

Der Krieg

Niemand war vorbereitet auf das Scheitern der rot-grünen Minderheitsregierung. Wirklich niemand? Es gab Treiber und Getriebene. Und einen festen Willen.

Von Thomas Gutschker

Es ist ein seltsamer "Iag, dieser Donnerstag. Besuchergruppen drängeln sich im Foyer des Landtags von Nordrhein-Westfalen, vor der Cafeteria bilden sich lange Schlangen. Nach und nach werden die Gäste auf die Besuchertribüne geführt. Eigentlich müsste es da unten jetzt hoch hergehen: Die Haushaltspläne der Ministerien standen zur Debatte. Redeschlachten waren erwartet worden. Stattdessen ist der Plenarsaal menschenleer. Am Vortag war die Regierung schon in der ersten Abstimmung gescheitert. Danach löste sich der Landtag auf. Jetzt kommen die - ehemaligen Abgeordneten, um auf der Wendeltreppe noch schnell ein Foto zu machen mit Besuchern aus ihrem Wahlkreis. Für sie hat nun der Wahlkampf begonnen, zuerst um die Aufstellung im heimischen Wahlkreis, dann um ein Mandat. Nicht wenige, vor allem jene 13 Vertreter der FDP, müssen damit rechnen, dass die Fotos der Besucher zugleich auch ihre Abschiedsbilder an dieser Stätte sind.

Weil Wahlkampf ist, blicken alle nach vorne. Die sechzig Tage bis zur Wahl am 13. Mai werden rasend schnell vergehen. Doch es lohnt sich, einmal in den Rückspiegel zu gucken. Was ist hier eigentlich passiert zwischen Montagmorgen und Mittwochmittag? Wie kann es sein, dass binnen drei Tagen die rot-grüne Minderheitsregierung einbrach und niemand darauf vorbereitet war? Oder waren einige darauf vorbereitet und andere nicht? War, was nach außen wie Chaos wirkte, in Wahrheit ein brillant inszenierter Politthriller? Und wer führte die Regie?

Am Montagmorgen traf sich um 9.30 Uhr eine Runde beim Direktor der Landtagsverwaltung. Auf dem Tisch lag ein Interview, das der FDP-Fraktionsvorsitzende Gerhard Papke an jenem Tag der "Rheinischen Post" gegeben hatte. Papke kündigte an: "In der zweiten Lesung des Haushalts wird die FDP alle Einzelpläne der Regierung ablehnen." Ohne nennenswerte Einsparungen werde seine Fraktion den Haushalt auch in der Schlussabstimmung ablehnen. Papke ging wie selbstverständlich davon aus, dass ein Haushalt in dritter Lesung korrigiert werden könne. Auch die Verwaltung hatte bis dahin keine andere Auffassung kundgetan. Nun aber sahen die beiden zuständigen Fachjuristen ein Problem heraufziehen: Sollten FDP und Linkspartei zusammen mit der CDU in zweiter Lesung

wirklich geschlossen mit Nein stimmen, sollte der Haushalt der Regierung also durchfallen, wäre dann wirklich so zu verfahren wie bei jedem anderen Gesetz? Diesen Fall hatte es in der Geschichte des Landtags noch nie gegeben; er ist auch nicht in seiner Geschäftsordnung geregelt. Die Juristen zogen deshalb den Grundgesetzkommentar Maunz/Dürig zu Rate. Dort heißt es, der Bundestag könne einen Haushalt nicht bloß in Teilen verabschieden - entweder wird er komplett angenommen, oder er gilt als abgelehnt. Es schälte sich ein Konsens heraus: So sei auch im Land zu verfahren. Noch war das nur ein Gedankenspiel, aber den Beteiligten war die Brisanz bewusst. Würde es Wirklichkeit, wäre der Landtag am Ende. Die Regierung hatte stets klargemacht, dass bei einem Scheitern ihres Haushalts neu gewählt werden müsse.

