

Koalitions-Management in den Ländern und Koalitionsparteien im Wettbewerb

Beispiel Bayern

Eberhard Sinner, MdL, Staatsminister a. D.

Kloster Banz am 20. Februar 2010

Im Gegensatz zu Baden-Württemberg war in Bayern die CSU seit 1962 alleine an der Regierung. Eine Koalitionsregierung wurde das letzte Mal 1960 unter dem Ministerpräsidenten Hans Ehard gebildet. Alfons Goppel gelang es 1962 mit 47,5 % das zweite Mal nach den 52,1 % vom 1. Dezember 1946 die absolute Mehrheit der Sitze und mit den 56,4 % vom 22. November 1970 die absolute Mehrheit der Stimmen für die CSU zur erobern. Mit 62,1 % der Stimmen am 27. Oktober 1974 (Alfons Goppel) und 60,7 % der Stimmen am 21. September 2003 (Edmund Stoiber) gelangen dabei im nationalen und internationalen Vergleich einmalige Wahlsiege. Die CSU kann sich mit diesen Ergebnissen die erfolgreichste Partei Europas nennen. Koalitions-Erfahrungen gab es natürlich auf Bundesebene, sowohl mit der „kleinen Koalition“ CDU/CSU/FDP als auch mit der „großen Koalition“ CDU/CSU/SPD.

Die Wahl am 28. September 2008

Die Landtagswahl 2008 stand unter schwierigen Voraussetzungen: Edmund Stoiber hatte nach einer langen Übergangsphase und massiven Irritationen innerhalb der Partei wegen seines Rückzugs aus Berlin nach der Bundestagswahl 2005 sein Amt als Parteivorsitzender im September 2007 an Erwin Huber und sein Amt als Ministerpräsident im Oktober 2007 an Günther Beckstein abgegeben. Nach den Umfragen des Jahres 2007 und in der ersten Hälfte des Jahres 2008 schien eine absolute Mehrheit der Stimmen, mindestens aber der Sitze, in Reichweite. Das Wahlziel von Beckstein und Huber war 50+X. Im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg bestand

bislang keine Koalition, es gab keine Wunschkoalition, der Wahlkampf war ein offener Schlagabtausch mit allen Gegnern ohne Schonung eines möglichen zukünftigen Koalitionspartners. Dies steht in deutlichem Gegensatz zu einem Wahlkampf mit einem konditionierten Schlagabtausch, mit einer konkreten Koalitionsaussage und keiner realistischen Perspektive, die absolute Mehrheit zu erreichen. Beckstein kämpfte für 50+X, Rüttgers kämpft allenfalls für 40+X.

An eine Koalitionsregierung dachte niemand. Es gab keine Koalitionsaussage, weder von der CSU, noch von anderen Parteien. Franz Maget als Oppositionsführer versuchte eine Viererkoalition als Ziel zu formulieren. Die FDP ließ jedoch frühzeitig erkennen, dass sie an einer Viererkoalition wenig Interesse habe.

Die Wahlkampfführung aller Parteien erfolgte mit eigenständigen Wahlzielen: Die CSU kämpfte um die absolute Mehrheit. Die FDP und die Freien Wähler wollten die 5 %-Hürde überspringen und in den Landtag einziehen. SPD und Grüne, die sich während der Legislaturperiode einen Wettbewerb um die bessere Opposition geliefert hatten, führten einen Wahlkampf, der mangels realistischer Alternative einer rot-grünen Mehrheit keinen besonderen Drive hatte. Es gab auch keine aufeinander abgestimmten „Regierungsprogramme“, weder von einer Koalition mit der CSU, geschweige denn ohne sie. Dies ist ein kompletter Unterschied zu Wahlkämpfen wie sie aus einer Koalitionsregierung heraus geführt werden. Dort steht häufig als Wahlziel die Fortsetzung der bisherigen Koalition fest. Das gilt für Baden-Württemberg ebenso wie für Nordrhein-Westfalen.

