



AKADEMIE FÜR POLITISCHE BILDUNG TUTZING

AKADEMIE-KURZANALYSE

6/2008

„Der richtige Geist ...“

Die Koalitionsverhandlungen zwischen CSU und FDP in Bayern 2008

Dr. Manfred Schwarzmeier

November 2008

„Der richtige Geist ...“

Die Koalitionsverhandlungen

zwischen CSU und FDP

in Bayern 2008

Manfred Schwarzmeier

Die Zielvorgabe war klar formuliert: eine stabile Koalition für die Dauer einer Legislaturperiode sollte es werden. Darin waren sich beide Verhandlungspartner, CSU und FDP, von Beginn an einig.

Doch wie wollte man zu einer Einigung kommen und welcher Weg führte schließlich innerhalb zweier Wochen zum Erfolg?

Unterschiedliche Ausgangslagen – gemeinsames Ziel

Bereits in der zweitägigen Sondierungsphase im Vorfeld der eigentlichen Verhandlungen, bei denen das Ausloten von Gemeinsamkeiten und Trennendem in Kernbereichen Gegenstand war, sehr viel intensiver aber noch während des Verlaufs der Verhandlungen selbst zeigte sich, dass beide Parteien trotz unterschiedlicher Ausgangslagen durchaus verwandte strategische Motive verfolgten und die inhaltlichen Differenzen überbrückbar waren.

Hier die CSU, schwer gezeichnet von der historischen Wahlniederlage, ihres Mythos der Unbesiegbarkeit entkleidet und nach vielen Jahrzehnten nicht mehr in der Lage, alleine zu regieren. Dort eine selbstbewusste FDP, die nach ihrem Einzug in den Landtag sogleich zum Königsmacher avanciert.

Erfolgsfaktoren

Dass die Verhandlungen unter großem Zeitdruck in zwei Wochen zum erfolgreichen Abschluss gebracht werden konnten, lag vor allem an vier Faktoren:

- Erstens an der Professionalität und dem Einigungswillen der Verhandlungsdelegationen und vor allem der beiden politischen „Alpha-Tiere“ Horst Seehofer (CSU) und Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP): Beide einte stark das strategische Motiv, einen Neuanfang zu kreieren. Dies bedeutete in erster Linie, die neue Regierung nicht mit unkalkulierbaren Altlasten des Beckstein-Kabinetts zu belasten und deren Verantwortlichkeit beispielsweise für die Misere der Bayerischen Landesbank vor der neuen Regierungsbildung offen zu legen. Der Ruf nach „Kassensturz“ und die erhebliche Verstimmung insbesondere der FDP-Verhandlungsdelegation nach der unvollständigen Information über die Höhe der Bayern-LB-Ausfallrisiken nach einer Woche Verhandlungen gehören in diesen Bereich. Die Absicht, die Startposition der Koalitionsregierung erheblich zu verbessern und zukünftige Risiken zu verringern, stand hinter dieser Vorgehensweise. Die FDP-Vorsitzende formulierte hierzu klar die Position ihrer Partei (wie auch wohl die Horst Seehofers): „Wir unterzeichnen keinen Koalitionsvertrag, wenn nicht klar ist, was finanziell noch auf uns zukommt. Die jetzige Staatsregierung unter Günther Beckstein und mit Erwin Huber muss noch die Beschlüsse fassen, die die BayernLB betreffen. Sie muss das Geld beim Bund beantragen. Das ist ihre Bilanz zum Ende der Legislaturperiode.“ Für Seehofer ein durchaus schwieriges Un-

terfangen, saß doch die alte Regierung in den Personen Beckstein und Huber mit am Verhandlungstisch. Sie außen vor zu lassen verbat sich angesichts des in ihnen gebündelten Fachwissens sowie der Notwendigkeit, die zentralen Figuren der Partei und das Machtpotenzial, das sie trotz der herben Niederlage noch immer verkörperten, einzubinden. Auf der anderen Seite ist Huber und Beckstein wohl hoch anzurechnen, mit welcher Professionalität jenseits persönlicher Ressentiments und Enttäuschungen sie sich in die Verhandlungen einbrachten.

