

Steuerungsinstrument und Anpassung an die Realität. Die Formalisierung politischer Führung in den Statuten der SPD-Bundestagsfraktion 1949-2019¹

Danny Schindler, Institut für Parlamentarismusforschung (IParl), Berlin

1. Wozu Fraktionsgeschäftsordnungen?

Die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag gab sich bereits am 19.9.1949 eine Geschäftsordnung (GO). Auch in der SPD-Fraktion versuchte deren Vorsitzender Kurt Schumacher eine Satzung beschließen zu lassen, die das Miteinander der neu zusammengekommenen Abgeordneten regeln sollte (vgl. dazu und zum Folgenden Recker 2018: 316 sowie das Fraktionssitzungsprotokoll vom 19.10.1949). Dies misslang, wobei vor allem der vorgesehene Passus zum einheitlichen Abstimmungsverhalten strittig war. Ebenso scheiterte aber ein Antrag, vorläufig ganz auf eine Geschäftsordnung zu verzichten denkbar knapp mit 49 zu 52 abgegebenen Stimmen. Die Geschichte hielt eine weitere Wendung parat, denn trotz Einsetzung einer sechsköpfigen Kommission zur Überarbeitung des bestehenden Entwurfs (der u.a. Fritz Erler angehörte) wurde das Thema in der 1. Wahlperiode nicht mehr erörtert. Erst am 7.7.1954 wurde eine GO beschlossen.

Wozu bedarf es einer solchen Satzung, die in der SPD-Fraktion lange nicht existierte, in der 2. Wahlperiode aber dann doch zustande kam?² Funktional stellen die Fraktionsstatuten ein Komplexität und Unsicherheit reduzierendes Koordinierungsinstrument dar, das zugleich als Legitimation begründende und Machtansprüche begrenzende Berufungsinstanz dient (vgl. Bogumil / Schmidt 2001: 65). Grundsätzlich sind große Personengruppen, die dauerhaft gemeinsam handeln wollen, zur Herstellung und Bewahrung ihrer Handlungsfähigkeit auf ein Set geteilter Regeln angewiesen. Solche Regelsysteme strukturieren und prägen die Handlungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure aber nur, wenn sie diesen auch bekannt sind (Knight 1992: 2f.). Stabile Erwartungen über innerorganisatorische Spielregeln bilden sich insofern eher aus, wenn diese in einem Dokument niedergelegt und für alle, auch Fraktionsneulinge, offenkundig sind. Das gilt vielleicht am deutlichsten im Hinblick auf schriftlich fixierte Regelungen zum gemeinsamen Abstimmungsverhalten, die in der SPD zunächst Stein des Anstoßes waren und erst 1981 Eingang in die GO gefunden haben. Eine entsprechende Norm war beispielsweise schon in der Satzung der „Partey der Linken“ in der Frankfurter Nationalversammlung (Deutscher Hof) vom Oktober 1848 enthalten, die in §3 bestimmt: „Die Mitglieder der Partey wirken nach einem gemeinschaftlichen festgestellten Plane, der, von der Mehrheit gefaßt, auch die Minderheit bindet.“

Generell gehören zum Regelwerk der Fraktionen Übereinkünfte zur vertikalen Arbeitsteilung, ohne die kollektives Handeln in binnenpluralen Organisationen nicht möglich ist (vgl. Schindler 2020). Formalisierte Regeln, die Leitungsorgane etablieren und diesen Führungskompetenzen zuschreiben, erleichtern den Steuerungsprozess insofern sowohl für Führende als auch Geführte. Der „Rationalisierungseffekt“

¹ Paper für die Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung „Die Geschichte und politische Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion“, 24./25. September 2020.

² Aufgrund der Kürze des Beitrags können die hier präsentierten theoretischen Überlegungen zur Bedeutung formaler Regeln nur schlaglichtartig erfolgen.

organisatorischer Regeln wirkt nicht zuletzt zugunsten der Fraktionsbasis, wenn diese die Machtansprüche und Handlungsspielräume der Leitungsebene begrenzen (Crozier / Friedberg 1993: 54). Ein drastisches Beispiel hierfür bietet die GO der Deutschen Fortschrittspartei im preußischen Abgeordnetenhaus, in der es in §2 heißt: „Der Vorstand ist nicht befugt, Vorschläge politischen Inhalts der Fraktion zu machen.“

