

Fraktionsarbeit im Mehrebenensystem: Das Beispiel der SPD

Siegfried Weichlein, Universität Fribourg (Schweiz)

Diskussionspapier zur Tagung „Die Geschichte und politische Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion“ am 24. und 25. September 2020“

1. Die SPD im politischen Mehrebenensystem

Die politische Arbeit der Fraktionen spielte und spielt sich in einem Mehrebenensystem ab. Historisch gesehen war das allein schon für die SPD Reichstagsfraktion das Problem. Denn aufgrund der verschiedenen Wahlrechte im Reich und den Ländern war die SPD in den Landtagen schwach oder gar nicht vertreten. In Preußen galt das Dreiklassenwahlrecht, bei dem die Sozialdemokraten fast nur in der dritten Klasse Stimmen und damit Landtagssitze gewinnen konnten. In der antisozialistischen Hysterie der Sozialistengesetze und danach gingen die anderen Länder daran, ihre Wahlrechte antisozialistisch zu verschärfen, allen voran Sachsen. Nach den Reichstagswahlen von 1903 stellte die SPD 22 der 23 sächsischen Reichstagsabgeordneten und war nicht im sächsischen Landtag vertreten. Das erklärt die historisch fundierte Skepsis in der SPD, Demokratie anders als unitarisch zu verstehen.

Innerhalb der SPD kam es spätestens in der Weimarer Republik zu einer grundsätzlichen Kontroverse darüber, ob die demokratischen Gehalte anders als unitarisch, nämlich föderal ausgestaltet sein können. In der Weimarer Neugliederungs- und Reichsreformdebatte nahm das sozialdemokratische regierte Preußen einen dezidiert länderfreundlichen Standpunkt ein, argumentierte aber unitarisch: So wie das Kaiserreich aus dem Norddeutschen Bund heraus gegründet worden war, so sollte auch die Weimarer Demokratie aus dem Norddeutschen Reichsland Preußen heraus entstehen. Andere Sozialdemokraten und Unabhängige insbesondere in Bayern verteidigten dagegen entschieden ihre Länder gegen Verfassungsentwürfe mit einem unitarischen Reich. Das ging so weit, dass bayerische Sozialdemokraten Preußens Unabhängigkeit verteidigten. Bei allen grundsätzlichen Vorbehalten gegenüber dem Föderalismus war den Sozialdemokraten in den Ländern das Länderhemd näher als der Reichsrock.

Nach 1949 machte Kurt Schumacher den Föderalismus mit verantwortlich für den Aufstieg Hitlers. Das war ideologisch konsistent bis zurück ins Kaiserreich. Dennoch brachte die Bundesrepublik ein völlig neues Ambiente für die sozialdemokratischen Parlamentsfraktionen. Die SPD stellte in vielen Ländern den Regierungschef und Minister, bis 1969 aber nicht im Bund.

Das hatte mehrere Folgen für die politische Kultur innerhalb der SPD.

- Die bundesstaatliche Ordnung nach 1949 mäßigte die Parteien und deeskalierte den parteiinternen Streit. Die SPD regierte immer irgendwo in den Ländern und bot ihren Mitgliedern damit die Gewähr, auch in Oppositionszeiten im Bund praktische Regierungsarbeit leisten zu können. Auch im Bundesrat saß sie immer mit am Tisch, wenn es um Bundesgesetze ging. Oppositionsparolen allein hätten die Mitglieder auf Dauer enttäuscht und radikalisiert. Der Bundesstaat schob damit allen Formen der Fundamentalopposition einen Riegel vor, weil alle großen Parteien in einem Bundesland regierten und praktische Arbeit leisten. Nicht zuletzt begann die SPD Parteiführung ihre Arbeit in Ländern auch aus Gesichtspunkten der Opposition zu schätzen, weil sie so im Bundesrat opponieren konnte. In der Bundesrepublik wurde die politische Arbeit der SPD Fraktionen und Regierungen in den Ländern aufgewertet.
- Die Landesparteien, weniger die Landtagsfraktionen, bildeten den wichtigsten Rekrutierungsfilter für Bundestagsabgeordnete. Ohne Bundesliste – wie noch in Weimar – musste sich das politische Personal über Wahlkreise und Landeslisten von unten nach oben arbeiten. Systemisch gesehen verbanden die Bundestagsfraktionen die Wahlkreis-, Länder- und Bundeebene, ein Hinweis auf die enorme innerparteiliche Aggregationsleistung der Parteien.
- Nach 1958 verschob sich die politische Führung der Partei immer mehr vom Parteivorstand in die Bundestagsfraktion. Die Initiativen zur Bundespolitik kamen weniger oft aus dem Ollenhauer-Haus, der »Baracke«, sondern immer häufiger aus dem Fraktionsvorstand im Bundestag, der freilich mit dem Parteivorstand weitgehend identisch war. Das hatte massive Folgen für den innerparteilichen Kommunikation. Die politische Kommunikation verlief jetzt weniger von der Bundespartei in die Bezirke, die Unterbezirke und die Ortsvereine, sondern sie kam aus der Fraktion und ging durch das Fernsehen an alle. Die direkte Adressierung der Mitglieder durch die Medien diente in erster Linie der Wählermobilisierung. Sie etablierte eine neue und eigene Form der politischen Kommunikation, die einer anderen Logik als die Organisationsstruktur folgte. Zwischen 1958 und 1966 lockerten sich die organisatorischen Bindungen zwischen den verschiedenen Parteiebenen, und es entstand, wie Parteienforscher herausstellten, eine »lose verkoppelte Anarchie«.

