

Sven Jüngerkes (KGParl/Berlin)

»Krisen, Konflikte, Kungeleien. Zur Kommunikationskultur in der SPD-Bundestagsfraktion.«

Einleitung

Fraktionen sind formale Organisationen.¹ Ihre Aufgabe besteht unter anderem darin, verbindliche politische Entscheidungen im vorparlamentarischen Raum zu treffen und diese Entscheidungen in (parlamentarische) Mehrheiten zu übersetzen.² Wie in jeder formalen Organisation gibt es klare, über die Mitgliedschaft/Fraktionszugehörigkeit markierte Systemgrenzen und daran ankoppelnde Erwartungsstrukturen beziehungsweise Rollenerwartungen an die Mitglieder der Fraktion. Als Organisationen verfügt die SPD-Fraktion auf einer formalen Ebene über Organisationsstrukturen, die beispielsweise in Geschäftsordnungen kodifiziert waren, und daraus abgeleitet über entsprechende Verfahren und Programme zur Entscheidungsfindung und -legitimierung. Auf einer informellen Ebene stellt die Organisation mit ihren Strukturen und Programmen den Rahmen/die Umwelt für die Kommunikationskultur der Organisation und das diskursive Verhalten der Mitglieder bereit.

Fraktionen sind Organisationen, die als eine Art dem Bundestag vorgelagertes Parlament einen grundlegenden Teil zur Funktionsfähigkeit des Bundestages beitragen, indem sie Themen vorstrukturieren, die Personalauswahl vornehmen oder von individuellen Motivationslagen der Mitglieder abstrahieren. Die Rolle der Fraktionen spiegelt sich in der Geschäftsordnung des Bundestags, aber auch der SPD-Fraktion selbst wider, die beide den individuellen Abgeordneten vergleichsweise wenige Rechte und Möglichkeiten zuwies und wesentlich stärker auf Gruppen von Abgeordneten fokussierten. Mag es ursprünglich darum gegangen sein, im Gesetzgebungsverfahren Mechanismen einzubauen, die die Abgeordneten zur Absprache und zum Kompromiss zwangen, waren die Regelung der Bundestags-Geschäftsordnung zugleich eine konstruktive Antwort auf die strukturelle Überforderung des einzelnen Abgeordneten im modernen parlamentarischen System, wo sich der Einzelne im ausdifferenzierten, arbeitsteiligen und immer komplexer werdenden Parlamentsalltag rasch spezialisieren und sich in anderen Fragen weitgehend auf den Sachverstand seiner Kolleginnen und Kollegen sowie auf den Apparat der Fraktion verlassen muss. Fraktionszwang beziehungsweise die Fraktionsdisziplin sind somit konstruktive Antworten auf Strukturprobleme des Parlamentarismus.

Dass die Fraktionsdisziplin dabei immer in gewisser Hinsicht mit dem im Grundgesetz festgelegten freien Mandat kollidiert, ist nicht nur ein Spannungsmoment, sondern gehört zu den *checks and balances* des bundesrepublikanischen Parlamentarismus. Die Fraktionsmitglieder sind als Abgeordnete nur ihrem eigenen Gewissen unterworfen, und die Rollenerwartung der Fraktion kann mit anderen Erwartungsstrukturen kollidieren – Fraktionsmitglieder sind eben auch Parlamentarier, Parteimitglieder, die sich an Basisentscheidungen gebunden fühlen, ihren Wahlkreisen Rechenschaft ablegen möchten, oder sind die Pazifisten, die dem Verteidigungshaushalt aus Prinzip ihre Stimme verweigern wollen. Derlei Kontingenzmomente können

¹ Vgl. bspw. Niklas Luhmann: Funktion und Folgen formaler Organisationen, Berlin, 5. Aufl. 1999.

² Vgl. bspw. Suzanne Schüttemeyer: Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998.

einerseits destabilisierend auf Organisationen wirken, indem diese auf eine organisationsfremde Motivationsstruktur Rücksicht nehmen mussten, andererseits sind sie Teil der parlamentarischen Freiheit und zwingen Fraktionen wie Parlament, systemtheoretisch gesprochen, über strukturelle Kopplungen in eine gewisse Synchronität mit ihrer Umwelt, ohne dass diese Entscheidungen der anderen Funktionssysteme determinierte.³

Die Arbeit der SPD-Fraktion findet also unter politischen wie auch rechtlichen Voraussetzungen statt, die teils zueinander im Widerspruch stehen können. Für die ersten zwei Jahrzehnte Oppositionsrolle der SPD-Fraktion blieb dieser Widerspruch weitgehend latent (oder wurde auf anderen Ebenen wie Basis-Parteiführung-Fraktionsführung-Fraktion verhandelt), erst mit der Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten 1966 gewann dieses Konfliktpotential an Bedeutung. Die Konfliktintensität war auch abhängig von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen, die man als Regierungsfraktion vorfand. Der Handlungsspielraum von SPD-Parlamentariern in der Großen Koalition schwand angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse der Bundestagswahl von 1969. Kritische Abweichungen von der Fraktionslinie wurden von da an hart sanktioniert und führten beispielsweise beim außenpolitischen Kernprojekt der sozial-liberalen Koalition, dem ostpolitischen Vertragswerk, am Ende zur Trennung von Abgeordneten. Nicht nur die deutlich entspannteren Mehrheitsverhältnisse der Bundestagswahl 1972, auch das gewandelte Selbstverständnis der erstmals gewählten Abgeordneten des linken Flügels der SPD, die mit einem basisdemokratisch geprägten Rollenerwartung und voller Enthusiasmus in die Politik gingen, sorgten dafür, dass der Widerspruch zwischen freiem Mandat und Fraktionsdisziplin sich durch die gesamte Wahlperiode zog und sich auch durch eine stärker als zuvor ausgeprägte Diskussions- und Bekenntnislust in der Fraktion manifestierte.⁴ Seit 1976 stand die Fraktionsdisziplin erneut im Vordergrund der Gesetzgebungsarbeit, doch die seit 1972 habituell eingeübten reflexiven Diskurspraktiken blieben und gewannen angesichts der außerparlamentarischen neuen sozialen Bewegungen/Protestbewegungen (bspw. der Anti-Atom-Bewegung) sogar noch an Bedeutung.