- Zweitens an der zielorientierten, klar strukturierten Verhandlungsführung: Trotz großen Zeitdrucks, der durch die Wahl des Ministerpräsidenten am 27. Oktober 2008 und die vorher notwendige Ratifizierung durch jeweils einen Parteitag verursacht war, gelang es den Verhandlungspartnern, alle strittigen Differenzpunkte so zu bearbeiten, dass eine gemeinsame Paketlösung gefunden werden konnte. Dies lag zum einen an der Bereitschaft der Delegationen, auch inhaltliche Kompromisse (Beispiel Schulpolitik) zu akzeptieren. Auch hatte sich bewährt, die wirklich strittigen Punkte erstmal zu vertagen und am Ende der Verhandlungen im Block nochmals anzugehen oder diese in den Koalitionsvereinbarungen mit dem Status „Vertagt“ fest zu schreiben (Beispiel Donauausbau). Auch wurden für einige Themen Arbeitsgruppen bestehend aus dem CSU-Fachminister und FDP-Fachpolitikern eingesetzt, die die Entscheidungsfindung der großen Runde vorzubereiten hatten (Beispiel Versammlungsrecht). Diese Arbeitsgruppen waren hierarchisch klar definiert als *Entscheidungsvorbereitungsrunden*. Kultusminister

Schneider bekam dies zu spüren, als er einen Kompromissvorschlag der Arbeitsgruppe sogleich öffentlichkeitswirksam als Erfolg der CSU kundtat, und postwendend sowohl von Leutheusser-Schnarrenberger als auch Seehofer öffentlich darauf hingewiesen wurde, dass es die große Runde sei, die entscheide. Auffallend zurückhaltend verhielten sich in dieser Zeitspanne auch die Fachpolitiker der Fraktion, was aber wohl weniger mit rücksichtsvoller Einsicht, als vielmehr mit der enormen Dynamik des Fortgangs einerseits sowie der Umbruchsituation innerhalb Partei und Fraktion andererseits zu tun hatte. So blieben Beschwerden über die mangelhafte Beteiligung und Einbindung während der Verhandlungen die Ausnahme.

- Drittens am insgesamt gedeihlichen Verhandlungsklima: Seehofer, Huber und Leutheusser-Schnarrenberger hatten ja im Laufe ihrer politischen Karrieren bereits vielfältige Erfahrungen mit Koalitionsverhandlungen gesammelt und kannten sich bereits vorher, was sich förderlich auf den Verhandlungsverlauf auswirkte. Verhandelt wurde „auf Augenhöhe“, abwechselnd (an geraden Tagen) in der repräsentativen CSU-Parteizentrale in der Nymphenburger Straße und (an ungeraden Tagen) im unscheinbaren FDP-Hauptquartier am Rindermarkt. Die Atmosphäre wurde als konzentriert, zuweilen auch als „gelassen, entspannt und sehr humorvoll“ (Seehofer), auf jeden Fall als „offen und angenehm“ (FDP-Fraktionsvorsitzender Martin Zeil) bezeichnet – keine Selbstverständlichkeit bei dem Pensum, das zu bewältigen war. Die Verhandlungsdelegationen der Großen Runde umfassten auf CSU-Seite den designierten

Parteichef und Ministerpräsident Seehofer, Noch-Ministerpräsident Beckstein, (z.T. Noch-) Partei- und (z.T. Noch-) Finanzminister Huber, Fraktionschef Schmid und den Staatskanzlei-Amtschef Walter Schön, auf FDP-Seite gehörten Generalsekretär Zeil, die Landesvorsitzende Leutheusser-Schnarrenberger, die Abgeordneten Horst Friedrich und Wolfgang Heubisch sowie Schatzmeister Klaus von Lindeiner dazu. Die gewährte gegenseitige Gastfreundschaft (neben guter Verpflegung wurde z.B. der jeweiligen Gast-Delegation ein Büro für vertrauliche Telefonate zur Verfügung gestellt) hatte den Effekt, die Blockadebereitschaft der Gegenseite zu vermindern oder wie es ein Delegationsmitglied der CSU ausdrückte: „Wenn die uns mögen, stellen sie sich nicht so leicht auf stur.“ Eine Vorgehensweise, die schon bei vielerlei Verhandlungen Anwendung fand, so z.B. durch Rainer Barzel bei den Koalitionsverhandlungen 1966 mit den Sozialdemokraten, der die Verfahrensauflockerung bewusst eingesetzt hatte: „Ich spürte: Die Sozis glauben nicht, dass wir es ernst meinen mit der Zusammenarbeit. In so einer Situation hat reden gar keinen Zweck. Also ging bei der nächsten Gesprächsrunde plötzlich die Tür auf, genau um elf Uhr, es kamen frisch aus München eingeflogene Weißwürste auf den Tisch“. Die Belastbarkeit des Verhandlungsklimas zeigte sich zum Ende der ersten Verhandlungswoche, als das Problem BayernLB immer größer am Horizont auftauchte und zwar zur Verstimmung der FDP-Delegation führte, die Verhandlungen aber lediglich unterbrach, nicht jedoch ernsthaft gefährdete. Die Ansicht, dass man seitens der FDP „Klarheit“ (Zeil) brauche, traf auf das Verständnis des zum damaligen Zeit-

