, wurde von Kühn nicht fortgeführt. Im Januar 1968 beschloss das Kabinett, auswärtige Kabinettsitzungen nur noch dann durchzuführen, "wenn sich aus den Beratungsgegenständen eine besondere Ortsbezogenheit ergibt".<sup>10</sup> Dass in der Umsetzung dieses Beschlusses letztlich ganz auf auswärtige Kabinettsitzungen verzichtet wurde, lag in der Konsequenz von Bestrebungen Kühns, die Repräsentationsaufwendungen der Landesregierung auf das Notwendigste zu reduzieren. Damit fand der Regierungsstil nüchtern-rationaler Planung, der vor allem für die erste Amtszeit Kühns charakteristisch war, seinen angemessenen äußeren Ausdruck. Lediglich in einigen we-

---

6. Vgl. KP NRW III.1, S. 14 und V.1, S. 6.

7. Vgl. 914. Kabinettsitzung.

8. Vgl. 937a. Kabinettsitzung.

9. Vgl. 972. Kabinettsitzung.

10. Vgl. 966. Kabinettsitzung.

nigen Fällen wurden aus pragmatischen Gründen, mit Rücksicht auf vorangehende oder anschließende Verpflichtungen der Regierungsmitglieder, die Kabinettsitzungen mit einem Mittag- oder Abendessen im Haus des Ministerpräsidenten verbunden.

### 1.3. Gegenstände und Arbeitsweisen des Kabinetts

Der Kreis der Gegenstände, mit denen sich das Landeskabinett befasste, war nach der Geschäftsordnung der Landesregierung eng begrenzt. Es entsprach dem Ressortprinzip, dass zunächst jeder Minister die Aufgaben seines Geschäftsbereichs in eigener Verantwortung regelte. Nur die "Angelegenheiten von allgemein politischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung",<sup>11</sup> also Angelegenheiten, die über die Ressortgrenzen hinaus zu koordinieren und abzustimmen waren, kamen ins Kabinett. Das waren:

1. alle Entwürfe für Landesgesetze und Rechtsverordnungen, die später im "Gesetz- und Verordnungsblatt" veröffentlicht wurden, sowie alle Bundesgesetze, die einer Mitwirkung des Bundesrates bedurften;
2. Gegenstände von grundlegender landespolitischer Bedeutung ohne unmittelbaren Bezug zu bestimmten Gesetzesvorhaben. Das Kriterium war nicht scharf definiert. Es lag im Ermessen der einzelnen Ressorts, ob ein Gegenstand zur Beratung ins Kabinett gegeben wurde. Wenn der Wunsch bestand, wurde dem von der Staatskanzlei entsprochen, auch wenn diese selbst in einer Reihe von Fällen die Notwendigkeit einer Beratung im Kabinett nicht sah.
3. "Vorschläge zur Einstellung, Ernennung und Beförderung von Landesbediensteten".<sup>12</sup> Diese Mitwirkung des Kabinetts bei Personalangelegenheiten war auf den Kreis der Führungskräfte (höherer Dienst) beschränkt. Bei Richtern und Staatsanwälten, höheren Finanzbeamten, "Lehrern der staatlichen Schulen" und Professoren erfolgte wegen der großen Zahl von Personalmaßnahmen die Mitwirkung des Kabinetts nicht bzw. erst ab einer bestimmten Besoldungsstufe. Im Februar 1968 verständigten sich die Mitglieder der Landesregierung darauf, generell nur noch Ernennungen von Beamten ab der Besoldungsstufe A 15 im Kabinett zu behandeln.<sup>13</sup>

Alle Angelegenheiten, mit denen sich das Kabinett beschäftigte, mussten vorab "zwischen den beteiligten Ressorts" abgestimmt werden.<sup>14</sup> Dieser Abstimmungsprozess erfolgte schriftlich oder in Gesprächen auf den verschiedenen Hierarchieebenen bis hin zum Chefgespräch. Ein festgelegtes förmliches Verfahren der Ressortabstimmung gab es nicht. Lediglich die Bundesangelegenheiten wurden entsprechend der Geschäftsordnung der Landesregierung<sup>15</sup> im Vorfeld der Kabinettsitzungen förmlich beraten, und zwar durch die Staatssekretärkonferenz, die wöchentlich montags, also einen Tag vor

---

11. Geschäftsordnung der Landesregierung vom 8. Juli 1952 [unveröffentlicht] § 9 Abs. 1, LAV NRW HSA NW 30 Nr. 291.

12. Ebd. § 9 Abs. 1 f).

13. Vgl. 969. Kabinettsitzung.

14. Geschäftsordnung der Landesregierung vom 8. Juli 1952 [unveröffentlicht] § 11, LAV NRW HSA NW 30 Nr. 291.

15. Ebd., § 12.

der Kabinettsitzung, unter Leitung des Chefs der Staatskanzlei tagte. An ihr nahmen die Staatssekretäre aller Ressorts teil. Sie entwarf und protokollierte entlang der Tagesordnung der anstehenden Bundesratssitzung Beschlussempfehlungen für das Kabinett und führte zusätzlich in einer Liste diejenigen Punkte auf, die aus Sicht der Staatssekretäre vom Kabinett noch einmal intensiver beraten werden sollten. Durch diese Vorarbeit wurde der Abstimmungsbedarf des Kabinetts in Bundesangelegenheiten erheblich reduziert.

Bei den Landesangelegenheiten war das Verfahren ein anderes: In der Regel erstellte der zuständige Minister eine schriftliche Vorlage für die Kabinettsmitglieder, die er etwa zwei Wochen vor der eigentlichen Sitzung der Staatskanzlei übersandte, die daraufhin den entsprechenden Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung setzte. Die Vorlage enthielt neben einer Sachverhaltsschilderung eine mehr oder weniger ausführliche Darstellung und Begründung der geplanten Maßnahmen und einen daraus abgeleiteten Beschlussvorschlag für das Kabinett. Darüber hinaus musste in der Kabinettvorlage angegeben werden, ob die von der Geschäftsordnung verlangte Abstimmung mit den betroffenen Ressorts stattgefunden hatte. Dies war nicht immer selbstverständlich. Oft war der Zeitdruck so groß, dass eine Abstimmung nicht oder nur teilweise erfolgen konnte. In der Staatskanzlei wurde die mangelnde Abstimmung vielfach kritisiert und auch das Kabinett stellte im Oktober 1967 aus gegebenem Anlass noch einmal klar, "dass nur solche Angelegenheiten der Landesregierung zur Beschlussfassung unterbreitet werden, die sachdienlich vorbereitet sind".<sup>16</sup> Allerdings bedeutete auch danach noch eine fehlende oder unzureichende Abstimmung nicht zwingend den Ausschluss von der Beratung im Kabinett. In vielen Fällen kamen Angelegenheiten trotzdem auf die Tagesordnung und wurden verhandelt.

Sowohl in der Staatskanzlei als auch in allen Ressorts wurden regelmäßig zur konkreten Vorbereitung der Kabinettsberatungen kurze Stellungnahmen (Voten) zu den Kabinettsvorlagen erstellt, die den Ministern als Orientierung dienten; sie enthielten neben einer kurzen Zusammenfassung der Vorlage auch konkrete Empfehlungen für die Abstimmung. In aller Regel, vor allem bei Angelegenheiten von nachgeordneter politischer Bedeutung, folgte der endgültige Beschluss des Kabinetts dem Tenor und meist auch dem Wortlaut der Kabinettsvorlage. Wenn es zu Abweichungen kam, gingen diese nicht selten auf Formulierungsvorschläge der Staatskanzlei zurück.

In besonderer Weise formalisiert war das Verfahren bei den Personalangelegenheiten, die innerhalb der Tagesordnung eine eigenständige Rubrik neben den Bundes- und Landesangelegenheiten bildeten. Die Vorschläge für Ernennungen und Beförderungen wurden vom zuständigen Fachminister auf einem für alle Ressorts einheitlichen Formblatt erstellt. Das Formblatt enthielt einen kurzen tabellarischen Lebenslauf mit Angaben zum bisherigen beruflichen Werdegang sowie eine kurze Beurteilung bzw. Eignungsfeststellung. Angesichts der hohen Zahl von Personalvorschlägen, für die inhaltlich die einzelnen Ressorts verantwortlich waren, gab es im Kabinett regelmäßig keine Aussprache. In aller Regel folgte das Kabinett den Vorschlägen der Ressorts. Ausnahmen gab es nur, wenn formale, dienstrechtliche Gründe einer Ernennung bzw. Beförderung entgegenstanden. Eine entsprechende Prüfung erfolgte bereits im Vorfeld

---

16. Vgl. 952. Kabinettsitzung.

durch die Staatskanzlei. Bei politischen Beamten bestand oftmals ein besonderer Klärungsbedarf im Hinblick auf dienstrechtliche und fachlich-inhaltliche Fragen. Ihre Ernennung wurde deshalb meist nicht zusammen mit den anderen Personalien, sondern im Rahmen der Landesangelegenheiten oder - öfter noch - außerhalb der Tagesordnung beschlossen.

Die Beratung von Themen außerhalb der Tagesordnung kam in den Sitzungen des Landeskabinetts häufig vor. Zwar wurde die überwiegende Mehrheit der Beratungsgegenstände im Rahmen der regulären Tagesordnung abgearbeitet; aber in fast jeder Sitzung gab es auch eine Handvoll Themen, die ohne Rückgriff auf Vorabstimmungen und ausformulierte Vorlagen behandelt wurde. Zum Teil waren dies Themen, die kurzfristig aufkamen und deshalb für die Formulierung einer Kabinettsvorlage und eine umfassende Abstimmung zwischen den Ressorts keine Zeit ließen; zum Teil waren es aber auch Themen, die über ein konkretes Einzelvorhaben hinaus Grundsatzfragen der Landespolitik betrafen und deshalb einen erhöhten Beratungsbedarf auf Regierungsebene aufwarfen. Das Kabinett nutzte schließlich die Beratung außerhalb der Tagesordnung auch als ein Instrument, um brisante Einzelgegenstände zu diskutieren, für die eine förmliche, auch in Akten festgehaltene Positionierung in schriftlicher Form von vornherein nicht erwünscht war.

#### 1.4. Protokollierung

Bei den Kabinettsprotokollen der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen handelt es sich um reine Ergebnisprotokolle. Ansätze zu einer ausführlicheren Protokollierung unter Amelunxen, die neben den Ergebnissen auch den Verlauf der Diskussion mit den widerstreitenden Positionen festhielt, wurden schon unter Arnold nicht fortgeführt. Statt dessen bildete sich im Laufe der Zeit eine relativ feste Tradition und ein weitgehend formalisierter sprachlicher Gestus der Beschlussprotokollierung heraus,<sup>17</sup> der idealtypisch bei der Beratung und Feststellung von Gesetzesvorhaben greifbar wird. Das Protokoll wurde in diesen Fällen stets eingeleitet mit den Worten "Die Landesregierung beschließt:". Es folgte ein Text, der sich relativ eng an dem Formulierungsvorschlag der Vorlage orientierte. Das Muster für diesen Text lautete: "Die Landesregierung nimmt (zustimmend) Kenntnis von" usw. Gelegentlich "billigte" die Landesregierung auch ein Vorhaben, "stimmte" ihm zu oder "begrüßte" es, ohne dass aber aus diesen Formulierungsvarianten inhaltliche Nuancen herausgelesen werden könnten. Wenn in einer Kabinettsitzung Änderungen gegenüber der Vorlage beschlossen wurden, so dokumentierte das Protokoll die Zustimmung oder Billigung "mit der Maßgabe", dass bestimmte Teile des Gesetzentwurfs z. B. eine geänderte "Fassung" erhalten oder auch ganz "gestrichen" werden sollten. Fielen Beschlüsse nicht einstimmig, so wurde auch dies im Protokoll vermerkt (z. B. "Die Landesregierung beschließt - gegen die Stimme des Arbeits- und Sozialministers -" usw.), allerdings ohne Angabe der entstprechenden Motive oder Streitpunkte in den Beratungen des Kabinetts.

Auch, wo es nicht um Gesetzentwürfe ging, erfolgte die Protokollierung in einem stark reduzierten Stil, das heißt in einfacher, nüchterner Sprache ohne größere Variationen.

---

17. Vgl. Ackermann 2000, S. 322 f.

Besonders in den nicht seltenen Fällen, in denen bestimmte Gegenstände ohne vertieftes Interesse der Landesregierung allein aufgrund der Geschäftsordnung oder anderer rechtlicher Bestimmungen regelmäßig dem Kabinett vorgelegt werden mussten, folgte die Protokollierung formelhaften Mustern.