In aller Regel orientierten sich die Abgeordneten an Entscheidungen, die in der Fraktion gemeinsam getroffen wurden und stimmten im Plenum entsprechend ab. Gerade als Oppositionsfraktion bis 1966, die nicht auf den umfangreichen Apparat der Exekutive zugreifen konnte, musste die SPD-Bundestagsfraktion die systembedingten Nachteile einer Opposition durch eine straffe Organisationsstruktur und -disziplin kompensieren. Das bewährte sich in Zeiten knapper Mehrheiten zwischen 1969 und 1972. Sogar die CDU/CSU-Fraktion blickte zuweilen neidisch auf die straffe Organisationsdisziplin der SPD-Fraktion.⁵ Doch war SPD-Bundestagsfraktion keine reine Konsens- oder Abstimmungsmaschine, die abweichende Meinungen unterband und zu Zeiten der Regierungsbeteiligung vor allem für die

³ Vgl. bspw. Niklas Luhmann: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a. M. 2002, hier insbesondere das Kapitel „Strukturelle Kopplungen“.

⁴ Vgl. den eher resignativen Rückblick des Politikwissenschaftlers und Parlamentariers Carl Christoph Schweitzer auf seine Zeit als SPD-Parlamentarier: Der Abgeordnete im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik, Opladen 1979.

⁵ Ein Umgang mit dem Fraktionsvorsitzenden wie es Rainer Barzel 1973 in der CDU/CSU-Fraktion erlebte, war für die SPD-Fraktion praktisch undenkbar. – Die Grenzen der Disziplin waren allerdings auch in der SPD-Fraktion immer dann erreicht, wenn es galt, Fraktionsinterna nicht an die Presse durchzustechen. In dieser Hinsicht, das galt auch für die anderen Fraktionen, erwies sich das Bonner Bundeshaus nachgerade als Sieb.

parlamentarische Mehrheit ihrer Regierungen zuständig war. Im Gegenteil, die Fraktion empfand sich gerade in Regierungszeiten als Machtfaktor und war darauf bedacht, sich eben nicht zu einem bloßen Mehrheitsbeschaffer der Bundesregierung degradieren zu lassen. Dass gerade von 1969 bis 1972 die äußerst knappen Mehrheitsverhältnissen und der Zeitdruck des umfangreichen innen- wie außenpolitischen Reformprogramms von Bundeskanzler Brandt mit dem internen Diskussionsbedarf der Fraktion kollidierten, wurde dabei ausdrücklich wahrgenommen und manchen Abgeordneten bedauert. In der selbstbewussten Haltung der Fraktion gegenüber externen Faktoren liegt auch ein Unterschied zu den ersten Wahlperioden des Bundestags, wo Partei beziehungsweise Parteiführung wesentlich stärkeren Einfluss auf die Politik der Fraktion ausübten. Die Emanzipation der Fraktion war ein langfristiger Prozess, der spätestens mit dem Tode Schuhmachers begann und über das Godesberger Programm bis zur Entscheidung für die Große Koalition und der Zustimmung zu den Notstandsgesetzen reichte. Er war aber auch ein Prozess, der nie abgeschlossen war und ständig neu ausgehandelt werden musste.

Im Folgenden möchte ich einen Blick auf die konkrete Kommunikationskultur der Fraktion werfen. Dass es sich dabei angesichts der Quellenlage, der Zeitspanne seit 1949 und der personellen Breite der Fraktion, die ab dem 4. Deutschen Bundestag über 200 Mitglieder zählte, nur um Schlaglichter handeln kann, ist leider unvermeidbar. Zur Kommunikationskultur gehört die Art und Weise, wie innerhalb der SPD-Fraktion, auf formelle wie informelle Weise, Entscheidungsprozesse, Auseinandersetzungen um Macht und Einfluss oder schlicht die unterschiedliche Wahrnehmung von gesellschaftlichen Konflikten durch die Abgeordneten diskursiv begleitet und ausgehandelt, Konflikte erzeugt oder beigelegt wurden.

Quellen

Innerfraktionelle, diskursive Aushandlungsprozesse fanden vor allem auf drei Ebenen statt, die als Quelle sehr unterschiedlich überliefert sind:

- An erster Stelle steht die interpersonale Ebene, die „Kommunikation unter Anwesenden“ (Kieserling) – das persönliche Gespräch, das gemeinsame Mittagessen, Diskussionen im kleinen Kreis oder informelle, unorganisierte Treffen von Abgeordneten sowie Klatsch während der Fraktionssitzungen. Hier ist die Quellenlage vom Prinzip her äußerst bescheiden. Nur selten und mit all den methodischen Problemen, die sich daraus ergeben, sind solche Kommunikationssituationen über Memoiren, zeitgenössische Medienberichte oder *oral history* ex post erfassbar.
- In den Arbeitskreisen, in denen die Arbeit in den Fachausschüssen des Bundestages koordiniert und vorbereitet wurde, fand die eigentliche politische Arbeit in der Fraktion statt. Die Mitarbeit im Arbeitskreis entschied langfristig auch darüber, welchen Einfluss sich ein Abgeordneter als Fachpolitiker in der Fraktion erarbeiten konnte. Die Ebene der Arbeitskreise und Arbeitsgruppen in der Fraktion war institutionalisiert und organisatorisch ausdifferenziert. Arbeitskreise hatten klar definierte Teilnehmerkreise, besaßen mit Sekretariaten und Fachreferenten einen bürokratischen Apparat und verfügten bereits über eine ausgeprägte Schriftlichkeit. Die Mitarbeit in den