Verlust der absoluten Mehrheit

Die Wahl am 28. September 2008 brachte für die CSU ein Ergebnis von 43,4 % der Stimmen, damit fehlten zwei Sitze zur absoluten Mehrheit. Die CSU blieb mit Abstand die stärkste Partei. Als realistische Alternative für eine Koalition kamen die FDP mit 19 Sitzen und die Freien Wähler mit 21 Sitzen infrage. Da vor der Wahl keine Festlegung auf eine Koalition erfolgt war, wurden Sondierungsgespräche mit beiden Parteien geführt. Die Programme beider Parteien waren unterschiedlich präzise, keine der Oppositions-Parteien hatte damit gerechnet ihr Programm auch in einer Regierung umsetzen zu können

oder zu müssen. Das Regierungsprogramm der CSU ist ambitioniert, aber auf einer realistischen Grundlage erstellt und finanzierbar.

Die ersten Sondierungsgespräche endeten mit einer deutlichen Mehrheit in den Parteigremien für eine Koalition mit der FDP. Maßgebend dafür waren größere Gemeinsamkeiten im Programm und die längere politische Erfahrung mit der FDP. Demgegenüber gab es mit den Freien Wählern deutlich weniger Gemeinsamkeiten im Programm, zumindest waren solche Gemeinsamkeiten nicht auf den ersten Blick festzustellen. Auch die Verlässlichkeit bei Abstimmungen und die Umsetzung eines Regierungsprogramms, das auch schwierige Fragen mehrheitsfähig machen muss, wurde mit den Freien Wählern als eher kritisch betrachtet.

Koalitionsverhandlungen

Nach den Sondierungsgesprächen wurden die eigentlichen Koalitionsverhandlungen aufgenommen. Zur Vorbereitung der Koalitionsverhandlungen waren die Koalitionsverträge zwischen CDU und FDP in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen gute Quellen. Ein Vergleich der CSU- und FDP-Programme zeigte sehr schnell, dass auch die FDP ein unrealistisches Wahlprogramm vorgelegt hatte. Ein Beispiel: Ziel der FDP war es, die Schulden des Freistaats in Höhe von 22,8 Milliarden € in den kommenden fünf Jahren bis 2013 zu halbieren. Dies hätte pro Jahr ein Einsparvolumen von mehr als 2 Milliarden € bedeutet. Die CSU hatte in ihrem Regierungsprogramm das Ziel eines Schuldenabbaus von 1 Milliarde € in fünf Jahren, das sind 200 Millionen pro Jahr. Unabhängig davon forderten beide Parteien den ausgeglichenen Haushalt. Die Umsetzung der von der FDP geplanten Finanzpolitik hätte die Finanzierung aller übrigen Forderungen unmöglich gemacht. Deshalb wurde zu Beginn der Verhandlungen der finanzielle Spielraum des CSU-Regierungsprogramms akzeptiert und Prioritäten für einen christlich-liberales Bündnis gesetzt: Diese Prioritäten lagen in den Bereichen Familie, Bildung und Innovation.

Beide Regierungsparteien mussten wegen der Entwicklung bei der Bayerischen Landesbank bereits zu Beginn der Koalitionsverhandlungen Abstriche an ihren politischen Vorstellungen machen. Die Bereitstellung von 10 Milliarden € für

die Landesbank erhöhte den Schuldenstand des Freistaats um ein Drittel auf über 30 Milliarden €. Dafür wurde zwar ein Sonderfonds gebildet, Schulden bleiben aber Schulden, unabhängig davon, wie sie verbucht werden.

Personal: Auf dem Weg zum politischen Beamten?

Wie in Koalitionen üblich, lag die Benennung der Regierungsmitglieder bei den Koalitionspartnern. Dass der FDP die beiden wichtigen Ministerien Wissenschaft und Wirtschaft überlassen werden mussten, war mehr als ein Schönheitsfehler. In beiden Häusern sind die größten finanziellen Gestaltungsspielräume für Innovationen und Investitionen.