Alternativ könnten sich Fraktionen im Binnenleben auch auf informelle Normen stützen, die aber nicht nur schwer steuerbar sind (vgl. Bröchler / Lauth 2014: 7). Es wäre auch riskanter, sich auf tradierte Praktiken oder Konventionen zu verlassen, denn wenngleich diese ebenfalls sanktionsbewehrt sein können, stehen verschriftlichte Normen doch für eine größere Verpflichtungskraft bzw. Verbindlichkeit. Der evolutionäre Vorteil formalisierter Spielregeln zeigt sich ja gerade darin, dass organisatorische Gebilde (vom politischen System über Fraktionen bis zum eingetragenen Verein) nicht nur auf die Vernunft, Rationalität oder Vertrauenswürdigkeit der handelnden Akteure setzen müssen. Im Konfliktfall können sich die Beteiligten auf geschriebene Regeln jedenfalls eher berufen als auf ungeschriebene. Auch daraus resultiert ihre Funktion, Erwartungssicherheit zu erzeugen. Im Urteil rechtswissenschaftlicher Autoren entfalten die Satzungen der Bundestagsfraktionen auch „rechtlich bindende Kraft [...] innerhalb des fraktionsmitgliedschaftlichen Verhältnisses“ (Kürschner 1995: 76).

Eine weitere Stärke formalisierter Regeln und Verfahren liegt schließlich darin, dass sie nicht jeweils neu ausgehandelt werden müssen. Zusammenschlüsse von Abgeordneten legen in ihren Statuten die Organe, Kompetenzen und Prozeduren interner Willensbildung auf unbestimmte Zeit fest. Vor diesem Hintergrund ist auch die Bezeichnung von Fraktionsgeschäftsordnungen als „the legislative party’s constitutional documents“ (Saalfeld / Strøm 2014: 375) zu verstehen: Eine verfassungsähnliche Wirkung kann man insofern unterstellen, als es – in einer Formulierung Dieter Grimms – um die „Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen“ geht, „über die nicht mehr entschieden werden muss“ (ders. 2020: 5). Insgesamt steht damit außer Frage, dass die Statuten für die Arbeitsweise und Willensbildung der Fraktionen relevant sind. Sie reduzieren Komplexität (und ermöglichen dadurch gezielteres Handeln), implizieren Verbindlichkeit und regeln dauerhaft die Herstellung (aber nicht den Inhalt) fraktioneller Entscheidungen. Nicht zuletzt sind Geschäftsordnungsfragen „Machtfragen par excellence“³. Indirekt zeigt dies auch die Genese der SPD-Geschäftsordnung, deren Entwurf zu Beginn der 1. Wahlperiode nicht einfach abgesegnet (s.o.) und auf der vorentscheidenden Sitzung am 28.4.1954 fast drei Stunden diskutiert wurde (Weber 1993b: 53).

Auch wenn sie die Binnenorganisation parteilicher Gruppierungen bestimmen und Einflusschancen verteilen, bleiben die Fraktionsstatuten letztlich aber unvollständige Verträge. Nicht alle Sachverhalte und Situationen lassen sich in Satzungen regeln. Einiges soll gegebenenfalls auch bewusst nicht festgehalten werden. So erklärten einige SPD-Abgeordnete in der fraktionsinternen Debatte am 19.10.1949 zur Abstimmungsdisziplin, „so was tut man, aber man schreibt es nicht auf“ (Weber 1993a: 37). Dies macht

³ Hennis 1966.

die Fraktionsgeschäftsordnungen im Grunde zu einem noch spannenderen Untersuchungsgegenstand, denn gefragt werden kann nicht nur, welche Regeln Eingang in die GO finden, sondern auch, welche eher verschleiert werden und warum. Weiterführend bedarf wissenschaftlicher Erhellung, in welchem Wechselverhältnis satzungsrechtliche und informelle Regelungsstrukturen stehen (vgl. etwa Bröchler / Lauth 2014: 14 ff.): In vielen (formal regelungsoffen bleibenden) Bereichen entfalten letztere wohl eine komplementäre Regelung; denkbar ist aber auch, dass die Formalordnung relativiert oder unterminiert wird.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen verdient nähere Betrachtung, wie sich die Satzung in der mehr als 70-jährigen Geschichte der SPD-Bundestagsfraktion entwickelt hat. Im Einzelnen geht der vorliegende Beitrag zwei Fragestellungen nach. In einem ersten Schritt untersucht er, inwiefern es sich hinsichtlich seines Umfangs um ein zeitstabiles Regelwerk handelt: Ist hier eher von Kontinuität auszugehen oder existiert ein Wandel anzeigender Formalisierungstrend? Da Leitungsstrukturen und diesen zugewiesene Leitungskompetenzen für die kollektive Handlungsfähigkeit der Fraktion unabdingbar sind, wird das Augenmerk zweitens näher auf die Formalisierung politischer Führungsregeln in den Fraktionsstatuten gelegt. Beleuchtet werden hier die Veränderungen der Führungsstrukturen im Zeitverlauf sowie der Umfang und Wandel von Führungskompetenzregeln.