Arbeitskreisen stand jedem Parlamentarier offen, allerdings verhinderten und Zeitmangel Arbeitsbelastung effektiv, dass diese Möglichkeit sehr oft genutzt wurde. Da es jedoch keine verbindlichen Regelungen für die Protokollierung und deren Überlieferung gab, ist sind die schriftlichen Hinterlassenschaften uneinheitlich und insgesamt für die mir bekannten Zeiten in Bezug auf Aussagen zur Kommunikationskultur in der Fraktion wenig ergiebig. Für viele Arbeitskreise sind schlicht keine Protokolle überliefert, in anderen Fällen handelte es sich um knappe, zusammenfassende Ergebnisprotokolle. Wortprotokolle sind ausgesprochen selten anzutreffen.

- Die formale Letztentscheidung über die generelle Politik und die Richtung der Fraktion war den Fraktionssitzungen vorbehalten. Die Fraktionsvollversammlung ist das zentrale Organ, das über alle innerfraktionelle Information-, Willens- und Entscheidungsbildungsprozesse entschied. Formal gesehen trug die Vollversammlung die Verantwortung für die politische Linie der Fraktion, aber auch über die Einbringung von Gesetzentwürfen oder Großen und Kleinen Anfragen. Information und Abstimmung geschah in häufig mehrstündigen Sitzungen, deren Besuch für alle Fraktionsmitglieder im Prinzip verpflichtend war. Die SPD-Bundestagsfraktion tagte während der parlamentarischen Sitzungswochen mindestens einmal pro Woche. Bei häufig weit mehr als 200 Teilnehmern war der Ablauf der Sitzungen und auch die Diskussionen notwendigerweise von Disziplin und Formalisierung geprägt. Die Tagesordnung der Sitzung wurde vorab vom Fraktionsvorstand festgelegt, der zuvor mit den jeweiligen Berichterstattern, Obleuten und sozialdemokratischen Vertretern der Bundesregierung die Fraktionssitzungen vorbereitete. Näheres regelte die Fraktionsgeschäftsordnung, die in unregelmäßigen Abständen an aktuelle Gegebenheiten angepasst wurde. Die Geschäftsordnung sah auch vor, dass alle Sitzungen ausführlich protokolliert wurden. Offene Debatten, Auseinandersetzungen oder gar Streit gab es, aber sie waren nicht die Regel, nach einer halb- später einstündigen offenen Fragestunde an die sozialdemokratischen Regierungsmitglieder (die in der 5. Wahlperiode auf Verlangen der Abgeordneten eingeführt worden war) dominierte die nüchtern-sachliche Berichterstattung und Diskussion über die Plenararbeit; am Ende einer Sitzung hatten Resultate zu stehen. Daher folgte die Fraktion in den allermeisten Fällen den Vorschlägen, die die jeweiligen Experten aus den Arbeitskreisen (die allein auf den Expertenapparat der Fraktion zurückgreifen konnten) zu den Themenbereichen gemacht hatten, mit denen sie betraut waren. Das funktionierte in aller Regel problemlos. Angesichts der Bandbreite und des Umfangs der gesetzgeberischen Tätigkeit des Bundestags blieben, auch wenn die Abgeordneten dies mitunter selbst bedauerten, kaum Alternativen zu einem hoch arbeitsteiligen Verfahren.

Seit 1949 sind fast alle Sitzungen der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion mindestens in Form eines Ergebnisprotokolls oder etwas seltener in Form eines ausführlichen Verlaufs- oder, noch seltener, eines Wortprotokolls überliefert.⁶ Seit 1967, in dichter Überlieferung seit 1970, existieren unbearbeitete Tonbandmitschnitte der

⁶ Alle Protokolle der Fraktionen des Deutschen Bundestags und der Landesgruppe der CSU von 1949 bis 2005 werden sukzessive von der KGParl veröffentlicht. Die bislang von der KGParl veröffentlichten Protokolle sind online unter fraktionsprotokolle.de zu finden. – Alle hier erwähnten Fraktionsprotokolle der SPD von 1969 bis 1972 lassen sich abrufen, die Protokolle von 1972 bis 1976 folgen bis Ende 2020.

Sitzungen, die einen weitgehend ungefilterten Zugang zu den Sitzungen und einen Einblick in die Debattenkultur der Fraktion erlauben. Damit existiert hier eine Quelle, die es so für keine andere Fraktion des Deutschen Bundestags gibt. Gegen Ende der siebten Wahlperiode lösten die Tonbänder die schriftförmigen Protokolle der SPD-Fraktion dann vollständig ab, und die Fraktionsführung verzichtete darauf, die Sitzungen zusätzlich schriftlich protokollieren zu lassen.⁷

Beispiele für die Kommunikationskultur der Fraktion

Aus quellenkritischer Sicht lassen vor allem die Tonbandaufzeichnungen Rückschlüsse auf die Entwicklung der Diskussions- und Debattenkultur in der Fraktion zu. In den Ergebnisprotokollen ist hingegen häufig nur zu erkennen, *dass* diskutiert wurde, aber selten *wie* diskutiert wurde. Als Herbert Hupka im Verlauf der fraktionsinternen Debatte über den Warschauer Vertrag vom Fraktionsvorstand aus dem Auswärtigen Ausschuss abberufen wurde, weil er angekündigt hatte, gegen die Ratifizierung zu stimmen, kam es am 29. Februar 1972 in der entsprechenden Fraktionssitzung wohl zu einem heftigem Wortwechsel. Obwohl Hupka in der Sitzung seinen Parteiaustritt und den Wechsel zur CDU/CSU-Fraktion ankündigte, ist die extreme emotionale Angespanntheit der Sitzungsatmosphäre nur an einem einzigen, eher beiläufig protokollierten Satz ersichtlich: „Ernst Haar verlangt mit allem Nachdruck, den Vergleich Herbert Hupkas, er danke denen, die ihn ‚nicht wie einen Nichtarier behandelt‘ hätten, als dieser Partei und Fraktion unwürdig scharf zurückzuweisen“.