Ein weiterer kritischer Punkt war die Frage, wer darf welche Positionen im Beamtenbereich vorschlagen. In Bayern gibt es keine politischen Beamten, so dass jeder Ressortchef das vorhandene Personal auch in der Leitungsebene der Ministerien übernehmen muss. Die Besetzung dieser Positionen war unter CSU-Regierungen strikt nach dem Leistungsprinzip erfolgt. Die FDP hatte dem Berliner Beispiel folgend die Besetzung bestimmter Positionen gefordert. Dabei ging es um die Funktionen eines stellvertretendem Regierungssprechers bzw. -sprecherin, von Führungspersonal in der Justiz und der Verwaltung einschließlich der Leitung der Bayerischen Vertretungen in Brüssel und Berlin. Im Koalitionsvertrag wurden dazu entsprechende Zugeständnisse gemacht. Dies bedeutete eine Aushebelung des Ressortprinzips und die Einführung des politischen Beamten durch die Hintertür. In der praktischen Umsetzung hat dies im Laufe der ersten Monate der Koalition zu einigen Turbulenzen bei der Ernennung des Generalstaatsanwaltes geführt. Auch die Neubesetzung der Leitung der Bayerischen Vertretung in Brüssel unmittelbar nach der Bildung der neuen Kommission hat zu Irritationen geführt, denn bayerische Interessen können nur in einem kontinuierlich gepflegten Netzwerk umgesetzt werden. Dieses Netzwerk ist sehr stark auf die Personen zugeschnitten, die vor Ort agieren.

Procedere

Im Koalitionsvertrag wurde neben dem Programm für die Legislaturperiode auch das Procedere festgelegt. Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit innerhalb der Regierung, die Arbeit im Bundesrat als auch für die Zusammenarbeit der Fraktionen im Parlament. Ergänzend zu der wöchentlichen Kabinettsitzung findet eine regelmäßige Koalitionsabstimmung statt, so dass im Grunde genommen parallel zur Ressortabstimmung auch die Koalitionsabstimmung läuft. Dies sind sich überlagernde Prozesse, die dann noch in die jeweilige Fraktion rückgekoppelt werden müssen und im Gegensatz zu früheren Abläufen zu deutlichen Verzögerungen führen. Dazu kamen noch Lernprozesse bedingt auch durch den unterschiedlichen Erfahrungshorizont der an der Koalition beteiligten Personen in Regierungs- und Fraktionsämtern. Es ist eben ein Unterschied, ob jemand in einer Position jahrelange Erfahrungen hat, oder ob er sich neu in eine bestimmte Funktion einarbeiten muss. Diese Insider-/Outsider-Problematik hat bei allen Lernprozesse erfordert.

Umgekehrt gibt es natürlich eine unterschiedliche Konstellation, wenn es um die Vergangenheit geht: Hier hat die FDP die „Gnade der späten Verantwortung“, während die CSU die Verantwortung von fast 50 Jahren im positiven wie im negativen Sinn hat. Das zeigt sich ganz besonders bei der Aufarbeitung der mit der Landesbank zusammenhängenden Themen.

Für Spannung und Unterhaltung ist immer gesorgt. Dies gilt ganz besonders, wenn vor Plenartagungen Dringlichkeitsanträge eingereicht werden. Bis in die letzte Sekunde wird gefeilscht. Hier rivalisieren FDP und CSU erkennbar. Emotionale Aufwallung entzündet sich an Kleinigkeiten. Gelegentlich blockieren sich die Koalitionspartner. Das verschafft der Opposition einen Platzvorteil bei der Reihenfolge der Dringlichkeitsanträge im Plenum. Politisch wirkt sich das kaum aus, weil auch die Dringlichkeitsanträge der Opposition das Merkmal dringlich in den seltensten Fällen erfüllen. Lange Debatten im Plenum stoßen auf mäßiges Interesse der Presse. Es handelt sich häufig um organisierten Zeitdiebstahl, der leider noch nicht strafbar ist.