Die Protokolle der Sitzungen des ersten Kabinetts Kühn wurden durchweg vom Chef der Staatskanzlei, Friedrich Halstenberg, angefertigt. Halstenberg übernahm anders als seine Amtsvorgänger nicht nur die formale Verantwortung für die Protokolle, sondern er verfasste die Protokolle selbst. Nur die Protokollierung der Bundesratsangelegenheiten überließ er dem Kabinettsreferenten der Staatskanzlei, der noch im Kabinett Meyers die gesamte Protokollierung übernommen hatte. Halstenberg machte sich zu jeder Sitzung als Gedächtnisstütze kurze Notizen in Form von Handakten. Ab Anfang 1968 nutzte er für diese Notizen ein festes Formular, in dem er unter anderem die Sitzungszeiten und Namen der Anwesenden aufführte und zu den einzelnen Tagesordnungspunkten vermerkte, ob diese entsprechend der Vorlage oder mit abweichendem Ergebnis beschlossen worden waren. Gestützt auf seine Notizen, die zum Teil in den Kabinettsakten überliefert sind, diktierte Halstenberg noch am Abend bzw. in der Nacht des Sitzungstages den Protokolltext auf Band. Am frühen Morgen des folgenden Tages fertigte Halstenbergs Sekretärin auf der Grundlage des Bandes den ersten schriftlichen Entwurf des Protokolls. Dieser Entwurf wurde von Halstenberg geprüft und bei Bedarf noch einmal bearbeitet. Gelegentlich bat Halstenberg zu diesem Zweck einzelne Mitarbeiter aus den Ressorts zu sich, um Einzelheiten des Entwurfs abzusichern oder auch zu verfeinern. Anschließend wurde die Reinschrift des Protokolls erstellt und von Halstenberg unterzeichnet. Im Laufe des Vormittags unterzeichnete dann auch Ministerpräsident Kühn, bevor das Protokoll schließlich vervielfältigt und an die Ressorts verteilt wurde.<sup>18</sup>

## 2. Landespolitik

Am Vorabend der Landtagswahl von 1966 zeichnete sich immer deutlicher ab, dass Deutschland zum ersten Mal in der Nachkriegszeit in eine Phase der Rezession eintrat. Im Bereich der Industrie, deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt in Nordrhein-Westfalen mit 47,7 % (1966)<sup>19</sup> nicht nur absolut, sondern auch im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (43,5 %)<sup>20</sup> bedeutend war, stagnierte insgesamt die Produktion seit Mitte 1965. In einigen Bereichen vor allem der Grundstoffindustrie war auch bereits ein mehr oder weniger deutlicher Rückgang der Produktionsraten zu verzeichnen.<sup>21</sup> Parallel zu dieser Abschwächung der Industrieproduktion sank die Zahl der offenen Stellen: Waren noch Mitte des Jahres 1965 etwa 210.000 Stellen unbesetzt (Höchststand), so gab es im zweiten Halbjahr 1966 nur noch 69.100 offene Stellen. Die Arbeitslosenquote stieg von 0,4 % (1965) auf 1,4 % (Ende 1966) an.<sup>22</sup> Obwohl diese Zahlen nicht ge-

---

18. Vgl. Gespräch des Bearbeiters mit Friedrich Halstenberg vom 24. Juli 2003.

19. Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 1968, S. 294. Die Angabe bezieht sich auf den Anteil des verarbeitenden Gewerbes ohne Energie- und Bauwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt.

20. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1970, S. 494.

21. Vgl. Die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, 2. Halbjahr 1966, Anlage, S. 6 f.

22. Vgl. ebd., 2. Halbjahr 1966, S. 44 f.

rade von einer dramatischen Wirtschaftsentwicklung zeugen, wurde die Situation subjektiv von der Bevölkerung als Krise empfunden. Deutschland war seit den frühen 1950er Jahren an den Aufschwung gewöhnt. Hinzu kam, dass sich gerade in Nordrhein-Westfalen die Rezession von 1966/67 aufgrund der einseitigen Industriestruktur gravierender ausnahm als auf Bundesebene. Vor allem die Absatzkrise der Steinkohle verschärfte die rezessiven Tendenzen. Bereits seit Ende der 1950er Jahre konnte sich die heimische Steinkohle nicht mehr gegen die preiswerteren ausländischen Importe und die steigende Konkurrenz durch das Erdöl behaupten. Von 1958 bis 1965 ging die Steinkohleförderung in Nordrhein-Westfalen von rund 132 Mio t auf rund 121 Mio t zurück, von 1965 bis 1966 noch einmal um weitere 7 % auf rund 112 Mio t.<sup>23</sup> Auch die Situation der in NRW stark vertretenen Stahlindustrie verschärfte sich Mitte der 1960er Jahre. Die Nachfrage aus dem Inland, insbesondere aus dem Bereich des Maschinen- und Fahrzeugbaus, ließ konjunkturell bedingt nach; auf dem ausländischen Markt war die deutsche Stahlindustrie wegen ihrer Bindung an die vergleichsweise teure heimische Kohle nur eingeschränkt konkurrenzfähig.

Mit Kohle und Stahl traf die Rezession die beiden Industriezweige besonders stark, die den wirtschaftlichen Aufschwung Nordrhein-Westfalens, vor allem nach 1945 wesentlich vorangetrieben hatten. Das Ruhrgebiet hatte mit den größten Problemen zu kämpfen. Im Juni 1966 erschien im "Spiegel" eine umfangreiche Titelgeschichte über die "Krise an der Ruhr", die für das Revier, den einstigen "Inbegriff deutscher Kraft und Herrlichkeit" bereits den "Untergang einer Epoche" verkündete.<sup>24</sup>

Wirtschaftliche Probleme gab es indes nicht nur im Ruhrgebiet. Zeitgleich mit der Krise der Montanindustrie im Revier geriet auch die Textilindustrie im Westmünsterland und in Ostwestfalen in Schwierigkeiten. Ähnlich wie im Kohlebergbau gelang es auch der Textilindustrie nicht, mit der ausländischen Konkurrenz, vor allem aus Asien und den Ostblockländern, preislich Schritt zu halten. Die Folge war ein deutlicher Rückgang der Aufträge und der Produktion. Im Jahr 1966 verzeichnete die Textilindustrie etwa 10 % weniger Auftragsengänge als 1965;<sup>25</sup> die Produktion blieb noch bis ins dritte Quartal konstant, sank dann aber im vierten Quartal um 7 %, <sup>26</sup> im Laufe des Jahres 1967 noch einmal um weitere 10 %.<sup>27</sup> Zwischen Ende 1965 und Ende 1966 nahm die Zahl der Arbeitskräfte in der Textilindustrie um 12.000 ab, weitere 12.400 Arbeitnehmer waren von Kurzarbeit betroffen.<sup>28</sup>

Die wirtschaftlichen Probleme in den 'alten' Industrien konnten nur sehr eingeschränkt durch positive Impulse der 'neuen' Wachstumsindustrien aufgefangen werden. Ihr Anteil war gerade in Nordrhein-Westfalen relativ gering.<sup>29</sup> Positiv sah die Lage eigentlich nur in der Chemischen Industrie aus. Sie hatte in Nordrhein-Westfalen (1964) einen Anteil von 13,2 % (Bund 1965: 11,5 %) am Nettoproduktionswert der Industrie. Ihre Produktion ging 1966 und auch 1967 nicht zurück, sondern stieg um 10,4 %<sup>30</sup> bzw. 7,3

23. Vgl. Konjunkturberichte 1967, Heft 3, S. 35\*.

24. Der Spiegel 1966, Heft 26, S. 27 u. 23.

25. Vgl. Die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, 2. Halbjahr 1966, Anlage, S. 5.

26. Vgl. ebd., 2. Halbjahr 1966, S. 29.

27. Vgl. Die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, Jahresrückblick 1967, Anhang, S. IV.

28. Vgl. Die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, 2. Halbjahr 1966, S. 30.

29. Vgl. Auswertung von Prognosen 1968, S. 68.

30. Vgl. Die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, 2. Halbjahr 1966, Anhang, S. 6.



%<sup>31</sup> an. Andere Wachstumsindustrien der 1960er und 1970er Jahre waren in Nordrhein-Westfalen stark unterrepräsentiert. Das galt vor allem für die Mineralölverarbeitung, die Kunststoffverarbeitende Industrie, die Elektrotechnische Industrie und den Fahrzeugbau.

Die Rezession, verschärft durch die Besonderheiten in der Wirtschaftsstruktur Nordrhein-Westfalens, setzte die Landesregierung Mitte der 1960er Jahre unter verstärkten Handlungsdruck. Um die Strukturprobleme der Wirtschaft in ihrer Komplexität verstehen und mit Blick auf die schwerwiegenden sozialen Folgewirkungen angemessene Lösungsansätze entwickeln zu können, verfeinerte die Politik in einem längeren Prozess ihre Sichtweise auf die Gesellschaft und formulierte entsprechend ein neues, anspruchsvolleres Konzept von politischer Steuerung. Aufbauend auf Theorieangeboten aus den Politik- und Sozialwissenschaften begann die Politik, ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf die komplexen Wechselwirkungen zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen zu konzentrieren und auf diese Weise eine Perspektive zu gewinnen, die auch die Wirtschaft verstärkt im Kontext und in Abhängigkeit von anderen gesellschaftlichen Teilsystemen (z. B. Infrastruktur und Bildung) betrachtete. Politische Steuerung löste sich damit aus ihrer sektoralen Beschränkung und entwickelte sich zur gesellschaftlichen Gesamtsteuerung. Parallel zu dieser Komplexitätsausweitung in sachlicher Hinsicht, erweiterte die Politik ihre Steuerungskapazität auch in räumlicher und zeitlicher Hinsicht, indem sie ihre Gestaltungsentwürfe mehr als bisher auf größere regionale Gebiete und längere Zeiträume bezog.

Ansätze zu dieser planenden Politik gab es in Nordrhein-Westfalen bereits unter Franz Meyers. Im Sommer 1959, zu Beginn der Kohlekrise, beschloss die Landesregierung nach der "Beseitigung der sehr erheblichen Kriegszerstörungen" in einzelnen Gebieten erstmals "ein Strukturprogramm für das ganze Land Nordrhein-Westfalen aufzustellen" mit dem Ziel, "ein Gesamtbild der Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Sozialstruktur unseres Landes [zu] ermitteln, die danach förderungsbedürftigen Gebiete [zu] bestimmen und Maßnahmen zur Beseitigung entstandener Strukturschwächen vor[zuschlagen".<sup>32</sup> Das Programm konzentrierte sich zunächst auf die ländlichen Regionen, schloss aber seit Herbst 1960 ausdrücklich auch das Ruhrgebiet als besondere Problemregion mit ein. Konzeptionell entwickelten sich die neuen Ansätze einer Strukturentwicklungsplanung aus der Landesplanung (auch wenn Meyers unter politischen Gesichtspunkten scharf zwischen den Rahmenvorgaben der Landesplanung und den verbindlichen Entscheidungen der Strukturpolitik unterschied). Durch die Grundsätze für Maßnahmen zur Strukturverbesserung in Nordrhein-Westfalen wurde im August 1964 das gesamte Land in elf Planungsregionen unterschiedlicher Struktur eingeteilt, für die nach einer festen Prioritätenliste und im Rahmen ressortübergreifender Planung die Grundlagen für den Aufbau einer modernen, zukunftsfähigen Wirtschaftsstruktur gelegt werden sollten. Für die Koordinierung der strukturpolitischen Maßnahmen wurde beim Chef der Staatskanzlei eine "Zentrale Stelle" eingerichtet; ihr waren in den Planungsregionen regionale Stellen unter Leitung der zuständigen Regierungspräsidenten mit Beiräten aus Vertretern der Kommunalpolitik und der Verbände zugeordnet.<sup>33</sup> Für

---

31. Vgl. ebd., Jahresrückblick 1967, Anhang, S. III.

32. LT.-Protokoll 04/58, S. 2145 f. Vgl. LAV NRW HSA NW 766 Nr. 16 und 17.

33. MBl. NW. 1964, S. 1219 f.

das Ruhrgebiet (die sogenannte Rhein-Lippe-Region) wurde wegen der besonders dringenden Probleme des Strukturwandels ein eigener Beauftragter eingesetzt, dessen Aufgabe es sein sollte, "alle Massnahmen zu koordinieren, die zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Rhein-Lippe-Raumes erforderlich sind".<sup>34</sup> Meyers berief in dieses Amt den ehemaligen Staatssekretär im schleswig-holsteinischen Wirtschaftsministerium Fritz Sureth. Dessen Arbeit allerdings blieb wie die Arbeit der Planungsstellen in den übrigen Regionen zunächst ohne durchschlagenden Erfolg, da eine effektive Einbindung der Strukturpolitik in das traditionelle Gefüge der staatlichen und kommunalen Verwaltung nicht gelang.