Die empirischen Daten basieren auf einer Auswertung von Archivalien der Friedrich-Ebert-Stiftung⁴ sowie einem im Aufbau befindlichen Datensatz des Forschungsprojekts „Standing Orders of Parties in Parliament“ (SOPiP), das am Institut für Parlamentarismusforschung durchgeführt wird.

2. Die SPD-Fraktionsgeschäftsordnungen im Zeitverlauf: Kontinuität oder Wandel?

Mit Blick auf den Satzungsumfang ist einerseits von einer weitgehenden Kontinuität auszugehen: Es handelt sich um grundsätzliche Regelungsmaterien zum Willensbildungsprozess, die von 1949/1954 bis heute nicht an Bedeutung verloren haben und im Sinne einer pfadabhängigen Entwicklung über die Wahlperioden hinweg beibehalten bzw. „übernommen“ werden können.⁵ Andererseits kann ein über gewisse Schwankungen hinausgehender Formalisierungstrend angenommen werden, der beispielsweise Prozesse zunehmender Spezialisierung und Hierarchisierung in den Fraktionen (vgl. Schüttemeyer 1998) auch im Satzungsumfang nachvollzieht und bereits für andere Dokumententypen wie Parlamentsgeschäftsordnungen (vgl. Sieberer et al. 2014: 254) festgestellt wurde.

Gemessen an der Wörterzahl zeigt Abbildung 1 für die vorliegenden SPD-Fraktionsstatuten eine klare Formalisierungstendenz. Von 1954 bis 2019 hat sich der Satzungsumfang mehr als verdreifacht. Diese Erweiterung steht allerdings nicht für einen radikalen Wandel der fraktionsinternen Spielregeln. Im Gegenteil: Nahezu alle inhaltlichen Regelungen der 1. GO existieren direkt oder indirekt auch heute noch. Ausnahme hiervon sind lediglich die Ausführungen, dass „Fraktionsmitglieder zu intensiver Parteiarbeit

⁴ Diese liegen derzeit noch nicht vollständig vor. So wurde hier etwa vorläufig der Geschäftsordnungsentwurf für die SPD-Fraktionssitzungen am 18./19.5.1992, aber nicht die letztlich beschlossene Satzung ausgewertet.

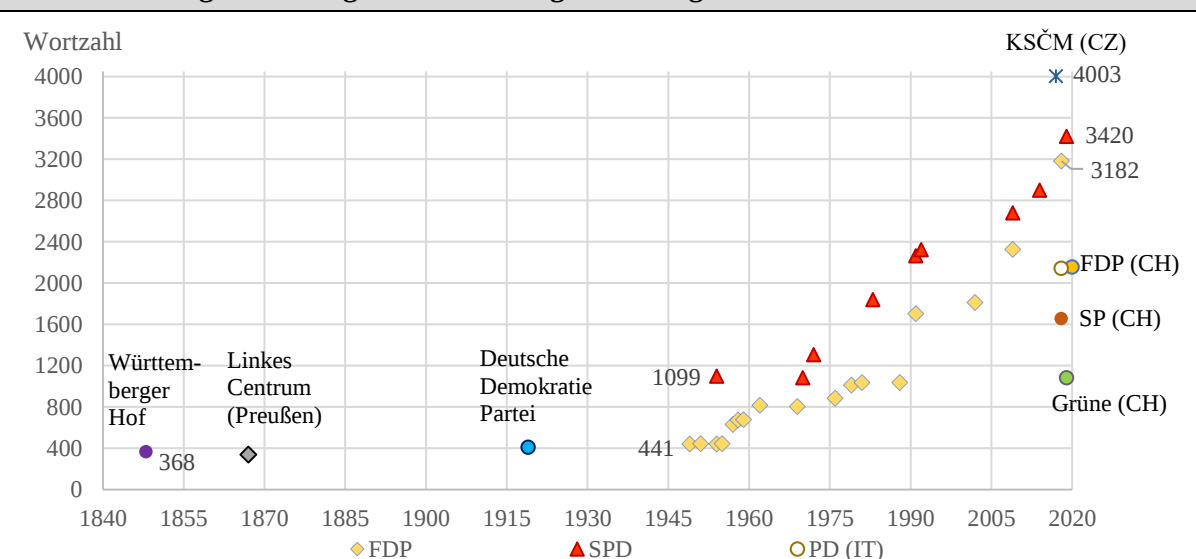
⁵ Auch hier gilt: Grundlegende Institutionenreformen sind gerade wegen der Unsicherheit über mögliche Folgen eine seltene Angelegenheit (Shepsle 2001).

in ihrem Wahlkreis und Parteibezirk verpflichtet [sind]“, dass „Überschüsse“ des Fraktionsbeitrags „an den Parteivorstand abgeführt [werden]“ sowie dass persönliche Postsendungen „in das Postfach der Mitglieder gelegt“ werden. Vorbehaltlich vertiefender Analysen legt dies nahe, dass die Zunahme im Umfang eher darauf basiert, dass bestehende Normen detaillierter ausgestaltet, die GO an neue Realitäten inkrementell angepasst oder Regelungslücken gefüllt wurden. Daher ist von Kontinuität *und* Wandel zu sprechen: Die Fraktionsgeschäftsordnungen der SPD stellen einerseits inhaltlich relativ zeitstabile Institutionen dar, die nicht komplett verändert wurden; andererseits unterliegen sie einem deutlichen Formalisierungstrend.