In der Landtagsverwaltung wird beteuert, es sei den Beteiligten nur um die Sache gegangen. Dass der federführende Referatsleiter ein SPD-Parteibuch besitzt, habe keine Rolle gespielt. Im Übrigen sei der zuständige Abteilungsleiter CDU-Mitglied. Immerhin könnte das aber erklären, warum die Rechtsauslegung noch am Montagnachmittag sowohl die SPD-geführte Staatskanzlei erreichte als auch die CDU-Fraktion. Linkspartei und FDP, auf die es ja ankam, blieben bis Dienstagnachmittag im Unklaren. Das ist wichtig, weil sie vorher Festlegungen trafen, deren Explosivkraft sie nicht abschätzen konnten.

Am Montagnachmittag trafen sich die Fraktionsspitzen von SPD, Grünen und Linken. Die Linke wollte ausloten, wie groß die Bereitschaft der Koalition war, die Neuverschuldung der Koalition noch weiter zu erhöhen. Ihre Vertreter machten deutlich, dass sie sich nur bei klaren Zusagen so kooperativ verhalten würden wie bei vorangegangenen Haushaltsabstimmungen; da hatten sie durch Fernbleiben Rot-Grün zur Mehrheit verholten. Beim kleinen Parteitag am Samstag müsse die Fraktion einen Erfolg vorweisen können. Zugleich schraubte sie Forderungen zurück: Ein strittiger Punkt wurde fallengelassen, die verbliebenen drei hätten geklärt werden können. "Wir haben bei Rot-Grün keinerlei Kompromissbereitschaft gespürt", sagt Rüdiger Sagel, der haushaltspolitische Fachmann der Linken. "Sie haben den großen Knall billigend in Kauf genommen." Der Fraktionschef der Grünen, Reiner Priggen, sei sehr hart aufgetreten, während sein SPD-Kollege Norbert Römer die meiste Zeit geschwiegen habe.

Nach einer Stunde war das Gespräch vorüber. "Uns war danach klar, wir müssen die Einzelpläne ablehnen", sagt Sagel. So kam es: Auf der Fraktionssitzung am Dienstagvormittag wurde geschlossene Ablehnung verabredet. Dass dies zur Auflösung des Landtags führen würde, ahnte niemand. Bei der FDP war es nicht anders. Die Fraktion legte sich zur selben Zeit auf ein klares Nein zu allen Einzelplänen des Haushalts fest. Beide Parteien dachten, sie könnten so den Preis in

die Höhe treiben, den Rot-Grün vor der entscheidenden Schlussabstimmung zu entrichten hätte. Der einzige Unterschied war: Die FDP wollte der Regierung Einsparungen abtrotzen, die Linkspartei das Gegenteil, noch mehr Schulden.

Um kurz nach 13 Uhr liefen die ersten Meldungen über die Ticker, dass Linke und FDP den Haushalt ablehnen würden. Alle, die zu diesem Zeitpunkt die Rechtsauslegung der Landtagsverwaltung kannten, reagierten wie elektrisiert. Landtagspräsident Eckhard Uhlenberg, der dienstälteste CDU-Abgeordnete im Landtag, erläuterte in der Präsidiumssitzung um 14 Uhr die neue Gefechtslage. Eine Stunde später informierte er die Fraktionschefs und Parlamentarischen Geschäftsführer. "Es gab bei vielen eine Überraschung, aber nun wusste jeder, woran er war", sagt Uhlenberg. "Mir war klar, jetzt geht es um die Wurst", sagt CDU-Fraktionschef Laumann.

Alle Fraktionschefs nahmen die Auslegung des Landtags hin - alle, bis auf Gerhard Papke. Der FDP-Mann trug vor, was er (wie die anderen) bis dahin für gültiges Recht gehalten hatte: Wenn es bei jedem Gesetz drei Lesungen gibt, in denen substantiell entschieden wird, dann auch beim Haushalt. Papke forderte eine schriftliche Begründung an, die um 17.45 Uhr vorlag. Sie umfasste nicht nur die am Montag besprochene Rechtsauslegung, sondern zwei Anlagen. Eine davon hat es in sich.