Gleiches gilt für die im Vergleich recht ausführlich, gleichwohl aber auch nur zusammenfassend protokollierte Sitzung am 26. November 1966, die von Samstagabend bis Sonntagmorgen ging und in der die Fraktion über den Eintritt in die Große Koalition unter Kurt Georg Kiesinger stritt. Anhand des Protokolls kann man aber immerhin erkennen, wie geschickt, aber auch wie wenig ergebnisoffen die Fraktions- und Parteiführung um Wehner, Brandt und Schmidt die skeptische Fraktion in die Große Koalition lenkte. Nicht allen Abgeordneten schmeckte es, dass die Fraktion erst nach den entscheidenden Verhandlungsrunden tagte und dass die Führung die Fraktion in eine Richtung manövriert hatte, wo die Alternative zur Großen Koalition mit Kiesinger und Strauß nur noch die Opposition war. Besonders Erwin Schöttle und Ludwig Metzger monierten, dass die bewusst herbeigeführte Alternativlosigkeit fatal sei, der Stimmung an der Basis widerspräche und letztlich jede konstruktive Diskussion so hinfällig werde. Hier offenbarte sich das oben bereits erwähnte Grundproblem der SPD-Fraktion, deren Abgeordnete zwischen Parteibasis, freiem Mandat und politischer Geschlossenheit oszillierten und sich auf dem Hintergrund von Zeit- und Informationsknappheit und einem Informationsüberschuss der Experten und der Führung über teils politisch fundamentale Fragen verständigen sollten. Aufgelöst wurden solche Zielkonflikte im Grunde bis heute nicht.

Gleichwohl zeigte die Debatte über die Große Koalition gut, dass die Fraktion auch in solch existentiellen Dingen und trotz des programmatischen Drucks der Parteispitze nicht gewillt war, sich zu einem Instrument der Fraktions- und Parteiführung zu machen, sondern sich als autonom und durchsetzungsfähig begriff. Sicherlich sorgten Schmidt, Brandt und Wehner

⁷ Zur Erschließung der Tonaufnahmen wurden knappe Rednerlisten angelegt, die sich am Zählwerk des Aufnahmegeräts orientierten.

dafür, dass das Entscheidungsverfahren Pro und Contra Große Koalition asymmetrisch war, aber die ernsthafte und lange Debatte, auch die robuste Reaktion der Fraktion, eine Sonder-sitzung am Wochenende zu erzwingen sind als Anzeichen für einen gewachsenen Reflexions- und Autonomiegrad innerhalb der Fraktion zu werten. Vermutlich wirkten diese Diskussionen am Ende auch auf jene integrierend, die mit den gefassten Beschlüssen nicht einverstanden waren. Ihre Argumente waren zumindest gehört worden. Tatsächlich sah es der langjährige Pfälzer Abgeordnete Hugo Collet auch noch Jahre später so. Im Vergleich mit der straffen und wenig diskursiven Praxis der 6. Wahlperiode, waren laut Collet die Verhandlungen über die Große Koalition und die Notstandsgesetze Sternstunden einer fraktionsinternen Kommunikationskultur: „Hier haben Männer und Frauen miteinander zwei Nächte gerungen,“ erklärte er seinen Kolleginnen und Kollegen in einer der ersten Fraktionssitzungen der 7. Wahlperiode am 29. November 1972. „Ich weiß, dass der Unterlegene in früheren Auseinandersetzungen der 5. Legislaturperiode einfach durch das Reden miteinander nachher auch integriert war. Ich erinnere beispielsweise an Notstandsdebatte. Er war integriert [...]“.“

Vielleicht lag diese positive Wahrnehmung gerade der Notstandsdebatte auch daran, dass damals Helmut Schmidt als Fraktionsvorsitzender der Großen Koalition den Abgeordneten relativ große Freiheiten, auch gegen die Linie der Koalition abzustimmen, einräumte, solange die Mehrheit ernsthaft nie in Gefahr war. Nur bei Grundgesetzänderungen agierte die Fraktionsführung zwischen 1966 und 1969 strikter, hier waren Abweichungen kritisch, da die Zweidrittel-Mehrheit nicht gefährdet werden durfte und auch die Unions-Fraktion Abweichler in ihren Reihen hatte. Als ungeschriebenes, jedoch unabdingbares Gesetz galt und gilt vermutlich bis in die Gegenwart die Regel, dass alle Abgeordnete die in den Plenarabstimmungen nicht auf der Linie der Fraktion stimmten wollten, sich dazu vorher ausdrücklich bekannten – und damit auch das „Risiko“ eingehen mussten, entsprechend umgestimmt zu werden, was wesentlich häufiger geschah als dass am Ende tatsächlich jemand gegen die Fraktionslinie stimmte.