Zu Vergleichszwecken finden sich in der Abbildung weitere Angaben zu ausgewählten Parlamentsfraktionen, die folgende (vorläufige) Befunde enthalten:

- Die ähnliche Entwicklung der FDP spricht dafür, dass der Aufwuchs satzungsrechtlicher Regeln eher ein generelles Phänomen im Bundestag als eine SPD-Besonderheit ist.⁶
- Zwischen einzelnen Ländern existieren deutliche Unterschiede, vergleicht man etwa die SPD (3420 Wörter) mit der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP, 1655), dem Partito Democratico Italiens (PD, 2141), der tschechischen KSČM (4003) oder dem Democratic Caucus im US-Repräsentantenhaus (13096 [2017]; nicht abgebildet).⁷
- Auch innerhalb eines Parlaments können Variationen existieren, wie sich für die drei dargestellten Fraktionen in der Schweiz (2017-2020) nachweisen lässt.

Abb. 1: Umfang Fraktionsgeschäftsordnungen im Vergleich



Quelle: IParl-Forschungsprojekt „Standing Orders of Parties in Parliament“ (SOPiP)

⁶ Die bisher vorliegenden Daten des Forschungsprojekts weisen aber auch über den deutschen Kontext hinaus. Während die Satzung des Democratic Caucus im US-Repräsentantenhaus 1909 noch elf „Regeln“ umfasste, waren es 41 im Jahr 2017.

⁷ Da bei der Messung von Wortzahlen das Problem besteht, dass verschiedene Sprachen mehr oder weniger Worte für denselben Wortinhalt verwenden, sollten künftige länderübergreifende Analysen einen Sprachkorrekturfaktor verwenden (Sieberer et al. 2014) und weitere Indikatoren wie die Absatzanzahl berücksichtigen.

3. Führungsregeln in den Fraktionsstatuten

3.1. Führungsstrukturregeln

Satzungsrechtlich haben die Führungsstrukturen über die Wahlperioden hinweg nur wenige substantielle Änderungen erfahren. Obwohl bereits seit der konstituierenden Fraktionssitzung 1949 bestehend (vgl. Recker 2018: 314), wurde der Vorstand erst mit der Fraktionssatzung im Juli 1954 formalisiert. Er bestand von Anfang an aus dem oder der Fraktionsvorsitzenden, den StellvertreterInnen, den Parlamentarischen GeschäftsführerInnen sowie weiteren (gewählten) Fraktionsmitgliedern. Später kamen „mit beratender Stimme“ die sozialdemokratischen (Vize-)PräsidentInnen des Bundestags, die Regierungsmitglieder und Parlamentarischen StaatssekretärInnen sowie die (Vize-)PräsidentInnen und (stellvertretenden) Fraktionsvorsitzenden im Europäischen Parlament dazu. Ebenso galt dies vorübergehend für die Arbeitskreisvorsitzenden (mit der Personalunion von Arbeitskreisvorsitz und stellvertretendem Fraktionsvorsitz [z.B. in der 10. Wahlperiode] und später der Abschaffung der Arbeitskreise wurde diese Regelung obsolet).⁸ Die Wahlen erfolgten bis in die 1990er Jahre zunächst für ein Jahr und danach in Abständen von 18 Monaten, seitdem für die Dauer von 24 Monaten.⁹