Es handelt sich um einen Vermerk der Verwaltung vom 15. August 2011, der den Stempel "Nur für den internen Dienstgebrauch" trägt. Er stammt vom selben Referatsleiter, der auch den neuen Vermerk gezeichnet hat. Der Jurist wirft die Frage auf: Findet eine dritte Lesung statt, wenn ein Haushalt in zweiter Lesung abgelehnt wurde? Seine Antwort: "Auch eine Ablehnung des Haushalts in der 2. Lesung macht eine 3. Lesung nicht entbehrlich." Sodann liefert er Beispiele aus der Praxis, die seine Auslegung stützen. Niemand, der diesen Vermerk liest, käme auf die Wendung, die derselbe Autor ihm am Dienstag gibt: Zwar sei eine dritte Lesung auch dann obligatorisch, wenn ein Haushalt in zweiter Lesung ganz oder teilweise abgelehnt sei. Doch könne die Schlussabstimmung das Ergebnis der vorherigen Befassung nicht mehr heilen. Sie wird zum leeren Akt.

Papke fühlte sich getäuscht von Grünen und CDU. Deren Vertreter hätten die neue Auslegung forciert und ihn damit in eine Falle gelockt, sagt er später. Das Verhältnis zwischen Grünen und FDP trägt in Düsseldorf seit langem den Charakter einer Erbfeindschaft. Dass Papke aber auch die CDU angreift, mit der die FDP bis 2010 fünf Jahre lang regiert hat, spricht Bände. In der Opposition, beim Mitregieren in wechselnden Mehrheiten haben sich beide Parteien auseinandergeliebt. Papke sah am Dienstag gleichwohl einen Weg aus der Falle. "Der Landtag hätte

die Tagesordnung am Mittwochmorgen verändern können", sagt er. Dafür reicht die einfache Mehrheit. Papke brauchte nur die SPD. Er telefonierte bis tief in die Nacht, um aus der Falle zu schlüpfen. Bei der FDP zog er den Landesvorsitzenden Daniel Bahr ins Vertrauen, Parteichef Philipp Rösler blieb außen vor.

Die Landesregierung erfuhr am Dienstagnachmittag in der Kabinettsitzung von der neuen Lage. Es fand keine Aussprache statt, aber die Beteiligten begannen zu ahnen, dass dies ihre vorerst letzte Sitzung gewesen sein könnte. Ein Teilnehmer fasst seinen Eindruck später so zusammen: Frau Kraft habe gezögert; es sei zu spüren gewesen, dass sie noch nicht aufgeben wollte. Ihre eigenen Juristen zweifelten an der Rechtsauslegung der Landtagsverwaltung. Für die Grünen stand dagegen fest: "Man kann und darf das Scheitern nicht planen. Aber als FDP und Linke uns mit der zweiten Lesung erpressen wollten, war der Casus Belli da", sagt Sylvia Löhrmann, Schulministerin und Frau Krafts Stellvertreterin. "Es gab eine verbindliche Absprache mit der SPD, dass wir es den Oppositionsparteien nicht erlauben, die Preise hochzutreiben." Frau Löhrmann war dagegen, der FDP durch Verfahrenstricks mehr Zeit zuzugestehen.

Während das Kabinett tagte, saß die CDU-Führung zusammen: Fraktionschef Laumann, sein Stellvertreter Armin Laschet, Generalsekretär Oliver Wittke und der Landesvorsitzende Norbert Röttgen. Drei von ihnen waren für Neuwahlen, wenn der Haushalt am Mittwoch durchfallen sollte. Nur Laschet nicht. Wir können eine Regierung aus der Mitte des Landtags heraus bilden, schlug der Mann vor, der Röttgen bei der Urwahl des Landesvorsitzenden knapp unterlegen war. Laschet dachte an eine Konstellation, die es in Deutschland noch nie gegeben hatte: Schwarz-Rot-Grün. In dieser Konstellation war der historische Schulkompromiss vor einem Jahr verabschiedet worden.