2. Die SPD Bundestagsfraktion und der Bundesrat

Die CDU geführte Opposition und ihr Fraktionsvorstand machte nach dem Regierungsantritt der SPD/FDP Koalition 1969 sehr bald klar, dass man den Bundesrat zur Oppositionsarbeit zu nutzen gedenke. Die Führung der SPD Bundestagsfraktion brachte gegen diesen „Missbrauch des Bundesrates“ parlamentarismus- und demokratietheoretische Argumente vor. Was die Opposition vorhabe, verzerre den Wählerwillen, wenn es ihm nicht sogar direkt entgegenstehe. Der legitim gewählten Bundesregierung werde es nicht mehr erlaubt, mehrheitlich ihr Programm durchzusetzen. Der Bundesrat verkomme damit zur Oppositionskammer. Fraktionsarbeit über ein anderes Verfassungsorgan zu treiben, sei und bleibe prinzipiell illegitim, lautete der Vorwurf von Friedrich Schäfer, dem Vorsitzenden der Kommission zur Verfassungsreform im Frühjahr 1974.

In der Öffentlichkeit wurde die Debatte um den „Missbrauch des Bundesrates“ über mehrere Jahre heftig geführt. Sie verdeckte freilich, dass die SPD Bundestagsfraktion schon bald Mittel und Wege fand, dem auch vom Bundesverfassungsgericht gebilligten Vorgehen der CDU/CSU zuvorzukommen. Sie beanspruchte nämlich die Definitionsmacht darüber, welche Gesetze zustimmungspflichtig seien und welche nicht, und spaltete darauf eine Gesetzgebung in zustimmungspflichtige und nicht zustimmungspflichtige Teile auf, um so möglichst große Teile ihrer Gesetzgebung ohne Kompromisszwang durch den Bundesrat zu bekommen. Ein Beispiel dafür ist der Abtreibungsparagraph 218. Praktisch bedeutete dies den Einbezug der oppositionellen Mehrheit im Bundesrat in die Arbeit der SPD/FDP Regierungsfaktionen. Langfristig arbeitete es dem „Grand Coalition State“ vor. Auch im Demokratieverständnis bedeuteten diese Jahre eine Zäsur: An die Stelle der Mehrheitsdemokratie trat immer mehr die Praxis der Verhandlungsdemokratie.

Auch hieraus ergaben sich weitreichende Folgen für die Arbeit der Bundestagsfraktion.

- Die Arbeit der SPD Bundestagsfraktionen änderte sich gründlich. Immer stärker wurden die Aufgaben der Koordination und der Kooperation. Als erste Bundestagsfraktion richtete die SPD bereits dazu 1972 eine Koordinierungsstelle ein. Die SPD-Bundestagsfraktion professionalisierte seit dem 1. Mai 1972 diese Aufgabe durch eine »Bund-Länder-Koordinierungsstelle« (Christoph Böckenförde). Sie war für die vertikale und die horizontale Information und Abstimmung mit den Fraktionen und Regierungen in den Ländern mit je einem Referenten zuständig. Außerdem stimmte sie sich mit der deutschen Gruppe in der Sozialdemokratischen Fraktion des Europäischen Parlamentes ab. Der für die horizontale Information zuständige Referent wurde von den Landtagsfraktionen bezahlt, um einer Bevormundung durch die Bundestagsfraktion vorzubeugen. Im Alltag

der SPD-Bundestagsfraktion entstanden zahllose Synopsen, die die beiden Koordinatoren und ihre drei Angestellten erarbeiteten. Daneben stimmten sich die Fraktionsvorsitzenden in Bund und Ländern und die Parlamentarischen Geschäftsführer regelmäßig in Sach- und Verfahrensfragen ab. Hinzu kamen Fachkonferenzen in den Fraktionen in Bund und Ländern. Bei herausragenden politischen Themen gab es ad hoc Runden der Bundesregierung mit der Regierungsfraktion, aber auch der Oppositionsfraktion im Bund und Vertretern der Oppositionsmehrheit im Bundesrat.

- Tatsächlich bedeutete der Politisierungsschub des Bundesrates nicht, dass die Mehrheit aus CDU/CSU in großem Umfang die Gesetzgebung lahmlegte, wo sie zustimmungspflichtig war. Nur relativ wenige Gesetze wurden definitiv abgelehnt. Selbst in der aufgeheizten Legislaturperiode zwischen 1976 und 1980 blieben nur etwa 4 % der Gesetze definitiv am Veto des Bundesrates hängen. In der Regel bildete das anfängliche Veto der Opposition nur den Einstieg in einen Verhandlungsmarathon, der zum einen mehrere Materien miteinander verkoppelte und zum anderen die Arenen des Bundestages (demokratische Mehrheitsentscheidung) und des Bundesrates (föderale Konsensbildung) miteinander verkoppelte (Arthur Benz). Bundesstaatliche Konsensfindung und Parteienwettbewerb waren nicht inkompatibel. Immer wichtiger wurde die zeitliche Abfolge von Gesetzgebungen, die eventuell auf dem Wege von Kompromiss, Paket, Tausch oder hinausgezögerter Transferzahlung verbunden werden konnten („timescapes“, Klaus H. Goetze).