Als bedeutendste Änderung ist aufzufassen, dass im Januar 1975 und damit vor allen anderen Fraktionen ein Geschäftsführender Vorstand (im Kern bestehend aus Fraktionsvorsitz, StellvertreterInnen und Parlamentarischen GeschäftsführerInnen) etabliert wurde, der aufgrund seiner Größe besser für die Entscheidungsvorbereitung geeignet ist als der Gesamtvorstand. Damit zusammenhängen dürfte, dass die Mitgliederzahl im Vorstand von 1949 bis 1975 von 20 auf 30 Personen angewachsen war. Allein die Hälfte dieses Zuwachs erfolgte dabei aber auf Seiten jener Ämter, die nun den GfV (Geschäftsführender Vorstand) bildeten: Durch eine schrittweise Erhöhung der Zahl der Stellvertretenden Vorsitzenden und Parlamentarischen GeschäftsführerInnen wuchs diese Gruppe von 5 auf 10 Personen (vgl. Schindler 1999: 975).¹⁰ Die strategische Lenkung (inklusive hierfür notwendiger Grundsatzdiskussionen) sowie sachpolitische Koordination der Fraktion (inklusive der Abklärung konkurrierender Einzelpolitiken) konnte nun also – in einem ersten Zugriff – durch eine kleinere, auf vertrauliche Kommunikation ausgelegte Gruppe von 10 GfV-Mitgliedern anstelle des 30 Köpfe umfassendes Vorstands erfolgen. Dies reduziert Koordinationsprobleme und Transaktionskosten zum Vorteil der Gesamtfraktion.¹¹ Die Einrichtung des GfV bedeutete insofern einen organisatorischen Professionalisierungsschub (vgl. Schütte-

⁸ Zwischenzeitlich gehörten dem Vorstand auch die Vorsitzenden der Querschnittsgruppen an.

⁹ Wurden die Ersten Parlamentarischen GeschäftsführerInnen bis Mitte der 1990er Jahre einmalig für die gesamte Wahlperiode gewählt, erfolgt ihre Wahl seitdem zusammen mit den anderen Vorstandsmitgliedern.

¹⁰ Die Zahl der sonstigen Vorstandsmitglieder stieg von der 1. zur 7. Wahlperiode anteilig nur leicht von 15 auf 18; hinzu kamen ab der 5. Wahlperiode noch nur die (zwei) BundestagsvizepräsidentInnen qua Amt (vgl. Schindler 1999: 975).

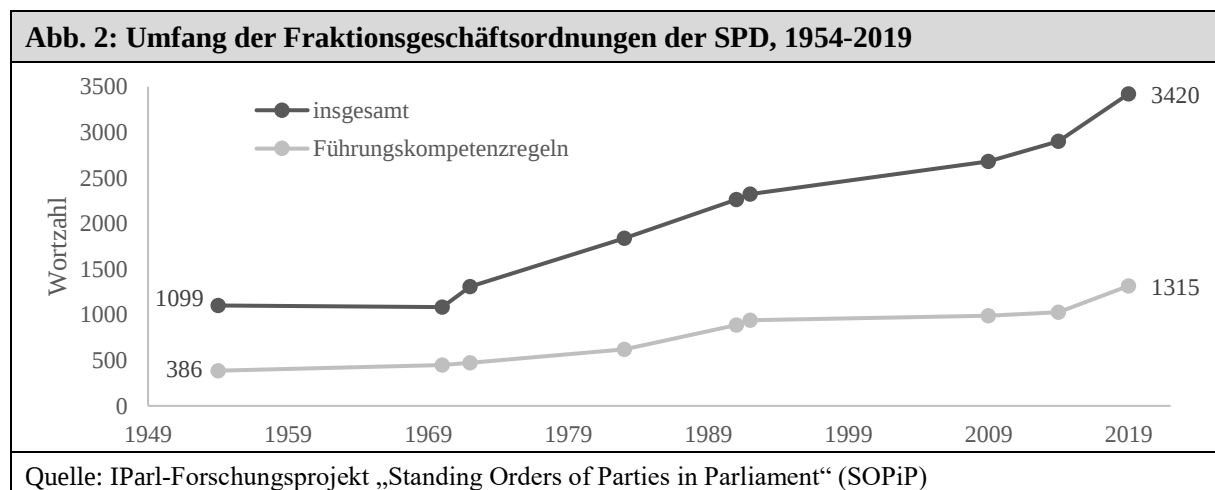
¹¹ Der Vorstand wurde damit zu einer der innerfraktionellen Repräsentation (regional, ideologisch etc.) und Integration dienenden „Mittlerinstanz zwischen Gesamtfraktion und Leitungsebene“ (Schüttemeyer 1998: 72).

meyer 1998: 72). Zugleich ist sie auch aus dem Blickwinkel innerfraktioneller Demokratie von Bedeutung, da ohne eine Festschreibung als Fraktionsorgan eine faktische Einflussverlagerung in informelle Gremien droht.¹²

3.2. Führungskompetenzregeln I: Umfang

Als Führungskompetenzregeln werden hier solche Normen verstanden, die Leitungsakteuren (Vorstand, GfV, Parlamentarische Geschäftsführer etc.) Aufgaben bzw. Rechte zuweisen.¹³ Zu beachten ist dabei, dass entsprechende Formalisierungen auch direkt einflussbeschränkend wirken können, falls Kompetenzen explizit verneint werden. Solche Negativ-Regeln, wie sie die in Kapitel 1 erwähnte GO der Deutschen Fortschrittspartei enthält, finden sich in den SPD-Statuten allerdings nicht.