Von besonderer Bedeutung, insbesondere für die Entwicklung der Strukturpolitik unter Heinz Kühn, waren die Umstrukturierungen, die Meyers ab Mitte der 1960er Jahre in seinem eigenen Geschäftsbereich vornahm und durch die er eine Bündelung der Koordinierungs- und Planungsaufgaben direkt beim Ministerpräsident anstrebte. Bereits im Dezember 1964 richtete Meyers in der Staatskanzlei ein "Koordinierungsbüro" ein und wies ihm die "Koordinierungsaufgaben zu den anderen Ressorts sowie die Aufgaben der regionalen Strukturförderung, der Presse, des Rundfunks und Fernsehens" zu.<sup>35</sup> Meyers versuchte auf diese Weise, die Staatskanzlei "aus dem Zustand einer weitgehend rechtsförmig arbeitenden Behörde herauszuführen und ihr stärker Koordinierungs- und Lenkungsfunktionen zuzuweisen".<sup>36</sup> Anfang 1966 wurde das Koordinierungsbüro in eine reguläre Abteilung der Staatskanzlei überführt. Für Meyers war damit ein "entscheidender Schritt zur Gründung einer Verwaltungseinheit getan, welche die Arbeit der übrigen Ressorts unter dem Gesichtspunkt der Leitungsfunktion des Ministerpräsidenten koordinieren sollte".<sup>37</sup> Theoretische Bestätigung und Untermauerung für dieses Konzept kam aus dem Kreis der Politik- und Verwaltungswissenschaftler. Für den Festvortrag auf der Zwanzigjahrfeier des Landes Nordrhein-Westfalen lud Meyers den Bochumer Verwaltungswissenschaftler Roman Schnur ein. Schnur setzte sich in seinem Vortrag kritisch mit dem vermeintlich übersteigerten Partikularismus im föderalen Staat auseinander und betonte statt dessen die "Notwendigkeit stärkerer Regulierung"<sup>38</sup> und "planvollen Handelns"<sup>39</sup>. Mit seinem Ruf nach "der ordnenden Hand des Staates" sekundierte Schnur den Initiativen Meyers, erst recht mit seiner Forderung "eine Staatskanzlei" müsse "heute den Charakter eines Planungsstabes [...] annehmen".<sup>40</sup>

Dass "in der Praxis" die Umsetzung des Planungsgedankens nicht leicht war, zeigen Meyers' eigene Berichte über den Widerstand in den Ressorts, die in der Koordinierung vielfach "unerwünschte Eingriffe in ihre eigene Zuständigkeit" erblickten.<sup>41</sup> Auch die Kabinettakten spiegeln diese Problematik wider, beispielsweise in den schon von der Regierungskrise auf Bundes- und Landesebene beeinflussten Initiativen des Wirtschaftsministers Gerhard Kienbaum, der gegen die Pläne des Ministerpräsidenten eine

---

34. Vermerk der Staatskanzlei vom 17. Januar 1966, LAV NRW HSA NW 754 Nr. 122.

35. Meyers 1982, S. 501.

36. Ebd.

37. Ebd., S. 523.

38. Schnur 1966, S. 17.

39. Ebd., S. 15.

40. Ebd., S. 22.

41. Ebd.

Konzentration strukturpolitischer Aufgaben im Wirtschaftsressorts forderte.<sup>42</sup> Zu den Schwierigkeiten mit den Ressorts kamen grundsätzliche Probleme des föderal organisierten Staatswesens. Eine integrierte Gesamtplanung schien nur realisierbar zu sein unter der Voraussetzung einer klaren räumlichen und hierarchischen Abgrenzung von Planungsräumen, die auf der Grundlage fest definierter Kompetenzen sinnvoll aufeinander bezogen waren. Der Erlass zur Strukturverbesserung von 1964 mit seiner Aufteilung des Landes in elf Planungsregionen hatte diese Problematik offenkundig werden lassen. Die auf dem Reißbrett entwickelten Planungsregionen deckten sich in keiner Weise mit bestehenden Verwaltungseinheiten;<sup>43</sup> die praktische Umsetzung strukturverbessernder Maßnahmen in den Regionen war dadurch erheblich erschwert. Um diese Inkongruenz von Strukturentwicklungsplanung und Verwaltungsgliederung zu beseitigen, begann die Regierung Meyers im Frühjahr 1965, in der Zielrichtung unterstützt auch durch die SPD-Fraktion, mit der Vorbereitung einer Verwaltungsreform, die auf eine Neugliederung und Kompetenzenabgrenzung der staatlichen Mittelinstanz (Funktionalreform) und der Gemeinden und Kreise (Gebietsreform) abzielte. Durch einen Kabinettsbeschluss vom Oktober 1965 wurde eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die Ministerialbeamte, Kommunalvertreter und Wissenschaftler angehörten, die innerhalb eines Jahres nach ihrem Zusammentritt (am 24. Januar 1966) ein Gutachten über die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen vorlegen sollten.<sup>44</sup>

Die Regierung Kühn führte die von Meyers begonnenen Initiativen zur Verwaltungsreform nahtlos fort. Dabei spielte neben sachlichen Erwägungen auch die Kontinuität im Amt des Innenministers eine Rolle. Im Mai 1967 stimmte das Kabinett den Vorschlägen des im November 1966 vorgelegten (und wenig später veröffentlichten) Gutachtens A der Sachverständigenkommission in den wesentlichen Punkten zu.<sup>45</sup> Das bestehende Leistungsgefälle zwischen den Gemeinden sollte durch Zusammenlegungen zu funktionsfähigen Einheiten mit fest definierten Versorgungsstandards (Gemeindegrundtypen A und B) weitgehend abgebaut werden. Bereits im März 1967 hatte die Landesregierung mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes begonnen, die rechtlichen Voraussetzung für die geplante Neugliederung zu schaffen, indem sie das Verfahren zur Änderung der Gemeindegrenzen neu regelte.<sup>46</sup> Dieser Prozess wurde fortgesetzt durch den im März 1968 vom Kabinett beschlossenen Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen.<sup>47</sup>

Zwischen Dezember 1967 und Dezember 1969 wurden (im sogenannten Ersten Neugliederungsprogramm) insgesamt 17 Landkreise vollständig neu gegliedert; in weiteren 30 Kreisen wurden einzelne Gemeinden neu gegliedert. Mitte 1968 legte die Sachverständigenkommission auch für die Ballungszonen und Verflechtungsgebiete ein Gut-

---

42. Vgl. 911. Kabinettsitzung.

43. Vgl. LT.-Protokoll 05/53, S. 1927 f.

44. Vgl. KP NRW V.2, S. 1043.

45. Vgl. 938. Kabinettsitzung.

46. Vgl. 927. Kabinettsitzung.

47. Vgl. 973. Kabinettsitzung.

achten vor. Dieses Gutachten, das wie im ländlichen Raum für eine Vergrößerung und damit funktionale Aufwertung der Gemeinden und Landkreise auch in den Ballungszonen plädierte, wurde vom Kabinett als "wertvolle Grundlage" gewürdigt, "um eine Gesamtkonzeption für die Neugliederung der Verwaltung festzulegen".<sup>48</sup> Es bildete die Basis für das zwischen 1970 und 1975 realisierte Zweite Neugliederungsprogramm, in dessen Zentrum das Ruhrgebiet stand.

Im Gegensatz zur Gebietsreform mit den beiden großen Neugliederungsprogrammen ging die Funktionalreform, deren Wurzeln bis in die 1950er Jahre zurückreichten und die von Anfang an als integraler Bestandteil einer umfassenden Verwaltungsreform angesehen worden war, nur schleppend voran. Im März 1967 war eine eigene Sachverständigenkommission für die Funktionalreform ins Leben gerufen worden,<sup>49</sup> die 1968 ihr Gutachten (Gutachten C) vorlegte. Vorgeschlagen wurde in diesem Gutachten, die Zahl der Regierungsbezirke mit entsprechenden Regionalverbänden auf drei (Rheinland, Rhein-Ruhr, Westfalen) zu reduzieren. Dieser Vorschlag war von Anfang an schon innerhalb der Kommission umstritten.<sup>50</sup> In der Diskussion zeigte sich mit zunehmender Deutlichkeit, dass vor dem Hintergrund des beginnenden Strukturwandels gerade für das Ruhrgebiet die eindeutige und statische Abgrenzung eines homogen strukturierten Regierungsbezirks schwierig war. Angesichts dieser Problematik verzichtete die Landesregierung auf eine Stellungnahme oder gar Entscheidung, zumal im Unterschied zur kommunalen Ebene mit ihren vielen Klein- und Kleinstgemeinden die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in der Mittelinstanzen nicht grundlegend gefährdet war. Erst in der 8. Legislaturperiode wurde die Funktionalreform erneut aufgegriffen.

Bei der Neuorganisation der Staatskanzlei knüpfte Kühn an die Ansätze von Meyers an, spitzte aber die Tendenz zur Zentralisierung politischer Steuerung weiter zu. Mit Blick auf die "großen [...] struktur- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen", an denen "im Regelfall eine Mehrzahl von Ressorts beteiligt" waren, kündigte Kühn bereits in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 und in der Aussprache am 17. Januar 1967 an, er wolle die Staatskanzlei "durch organisatorische und personelle Vorkehrungen in den Stand" versetzen, "die Koordination der Ressortmaßnahmen vorzubereiten und zu sichern".<sup>51</sup> Treibende Kraft in diesem Prozess war Friedrich Halstenberg, ehemaliger Leiter der Abteilung Städtebau u. Raumordnung beim Bundeswohnungsministerium (1962-1965) und seit 1965 Direktor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, der von Kühn im Dezember 1966 zum Chef der Staatskanzlei ernannt wurde. Unter Halstenberg wurde zunächst unter dem Leitbegriff der Strukturverbesserung die ressortkoordinierende Funktion der Abteilung 2 der Staatskanzlei weiter ausgebaut. Zu diesem Zweck wurde zeitweise die Zuständigkeit für die Strukturpolitik ganz vom Wirtschaftsministerium in die Staatskanzlei verlagert.<sup>52</sup> Um die fachliche mit der räumlichen Koordination möglichst eng zu verschränken, überführte Kühn bereits im Dezember 1966 auch die Landesplanung in den Zuständigkeitsbereich des Ministerpräsidenten.<sup>53</sup> Formal waren damit weitreichende Planungskompetenzen

---

48. Vgl. 984. Kabinettsitzung

49. Vgl. 927. Kabinettsitzung.

50. Vgl. Mattenklodt 1970, S. 18-23.

51. LT.-Protokoll 06/09, S. 153; vgl. auch LT.-Protokoll 06/08, S. 114.

52. Vgl. 920. Kabinettsitzung.

innerhalb der Staatskanzlei gebündelt. Um diese Kompetenzen auch programmatisch nach einem einheitlichen Konzept der Planung wirksam werden zu lassen, setzte Kühn im Frühjahr 1967 auf Vorschlag von Halstenberg in der Staatskanzlei einen Planungs- und Führungsstab unter Leitung des Verwaltungswissenschaftlers Frido Wagener ein. Der Stab sollte "die Gesamtheit der ökonomischen Strukturen des Landes, soweit sie für die künftige Entwicklung wichtig sind, mittel- und langfristig" beobachten und gedanklich ordnen, um "aus den voraussichtlichen Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Verkehrsentwicklungen, aus den sich abzeichnenden Veränderungen der menschlichen Verhaltensweisen [sic!] und Bedürfnisse, aus der voraussichtlichen Entwicklung des Verhältnisses von Bund und Land und aus vielen anderen Komponenten eine landespolitische Gesamtkonzeption zu entwickeln".<sup>54</sup> Der Planungsstab legte als Ergebnis seiner Arbeiten zwei umfassende Programme vor, die jeweils ausführlich innerhalb der Staatskanzlei, mit den Ressorts und abschließend im Kabinett beraten wurden. Das erste Programm, mit deren Erarbeitung der Stab unmittelbar nach seiner Einsetzung begonnen hatte, konzentrierte sich angesichts der Strukturprobleme und der Konjunkturkrise ganz auf das Ruhrgebiet. Es wurde im März 1968 unter dem Titel "Entwicklungsprogramm Ruhr" der Öffentlichkeit vorgestellt. Das zweite Programm mit dem Titel "Nordrhein-Westfalen-Programm 1975" war räumlich, zeitlich und inhaltlich weiter gefasst und versuchte, "die Entwicklungsperspektiven des ganzen Landes bis zur Mitte der siebziger Jahre" darzustellen.<sup>55</sup> Auch wenn die Programme den hohen Anspruch einer integrierten Gesamtplanung nicht wirklich einzulösen vermochten, sondern eher additiv die von den Ressorts projektierten Maßnahmen zusammenführten, gewann unter der Führung von Halstenberg, der über große landesplanerische Kompetenz und Erfahrung im Bereich politischer Steuerung und Verwaltung verfügte, die Koordinationsfunktion der Staatskanzlei erheblich an Kontur und Bedeutung. Dreh- und Angelpunkt der Landespolitik blieb dabei wie schon in den letzten Jahren der Regierung Meyers (1.) die Industrie- und Wirtschaftspolitik im engeren Sinne und hier vor allem die Energiepolitik. Diese allerdings wurde eingebettet in einen Katalog mittel- bis langfristiger Ziele und Maßnahmen, durch die sowohl (2.) die materiellen Voraussetzungen (vor allem Infrastruktur) als auch (3.) die ideellen Voraussetzungen (Bildung und Forschung) wirtschaftlichen Wachstums und Strukturwandels geschaffen werden sollten.