Unter Schmidt wurde auch Organisationsstruktur der Fraktion gestrafft. Die Fraktion gab sich erstmals eine Büroordnung, die Zuständigkeitsregelungen enthielt und Arbeitsabläufe standardisierte. Neue Mitarbeiter wurden eingestellt, die der Fraktion Expertise und einen Apparat ermöglichten, den einfache Abgeordnete nicht hatten. Das verstärkte die Stellung der Fraktionsführung oder der Arbeitskreisvorsitzenden, deren Informationsvorsprung zu den einfachen Abgeordneten wuchs und die deutlich mehr politischen Gestaltungsspielraum als diese besaßen. Der Abstand zwischen einfachen Abgeordneten und der Fraktionspitze beziehungsweise dem politischen Funktionspersonal wurde zwar immer wieder thematisiert, beispielsweise 1973 in einer Klausurtagung zur Arbeitsweise der Fraktion, konnte aber erst mit dem sukzessiven Aufbau einer eigenen Abgeordneteninfrastruktur (Wissenschaftlicher Dienst, wissenschaftliche Mitarbeiter der Abgeordneten etc.) entschärft werden.⁸

⁸ Bis zur kleinen Parlamentsreform 1969 verfügten die Abgeordneten nicht über Finanzmittel des Bundestags, um Mitarbeiter anzustellen. Noch Mitte der 70er Jahre mussten sich einzelne SPD-Abgeordnete einen Telefonanschluss mit ihren Assistenten teilen. Und bis 1975 verfügten die sozialdemokratischen Abgeordneten über deutlich weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als die Unions-Fraktion, die damals weniger Abgeordnete als die SPD hatte.

Unter dem Fraktionsvorsitzenden Schmidt wurden ebenfalls erstmals Regeln aufgestellt, wie sich sozialdemokratische Abgeordnete zum Koalitionspartner verhalten sollten und zugleich wurde die Rolle des Fraktionsvorstands als Gatekeeper gestärkt, sowohl was den Informationsfluss anging als auch als präjudizierende Instanz, die an den Koalitionsgesprächen mit der Union teilnahm.⁹ Dennoch beanspruchten in der 5. und 6. Wahlperiode die Abstimmungsprozesse innerhalb der SPD-Fraktion, die Überzeugung der Genossen, einen immer größeren Anteil an einzelnen Sitzungen. Aber das galt ebenfalls für die CDU/CSU-Fraktion, wo Rainer Barzel zwischen 1966 und 1969 oft damit beschäftigt war, „Kröten“, die es als Kompromiss zu schlucken galt, entsprechend zu „verzuckern“.

Dass sich die fraktionsinterne Diskussionskultur Ende 1969 veränderte, lag auch am neuen Fraktionsvorsitzenden, der die Fraktion mit einer beispiellosen Autorität führte, die vermutlich nur noch von Kurt Schuhmacher übertroffen wurde. Wehner stützte sich dabei von Beginn an auf eine straffe Organisation und Anwendung der Fraktionsgeschäftsordnung – insbesondere jener Teile, die dem Fraktionsvorstand in der Personalpolitik der Fraktion und bei der Programmierung der Fraktionsagenda eine wichtige Rolle als Gatekeeper und Steuerungsinstanz einräumten. Zudem wusste er mit Egon Frankes „Kanalarbeitern“ die wohl größte organisierte Gruppe der Fraktion loyal hinter sich. Frankes „Mannen“ sorgten bis in die achtziger Jahre zuverlässig dafür, dass vor allem die Kandidaten der Fraktionsführung Karriere machten. Oder, wie der linke Abgeordnete Karl-Heinz Hansen es kritisch schilderte: „Als ich in diese Fraktion kam, 1969, wurde mir von einem schon von früher bekannten Genossen gesagt wörtlich: In dieser Fraktion kannst du was werden, bist du gut aufgehoben, wenn du dich an Egon Franke und seine Mannen hältst. Und in der Tat, die Praxis sah so aus, wie ich bald erfahren konnte. Als nämlich die ersten Vorstandswahlen anstanden und neben mir einer von seinen Mannen wortwörtlich abschrieb, was dort an Empfehlungen ihm vorgelegt und anempfohlen war. Und so ist es ja dann auch weitergegangen.“¹⁰

So diszipliniert der neue Fraktionsvorsitzende Wehner seine Abgeordneten nach innen führte, es bedeutete nicht, dass die Fraktion zum Exekutor des Regierungswillens wurde. Im Gegenteil, auch Wehner bestand auf der Autonomie der Fraktion. Das merkten beispielsweise in völlig unterschiedlichen Situationen Karl Schiller, der die Fraktion regelmäßig mit nicht abgesprochenen wirtschaftspolitischen Initiativen überraschte, und Gerhard Jahn. Schiller musste sich in der Fraktion, gegen den Willen Wehners, der den Konflikt lieber ohne großen Aufhebens beigelegt hätte, am 27. Februar 1970 in einer (leider nur als Ergebnisprotokoll vorliegenden) Sondersitzung rechtfertigen und gegen den Vorwurf mangelnden Solidarität unter Genossen wehren. Schiller gelobte Besserung und versprach die sozialpolitische Schlagseite seines Konjunkturdämpfungsprogramms (eine „Zange [...], die allein die Arbeitnehmer zwicke“, so Dietrich Sperling) zumindest zu überdenken. 1972 kam es zu einem erneuten scharfen Schlagabtausch zwischen der Fraktion und Schiller, die dem „Superminister“ Fehler beim Projekt der Steuerreform vorwarf, die die Arbeitnehmer zu wenig entlaste, doch nach einem rhetorisch brillanten Auftritt des Superministers vor der Fraktion (einschließlich geschickt

⁹ Da es in der sozial-liberalen Koalition unter Bundeskanzler Brandt weder einen Koalitionsvertrag noch einen formalen Koalitionsausschuss gab, sondern Probleme teils ad-hoc und häufig informell innerhalb der Fraktions- und Regierungsspitzen besprochen wurden, verstärkte sich das informative Ungleichgewicht unter den Parlamentariern.