Laschets Gedanke waberte am Dienstag über die Ebenen des Landtags, aber er verfiel nirgends. "Da wären wir als Grüne doch sofort rausgewesen", sagt Löhrmann. Und die SPD hätte womöglich ihre Ministerpräsidentin opfern müssen. Röttgen musste schon aus persönlichen Gründen dagegen sein; er besitzt kein Landtagsmandat und hätte nicht Ministerpräsident werden können. "Die Sozis und die Grünen, das wären ja gleich zwei Übel. Mir ist schon eines genug", stöhnte Laumann. Der Gedanke wurde fallengelassen, was auch Laschet später für richtig hielt. Röttgen telefonierte mit der Kanzlerin. Generalsekretär Wittke fädelte den ersten Wahlkampfcoup ein: Am Mittwoch stand ein Laster vor dem Landtag, darauf ein Wahlkampfplakat der CDU gegen das Schuldenmachen. Wittke hatte es schon letztes Jahr drucken lassen - für alle Fälle.

Hannelore Kraft telefonierte noch spät am Dienstagabend mit Papke. Der sagt, er habe zahlreiche

Verständigungssignale von der SPD erhalten. Bis Mittwochmorgen, kurz vor der letzten Fraktionssitzung um 9.30 Uhr. Da war wieder Kraft am Apparat. Sie machte klar, dass die Tagesordnung bleibe, wie sie sei. "Die SPD hat nicht die Kraft gefunden, sich gegenüber den Grünen durchzusetzen", sagt der FDP-Fraktionschef. Man könnte das abtun als leicht durchschaubaren Versuch, das eigene Scheitern den Grünen anzulasten. Es gibt aber grüne Spitzenpolitiker, die Papkes Version bestätigen: Frau Kraft habe gezögert, Frau Löhrmann nicht. Doch habe die SPD-Frau nicht wieder das schwache Bild vom Sommer 2010 abgeben wollen, als ihr die grüne Kollegin die Minderheitsregierung förmlich aufgenötigt hatte. Also sei sie diesmal über ihren Schatten gesprungen, bevor es alle merkten.

Papke trug seiner Fraktion am Mittwochmorgen zehn Minuten lang vor, dass er keine Basis mehr sah für eine Einigung mit der SPD: nicht über das Prozedere, schon gar nicht über den Haushalt. Dann wurde diskutiert, zwanzig Minuten lang. Für die 13 Abgeordneten stand, viel auf dem Spiel, die Partei lag in Umfragen bei zwei Prozent. Nicht alle teilten Papkes Einschätzung. "Es hat Diskussionen gegeben über einen Ausweg", sagt Ingo Wolf, früher selbst Fraktionschef. Den gab es, die Landtagsverwaltung hatte ihn sogar selbst nahegelegt: Hätten zwei FDP-Abgeordnete nicht an der Abstimmung teilgenommen, wäre es zur regulären dritten Lesung gekommen. Doch dann wären die Liberalen als Umfaller dagestanden. Papke fasste die Debatte zusammen: Er stelle fest, alle würden mit Nein stimmen. Niemand widersprach. Die Abgeordneten eilten in den Plenarsaal, alle anderen hatten schon Platz genommen. "Als ich in die Gesichter der FDP-Leute sah, wusste ich, jetzt ist es vorbei. Die gehen zum Schafott", sagt der Linke Sagel. Und noch etwas fiel ihm auf: Auf dem Weg in den Saal stritt Papke mit einer Fraktionskollegin.

Um 12.42 Uhr wurde namentlich über den Haushaltsplan des Innenministers abgestimmt. Alle Abgeordneten waren anwesend, CDU, FDP und Linke stimmten geschlossen mit Nein. Um 17.16 Uhr löste sich der Landtag mit den Stimmen aller Mitglieder auf.