punkt noch amtierenden Finanzministers Huber: „Ich verstehe die FDP, wenn sie in den Koalitionsverhandlungen Wert darauf legt, diese Lasten genau zu kennen“. Auch diese Haltung Hubers hat dazu beigetragen, den von der FDP konstatierten Vertrauensverlust nicht zu einer Infragestellung des Koalitionsprojekts werden zu lassen. Nicht umsonst wies FDP-Fraktionschef Zeil darauf hin, dass die FDP dieses Verhalten als „empörend“ und „nicht vertrauensbildend“ empfinde. Zeil weiter: „Vertrauen aber ist die zentrale Grundlage einer Koalition“. Vor diesem Hintergrund könnte die nicht sehr ausgeprägte Tendenz Seehofers, Finanzminister Huber zu stützen und damit dessen Rückzug zu beschleunigen, als vertrauensbildende Maßnahme gegenüber dem zukünftigen Koalitionspartner interpretiert werden.

- Und viertens schließlich an der weitgehenden Einhaltung bestimmter Verhandlungsregeln: Diskretion gegenüber den Medien ist hier an erster Stelle zu nennen. Nur Weniges, was nicht von der Großen Runde abgesegnet war, wurde den Medienvertretern zugetragen. Öffentliche Proklamationen mit der Absicht, durch die Formulierung „unverrückbarer“ Forderungen oder Positionen Druck auf den Verhandlungspartner zu erzeugen, kamen so gut wie nicht vor. Die Verhandlungspartner behielten so den notwendigen Spielraum. So war es nur konsequent, dass vor allem Äußerungen zu besprochenen Inhalten gegenüber Medien abgestimmt waren. Auch ansonsten wurde sorgsam vermieden, externen Druck auf den jeweiligen Verhandlungspartner aufzubauen. Die FDP ging ohne Vorbedingungen in die Verhandlungen, abgesehen von der verständlichen, dass

während der Koalitionsverhandlungen keine Parallelkonsultationen zwischen der CSU und den Freien Wählern stattfinden dürften. Eine Bedingung, mit der sich Seehofer sehr schnell einverstanden erklärte. Auch fanden Verhandlungsregeln wie „Koppelgeschäfte“, z.B. bei den Themen Ladenschluss (CSU kompromisslos) und Online-Durchsuchung (Kernthema der FDP) oder „Vertage das Problem“ Anwendung. Letzteres beispielsweise beim Thema Donauausbau, bei dem konträre Ansichten zwischen den Verhandlungspartnern herrschten, was im Koalitionsvertrag auch so festgehalten wurde. Zuerst, so heißt es dort auf Seite 33, sollten weitere Gutachten abgewartet werden. Auch der Grundsatz „Jeder stellt sein Personal“, ohne dass der Koalitionspartner reinredet, ist in den Koalitionsvereinbarungen fixiert. Generell wurden erst die Sachfragen abgehandelt, bevor die Ressortverteilung sowie deren Zuschnitte festgelegt wurden.

Fazit

Trotz der Belastung der Verhandlungen durch die BayernLB-Misere und der daraus folgenden Fokussierung auf die Haushaltspolitik zur Halbzeit der Beratungen gelang es den Verhandlungsdelegationen innerhalb zweier Wochen, ein tragfähiges Ergebnis zu erzielen. Beiderseitige Kompromissbereitschaft, wenig Querschüsse von außen, ein förderliches Gesprächsklima sowie Seehofers und Leitheusser-Schnarrenbergers Übereinstimmung im Ziel, einen Neuanfang mit klarem Schnitt zur alten Regierung zu wagen, waren die Faktoren für den Erfolg der Verhandlungen. Für die FDP-Vorsitzende ging es darum, ihre Partei gegenüber dem großen Koalitionspartner gut in Stellung zu bringen, für den CSU-Parteivorsitzenden und de-

signierten Ministerpräsidenten darum, die Schwächephase seiner Partei zu nutzen, um seine starke parteiinterne Position abzusichern für Zeiten, in denen sein Heilsbringer-Mythos nicht mehr ausreichen würde, um seine Vorstellungen durchzusetzen.

Text des Koalitionsvertrags:

http://lv.fdp-bayern.de/files/downloads/pdf/Dokumente_Landes-FDP/2008/Koalitionsvertrag.pdf

Dr. Manfred Schwarzmeier
Akademie für Politische Bildung
82323 Tutzing
08158/256-52
m.schwarzmeier@apb-tutzing.de
www.apb-tutzing.de