(1.) Wirtschaftspolitische Priorität hatte in den späten 1960er Jahre zu allererst die Behebung der Kohlekrise. Zu diesem Zweck war ein Ausgleich zwischen Überangebot und sinkender Nachfrage herzustellen. Die Konzepte dazu entwickelten Land und Bund – trotz mancher Spannungen und Kontroversen – im Wesentlichen gemeinsam. Das galt schon für die Kohlepolitik von Ludwig Erhard und Franz Meyers. Spätestens seit der Jahreswende 1965/66 plädierte die Bundesregierung für einen raschen Abbau der überschüssigen Produktionskapazitäten im Steinkohlenbergbau; unrentable Bergwerke sollten durch eine Strukturgesellschaft zum Zechenaufkauf, die Ende 1966 unter der Bezeichnung "Aktionsgemeinschaft Deutscher Steinkohlenreviere GmbH" auch eingerichtet wurde, übernommen, stillgelegt und ihre Grundstücke und Betriebsanla-

---

53. Vgl. 914. Kabinettsitzung.

54. Vermerk des Planungsstabes vom 21. September 1967, LAV NRW HSA NW 768 Nr. 9.

55. Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, S. I.

gen an ansiedlungswillige Unternehmen weiterveräußert werden.<sup>56</sup> Meyers unterstützte diese Politik des raschen Strukturwandels; er hatte ihr sogar im Herbst 1965 mit eigenen Vorschlägen, die innerhalb der Regierung als "Steinkohlenschlußakte" bezeichnet wurden, wesentliche Impulse gegeben, während er sich nach außen hin um den Eindruck einer kohlefreundlichen Politik bemühte. Auch der Wirtschaftsminister in der neuen Großen Koalition, Karl Schiller, sprach sich seit Ende 1966 entgegen der Hoffnungen seiner Parteikollegen aus Nordrhein-Westfalen für einen raschen Schrumpfungsprozess bei der Kohle aus. Schiller bemühte sich allerdings, seine energiepolitischen Ideen in einem breiteren Kreis abzustimmen und ihnen mit dem Gesetzentwurf zur Anpassung und Gesundung des Steinkohlenbergbaus eine systematische und rechtlich verbindliche Gestalt zu geben. Seit Februar 1967 fanden in Bonn Kohlegespräche am Runden Tisch statt, an denen neben Vertretern der Bundesregierung, der Gewerkschaften und Unternehmen auch Mitglieder der nordrhein-westfälischen Landesregierung teilnahmen. In diesen Gesprächen der sogenannten Konzertierten Aktion Kohle wurden vor allem die Einzelfragen des geplanten Anpassungsgesetzes beraten. Kühn und sein Wirtschaftsminister Bruno Gleitze versuchten in den Beratungen mit der Bundesregierung wiederholt, "die Anpassungsphase zeitlich so zu strecken, dass die produktive Wiedereingliederung der freigesetzten Bergarbeiter möglich ist".<sup>57</sup> Dazu allerdings bedurfte es erheblicher Eingriffe in die Freiheit des Marktes. Durch Reduzierung des Kohleimportkontingents<sup>58</sup> und vor allem durch Besteuerung des Heizöls<sup>59</sup> wollte Kühn zunächst kurzfristig den Konkurrenzdruck auf die heimische Kohle verringern.<sup>60</sup> Mittel- und langfristig allerdings favorisierte er einen Zusammenschluss der nordrhein-westfälischen Bergwerke zu einer Einheitsgesellschaft, um die Kohleproduktion marktgerecht steuern und das Rationalisierungspotential des Bergbaus effektiv und geordnet ausschöpfen zu können. Die Idee der Einheitsgesellschaft wurde auch von der IG Bergbau unterstützt, allerdings verband sich mit dieser Idee bei der Gewerkschaft traditionell auch die Forderung nach einer Sozialisierung des Bergbaus.<sup>61</sup> An der Eigentumsfrage schieden sich die Geister von Politik, Gewerkschaft und Unternehmen. Vor allem für Bundeswirtschaftsminister Schiller kam eine Einheitsgesellschaft nur als freiwilliger Zusammenschluss der Unternehmen infrage. Einen entsprechenden Vorschlag legte unter dem Druck der Wirtschaftskrise im Frühjahr 1967 eine Gruppe bedeutender Unternehmens- und Finanzvertreter vor; sie beanspruchten, mit diesem Vorschlag die Interessen von zwei Dritteln der Eigentümer des Ruhrbergbaus zu vertreten. Benannt nach dem Tagungsort der Gruppe, dem Haus der Essener Rhestahl AG, sah dieser sogenannte Rhestahl-Plan die Verpachtung der Bergwerke an eine Betriebsgesellschaft auf eine Dauer von 20 Jahren vor; anschließend sollten die Bergwerke endgültig in den Besitz der Einheitsgesellschaft übergehen. Die Pachtzinsen sollten über Landesbürgschaften in Höhe von insgesamt 7,2 Millionen DM abgesichert

56. Vgl. Nonn 2002, S. 276-284.

57. Vgl. 938. Kabinettsitzung.

58. Vgl. 954. Kabinettsitzung.

59. Vgl. 930. Kabinettsitzung.

60. Kühn versuchte auch durchzusetzen, dass der im Kohleanpassungsgesetz vorgesehene "Beauftragte (Kohlebeauftragter) [...] die Aufgaben und Befugnisse eines Energiebeauftragten" erhält, um die Konkurrenzsituation der Energieträger politisch steuern zu können. Vgl. 942. Kabinettsitzung.

61. Vgl. Lauschke 1984, S. 179.

werden. Für die Landesregierung war dieser Vorschlag zunächst nicht tragbar. Das Bürgschaftsrisiko war zu hoch. Erst der modifizierte Rheinstahlplan, der, verteilt auf 20 Jahre, eine Zahlung von Kaufpreistraten statt Pachtzinsen vorsah, wurde vom Kabinett im Februar 1968 als Grundlage für die Bildung einer Einheitsgesellschaft akzeptiert.<sup>62</sup> Die Gründung der Ruhrkohle AG konnte daraufhin im November 1968 erfolgen.

Um die Position der deutschen Steinkohle nicht nur von der Angebots-, sondern auch von der Nachfrageseite her zu stärken, war bereits im Sommer 1966 das so genannte Zweite Verstromungsgesetz verabschiedet worden, durch das der Einsatz von Steinkohle zur Erzeugung elektrischer Energie subventioniert werden sollte. Das Gesetz konnte allerdings zunächst keine Wirksamkeit entfalten, da die konkretisierenden Richtlinien wegen ungeklärter Finanzierungsfragen zwischen Bund und Land nicht verabschiedet worden waren. Im Rahmen der Kohlegespräche wurden die strittigen Punkte der Verstromungsrichtlinien Anfang 1967 ausführlich beraten mit dem Ergebnis, dass das Land ein Drittel der Gesamtkosten, insgesamt 550 Millionen DM übernehmen werde. Als weitere Stützungsmaßnahmen zugunsten der heimischen Kohle verabschiedete das Kabinett im Januar 1967 die Landesbeteiligung (in Höhe von insgesamt 159 Millionen DM) an den Beihilfen zur Förderung des Absatzes von Koks- bzw. Koks an die Eisen- und Stahlindustrie (für die Jahre 1967-1969)<sup>63</sup> und im Juli 1967 die Förderung des Einsatzes von Steinkohle für Heizzwecke in Landesbauten bzw. in öffentlich geförderten Bauten.<sup>64</sup>

Um den trotz dieser Maßnahmen notwendigen, zeitlich gestreckten Anpassungsprozess sozialverträglich abzuwickeln, entwickelte die Landesregierung schon unter Meyers, dann vor allem aber unter Kühn zusammen mit dem Bund ein Bündel von Hilfsmaßnahmen für die von Zechenstilllegungen betroffenen Arbeitnehmer. Zu diesen Hilfsmaßnahmen zählten vor allem die seit 1960 im Montanunionvertrag (Artikel 56 § 2) verankerten und 1966 noch einmal aufgestockten Anpassungsbeihilfen für die von Zechenstilllegungen betroffenen Bergarbeiter. Die Mittel für diese Leistungen wurden zu gleichen Teilen von der EG und vom Bund aufgebracht;<sup>65</sup> in Nordrhein-Westfalen wurden sie zusätzlich durch einen "100 Millionen DM Sozialfonds" ergänzt.<sup>66</sup> Um gerade in der Hochphase der Rezession die Verdiensteinbußen der Bergarbeiter möglichst zu begrenzen, beteiligte sich das Land überdies seit 1966 zu einem Drittel am Härteausgleich für die Feierschichten<sup>67</sup> und ausgefallenen Nachholschichten,<sup>68</sup> die infolge des Absatzmangels in steigender Zahl notwendig geworden waren.<sup>69</sup>

Parallel zu den energie- und sozialpolitischen Maßnahmen, mit denen der Anpassungsprozess im Bergbau abgefedert werden sollte, unternahm die Landesregierung in der

---

62. Vgl. 967. und 982. Kabinettsitzung.

63. Vgl. 918. Kabinettsitzung. Die zunächst auf nationaler Ebene eingeführten Beihilfen wurde ab 1970 durch eine entsprechende Subventionsregelung auf EG-Ebene abgelöst (vgl. 1048. Kabinettsitzung).

64. Vgl. 945. Kabinettsitzung.

65. Vgl. Lauschke 1984, S. 105 f.

66. Vgl. 927. Kabinettsitzung und Entwicklungsprogramm Ruhr, S. 20.

67. Vgl. 913. Kabinettsitzung.

68. Vgl. 939. Kabinettsitzung.

69. Vgl. 930. Kabinettsitzung.

zweiten Hälfte der 1960er Jahre erhebliche Anstrengungen, um den Strukturwandel in Nordrhein-Westfalen durch die Ansiedlung zukunftsfähiger Wachstumsindustrien zu unterstützen. Obwohl Kühn im Unterschied zu Meyers keine abrupte und vollständige Ablösung vom Bergbau anstrebte, sah er doch in gleicher Weise wie sein Vorgänger die Notwendigkeit, die einseitige Ausrichtung der Wirtschaftsstruktur insbesondere im Ruhrgebiet möglichst rasch aufzulockern. Die entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten eröffnete vor allem ein dichtes Netz von betrieblichen Investitionshilfen, die neben direkten Zuschüssen insbesondere auch die Gewährung von Krediten und Bürgschaften vorsah. Ein Großteil der Programme wurde mit Mitteln der EG und des Bundes finanziert. Das Land war aber an vielen Gemeinschaftsmaßnahmen – z. B. an den Investitionsprämien nach dem Anpassungsgesetz – beteiligt und stellte darüber hinaus auch eigene Mittel als Investitionsbeihilfen zur Verfügung. Im Entwicklungsprogramm Ruhr waren für 1968 54 Millionen DM ausgewiesen.<sup>70</sup> Hinzu kamen Aufwendungen der Landesregierung für die Bereitstellung von Industrieflächen. Grundstücke in Landesbesitz wurden zum Teil unter dem normalen Preis an Industrieunternehmen verkauft, Grundstücke in Gemeindebesitz zum Teil durch Landesmittel neu erschlossen. Die Veräußerung ehemaliger Zechengrundstücke unterstützte die Landesregierung überdies, indem sie die gesetzlichen Grundlagen für eine Befreiung von der Grunderwerbsteuer schuf<sup>71</sup> und zusätzlich das Bergschadenrisiko zu großen Teilen selbst übernahm.<sup>72</sup> In den Jahren 1967 und 1968 sorgte die Landesregierung dafür, dass die für die Strukturförderung zur Verfügung stehenden Mittel weitgehend auf die Steinkohlengebiete, das heißt vor allem auf das Ruhrgebiet konzentriert wurden.<sup>73</sup> Nicht überall stieß diese Entscheidung auf Verständnis; viele Regionen, die ebenfalls mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hatten, sahen sich durch die einseitige Mittelverteilung benachteiligt. Auch um den Eindruck von Ungerechtigkeiten zu vermeiden, dehnte die Landesregierung mit Einsetzen des konjunkturellen Aufschwungs ihre Strukturentwicklungsplanung auf das gesamte Land aus, wobei das Ruhrgebiet weiterhin im Zentrum der Aufmerksamkeit stand.