¹⁰ Vgl. die Fraktionssitzung am 12. Juni 1973 (Tonbandtranskription).

platzierten Zitaten aus Lessings Drama „Nathan der Weise“ – „Tut nichts, der Jude wird verbrannt!“ – mit denen sich Schiller als für seine Überzeugung zum Opfergang bereiten Weisen stilisierte), waren die sozialdemokratischen Abgeordneten wieder versöhnt.¹¹

Gerhard Jahn hingegen hatte 1970 einen, gesellschaftspolitisch gesehen, äußerst liberalen Entwurf für die Reform des Ehe- und Scheidungsrechts vorgelegt. Der Entwurf enthielt jedoch zwei gravierende Fehler aus Sicht der Fraktion: Erstens war er ohne jede Beteiligung der Fraktion im Ministerium erarbeitet worden. Und zweitens betonte er die Eigenverantwortung der Ex-Eheleute nach der Scheidung so sehr, dass Sozialdemokraten befürchteten, die Ex-Frau werde benachteiligt, weil die Zumutbarkeitskriterien für Erwerbsarbeit versus Unterhalt sehr zu ihren Ungunsten ausgelegt werden könnten (was angesichts der sozialen Lage der Frauen und des Arbeitsmarktes für Frauen zu Beginn der 70er Jahre tatsächlich problematisch war). Ein erstaunter Jahn musste erleben, wie die Fraktion den sozialpolitischen Teil seines Entwurfs zerlegte und den Justizminister zwang, diesen Teil eng mit den Experten der Fraktion zu überarbeiten. So gelang es der Fraktion, der Eherechtsreform ihren Stempel aufzudrücken.

Wenn Abgeordnete jedoch die Stellung des Fraktionsvorstands unterminierten, konnte Wehner unerbittlich reagieren. Anlässlich einer Debatte um die Einführung einer Computerabstimmungsanlage im Bundestag brachten die Abgeordnete Collet und Sperling einen Änderungsantrag in den Bundestag ein, der verhindern sollte, dass die Anlage für die üblichen, nicht-namentlichen Abstimmungen genutzt wurde. Beide hatten Angst, dass die Anlage das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten protokollieren könnte. An sich war die Sache in der Fraktion unumstritten, viele Abgeordnete zweifelten den Sinn des Computersystems an. Collet und Sperling jedoch hatten bei ihrem Änderungsantrag den Fraktionsvorstand nicht mit einbezogen. Sie hatten ohne Absprache mit Wehner oder dem übrigen Vorstand die notwendigen Unterschriften in der Fraktion gesammelt. Dies verstieß gegen den entsprechenden Passus der Fraktionsgeschäftsordnung, der klar regelte, dass Einzel- oder Gruppeninitiativen nur über den Fraktionsvorstand in der Fraktion eingebracht werden durften. Mit einer rüden und nur wenig verklausulierten Rücktrittsdrohung demütigte Wehner die beiden überraschten Abgeordneten, die der Sache keine sehr große Bedeutung zugemessen hatten, vor der Fraktion und zwang sie, ihren Antrag zurückzunehmen. Das wohl nicht nur Dietrich Sperling an einen Schauprozess inklusive Schuldeingeständnis – „Es ist richtig, wir haben die Geschäftsordnung verletzt und wir verdienen also eigentlich auch Prügel dafür.“ – erinnernde Schauspiel gipfelte in reihenweisen Wortmeldungen von Abgeordneten, die den Antrag auch unterschrieben hatten und nun behaupteten Collet und Sperling hätten sie getäuscht oder gar nachträglich Veränderungen am Antragstext vorgenommen.¹² Verstöße gegen die Geschäftsordnung und die Umgehung des Fraktionsvorstands kamen nach diesem Schauspiel nicht mehr vor. Die Gatekeeper-Funktion des Fraktionsvorstandes wurde nicht mehr offen in Frage gestellt.

¹¹ Schiller schloss seine Rede laut Protokoll der Fraktionssitzung am 3. Juni 1972 mit den Worten: „Nathan wurde nicht verbrannt und wird sich auch nicht auf dem Platz vor diesem Hause nach neuer Mode selbst verbrennen.“ Danach vermerkte das Protokoll: „Starker Beifall.“

¹² Vgl. die SPD-Fraktionssitzung am 8. Juni 1971 (Tonbandtranskription).

Nachdem die Bundestagswahl von 1972 der sozial-liberalen Fraktion eine stabile Mehrheit beschert hatte, brachen in der SPD-Fraktion Konflikte auf, die zum einen zuvor offenbar durch die strikte Disziplin unterbunden wurden. Zum anderen lag es aber auch daran, dass gerade die jüngeren Mitglieder, die erstmals in den Bundestag gewählt wurden, durch eine ganz andere, offenere und konfliktfreudigere Diskussionskultur sozialisiert worden waren als sie in der 6. Wahlperiode in der Fraktion vorgeherrscht hatte.¹³ Zugleich erhofften sich manche älteren Abgeordnete einen Rückkehr zur als offener wahrgenommenen Diskussionskultur der 5. Wahlperiode.