Ausweislich Abbildung 2 hat sich der Umfang an Führungskompetenzregeln von 1954 bis 2019 – nahezu parallel zum Gesamtumfang – mehr als verdreifacht. Der Formalisierungstrend für die Fraktionsstatuten betrifft insofern auch, aber nicht nur führungsbezogene Regelungen, die durchschnittlich 37 Prozent des Satzungsumfangs ausmachen (die Anteilswerte schwanken zwischen 34 Prozent [1983] und 41 Prozent [1970] und betragen aktuell 38 Prozent).



3.3. Führungskompetenzregeln II: Inhalt

Wie der Blick auf Strukturen erfasst auch die Analyse zum Kompetenzumfang nur einen Teil der Führungsformalität. Aufschlussreicher ist eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Änderungen. Der aufgezeigte Formalisierungstrend bei Führungskompetenzregeln könnte etwa durch ausführlichere, im Grunde aber inhaltsgleiche Regelungen zustande kommen, die somit die Verteilung innerfraktioneller Einflusschancen unberührt lassen. Die bisher vorliegenden Daten widersprechen dieser Annahme aber deutlich, denn die Ausweitung beim Umfang enthält in der Regel Kompetenzverschiebungen. Mehr

¹² Ein Beispiel hierfür ist auch der (informelle) Elferrat der CDU/CSU-Fraktion in den 1960er Jahren (vgl. Loevenberg 1969: 212).

¹³ Als Kodiereinheit erfasst wurden nicht ganze Paragraphen oder Absätze, sondern die entsprechenden Sätze. Nicht relevant waren insofern Sätze, die nur Strukturregeln enthalten („Der Fraktionsvorstand setzt sich zusammen aus ...“), es sei denn, es wurden zugleich, d.h. im selben Satz, auch Kompetenzregeln aufgeführt.

noch: Die mehr als 20 einschlägigen Regeländerungen erfolgten nahezu immer zugunsten des GfV bzw. der ihm zugehörigen Einzelakteure.

Beispielsweise ist nunmehr festgeschrieben, dass die Fraktionsvorsitzenden oder die Ersten Parlamentarischen GeschäftsführerInnen (1. PGFs) und nicht mehr der Vorstand die Fraktionsversammlung einberufen und dabei faktisch deren Tagesordnung bestimmen.¹⁴ Wenngleich die damit einhergehende Agenda-Setzer-Macht auch ohne Formalisierung vorhanden ist (vgl. Schindler 2019: 403ff.), so bedeutet deren Formalisierung doch eine faktische Stärkung der amtsgegebenen, also zunächst einmal personenunabhängig existierenden „Positionsmacht“ (Hradil 1980: 63f.). Geschäftsordnungen schreiben als formalisierte Institutionen Rechte fest, auf die sich Akteure im Konfliktfall berufen können. Ähnlich ist nun in der Satzung normiert, dass die 1. PGFs die parlamentarischen Abläufe in der Fraktion koordinieren oder dass der GfV festlegt, welche Beschlussvorlagen der Fraktionsversammlung zur Entscheidung vorgelegt werden. Mit all dem sind (subtile) prozessstrukturierende Einflussmöglichkeiten verbunden, die in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden sollten (vgl. Riker 1986).

Der Vorstand ist hingegen geschwächt worden. Noch in den 1960er Jahren fungierte er als Nadelöhr im Verlauf des fraktionellen Entscheidungsprozesses, weil ihm etwa Anträge oder Kleine und Große Anfragen zur Entscheidung vorlegt werden mussten.¹⁵ Zum Verhältnis der beiden Vorstandsgremien ist in der aktuellen Satzung erstmals explizit festgeschrieben, dass der Gesamtvorstand den GfV „unterstützt“, während der seit 1975 bestehende Passus, dass letzterer dem Vorstand über laufende Angelegenheiten berichten muss, entfallen ist. Nur in Ausnahmefällen wurden die formalen Kompetenzen des Gesamtvorstands erweitert oder neu festgeschrieben, wie etwa beim seit 2019 bestehenden Vorschlagsrecht zur Abberufung aus Ämtern und Funktionen. Sind Geschäftsordnungsfragen „Machtfragen“, wurde das oberste Fraktionsmanagement im Zeitverlauf augenscheinlich gestärkt.

Analytisch ist beim Blick auf Kompetenzregeländerungen eine doppelte (idealtypische) Differenzierung angezeigt (vgl. Tab. 1): Führungsregeln können neu aufgenommen oder hierzu bestehende Satzungenormen geändert werden. Überdies kann jede Regeländerung eine Anpassung an die bisherige Praxis („nachholende“ Formalisierung) bedeuten oder eine „echte Änderung“ durch die Etablierung eines neuen Steuerungsinstruments darstellen.