Koalitionsstart von Bundestagswahl 2009 geprägt

Die Arbeit im ersten Jahr dieser Koalition wurde zudem von der Bundestagswahl 2009 überlagert. Während dieses Bundestagswahlkampfes war natürlich jede der beiden Parteien in der Versuchung, eigene Positionen überakzentuiert darzustellen. In „guter“ Erinnerung sind bei allen Beteiligten die Scharmützel zwischen CSU und FDP, die nach Meinung vieler Beobachter zu einem stagnierenden Stimmenanteil der CSU und zu einem positiven Ergebnis für die FDP führten. Generell ist eine Koalition, wenn man dies auf die Wähler und ihre Erwartungen projiziert, immer etwas Unbefriedigendes. Ich vergleiche dies mit einem Gast an einer Bar, der ein Bier bestellt und dabei immer eine bestimmte Erwartung hat. Wer ein Augustiner bestellt, erwartet ein Augustiner und wer ein Holsten bestellt, erwartet ein Holsten. Koalition bedeutet aber eine Mischung aus Augustiner und Holsten. Ein solches Getränk ist günstigstenfalls gewöhnungsbedürftig. Im Regelfall wird es zurückgewiesen. Ähnlich ist es mit einer Koalition. Leidvoll musste dies die SPD bei der Bundestagswahl 2005 erfahren, als sie einen Feldzug gegen die so genannte Merkel-Steuer, die als Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte geplant war, führte und am Ende einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte zustimmen musste. Dies hat unter den Anhängern der SPD massive Proteste verursacht und war auch durch die Wahlkämpfer der SPD kaum erklärbar. Die Schwierigkeit in einer Koalition besteht nun darin, einen Koalitionsmix in einem erfolgreichen politischen Marketing darzustellen und gleichzeitig als eigenständige Marke ähnlich wie Augustiner und Holsten erkennbar zu bleiben. Die Parallelität von Bundestagswahlkampf und Koalition in Bayern war natürlich eine schwierige Phase parteipolitischer Profilierung und koalitionspolitischer ergebnisorientierter Aktivität.

Synchronisierung Koalition Bund Land

Nach der Bundestagswahl wurde mit der schwarz-gelben Koalition die Wunschkoalition eingegangen. Die Startschwierigkeiten sind dennoch nicht

ausgeblieben. Die Diskussion um die Gesundheitspolitik im ersten Jahr der christlich-liberalen Koalition hat dieses Problem anschaulich vor Augen geführt. Hier wird eine Reform, die gemeinsam von CDU/CSU und SPD verabschiedet war, von der neuen Koalition entsprechend der Vorgabe des Koalitionsvertrages geändert. Das Reizwort Kopfpauschale findet sich an keiner Stelle des Koalitionsvertrags von CDU/CSU und FDP, aber in den Medien taucht dieses Wort als Kampfbegriff auf. Ähnlich wie in der vergangenen Legislaturperiode die Diskussion zur Gesundheitsreform einen langen Prozess der Kommissionen, Gutachten und Gegengutachten anstieß, startet auch die neue Koalition wieder. Eigentlich sollte man Fehler nur einmal machen und nicht wiederholen.

Noch komplizierter wäre die Koalitionslage allerdings, wenn auf Bundesebene weiterhin eine schwarz-rote Koalition und auf bayerische Ebene eine schwarz-gelbe Koalition regieren würde. Dann wäre die Marke CSU noch schwieriger erkennbar. Solche Erkennungsdefizite führen zu Verlusten von Mitgliedern und Wählern. Genauso führen aber Misserfolge in der Koalition zu Verlusten von Stimmen. Dies zeigen die augenblicklichen Umfragewerte, die genau auf die mangelnden Erfolge und die mangelnde Umsetzung, aber auch auf koalitionsinterne Diskussionen, die von der Öffentlichkeit als Streit wahrgenommen werden, zurückgeführt werden können. Die Diskussion über die Gesundheitsreform ist dafür ein Musterbeispiel. Dieser Zustand setzt sich bis heute fort.

Die nach Tagen und Wochen heißer Diskussionen in regelmäßigen Abständen ausgerufenen „Wochen der Brüderlichkeit“, sind in der Regel nur kurz und werden deshalb kaum als Realität, sondern eher als Rhetorik wahrgenommen. Auch der Versuch, aus der politischen Farbenlehre schwarz-gelb eine politische Aussage christlich-liberal zu machen, ist bisher noch nicht über die ersten Gehversuche hinausgekommen und noch keineswegs gängiger Sprachgebrauch von Medien und Politik.