Neben den großen, in die Fläche wirkenden Programmen, die vor allem mittelständischen Unternehmen aus den Wachstumsindustrien zugute kamen, versuchte die Regierung Kühn Ende der 1960er Jahre, den Strukturwandel auch durch größere Einzelprojekte zu fördern. Von diesen Einzelprojekten versprach sie sich eine Symbolwirkung für den Modernisierungsprozess und positive Effekte auf das wirtschaftliche Umfeld. Eins der größten Ansiedlungsprojekte Ende der 1960er Jahre war die Errichtung zweier Aluminiumhütten in Essen bzw. in Voerde durch die Metallgesellschaft AG und die Schweizerische Aluminium AG bzw. durch die Kaiser Aluminium & Chemical Corporation.<sup>74</sup> Allein das Essener Projekt sah unmittelbar die Schaffung von 500 neuen Arbeitsplätzen vor; darüber hinaus war mittelbar auch die Entstehung zahlreicher neuer Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie zu erwarten. Dies und vor allem die Tatsache, dass durch die stromintensive Aluminiumindustrie auch Absatzmärkte für die Steinkohle entstanden, veranlassten die Landesregierung, das Ansiedlungsprojekt groß-

70. Vgl. Entwicklungsprogramm Ruhr, S. 23.

71. Vgl. 952. und 1010. Kabinettsitzung.

72. Vgl. 907., 965. und 1008. Kabinettsitzung.

73. Vgl. 940. Kabinettsitzung.

74. Vgl. 965. Kabinettsitzung.



zünftig zu unterstützen. Über 21 Millionen DM an direkten Investitionsbeihilfen stellte das Land für die Errichtung der Aluminiumhütten zur Verfügung; zusätzliche Aufwendungen entstanden indirekt durch die Beteiligung an Bundes- und Gemeindeleistungen.

Trotz zum Teil sehr hoher Kosten förderte die Landesregierung Ende der 1960er neben der klassischen Industrie zunehmend auch die moderne Hochtechnologie. Bereits in der Regierungszeit von Meyers hatte sich Nordrhein-Westfalen mit Drensteinfurt um den Standort für ein neu zu errichtendes Protonensynchrotron der CERN beworben. Zusammen mit Leo Brandt, der von 1961 bis 1971 dem Landesamt für Forschung vorstand, unterstützten auch Kühn und sein Wirtschaftsminister Kassmann diese Bewerbung. Mehrere hundert Millionen DM war die Landesregierung für Gelände und Infrastrukturmaßnahmen auszugeben bereit,<sup>75</sup> um – wie es im Nordrhein-Westfalen-Programm hieß – Nordrhein-Westfalen zu einem "Zentrum der Elementarteilchen- und Hochenergiephysik in der Welt" zu machen und damit nicht zuletzt auch die Entstehung einer "Vielzahl von neuen [...] Maschinenfabriken, elektrotechnischen und feinmechanischen Spezialwerkstätten mit modernsten [...] Techniken" in einer strukturell eher benachteiligten Region des Landes zu fördern.<sup>76</sup> Eine ähnliche Zielrichtung verfolgte die Landesregierung auch mit ihrer Atompolitik. Der prognostizierte Zuwachs des Energiebedarfs drängte die Landespolitik, neben der weiterhin dominierenden Kohle auch die Kernenergie zu fördern, die im Rhein-Ruhr-Gebiet ein Zentrum von bundesweiter Bedeutung erhalten sollte. Die "industrielle Nutzung der Kernenergie" wurde als wesentlicher Schritt angesehen, um durch den Ausbau und die Ansiedlung von Hersteller- und Zuliefererindustrien eine "Verbesserung der Wirtschaftsstruktur" zu erzielen.<sup>77</sup> Als Pilotprojekt beschloss das Kabinett im Mai 1970, sich mit 80 Millionen DM am Bau eines Thorium Hochtemperaturreaktors (THTR) in Hamm-Uentrop zu beteiligen.<sup>78</sup> Das Reaktorprojekt basierte technisch auf dem Konzept des 1967 in Betrieb gegangenen AVR-Versuchsreaktors im Kernforschungszentrum Jülich und versprach nicht zuletzt neuartige "Anwendungsmöglichkeiten [...] bei der Vergasung von Kohle". Trotz ihres hohen "Gefährdungspotentials" wurde die Kernkraft Ende der 1960er Jahre von der Landesregierung weitgehend unkritisch als Energiequelle der Zukunft gefeiert, wobei - wie eine Kabinettsvorlage des Arbeits- und Sozialministers vom Oktober 1969 ausführte - vor allem die Ballungsräume des Ruhrgebiets mit ihrer hohen Dichte an energieintensiven Industrien als geeignete Standorte für den Bau von Kernkraftwerken angesehen wurden.<sup>79</sup>

(2.) Als Ergänzung zur unmittelbaren Wirtschafts- und Industriepolitik förderte die Landesregierung unter Heinz Kühn seit 1967 in beträchtlichem Maße Infrastrukturmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen, um auf diese Weise die notwendigen materiellen Voraussetzungen für den Strukturwandel zu verbessern. Der Ausbau des Personenverkehrs stand dabei eindeutig im Vordergrund. Um die von der Montankrise betroffenen Bergleute, die vielfach noch in den betriebsnahen Zechensiedlungen, zum

---

75. Vgl. 954. Kabinettsitzung.

76. Nordrhein-Westfalen-Programm, S. 77.

77. Ebd., S. 32.

78. Vgl. 1047. Kabinettsitzung.

79. Vgl. 1027. Kabinettsitzung.

Teil auch in den sogenannten neuen Städten lebten, in neue Arbeitsverhältnisse zu vermitteln, musste ein funktionsfähiges Nahverkehrssystem aufgebaut werden, mit dem sich auch größere Entfernungen zur Arbeitsstelle möglichst leicht überbrücken ließen. In einer Kabinetttvorlage vom Januar 1968, die sich mit der Erweiterung des S-Bahn-Netztes befasste, nannte Wirtschaftsminister Kassmann die "Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs im engeren Ruhrgebiet" ein wichtiges Mittel, um "die Mobilität der Bevölkerung zu erhöhen und mittelbar zur Überwindung der Strukturkrise des Reviers beizutragen".<sup>80</sup> Bereits im Oktober 1966 hatte die Unterarbeitsgruppe "Öffentlicher Personennahverkehr" der Arbeitsgruppe "Generalverkehrsplan" unter Leitung ihres Koordinators Bruno Wehner eine Untersuchung vorgelegt, die auf der Grundlage umfassender empirischer Erhebungen die wichtigsten Verkehrsbedarfslinien im Rhein-Ruhr-Raum ermittelte und darauf aufbauend einen Idealplan für das zukünftige S- und Stadtbahnnetz entwarf. Die in diesem Idealplan als "wesentliches Verkehrsband" dargestellte West-Ost-Achse, die "mitten durch das Ruhrgebiet [...] hindurchführt und die Innenstädte von Duisburg, Mülheim, Essen, Wattenscheid, Bochum und Dortmund miteinander verbindet",<sup>81</sup> bildete im wesentlichen die konzeptionelle Grundlage für den im Frühjahr 1968 abgeschlossenen ersten Ausführungsvertrag zum Rahmenabkommen über die Verbesserung der Bedienung des Personennahverkehrs im engeren Ruhrgebiet durch die Deutschen Bundesbahn.<sup>82</sup> Nach den Vorstellungen Kühns und Kassmanns sollte dem durch weitere Ausführungsverträge zu konkretisierenden Rahmenabkommen Ruhr noch ein weiteres Rahmenabkommen für die S-Bahn-Projekte im Rheinland und im Bergischen Land folgen. Entsprechende Entwürfe beriet das Kabinett im Frühjahr 1970.<sup>83</sup> Der Abzug erheblicher Bundesmittel für die Olympiade 1972 verhinderte allerdings das Zustandekommen dieses großen Rahmenabkommens. An seine Stelle traten schließlich mehrere Durchführungsverträge für einzelne S-Bahn-Projekte vorrangig im rheinischen Raum.

Nur ein Teil der wesentlichen Verkehrsrelationen in Nordrhein-Westfalen konnte indes durch S-Bahn-Strecken bedient werden. Geplant war deshalb, wie es schon im Entwicklungsprogramm Ruhr angekündigt worden war, das S-Bahn-Netz durch "den Aufbau eines regionalen Stadtbahnnetzes im Ruhrgebiet" zu ergänzen.<sup>84</sup> Zu diesem Zweck wurde 1969 von den Städten Bochum, Castrop-Rauxel, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim, Oberhausen, Recklinghausen und Wattenscheid die Stadtbahngesellschaft Ruhr (Vorläuferin des heutigen Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr) gegründet. Die Aufgabe dieser Gesellschaft war es, im Ruhrgebiet ein modernes Schienensystem "auf weiten Strecken in Hochlage" zu errichten, das mit neu zu entwickelnden Fahrzeugen mit einer Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h zu befahren sein sollte.<sup>85</sup> Die Kosten allein für dieses Stadtbahnprojekt veranschlagte die Landesregierung auf einen Zeitraum von zehn Jahren mit etwa 1,6 Milliarden DM. Sie sollten zu 10 % von den beteiligten Gemeinden, zu 40 % vom Land und zu 50 % vom Bund aufgebracht werden. Angesichts der beträchtlichen Summen kam es Ende der

---

80. Vgl. 965. Kabinettsitzung.

81. Vgl. 908. Kabinettsitzung.

82. Vgl. 971. Kabinettsitzung.

83. Vgl. 1043. Kabinettsitzung.

84. Entwicklungsprogramm Ruhr, S. 41.

85. Nordrhein-Westfalen-Programm, S. 100.

1960er Jahre mehrfach zu Auseinandersetzungen mit dem Bund, die durch die geplanten Auflösungen der Bundesbahndirektionen Münster und Wuppertal, der Oberbetriebsleitung West in Essen und den geplanten Abzug des Bundesbahnzentralamtes aus Minden noch verschärft wurden.