Tab. 1: Idealtypische Systematisierung der Änderungen bei Führungskompetenzregeln		
Regelungszweck Regeltyp (zeitlich)	nachholende Formalisierung (Anpassung an Praxis)	prospektives Steuerungsinstrument (echte Änderung)
neu aufgenommene Regelung	I	III
Änderung bestehender Regeln	II	IV
Eigene Darstellung.		

¹⁴ Die Tagesordnung kann zwar per Fraktionsbeschluss geändert werden. Dies setzt aber wiederum ein koordiniertes Vorgehen und gegebenenfalls auch die „nötige Portion Zivilcourage“ voraus, die „befürchtete Missbilligung durch die Fraktionsführung“ hinzunehmen (Ismayr 2012: 130).

¹⁵ Im Falle einer Ablehnung musste der Vorstand der Fraktion hiervon Mitteilung machen, aber nur falls der Einbringer dies verlangte.

Nimmt man die aktuelle Satzung als Referenzgröße, wären Beispiele für Änderungen vom Typus I etwa die 2019 erstmals aufgenommenen Normen, dass der GfV die Vorstandssitzung vorbereitet und dass der/die Fraktionsvorsitzende die Fraktion nach innen und außen vertritt¹⁶. Auch eine Generalbefugnis, dass die Vorsitzenden die Fraktion „führen“ wurde kodifiziert, wobei hier von einem empirisch fließenden Übergang zum Änderungstyp III besteht: Jene formalen Regeln zum Vorsitzendenamt fungieren letztlich auch als Legitimationsbasis für dessen personenunabhängige „positionale Autorität“ (Endruweit 2004: 187f.) bzw. die „Positionsmacht“ (Hradil 1980: 63f.) der AmtsinhaberInnen.

Zum Typus II gehören etwa die Änderungen, dass die seit der ersten Satzung 1954 bestehende Generalklausel, der Fraktionsvorstand „führt die Geschäfte der Fraktion und plant deren Arbeit“, heute für den GfV normiert ist oder dass diesem (und nicht länger dem Vorstand) die Aufgabenverteilung unter den Parlamentarischen GeschäftsführerInnen obliegt. Bei all jenen Änderungen handelt es sich wohl am ehesten um eine formale Anpassung an die nunmehr bestehende Praxis.

Demgegenüber werden bisweilen auch Kompetenzen als prospektives Steuerungsinstrument neu geschaffen (Typ III). Dazu dürfte¹⁷ gehören, dass der GfV in eilbedürftigen Angelegenheiten (in denen ein Einholen des Votums des Vorstandes oder der Fraktionsversammlung nicht möglich ist) entscheidet oder auch, dass Änderungs- und Entschließungsanträge im Ausschuss den zuständigen Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden vorzulegen sind, die im Einzelfall darüber entscheiden, ob die Anträge der Fraktionsversammlung unterbreitet werden. Alternativ können *bestehende* Regelungen in diesem Sinne geändert werden (Typ IV). Beispiele hierfür sind, dass nicht mehr (seit den 1970er Jahren geltend) die Fraktion, sondern der GfV Regelungen zur Sicherung der Präsenz beschließen kann. Oder: Oblag die Auslegung der GO bislang „im Einzelfall“ den Fraktionsspitzen, entscheiden diese nunmehr zwar weiterhin „während einer Fraktionsversammlung“, „im Übrigen“ ist dies aber Aufgabe des GfV.

4. Fazit: Wandel formalisierter Führung als Zeichen fraktioneller Anpassungsfähigkeit

Allein die dokumentierten mehrfachen Erweiterungen lassen auf die Bedeutung der Fraktionsstatuten schließen. Auf die Anpassungsfähigkeit der Fraktion als Kollektivakteur verweist auch die satzungsrechtliche Formalisierung politischer Führung. Die kleinteiligen, aber beachtenswerten Kompetenzverschiebungen zum GfV sind auch nicht per se kritikwürdig¹⁸: Das in ihnen zum Ausdruck kommende – und mit seiner Formalisierung auch faktisch akzeptierte – Ordnungsprinzip der Hierarchie stellt eine wichtige Bedingung für die Leistungsfähigkeit der Fraktionen und damit auch die institutionelle Funktionsfähigkeit des Bundestags dar. Autoren wie Adressaten des auch im politischen Bereich so beliebten

¹⁶ Diese Aufgabenbeschreibung existiert schon länger in den Fraktionsstatuten von CDU/CSU und Linkspartei, während die Grünen die Vertretung nach innen und außen dem GfV zuschreiben (vgl. Schindler 2019: 142).