Das Projekt Familie Bildung Innovation

Für die neue Koalition in Bayern ist ein Markenzeichen, an dem sie erkennbar ist, wichtig. Die drei Buchstaben FBI sollen dies demonstrieren: Familie,

Bildung, Innovation! Dieses Markenzeichen darf nicht nur ein Etikett sein, sondern muss als christlich-liberales Projekt umgesetzt werden.

1. Familie als kleinste Einheit in allen ihren unterschiedlichen Facetten, Generationen übergreifend die verschiedenen Lebensentwürfe ermöglichend.
2. Bildung als Schlüssel für Qualifikation und Lebenschancen in einer globalen Welt, und
3. Innovation als Wachstumsmotor in Bayern.

Dieses Projekt ist bisher noch nicht in den Köpfen von Bürgerinnen und Bürgern verankert. Im Rahmen dieser Vorgabe arbeitet die CSU-Fraktion eigenständig Ideen für das Bayern von morgen aus, die einen zeitlichen Horizont bis 2020 anpeilen und von einer groß angelegten Mitmach-Initiative getragen werden. Diese Synchronisierung der Regierungsarbeit mit dem Leitprogramm FBI und den langfristigen Visionen der Fraktion soll eine über die Legislaturperiode hinaus erkennbare Politik formulieren (siehe <http://www.gemeinsam-bayern-bewegen.de>)

Parlamentarischer Alltag

Ganz wesentlich ist das tägliche Management: Ministerrat, Bundesrat und das Management der Plenar- und Ausschusssitzungen. Dem Ministerrat regelmäßig vorgeschaltet sind Koalitionsabstimmungen, die die strittigen Punkte rechtzeitig klären. Dieser fordert eindeutig mehr Koordinierungs- und Zeitaufwand als die früher allein notwendige Abstimmung zwischen den Ressorts, der Fraktion und gegebenenfalls der Landesgruppe. Für die Bundesratsarbeit gilt generell die Vereinbarung, dass bei unterschiedlichen Positionen der Koalitionspartner Bayern sich enthält.

Die tägliche Arbeit in den Ausschüssen wird durch die Teilnahme der FDP-Kollegen an den CSU-Arbeitskreisen der Fraktion koordiniert. Initiativen müssen von den Stimmen beider Parteien nach Möglichkeit in jeden Ausschuss getragen sein. Die Voten zu Anträgen der Opposition sollen - so der Koalitionsvertrag - immer einheitlich sein. Dies ist besonders dann schwierig, wenn die Opposition Beschlüsse aus der letzten Legislaturperiode aufgreift,

diese wieder als Antrag einbringt und die FDP erkennbar eine andere Meinung hat. Die CSU steht natürlich zu ihren Beschlüssen, denen die FDP nicht folgen will. Dies führt teilweise zu grotesken Debatten, in denen die CSU inhaltlich zum alten Beschluss bekennt, aber aus Koalitions-Rücksichten nicht für den früheren Beschluss votiert.

Das war zum Beispiel der Fall bei den Antrag der SPD "Kein Handel mit Fleisch und Milch von Klontieren und deren Nachkommen" Drucksache 16/1606, ähnlich auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 16/ 1629 und die Freien Wähler Drucksache 16/1772, die im Plenum am 1.12.2009 in drei Abstimmungen, davon zwei namentlich, von der CSU abgelehnt wurden.

Thomas Kreuzer versuchte über eine Zwischenintervention an den Kollegen Otto Hünnerkopf gerichtet die Situation zu erklären:

»Thomas Kreuzer (CSU): Herr Kollege, ich nutze die Möglichkeit der Zwischenintervention, um Sie zu fragen, ob Sie mir zustimmen, dass der Beschluss des Bayerischen Landtags aus der letzten Legislaturperiode, der sich mit den Anträgen zu hundert Prozent deckt, unverändert Gültigkeit hat, sodass die Bayerische Staatsregierung weiterhin aufgefordert ist, so zu verfahren. Ich stelle fest, dieser Beschluss hat Bestand.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, wem es in einer ernstesten Angelegenheit um die Sache geht, der stellt solche Anträge nicht aufs Neue, weil er wissen müsste, dass der Beschluss Bestand hat.