Am 12. März 1968 kam Bundesverkehrsminister Leber als Gast ins Kabinett, um die wichtigsten verkehrspolitischen Fragen im persönlichen Gespräch mit der Landesregierung zu beraten.<sup>86</sup> Bei dieser Gelegenheit wurden nicht nur die Projekte des öffentlichen Personennahverkehrs, sondern auch die Straßenbaupläne des Landes diskutiert, deren Finanzierung ebenfalls nur im Zusammenwirken zwischen Bund und Land zu realisieren war. Dies galt vor allem für die Großprojekte. Bereits im Entwicklungsprogramm Ruhr hatte die Landesregierung 1968 angekündigt, den 1965 im Abschnitt Herne begonnenen Bau des Emscherschnellwegs (heutige A 42) autobahnähnlich fortzusetzen und eine neue vierspurige Schnellstraße von Düsseldorf über Bochum nach Dortmund ("DüBoDo", heutige A 44) zu bauen.<sup>87</sup> Beide Maßnahmen, durch die eine Verstärkung der verkehrintensiven West-Ost-Verbindungen im Ruhrgebiet angestrebt wurde, sollten nach den Vorstellungen der Landesregierung in die Baulast des Bundes übernommen werden. Auch wenn Leber diesem Wunsch in der Kabinettsitzung vom März 1968 nicht unmittelbar entsprechen konnte, sagte er doch zu, beide Planungen mit geschätzten Gesamtkosten in Höhe von 3 Mrd. DM "in den zweiten Ausbauplan für die Bundesfernstrassen aufzunehmen".<sup>88</sup>

Ein im Vergleich mit Schiene und Straße eher nachgeordneter, gleichwohl in seiner symbolischen Bedeutung für die Modernisierung des Verkehrswesens nicht unbedeutender Bereich der Infrastruktur war der Luftverkehr. Wirtschafts- und Verkehrsminister Kassmann legte im April 1967 einen umfangreichen Bericht zur Situation des Regionalluftverkehrs in Nordrhein-Westfalen vor, der auf der Grundlage quantitativer Erhebungen die unterdurchschnittliche Luftverkehrsversorgung des Landes belegte und deshalb den raschen und konsequenten Ausbau des Regionalluftverkehrs forderte.<sup>89</sup> Schon die alte Landesregierung unter Meyers hatte im September 1966 umfangreichere Bau- und Erneuerungsarbeiten am Flughafen Düsseldorf-Lohausen beschlossen;<sup>90</sup> unter Kühn wurde zusätzlich der Anschluss des Flughafens an das S-Bahn-Netz vorbereitet.<sup>91</sup> Auch für den Flughafen Köln-Bonn wurden in der 6. Legislaturperiode Ausbauprojekte (vor allem die Errichtung einer neuen Abfertigungsanlage) verabschiedet und umgesetzt.<sup>92</sup> Das größte Projekt im Bereich des Luftverkehrs aber war der Aufbau eines dritten Verkehrsflughafens im Münsterland. Von der Regierung Meyers bereits vorbereitet, erschien das Projekt Anfang 1970 vor dem Hintergrund der Kapazitätsprobleme in Düsseldorf und Köln/Bonn als besonders dringlich. Dazu trug wesentlich mit bei, dass der Bau eines dritten Verkehrsflughafens als "eine notwendige Voraussetzung für eine positive Standortentscheidung für den geplanten Protonenbeschleuniger zugunsten des Standortes Drensteinfurt" angesehen wurde.<sup>93</sup> Dass der

---

86. Vgl. 972. Kabinettsitzung.

87. Vgl. Entwicklungsprogramm Ruhr, S. 32.

88. Vgl. 972. Kabinettsitzung.

89. Vgl. 938. Kabinettsitzung.

90. Vgl. 902. Kabinettsitzung.

91. Vgl. 1043. Kabinettsitzung.

92. Vgl. 907. Kabinettsitzung.

Verkehrsflughafen schließlich nicht gebaut wurde, hing mit der Entscheidung gegen Drensteinfurt zusammen, aber auch mit dem Umstand, dass mit dem Bundesverteidigungsministerium keine Einigung über eine Integration des Start- und Landesbahnsystems in das bestehende Netz der militärischen Tiefflug-Übungsstrecken (vor allem im Bereich des NATO-Flugplatzes Gütersloh) erzielt werden konnte; die Luftverkehrsversorgung des westfälisch-lippischen Landesteils übernahm der 1972 fertiggestellte Regionalflughafen Münster-Osnabrück.

Dem Personenverkehr galt unter dem Gesichtspunkt der Arbeitnehmermobilität in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zweifellos das Hauptaugenmerk der Landesregierung. Darüber hinaus aber bemühte sie sich auch um Verbesserungen und Neuorientierungen im Bereich des Güterverkehrs. Die traditionelle Infrastruktur des Ruhrgebiets, die vor allem durch ein dichtes Netz von Eisenbahnstrecken geprägt war, entsprach in erster Linie den Anforderungen der Kohle- und Stahlindustrie. Auch die Modernisierung des Wasserstraßennetzes, die von FDP-Wirtschaftsminister Kienbaum zu Beginn der 1960er Jahre wesentlich gefördert, von der Regierung Kühn jedoch nur mit begrenztem Einsatz fortgeführt wurde, ging vorrangig auf die Bedürfnisse von Bergbau und Schwerindustrie ein. Immerhin wurde durch den Ausbau des Rheins und den Bau eines Hafens die Neuansiedlung der Aluminiumhütte der Kaiser Aluminium & Chemical Corporation in Voerde wesentlich gefördert. 30 Millionen DM stellte das Land aus Städtebaumitteln für dieses Projekt zur Verfügung.<sup>94</sup>

Mit dem aufwändigen Ausbau des Straßennetzes in Nordrhein-Westfalen eröffnete die Landesregierung für den Güterverkehr neue Transportwege. Der säkulare Trend einer Verlagerung des Gütertransports von der Schiene auf die Straße, von dem infolge des Zechensterbens gerade Nordrhein-Westfalen besonders betroffen war, wurde auf diese Weise zusätzlich beschleunigt. Veränderungen im Bereich des Güterverkehrs ergaben sich schließlich auch durch den Bau von Rohrfernleitungen. Ende der 1960er Jahre wurden zwei große Pipeline-Projekte fertiggestellt, die insbesondere für die Rohstoffversorgung der chemischen Industrie in Nordrhein-Westfalen von erheblicher Bedeutung waren: zum einen die 1967 in Betrieb gegangene Rhein-Main-Rohrleitung von Dinslaken nach Ludwigshafen,<sup>95</sup> zum anderen die Rohrleitung von Venlo nach Dinslaken, die als Anschluss an die (1968 fertig gestellte) Rotterdam-Rijn Pijpleiding (von Rotterdam nach Venlo) gedacht war.<sup>96</sup> Das Land war an diesen Projekten selbst nicht unmittelbar beteiligt. Es anerkannte aber die energie- und industriepolitische Bedeutung des Pipeline-Baus und ebnete ihm durch entsprechende Enteignungsentscheidungen den Weg.

(3.) Zu den Hauptzielen der Landesregierung gehörte in den 1960er Jahren die Reform des Bildungswesens. Die Grundlagen für diese Reform, die insbesondere nach dem Sputnik-Schock (1957) auf eine verbesserte Ausschöpfung der Bildungsreserven abzielte, wurden in einem Abstimmungsprozess unter Beteiligung aller Länder im wesentlichen bundeseinheitlich entwickelt. Allerdings besaß in Nordrhein-Westfalen die Bildungsreform vor dem Hintergrund des Strukturwandels besondere Priorität. Neben

---

93. Vgl. 1039. Kabinettsitzung.

94. Vgl. 979. Kabinettsitzung und Nordrhein-Westfalen-Programm, S. 105.

95. Vgl. 918. Kabinettsitzung.

96. Vgl. 966. Kabinettsitzung.

vielen Einzelmaßnahmen, zu denen beispielsweise auch die Einrichtung eines landeszentralen Umschulungszentrums in Essen<sup>97</sup> und die hochschulmäßige Ausgestaltung der Ingenieur- und höheren Wirtschaftsfachschulen<sup>98</sup> gehörte, konzentrierten sich die landespolitischen Bemühungen (ebenso wie die öffentliche Diskussion) zunächst vor allem auf die Reform der Volksschule. Nach dem Hamburger Abkommen von 1964 sollte die Volksschule in eine Grund- und Hauptschule ausdifferenziert werden. Das überkommene Konzept volkstümlicher Allgemeinbildung sollte in den höheren Klassen (der sogenannten Volksschuloberstufe) durch ein an wissenschaftlichen Disziplinen orientiertes Fächerangebot ersetzt und so die Hauptschule in das System der weiterführenden Bildung integriert werden. Dieses Konzept einer wissenschaftsbezogenen Ausdifferenzierung der Volksschuloberstufe setzte organisatorisch voraus, dass die traditionelle Konfessionsbindung, die vor allem in ländlichen Gebieten Nordrhein-Westfalens die Zersplitterung des Volksschulwesens und die Entstehung von weitgehend ungegliederten Klein- und Kleinstschulen begünstigt hatte, neu geregelt wurde. Ausgehend von Reformkonzepten, die bereits CDU-Kultusminister Paul Mikat in der ersten Hälfte der 1960er Jahre entwickelt hatte, übernahm Fritz Holthoff ab Februar 1967 den Versuch, in Verhandlungen mit der Opposition und der Kirche die Volksschulreform in Gestalt eines umfassenden Gesetzentwurfes konzeptionell zu vollenden. Im Juni 1967 wurde der Gesetzentwurf im Landtag vorgelegt.<sup>99</sup> Er sah vor, die Konfessionsbindung künftig auf den Bereich der Grundschule zu beschränken, die neue Hauptschule hingegen im Regelfall als Gemeinschaftsschule einzurichten. Nur in Ausnahmefällen, in denen ein geordneter Schulbetrieb und die gleichzeitige Erreichbarkeit einer Gemeinschaftsschule gewährleistet waren, sollte auf einen entsprechenden Antrag der Eltern auch die Einrichtung von Bekenntnisschulen möglich sein.

Holthoffs Anspruch, die Hauptschule zu einem gleichrangigen Bestandteil des weiterführenden Schulwesens zu entwickeln, zog bildungspolitische Konsequenzen nach sich. Eine Reihe von Gesetzen musste geändert werden, um bestehende Einrichtungen des Schulsystems an die Grundsätze der Volksschulreform anzupassen. So wurde vor allem die Lehrerausbildung Anfang 1968 neu geregelt, indem die "Vorstellung vom 'perfekten Dilettantismus' des Volksschullehrers" durch ein wissenschaftsorientiertes Konzept mit Stufenschwerpunkten und Wahlfächern ersetzt wurde.<sup>100</sup> Mit dieser Ausrichtung am Leitbild des "qualifizierten Fachlehrers" erhöhten sich auch die Anforderungen an die seit 1965 konstituierten Pädagogischen Hochschulen im Land. Holthoff und mit ihm die SPD-Fraktion waren bestrebt, den wissenschaftlichen Charakter der Pädagogischen Hochschulen zu stärken. Zu diesem Zweck traten sie mit Hinweis auf die Freiheit von Lehre und Forschung für eine weitgehende Entkonfessionalisierung der Hochschulen ein.<sup>101</sup> Sie trafen damit allerdings auf den Widerstand der Katholischen Kirche. Als Kompromiss wurde schließlich eine Regelung gefunden, die zwar die Einrichtung von Lehrstühlen für Katholische Theologie an den PH-Abteilungen (und daneben die Möglichkeit zur Unterhaltung eigener kirchlicher Fortbildungsinstitute) garantierte, den konfessionellen Charakter der PH-Abteilungen allerdings auflöste.<sup>102</sup>

97. Vgl. 972. Kabinettsitzung.

98. Vgl. 906. Kabinettsitzung.

99. Vgl. LT.-Protokoll 06/17, S. 485-490 und 942. Kabinettsitzung.

100. Vgl. 962. Kabinettsitzung.

101. LT.-Protokoll 06/36, S. 1360.

Die Initiativen, mit denen die Landesregierung Ende der 1960er Jahre die Wissenschaftsorientierung der ehemaligen Volksschule zu unterstreichen versuchte, führten zwangsläufig auch zu Verschiebung im Verhältnis der weiterführenden Bildungseinrichtungen untereinander. Infolge ihrer Aufwertung näherte sich die Volks- bzw. Hauptschule konzeptionell den anderen weiterführenden Schultypen an. Im November 1968 verabschiedete das Kabinett eine Reform des Lehrerausbildungsgesetzes, die dieser Tatsache Rechnung trug und die Durchlässigkeit zwischen den Lehrämtern vereinfachte.<sup>103</sup> Für die Schüler wurde 1969 die Möglichkeit geschaffen, nach dem Hauptschulabschluss in die 10. Klasse der neu eingeführten Fachoberschule einzutreten und dort den mittleren, also Realschulabschluss zu erwerben. Je mehr sich die weiterführenden Schulen konzeptionell angleichen, desto stärker verlagerte sich der Prozess leistungsmäßiger Differenzierung in die einzelnen Einrichtungen selbst. Im Konzept der Hauptschule war die Idee der Binnendifferenzierung nach Leistungsniveaus von Anfang an fest verankert. Im Nordrhein-Westfalen-Programm wurde dieser Gedanke weiter ausgebaut. Als "Fernziel" schwebte der Landesregierung "eine differenzierte Hauptstufe" vor, "in der für die Entscheidung des einzelnen Schülers nicht mehr die Frage nach der Schulform das wichtigste ist, sondern die Frage nach der individuellen Schullaufbahn".<sup>104</sup> Diese Form der Unterrichtsdifferenzierung auf der Hauptstufe sollte noch teil- bzw. übergangsweise im Rahmen des dreigliedrigen Schulsystems realisiert werden. Auf Dauer allerdings sollte das dreigliedrige Schulsystem abgelöst werden durch eine integrierte Gesamtschule, für die in Nordrhein-Westfalen (durchaus in Übereinstimmung mit der CDU) ab Sommer 1969 die ersten Schulversuche eingerichtet wurden.<sup>105</sup>