¹⁷ Wie oben beschrieben sind die Übergänge zwischen den Typen I und III sowie II und IV als fließend anzusehen. Da die Entscheidung, ob eine nachholende Formalisierung stattfand oder ein Steuerungsinstrument neu etabliert wurde, eine Untersuchung der bisherigen informellen Praxis voraussetzt, handelt es sich um *vorläufige* Beispielzuordnungen.

¹⁸ Das gilt nicht zuletzt deswegen, weil die Formalisierung von Kompetenzen auch einflusseinschränkend wirken kann, wenn damit ein Steuerungsbereich fest geregelt wird (vgl. Crozier / Friedberg 1993: 54; Schindler 2019: 145).

Rufs nach Hierarchieabbau sollten vor allem in Rechnung stellen, dass Fraktionen (und mit ihnen Parlamente) ohne Transaktionskosten senkende und Koordinationsprobleme lösende Führungskompetenzzuweisungen ins Hintertreffen geraten gegenüber der Regierung, die es von innen (im Falle der Mehrheitsfraktionen) oder von außen (in der Opposition) zu kontrollieren gilt (vgl. Schindler 2020: 20). Dies sollte umgekehrt aber auch nicht den Blick verstellen für überschießende Tendenzen des Hierarchieprinzips, die sich beispielsweise aus Informationsasymmetrien im vielstufigen Willensbildungsprozess der Fraktion ergeben (ebd.: 13).

Weiterer Diskussion und Erforschung bedürfen vor allem drei Fragen:

- 1) Wie gut kennen Abgeordnete überhaupt die Fraktionssatzung? Vermutet werden könnte etwa, dass sie im Detail v.a. der Leitungsebene bzw. parlamentarischen Geschäftsführung bekannt sind.
- 2) Liegt die Existenz der GO vor allem im Interesse der Fraktionsführung, oder ist sie auch aus Sicht der übrigen Fraktionsmitglieder relevant?
- 3) Wie realitätsnah beschreibt die Satzung die Praxis der Fraktionswillensbildung, und wo besteht insofern weiterer Formalisierungsbedarf? Auch in dieser Hinsicht kann angenommen werden, dass sich die Sichtweisen verschiedener Akteursgruppen unterscheiden.

5. Literatur

- Bogumil, Jörg / Schmid, Josef, 2001, Politik in Organisationen: organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen.
- Bröchler Stephan / Lauth, Hans-Joachim, 2014, Die Lokalisierung von Schneisen im Dickicht – Konzeptionelle Grundlegungen und empirische Befunde informaler Governance, in: dies. (Hrsg.), Von Government zu Governance. Sonderband der Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden, S. 1–33.
- Crozier, Michel / Friedberg, Erhard, 1993, Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation. Frankfurt a.M.
- Endruweit, Günter, 2004, Organisationssoziologie. Stuttgart.
- Grimm, Dieter, 2020, Jetzt war es soweit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.5.2020, S. 5.
- Hennis, Wilhelm, 1966, Therapie für parlamentarische Schwächen, in: Die Zeit Nr. 13 vom 25.3.1966.
- Hradil, Stefan, 1980, Die Erforschung der Macht. Stuttgart.
- Ismayr, Wolfgang. 2012. Der Deutsche Bundestag. Wiesbaden.
- Jack Knight, 1992, Institutions and Social Conflict. Cambridge.
- Kürschner, Sylvia, 1995, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen, Berlin.
- Recker, Marie-Luise, 2018, Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Der Deutsche Bundestag 1949-1969, Düsseldorf.
- Riker, William H. 1986. The Art of Political Manipulation. New Haven.
- Saalfeld, Thomas / Strøm, Kaare, 2014, Political Parties in Legislatures, in: Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare Strøm (Hg.): Oxford handbook of legislative studies. Oxford, S. 371–398.
- Schindler, Peter, 1999, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestags. Band I. Baden-Baden.
- Schindler, Danny, 2019, Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag, Baden-Baden.
- Schindler, Danny, 2020, Parlamentarische Hierarchien als Notwendigkeit und Risiko. Eine gremienbezogene Analyse der Steuerungsrolle der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, online first.
- Schüttemeyer, Suzanne S., 1998, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 – 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen. Opladen.
- Shepsle, Kenneth, 2001, Comment on Institutional Change, in: Journal of Theoretical Politics 13:3, S. 321–325.
- Sieberer, Ulrich, Peter Meißner, Julia F. Keh und Wolfgang C. Müller, 2014, Konzeptionalisierung und Messung formalen Institutionenwandels – Das Beispiel parlamentarische Regeln, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 8:3-4, S. 237–262.
- Weber, Petra, 1993a, Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1953-1957. Düsseldorf.
- Weber, Petra, 1993b, Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1953-1957. Düsseldorf.