(Widerspruch bei der SPD)

Es geht Ihnen nicht um die Sache, es geht Ihnen nur darum, jemanden politisch vorzuführen. Ihnen ist die Sache vollkommen gleichgültig, denn wenn Sie die Situation kennen würden, hätten Sie diese Anträge nicht gestellt. Sie mussten wissen, dass sie abgelehnt werden. Sie kämpfen hier nicht in der Sache, sondern Sie betreiben billigen Populismus zum Schaden dieser Sache.«

Tatsächlich bestehen natürlich zwei Landtagsbeschlüsse aus zwei Legislaturperioden in der gleichen Sache mit unterschiedlichem Votum der CSU. Solche Debatten stärken natürlich nicht das Ansehen des Landtags insgesamt und leisten auch keinen Beitrag zur Aufklärung über politische

Inhalte. Außerdem belasten sie das Koalitions-Klima, weil die größere Fraktion in einen intellektuellen und politischen Zwiespalt gestürzt wird, während sich die kleinere Fraktion in dem Beschluss inhaltlich wieder findet.

Formale Dinge wie die Größe der Ausschüsse und die Verteilung der Ausschusssitze nach dem Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren wurden als unausweichliche Folgen des Wahlausgangs routinemäßig abgehakt. Schwieriger ist die Einsicht, dass viele Dinge jetzt länger dauern und Plenarsitzungen häufig erst spät in der Nacht enden, ohne dass irgendein politischer Fortschritt erkennbar wäre. Schwierige Fragen, die eigentlich schnell entschieden werden müssten, werden stattdessen gerne vertagt oder auf die lange Bank geschoben. Vom Erfolg der Koalition wird jedoch der Erfolg bei den nächsten Wahlen abhängig sein. Diese Erkenntnis zwingt zur Disziplin und zur Konzentration auf Prioritäten.

Perspektive 2013

Die nächsten Wahlen sind im Herbst 2013. Ob eine Mehrheit zumindest der Sitze in bei dieser Wahl machbar ist, wird immer wieder diskutiert. Bei zwei Sitzen Differenz zur Mehrheit sollte dies möglich sein. Haben wir es mit einer Entwicklung weg von den Volksparteien hin zu einer weiteren Fragmentierung zu tun? Gibt es, wie Horst Seehofer es einmal formuliert hat, eine strukturelle Niveauabsenkung der Wahlergebnisse?

Definiert sich Volkspartei eher durch ein Wählerpotenzial, das mehrere Koalitions-Optionen mit jeweils einem Partner offen hält, als durch eine eigene Mehrheit? Angesichts der riesigen Probleme, die zu lösen sind, sollte eigentlich die Idee der Volksparteien und einer klaren Mehrheit Konjunktur haben. Aus der Koalition heraus wieder eine mehrheitsfähige Volkspartei zu formen ist die Herausforderung der Zukunft. Dazu sind ein eigenständiges visionäres Programm, die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger und auch der Erfolg der Koalition notwendig. Diese Punkte sind integrativ in Regierung, Partei und Fraktion umzusetzen.

Noli turbare circulos meos

Die Koalitionsgeometrie besteht aus drei Kreisen: Dem Regierungsprogramm der CSU, dem Wahlprogramm der FDP und einem dritten Kreis, in dem sich beide Programme überlappen und etwas originär Neues dazu kommt.

Mit „Noli turbare circulos meos“ (Störe meine Kreise nicht) hat Archimedes seinen Freiraum verteidigt. Ähnliches gilt auch für die Koalition. Die Summe der Gemeinsamkeiten muss erfolgreich umgesetzt werden. Außerhalb des gemeinsamen Sektors muss der Spielraum zur eigenen Profilierung kreativ genutzt werden. Die CSU muss als CSU erkennbar sein, genauso wie Augustiner als Augustiner und die FDP muss als FDP erkennbar sein, genauso wie Holsten als Holsten. Wer diese Koalitionsgeometrie nicht beherrscht, wird scheitern, wer die Spielräume in beiden Kreisen am besten nützt, wird gewinnen!