Der Ausbau des Bildungssystems im Interesse einer möglichst optimalen Ausschöpfung der Bildungsreserven stellte die Landesregierung Ende der 1960er Jahre vor erhebliche organisatorische und logistische Herausforderungen. Den anspruchsvollen Konzepten der Bildungspolitik standen begrenzte Kapazitäten gegenüber. Um dieses Missverhältnis auszugleichen, förderte die Landesregierung unter anderem auch neuartige Projekte im Bereich von Schule und Didaktik. So unterstützte Ministerpräsident Kühn Ende der 1960er Jahre nachdrücklich die Initiative zur Einrichtung eines Forschungs- und Entwicklungszentrum für objektivierte Lehr- und Lernverfahren in Paderborn, weil er hoffte, dass durch "eine konsequente Rationalisierung, Intensivierung und Ökonomisierung der Unterrichtsprozesse [...] unser Bildungswesen die von der Gesellschaft gestellten gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben mit der notwendigen Effizienz" bewältigen und "nach internationalen Maßstäben wettbewerbsfähig" bleiben könne.<sup>106</sup> Das Modell des programmierten Unterrichts, das dem Zeitgeist eines weitreichenden Planungsoptimismus entsprang, versprach allerdings in erster Linie Lösungen für die Zukunft. Die unmittelbaren Kapazitätsprobleme des Bildungswesens konnten nur auf konventionelle Weise gelöst werden, vor allem durch Einstellung neuer Lehrer, an denen es in den 1960er Jahren allenthalben mangelte. Schon der CDU-Kultusminister Paul Mikat hatte sich dieser Problematik angenommen und seit 1962

---

102. Vgl. 1008. Kabinettsitzung.

103. Vgl. 995. Kabinettsitzung.

104. Nordrhein-Westfalen-Programm, S. 48.

105. Vgl. 1010. Kabinettsitzung.

106. Vgl. 1035. Kabinettsitzung.

Aushilfskräfte, vor allem nicht berufstätige Frauen, für den Schuldienst angeworben, die zunächst ein Jahr lang auf ihre Tätigkeit vorbereitet wurden, sich dann zwei Jahre im Schuldienst praktisch bewähren und schließlich durch ein verkürztes, zweijähriges Studium an einer Pädagogischen Hochschule die reguläre Lehrbefähigung erlangen konnten. Angesichts einer Zahl von 3.850 unbesetzten Stellen im Volksschulbereich (von insgesamt 43.412 im Jahr 1967) führte Mikats Nachfolger Holthoff das Rekrutierungsprojekt weiter.<sup>107</sup> Der anhaltend hohe Bedarf an Lehrern bei gleichzeitiger Verwissenschaftlichung der Volksschul- und Realschullehrerausbildung entwickelte sich in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zu einem wichtigen Motor auch für den Ausbau der Hochschullandschaft in Nordrhein-Westfalen. Angesichts einer stark wachsenden Zahl an Studenten, die zeitweise nur durch die (politisch ungewollte) Einführung eines Numerus Clausus begrenzt werden konnte,<sup>108</sup> sah sich die Landesregierung in der Pflicht, den Neubau von Hochschulen weiter zu forcieren. Im Vordergrund standen dabei die Bauvorhaben in Bielefeld, Dortmund und Düsseldorf. Die wachsende Komplexität gesellschaftlicher Probleme, die auch in der Politik die Notwendigkeit integrativer Sichtweisen und Planungen begründet hatte, sorgte dafür, dass die Landesregierung bei den Neubauprojekten neben der quantitativen Ausweitung des Hochschulangebots auch eine qualitative Neuausrichtung wissenschaftlicher Forschung unterstützte, die sich – entsprechend den Vorschlägen des Wissenschaftsrates – auf einen verstärkten Austausch und eine Kooperation der Einzeldisziplinen richtete. In Bielefeld entstand vor diesem Hintergrund das Zentrum für interdisziplinäre Forschung und auch für Dortmund wurde eine Organisationsform gesucht, die es ermöglichte "solche Probleme der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Technik aufzunehmen, die sinnvoll nur in der Zusammenarbeit aller mit ihnen befaßten Disziplinen behandelt werden können".<sup>109</sup>

Die Förderung interdisziplinärer Forschung bei den neuen Universitäten war Ende der 1960er Jahre nicht losgelöst zu betrachten vom Gesamtkonzept der Hochschulreform. Hauptanliegen der Reform, die 1970 in das Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz)<sup>110</sup> mündete (gleichzeitig aber auch zu Rahmengesetzen für die Fach- und Kunsthochschulen des Landes führte),<sup>111</sup> war eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Gesellschaft und Hochschule. Ohne die Autonomie der Hochschulen grundsätzlich in Frage zu stellen, strebte die Landesregierung, orientiert an den Empfehlungen des Wissenschaftsrates vom Dezember 1968, eine stärkere Ausrichtung der Hochschulen an den gesellschaftlichen Bedürfnissen an. Durch Zentralisierung und Straffung der zersplitterten Universitätsverwaltung sollte die Steuerbarkeit und Integrierbarkeit der Hochschulen in die staatliche Bildungsplanung verbessert und dabei nicht zuletzt die Ausbildungsfunktion gegenüber der Forschung aufgewertet werden. Parallel zu dieser Öffnung der Hochschulen gegenüber der Gesellschaft sah das Hochschulgesetz in Nordrhein-Westfalen auch eine verstärkte Beteiligung der Studenten an der Universitätsverwaltung vor. Die Landesregierung ging mit dieser Neuregelung auf wesentliche Forderungen der Studenten-

107. Vgl. 939. Kabinettsitzung.

108. Vgl. 1031. Kabinettsitzung.

109. Vgl. 959. Kabinettsitzung.

110. Vgl. 1005. Kabinettsitzung.

111. Vgl. 995. und 1037. Kabinettsitzung.

bewegung ein. Auch im Bereich der Schule wurden 1968 in ähnlicher Weise die Mitbestimmungsmöglichkeiten für Schüler per Erlass erweitert.<sup>112</sup>

Bei vielen der Projekte, die in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre von der Landesregierung initiiert oder unterstützt wurden, handelte es sich um ambitionierte Vorhaben, die gerade in der Summe der Einzelmaßnahmen mit hohen Kosten verbunden waren. Durch die zunehmende Zahl aufwändiger wissenschaftlicher Gutachten und die infolge der verstärkten Koordinierung sich ergebenden Wechselwirkungen zwischen den Einzelmaßnahmen wurden die Kosten zusätzlich erhöht. Um die begrenzten Ressourcen den Ansprüchen der politischen Planung anzupassen, entwickelte die Landesregierung Ende der 1960er Jahre neue Verfahren im Bereich der Haushalts- und Finanzpolitik. Der rechtliche Rahmen für diese Verfahren wurde durch das 1967 verabschiedete Stabilitätsgesetz bundeseinheitlich vorgegeben. Das Gesetz sah vor, dass "der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen" ist.<sup>113</sup> Infolge der an Bedeutung gewinnenden kooperativen Aufgabenwahrnehmung durch Bund, Länder und Gemeinden wurde 1968 durch das Haushaltsgrundsatzgesetz ein Finanzplanungsrat gesetzlich institutionalisiert, der die Finanzplanungen der unterschiedlichen Verwaltungsebenen aufeinander abstimmen sollte.<sup>114</sup> Die Verpflichtung, Haushaltsentscheidungen über einen längeren Zeitraum zu treffen, hing konzeptionell aufs engste mit Neuorientierungen in der Finanzpolitik des Bundes und der Länder zusammen. Nach dem Konzept des Keynesianismus war Finanzpolitik in erster Linie Konjunkturpolitik. Ihre Aufgabe sollte es sein, in Zeiten schwacher Konjunktur die Wirtschaft durch staatliche Investitionen anzukurbeln und die entsprechenden Ausgaben in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs durch Bildung von Rücklagen wieder aufzufangen. Auf der Grundlage dieses Konzepts einer antizyklischen Ausgabenpolitik wurden in Nordrhein-Westfalen gerade während der Rezession 1966/67 erhebliche Ressourcen mobilisiert, mit deren Hilfe bereits zu Beginn der Legislaturperiode zahlreiche Projekte, die später im Entwicklungsprogramm Ruhr und im Nordrhein-Westfalen-Programm Erwähnung fanden, auf den Weg gebracht wurden. Insbesondere die beiden Eventualhaushalte des Bundes von 1967<sup>115</sup> ermöglichten eine großzügige staatliche Investitionspolitik, vor allem im Ruhrgebiet. Eine wachsende Staatsverschuldung wurde im Kontext der antizyklischen Ausgabenpolitik bewusst in Kauf genommen und erst relativ spät als strukturelles Problem erkannt. Gleichzeitig wirkte sich belastend auf die Zukunft aus, dass beim Wiederanspringen der Konjunktur ab 1968 die in der keynesianistischen Theorie vorgesehene Rückführung der Ausgaben nur inkonsequent umgesetzt wurde. Noch Mitte 1968 gewährte die Landesregierung aus der Ausgleichsrücklage zinslose Darlehen im Umfang von 250 Millionen DM an die Kommunen.<sup>116</sup> Auch wurden die "investitionswirksamen Ausgaben" in der Finanzplanung für 1968 bis 1972 trotz der sich abzeichnenden "kräftige[n] Wirtschaftsbelebung" nicht reduziert.<sup>117</sup> Vor allem zur Realisierung ihrer im Entwicklungspro-

---

112. Vgl. 991. Kabinettsitzung.

113. Vgl. 950. Kabinettsitzung.

114. Vgl. 981. Kabinettsitzung.

115. Vgl. 922. und 945. Kabinettsitzung.

116. Vgl. 985. Kabinettsitzung.



gramm Ruhr und im NRW-Programm vorgesehenen Projekte stellte die Landesregierung über lange Zeit in großzügiger Weise Mittel aus dem Staatshaushalt zur Verfügung. Erst Mitte 1970 erfolgte die finanzpolitische Reaktion auf den wirtschaftlichen Aufschwung und die Landesregierung leitete im Sinne des Stabilitätsgesetzes Maßnahmen zur Dämpfung der Konjunktur ein.<sup>118</sup>

Die späten 1960er Jahre waren eine wichtige Zeit für die Entwicklung des Verhältnisses Nordrhein-Westfalens zum Bund. Viele der Projekte, die das Land insbesondere zur Förderung des Strukturwandels anstieß und auf den Weg brachte, waren nur im Zusammenwirken mit dem Bund realisierbar. Dies galt insbesondere für die Bereiche der Energie- und Verkehrspolitik, wo ein Großteil der gesetzgeberischen Kompetenzen beim Bund lag. Aber auch in den Bereichen, in denen traditionell die Länder die gesetzgeberische Kompetenz besaßen, zeichnete sich Ende der 1960er Jahre immer deutlicher eine Notwendigkeit einer verstärkten Einbeziehung und Beteiligung des Bundes ab. Nicht nur, dass vor dem Hintergrund planender Ansätze die Forderung nach Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine verstärkte Steuerungskompetenz auf Bundesebene nahelegte; auch die Dimension der Aufgaben war für das Land allein kaum zu bewältigen. Dies zeigte sich insbesondere auf dem Gebiet der Forschungspolitik und des Hochschulbaus. Wiederholt wurde von Seiten des Landes die finanzielle Unterstützung des Bundes angemahnt, so insbesondere bei der Kernforschungsanlage Jülich, für die das Land eine Bundesbeteiligung in Höhe von 50 % anstrebte.