Die Flügelstreitigkeiten innerhalb der Partei, vor allem der Unmut über die ideologischen Querschüsse der Jungsozialisten schwappte dabei immer wieder in die Fraktion, deren gemäßigter Flügel sich als Hüter des Godesberger Parteiprogramms von 1959 sah. Zugleich konnten diese Abgeordneten nur wenig mit der teils unbändigen Diskussions- und Bekenntnislust der neu in den Bundestag gewählten linken Abgeordneten anfangen. Jene wiederum taten sich schwer mit der Fraktionsdisziplin und folgten lieber ihrem moralischen Kompass als der Fraktionsmehrheit, sei es wenn es um den Verteidigungshaushalt, die Kritik an der Vietnampolitik von Bundeskanzler Brandt ging oder um die Solidarisierung mit wilden Streiks in der Metallindustrie im September 1973, die jedoch in den Augen der Gewerkschafter das Potential hatten, die Tarifeinheit zu torpedieren. In der Folge verschärfte sich der Ton in der Fraktion deutlich. Konflikte wurden nicht immer auf der Sachebene ausgetragen, sondern gingen ins persönliche. Wie bei Norbert Gansel, der offenbar aus Versehen eine Einladung zu einem geselligen Abend der „Kanalarbeiter“ erhalten hatte und daraufhin von Egon Franke mit den Worten „wehe, wenn sich einer von euch bei uns sehen lässt“ wieder ausgeladen wurde.¹⁴

Im linken Flügel der Fraktion, dem auch in den turnusmäßigen Neuwahlen zum Fraktionsvorstand kein personalpolitischer Erfolg gelang, wuchs der Unmut darüber, wie der Vorsitzende das personalpolitische Vorschlagsrecht des Fraktionsvorstands als Machtinstrument nutzte. Das führte schließlich 1975 anlässlich der Nominierung von Werner Buchstaller als Wehrbeauftragter des Bundestags zu einer heftigen Krise in der Fraktion und zu einer parlamentarischen Niederlage, die Buchstaller den avisierten Posten kostete. Wehners Personalvorschlag für das Amt des Wehrbeauftragten kam für die Fraktion überraschend, denn der Verteidigungspolitiker Buchstaller war bislang ein eher durchschnittlicher Abgeordneter gewesen, der auch in den Fraktionssitzungen nur selten das Wort ergriff. Seine hervorstechende und, wie Kritiker meinten, praktisch einzige Eigenschaft, die ihn jedoch zu einem idealen Kandidaten machte, war seine Loyalität zum Fraktionsvorsitzenden und seine Nähe zu den „Kanalarbeitern“.¹⁵ Vor allem die Abgeordneten des linken Flügels forderten eine Diskussion über die Kandidatur, was Wehner jedoch mit dem formalen Hinweis auf die Geschäftsordnung der Fraktion und dem darin enthaltenen Vorschlagsrecht des Vorstands brüsk ablehnte.

¹³ Vgl. Nina Verheyen: Diskussionslust. Eine Kulturgeschichte des „besseren Arguments“ in Westdeutschland, Göttingen 2010.

¹⁴ Vgl. die Fraktionssitzung am 12. Juni 1973 (Tonbandtranskription).

¹⁵ In der 6. Wahlperiode musste Buchstaller, der schon damals im Verteidigungsausschuss des Bundestags saß, kurz vor einer entsprechenden Veröffentlichung des Magazin „Der Spiegel“ vor der Fraktion gestehen, dass er einen der berühmten „Beraterverträge“, bei denen nicht klar war, worin die Leistung der Abgeordneten bestand, mit einem wehrpolitischen Verlag eingegangen war. Wehner verzichtete damals auf jede Sanktion oder Kritik. Vgl. die Fraktionssitzung am 19. September 1972 (Tonbandtranskription).

Zudem habe der zuständige Arbeitskreis bereits zugestimmt. Kraft seines Amtes unterband Wehner jede weitere Debatte in der Sitzung. Theoretisch wäre es möglich gewesen, einen Gegenkandidaten der Fraktion aufzustellen. Angesichts der starken Stellung des Fraktionsvorsitzenden und der mangelnden Geschlossenheit war das jedoch illusorisch. Zudem hatte die Fraktion wegen der Fristen des Bundestags nur drei Tage Zeit, einen anderen Kandidaten zu präsentieren. Nicht wenige Abgeordnete sahen die Zeitverknappung als bewusste Strategie von Wehner. Die Vorgehensweise des Vorsitzenden rief mehr Unmut hervor als sein eigentlicher, durchaus diskussionswürdiger Vorschlag. Interessanterweise sah die Fraktionsführung, dass sie diesmal wohl zu weit gegangen war. Von etlichen Seiten kamen Appelle, die (im geheimen stattfindende) Wahl Buchstallers im Plenum nicht zum Denkmittel umzufunktionieren. Selbst der Parteivorsitzende Brandt wies eindringlich darauf hin, dass ein Abweichen von der Fraktionslinie in der geheimen Abstimmung „gefährliche Präzedenzwirkung [haben] könnte, sich ergeben könnte, die die Homogenität der Fraktion, sagen wir mal, anknacksen könnte“.¹⁶