Die starke Involvierung des Bundes in Vorhaben des Landes, die aus finanziellen Gründen von der Landesregierung erwünscht war, barg indes auch Probleme, wenn es um die Frage der politischen Richtlinienkompetenz ging. Die ersten tief greifenden Konfliktlinien zeichneten sich bereits seit 1967 in der Energiepolitik ab. Zwar bemühte sich die Landesregierung trotz zum Teil erheblicher inhaltlicher Divergenzen in der Energiepolitik um abgestimmte Problemlösungen, die eine für beide Seiten angemessene Verteilung der finanziellen Lasten ermöglichte. Gleichzeitig aber vertrat sie dezidiert die Position, dass die "Strukturpolitik Aufgabe des Landes" sei. Den Vorstoß der Bundesregierung zu Beginn des Jahres 1968, in einem eigenen Strukturplan für das Ruhrgebiet wesentliche Aspekte der Strukturpolitik festzuschreiben, wies die Landesregierung deshalb mit Hinweis auf die eigene Zuständigkeit entschieden zurück.<sup>119</sup> Die dahinter stehende grundsätzliche Befürchtung, über die finanzielle Beteiligung an strukturpolitischen Maßnahmen auch in inhaltlicher Hinsicht majorisiert zu werden, blieb ein wesentliches Moment in der Landespolitik und bestimmte insbesondere auch die Positionierung in der Diskussion um die Finanzreform. Obwohl die Landesregierung die Notwendigkeit einer "Ordnung und Rationalisierung des öffentlichen Gesamthaushalts in Bund, Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden)" durchaus anerkannte und damit die übergeordneten Ziele der Finanzreform prinzipiell unterstützte, sah sie die Gefahr, dass die Länder "weitgehend der Übermacht des größeren Bundeshaushalts" ausgeliefert würden.<sup>120</sup> Vor allem die im Entwurf des Bundes vor-

---

117. Vgl. 987. Kabinettsitzung.

118. Vgl. 1035. Kabinettsitzung.

119. Vgl. 962. Kabinettsitzung.

120. Vgl. 967. Kabinettsitzung.

gesehene Formulierung des Artikels 104 a Absatz 4 GG, wonach der Bund "zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Förderung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet [...] den Ländern für Investitionen der Länder und Gemeinden Finanzhilfen gewähren" kann,<sup>121</sup> stieß auf Ablehnung bei der nordrhein-westfälischen Landesregierung, die darin eine "Generalklausel zu einer nahezu unbegrenzten Mitfinanzierung der öffentlichen Aufgaben von Ländern und Gemeinden" zu erkennen glaubte. Mit den gleichen Bedenken trat die Landesregierung auch für eine Begrenzung bei der vom Bund geplanten Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebung und bei den Gemeinschaftsaufgaben ein. Als im Juni 1968 die CDU-Fraktion im Bundestag eine Große Anfrage zur Weiterentwicklung des föderativen Systems stellte, antwortete die Landesregierung in ihrer Stellungnahme auf die Frage "Hat sich die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bewährt?" eindeutig mit "Ja!". Jede "Weiterentwicklung des Bundesrepublik Deutschland als demokratischer und sozialer Rechtsstaat" müsse "sich an der getroffenen Grundentscheidung für die bundesstaatliche Ordnung orientieren". Das bedeute "insbesondere, daß den Ländern als Gliedstaaten ein nach Gegenstand und Umfang angemessener Bereich ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen vorbehalten bleiben muß. Eine Aushöhlung dieser Befugnisse würde nicht nur den für die staatliche Existenz, sondern auch für die Demokratie wesensnotwendigen Parlamentarismus zum Absterben bringen."<sup>122</sup> Trotz dieses emphatischen Eintretens für den Föderalismus und die Rechte der Länder nach außen, dominierte insbesondere nach den Erfahrungen der Finanzreformdebatte nach innen in der Landesregierung eher eine nüchterne Sichtweise. In einem Vortrag vor der Akademie für Städtebau und Landesplanung in Düsseldorf äußerte Halstenberg im Oktober 1969 die Auffassung, dass angesichts des sich abzeichnenden Trends "zur Verlagerung aller grossen Politik nach Bonn" am Ende der 1970er Jahre die Länder "keine souveränen Staaten mehr sein" werden, sondern "nur noch eine Art höherer Selbstverwaltungskörperschaften mit Verwaltungsaufgaben".<sup>123</sup>

### 3. Einrichtung der Edition

Im Zentrum der Edition stehen die 156 Kabinettsprotokolle der sechsten Legislaturperiode (25.7.1966 – 25.7.1970). Sie werden, abweichend von der editorischen Praxis der bisherigen Bände, nicht mehr nach dem Text der vervielfältigten Protokolllexemplare für die Ressorts, sondern nach dem Text der ersten, vom Chef der Staatskanzlei und vom Ministerpräsidenten unterzeichneten Reinschrift (HSA NW 30 P) wiedergegeben. Zusätzlich zu den Protokollen wurden wie bisher in Auswahl auch Kabinetttvorlagen und verstärkt ergänzende Aktenstücke, vornehmlich aus der Überlieferung der einzelnen Fachministerien, in die Edition mit aufgenommen. Insgesamt handelt es sich um 129 Dokumente (77 Kabinetttvorlagen und 52 ergänzende Dokumente), die jeweils

---

121. Vgl. ebd.

122. Vgl. 987. Kabinettsitzung.

123. Pressemitteilung des Landespresse- und Informationsamtes über einen Vortrag Halstenbergs (zum Thema "Planung und Verwaltungsreform") vor der Akademie für Städtebau und Landesplanung in Düsseldorf am 3. Oktober 1969, LAV NRW HSA NW 756 Nr. 289 (der Ablieferungsliste).

im Anschluss an die entsprechenden Protokolle abgedruckt werden. Ihre Auswahl orientiert sich grundsätzlich an den Schwerpunkten der Landespolitik. Allerdings wurden ergänzende Dokumente auch dort aufgenommen, wo die Protokollierung aus sich heraus nicht verständlich ist. Die Dokumente der Edition werden in der Regel vollständig wiedergegeben.

Kürzungen sind in folgenden Fällen vorgenommen worden:

1. bei den Kabinettsprotokollen

1.1. im Bereich der Bundesratsangelegenheiten. Die weitgehend schematische Behandlung der Bundesratsangelegenheiten und die Art und Weise der Protokollierung, die in der Regel nur die Verweise auf die entsprechenden Stellungnahmen in den gedruckten und mit einer Signatur versehenen Beschlussvorlagen der Bundesratsausschüsse enthält, haben es sinnvoll erscheinen lassen, in diesem Bereich erstmals starke Kürzungen vorzunehmen und den Abdruck auf ausgewählte Gesetzesvorhaben zu beschränken, an deren Entstehung das Land wesentlich beteiligt war bzw. die für die Land von besonderer Bedeutung waren.<sup>124</sup> Die entsprechenden Gesetzesvorhaben werden in der Regel durch Sachkommentare und ergänzende Dokumente erläutert. Für die übrigen Bundesratsangelegenheiten erfolgt ein pauschaler Hinweis auf die zugehörige Bundesratssitzung, deren Protokoll über das Internet ([www.parlamentsspiegel.de](http://www.parlamentsspiegel.de)) eingesehen werden kann.

1.2. im Bereich der Personalangelegenheiten. Aus persönlichkeitschutzrechtlichen Gründen und mit Rücksicht auf den Umfang der Edition wurden in der Regel - wie schon bei den bisherigen Bänden - die Kabinettsberatungen zu Personalangelegenheiten (Personalien) nicht wiedergegeben. Dies betrifft neben der Berufung von Vertretern des öffentlichen Interesses, der Wahlbestätigung für die Oberkreisdirektoren (nach § 38 Abs. 1 Landkreisordnung vom 21. Juli 1953) und der Besetzung einiger Gremien (vor allem Landespersonalausschuss und Landesberufungsgericht für Heilberufe) in erster Linie die zahlreichen Ernennungen, Beförderungen und Pensionierungen von Landesbeamten; diese wurden nur aufgenommen, sofern leitende Verwaltungsbeamte (vor allem Staatssekretäre, Abteilungsleiter der Ministerien, Landgerichtspräsidenten) betroffen sind. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes wurden auch bei Verfassungsbeschwerden, zu denen die Landesregierung im Kabinett eine Stellungnahme beraten hat, die Namen der Kläger in der Regel anonymisiert.

2. bei den ergänzenden Dokumenten. Um in der Auswahl ein möglichst breites und ausgewogenes Spektrum an politischen Themen zu repräsentieren, wurden in einigen Fällen umfangreiche Kabinettsvorlagen und Aktenstücke gekürzt. Die Kürzungen erfolgen unter Berücksichtigung der jeweiligen Schwerpunktargumentation und unter dem Gesichtspunkt, dass in der Edition die politischen gegenüber den formalrechtlichen Argumenten vorrangig Berücksichtigung finden. Alle Kürzungen wurden kenntlich gemacht.

Wie bisher wurde bei allen Texten auf eine ausführliche Dokumentbeschreibung verzichtet. Die Gründe für diese Entscheidung liegen in der weitgehend gleichförmigen

---

124. Es ist beabsichtigt, im Rahmen einer Online-Publikation der nordrhein-westfälischen Kabinettsprotokolle die Beratungen aller Bundesratsangelegenheiten durch das Landeskabinett editorisch zugänglich zu machen.

Gestaltung der Protokolle, deren Einzelbeschreibung zu hohen Redundanzen führen würde. Bei den ergänzenden Dokumenten ist zudem abweichend von der Praxis der bisherigen Bände die Angabe der Entstehungsstufe entfallen, da die an Dokumenten des 19. Jahrhunderts entwickelte aktenkundliche Unterscheidung von Entwurf und Ausfertigung angesichts der modernen Vervielfältigungsmöglichkeiten zunehmend an Trennschärfe verliert.

In der Schreibweise folgen die Dokumente der Vorlage. Normalisierende Eingriffe wurden nicht vorgenommen, da mit Ausnahme einiger, auch technisch bedingter Uneinheitlichkeiten (z. B. Wechsel von "ss" und "ß") die Schreibweise bereits in den Vorlagen weitgehend einheitlich ist und dem heutigen Gebrauch entspricht. Abkürzungen wurden in der Regel aufgelöst, allerdings wurden gebräuchliche und allgemein verständliche Abkürzungen vor allem bei Währungen, Maßeinheiten und juristischen Fundstellen beibehalten. Die Zeichensetzung wurde an einigen Stellen stillschweigend korrigiert bzw. behutsam modernisiert.

Das Layout der Dokumente wird in der Edition nicht abgebildet. Abweichungen vom Erscheinungsbild der Vorlagen ergeben sich vor allem in folgenden Fällen:

1. bei den Kabinettsprotokollen im Dokumentenkopf (Angaben zu Sitzungsort, -zeit, -teilnehmern), der in der Edition nach einem einheitlichen Schema gestaltet wird.
2. bei Texten mit aufwändigem Spaltensatz. Bedingt durch die elektronische Erfassung der Texte und ihre einheitliche Aufbereitung für eine parallele Buch- und Online-Publikation war eine umfassende Wiedergabe satztechnischer Besonderheiten nicht möglich.

Eingriffe des Bearbeiters in den Text der Vorlage (überwiegend Korrekturen offensichtlicher Schreibversehen) werden durch eckige Klammern gekennzeichnet. Soweit notwendig finden sich die zugehörigen textkritischen Kommentare in den Fußnoten.

Sachanmerkungen erscheinen (zur Abgrenzung von den textkritischen Kommentaren und wegen ihres erweiterten Umfangs) anders als in den bisherigen Bänden nicht mehr in Form von Fußnoten, sondern finden sich in kleinerer Schriftgröße direkt unter dem jeweiligen Tagesordnungspunkt. Die Sachkommentierung, die auf die Protokolle beschränkt wurde, umfasst neben inhaltlichen und entstehungsgeschichtlichen Erläuterungen insbesondere:

1. Querverweise zwischen Kabinettsprotokollen für den Fall, dass ein Tagesordnungspunkt vertagt oder in mehreren Sitzungen beraten wurde.
2. Hinweise auf Dokumente, die im Rahmen der Beratungen im Landtag entstanden sind. Dies betrifft vor allem Gesetzesvorhaben, bei denen in der Edition durchgängig auf den beim Landtag eingereichten Regierungsentwurf sowie auf die erste und dritte Lesung des Gesetzesentwurfs verwiesen wird. Die entsprechenden Unterlagen stehen im Internet unter [www.parlamentsspiegel.de](http://www.parlamentsspiegel.de) zur Verfügung.
3. Hinweise auf weiterführende Quellen aus den Beständen des Hauptstaatsarchivs.

Neu gegenüber den bisherigen Bänden ist die Entscheidung, biographische Informationen aus der Sachkommentierung auszugliedern. Vor allem die Erfahrung, dass bei der Mehrfacherwähnung von Personen das Auffinden biographischer Angaben schwierig ist, wenn diese nur einem bestimmten Kabinettsprotokoll bzw. Tagesordnungspunkt zugeordnet sind, gab den Anlass dazu, die Biogramme diesmal (in alpha-

betischer Reihenfolge) an das Ende des Bandes zu setzen. Ob eine Person in diese Form der biographischen Kommentierung aufgenommen wurde, hängt davon ab, ob diese Person zum Kreis der wichtigen Handlungsträger aus Politik und Verwaltung gehört. Insbesondere bei Personen (auch prominenten Personen), die lediglich Gegenstand von Kabinettsberatungen waren (z. B. im Falle von Ernennungen oder Ehrungen), wurde abweichend von der bisherigen Praxis auf eine biographische Kommentierung verzichtet, zumal die entsprechenden Angaben meist leicht an anderer Stellen zu finden sind.

Die Kabinettsprotokolle der Landesregierung sowie die ergänzenden Dokumente (Kabinettsvorlagen und Aktenstücke) sind über ein Personenregister, die Protokolle zudem über ein ausführliches Orts- und Sachregister erschlossen.