Aber genau das passierte, und Buchstaller erhielt im Bundestag nicht die notwendige Mehrheit. Der erste sozialdemokratische Kandidat für das Amt des Wehrbeauftragten war spektakulär gescheitert. Die weitgehend anonyme Ohrfeige für den Fraktionsvorsitzenden war schallend. Nur ein Abgeordneter von den 27, die mit Enthaltung gestimmt hatte, erklärte sich im Nachhinein dem Fraktionsvorsitzenden. Doch falls es Versuch war, Wehner zu mehr Transparenz in der Personalpolitik zu drängen, scheiterte er vollständig. Das Entsetzen – ein „geradezu ungeheuerlicher Vorgang gewesen, der in dieser Fraktion einmalig ist,“ nannte Egon Höhmann das Verhalten der 27 – über das unsolidarische und letztlich feige Verhalten der Stimmverweigerer überlagerte jede konstruktive Diskussion. Von „Erpressung“ durch Minderheiten war die Rede, Bundeskanzler Schmidt tobte – „ein verdammt Mangel an politischem Urteilsvermögen, sich so zu verhalten“ –, aber ob Herbert Wehner sich wirklich mit Rücktrittsgedanken getragen hatte, wie Helmut Schmidt vor der Fraktion andeutete, bleibt anhand der Protokolle unklar. Übrig blieb ein eher unwürdiges Schauspiel in der Fraktion: Fast alle Abgeordneten, die zuvor die Kandidatur Buchstallers kritisiert hatten, traten vor und erklärten wortreich, sie seien hätten Buchstaller gewählt. Niemand bekannte sich offen dazu, sich enthalten zu haben. Anstatt den Fraktionsvorsitzenden zu mehr Transparenz zu veranlassen, stand am Ende eine breite Solidarisierung mit Wehner.

Zusammenfassung

Die neuen, oft dezidiert linken Abgeordneten, teilweise durch jahrelange Juso-Arbeit diskursiv gestählt,¹⁷ brachten spätestens seit 1972 eine neue, selbstbewusste Diskussionskultur in die Fraktion. Sie fanden sich, wie gesehen, nicht mehr einfach damit ab, dass Personalentscheidungen, beispielsweise die Wahlen zum Fraktionsvorstand, mitunter ein demokratisches Defizit hatten, weil die Kombination von Blockwahl, Vorschlagsrecht des Fraktionsvorstands und die anschließende Unterstützung durch den „Kanalarbeiter“-Flügel es Außenseitern oder Angehörigen des linken Flügels de facto unmöglich machte, alternative Personalvorschläge

¹⁶ Fraktionssitzung am 11. März 1975.

¹⁷ Und mitunter auch physisch: Die Diktatur des Sitzfleischs – so umschrieb der Literaturwissenschaftler Harald Weinrich manche Diskursrituale der 68er. – Vgl. auch Armin Nassehi: Gab es 1968? Eine Spurensuche, Hamburg 2018.

durchzusetzen. Was ihnen trotz eigener Organisationsanstrengungen und einzelner, durchaus beeindruckender Erfolge in der Partei, beispielsweise beim Parteitag von Hannover 1973, während der Ära Wehner nicht gelang, war die Durchsetzung größerer struktureller Veränderungen in der Fraktion und eine ihrer Zahl angemessene Repräsentation im Fraktionsvorstand.

Bei aller quellenbedingten Vorsicht, lässt sich zur der Kommunikationskultur in der Fraktion mindestens seit der 5. Wahlperiode zweierlei beobachten: Eine Zunahme reflexiver Operationen in der Fraktion zum einen – die Fraktion debattierte häufiger über ihr Selbstverständnis, wurde deutlich selbstbewusster und sah sich als Machtfaktor (und reagierte entsprechend, wenn sie den Eindruck hatte, übergangen zu werden). Allerdings musste sie auch damit zu-rechtkommen, dass Zunahme und Einforderung von diskursiver Reflexivität immer wieder mit den Strukturen und Entscheidungsprogrammen einer Fraktion kollidierte, die in Regierungszeiten eine Sicherung der parlamentarischen (Regierungs-)Mehrheit zum Ziel haben musste. Und zum anderen wurde die (Selbst-)Reflexivität der Fraktion immer stärker durch Einführung von moralischer oder emotionaler Kommunikation irritiert. Spätestens mit der Ausdifferenzierung verschiedener Flügel in der Fraktion nach der Bundestagswahl 1972 wurden Auseinandersetzungen in der Fraktion zudem mehrfach auf eine persönliche Ebene gehoben.

Die Protokolle zeigen, wie stark die Kommunikationskultur der SPD-Fraktion von den parlamentarischen Sachzwängen, vor allem von den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag, abhängig war. Zwischen 1969 und 1972 agierte die Fraktion unter der Führung Wehners straff und selbstbewusst, aber Diskussionen über das Selbstverständnis der Fraktion wurden vermieden. Umso stärker war das Bedürfnis in der 7. Wahlperiode. Mit dem Aufkommen der neuen Protestbewegungen (vor allem der Anti-Atomkraft-Bewegung) in der 8. Wahlperiode lässt sich, dass auch das Kommunikationsgeschehen in der Fraktion zunehmend Schwierigkeiten hatte, sich einerseits den kritischeren Mehrheitsverhältnissen andererseits dem gesellschaftlichen Trend zur (Selbst-)Reflexion anzupassen. Der Wahrnehmung einer komplexer, flexibler, mitunter gar chaotischer werdenden Umwelt mit vielfältigen Rückkopplungselementen wie Parteibasis, Medien, Demoskopie, Wirtschaft, außerparlamentarischen Bürgerbewegungen oder einer wachsenden Akademisierung der Gesellschaft musste auch systemintern abgebildet werden, was sich in der Kommunikationskultur in der Fraktion in noch mehr Diskussionen und Reflexivität niederschlug (Komplexitätserhöhung). Der dadurch erhöhte Zeitbedarf kollidierte damit, dass politische Entscheidungsprobleme immer stärker in einer zeitlichen Dimension gesehen wurden. Anforderungen an Flexibilität und Schnelligkeit der Regierung und damit verbunden auch die grundlegende Bereitschaft zugunsten eines Kompromisses programmatische Abstriche (gegenüber der Parteibasis, den neuen sozialen Bewegungen etc.) zu machen, standen in Beziehung, aber manchmal auch konträr zum zunehmenden Diskussionsbedarf der Fraktion – und stellten so immer höhere Ansprüche an die Herstellung politischer Geschlossenheit der Fraktion.