

Michael Eilfort

Operative Ziele von Fraktionsspitzen im Deutschen Bundestag

Die Form kann wichtiger sein als der Inhalt

(erschieden in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, September 2003)

Die Inhaber hoher Führungsämter in den Fraktionen des Deutschen Bundestages, in erster Linie die Fraktionsvorsitzenden, gehören zum politischen Spitzenpersonal der Republik. Wenige politische Ämter sind thematisch so breit angelegt und vielschichtig, verlangen so viele Fähigkeiten in einem strukturell besonders schwierigen Umfeld und stellen eine derartige Herausforderung dar: In keiner anderen Funktion dürfte konstruktives Mitwirken anderer so sehr Voraussetzung für Erfolg und gleichzeitig so wenig zu erzwingen sein. Kein anderer „Vorstandsvorsitzender“ muss sich in solchem Maß auf einen erweiterten Führungskreis verlassen, auf dessen Zusammensetzung er nur begrenzt Einfluss hat. Und kaum eine andere Führungskraft einer Großorganisation muss es letztlich hinnehmen, dass annähernd jeder Zwischenschritt in fast jedem Entscheidungsprozess in der Öffentlichkeit bekannt und diskutiert wird.

Im Folgenden soll veranschaulicht werden, wie sich – idealtypisch in analysierender Betrachtung, nicht immer im normativen Sinn – Erwartungen an politische Führung¹, Entscheidungsgrundlagen, Handlungsabläufe und –zwänge für eine Fraktionsspitze im Bundestag darstellen. Dabei geht es um einen Blick auch über Verfassungstheorie und –praxis, über Institutionen und geregelte Verfahren hinaus auf informelle und mediale Rahmenbedingungen, auf gruppensdynamische wie individuelle psychologische Prozesse. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche operativen Ziele zu beachten sind, um politische Inhalte durchsetzen und das Ansehen der jeweiligen Fraktion mehren zu können.

Politische Führung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Parlament und Regierung

„Es sind Zeiten, und die sind beileibe nicht zu Ende, in denen die Menschen in Deutschland politische Orientierung erwarten. Und politische Führung. Das ist mehr als gutes Management. Management bedeutet, die Dinge, die man tun muss, möglichst richtig zu machen. Führung aber meint, dass man das Richtige tut. Und die Richtung bestimmt. Das Richtige aber ist in der Politik selten das Leichte. Es erfordert auch Mut.“

Mit diesen Sätzen, formuliert im Rahmen einer Grundsatzrede auf dem SPD-Parteitag in Nürnberg am 19. November 2001, griff Gerhard Schröder ein merklich gewachsenes Bedürfnis nach politischer Führung im vielleicht eher normativen Sinn auf. Besteht nicht die Erwartung, zumindest ein Spitzenpolitiker sollte Politik in Zusammenhängen denken und formulieren, Leidenschaft in der Sache mit Augenmass, inhaltliche Kompetenz mit Gradlinigkeit und Tiefgang verbinden können? Ist nicht in Zeiten immer wieder kolportierter „Politikverdrossenheit“ fast eine Sehnsucht spürbar nach Persönlichkeiten im besten Sinne, nach Gestaltungswillen, dem Machtwille nur ein Instrument ist? Scheint nicht die Hoffnung auf ein Mehr an Ehrlichkeit, Offenheit, Klarheit und Authentizität, verstanden als Übereinstimmung von Reden und Handeln bezüglich politischer Ziele wie auch der jeweiligen Biographie, mit Händen zu greifen?

Begibt man sich beispielsweise aus den Höhen der zitierten Gesinnungsethik des Parteivorsitzenden Schröder in die Untiefen der Machterhaltungsethik des Bundeskanzlers Schröder, nähert man sich einer Definition politischer Führung von Karl-Rudolf Korte: „Politische Führung muss immer darauf aus sein, Mehrheiten aus sehr unterschiedlichen Interessengruppen zu schmieden. Pragmatiker des Augenblicks bilden Allianzen auf Zeit. Es gilt die Sachrationalität der geplanten Maßnahme mit der politischen Vermittlungs- und Durchsetzungsrationalität abzuwägen. Politische Führung ist deshalb häufig mehr pragmatische Moderation als hierarchische Steuerung.“²

Bei näherer Betrachtung des rot-grünen Regierungshandelns wie vielleicht auch bestimmter Politikfelder in den letzten Jahren der Vorgängerregierung drängt sich der Schluss auf, bei den entsprechenden Abwägungsprozessen sei nahezu ausschließlich auf die politische Vermittlungs- und Durchsetzungsrationalität abgehoben worden. Musterbeispiele dieser Attitüde sind Norbert Blüms „Die-Rente-ist-sicher“-Sprüche angesichts der bestprognostizierten Katastrophe unserer Zeit und Gerhard Schröders überaus lange überaus ruhige Hand bei den überfälligen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen.

Mittels politischer Führung als Inszenierung vermeintlicher Aktivität oder dem Politiksubstitut symbolischer Handlungen kann sich ein Regierungschef oder in abgestufter Weise ein Parteivorsitzender längere Zeit als erfolgreich darstellen. Spitzen von Parlamentsfraktionen bestehen auf diese bequeme Weise langfristig nicht. Die Beschränkung auf pragmatische Moderation hilft wenig, weil z.B. Fraktionsvorsitzende, anders als Regierungschefs oder Regierungsmitglieder, kaum Gelegenheit haben, repräsentative Termine wahrzunehmen: Präsidiale Posen bei der Eröffnung von Museen oder Messen entfallen ebenso weitgehend

wie demonstrative Betroffenheit beim Besuch von Flut- und anderen Opfern. Leistungsschauen staatlicher Investitionstätigkeit sind wie Zeiten menschlicher Schicksalsschläge Stunden der Exekutive.

Damit verbindet sich zweitens: Für die in der Mediengesellschaft so wichtigen Bilder fehlen die Anlässe. Fraktionsspitzen müssen in der veröffentlichten Meinung tendenziell mehr auf die Kraft des Wortes setzen und bei öffentlichen Auftritten eher auf ihre rhetorischen Fähigkeiten und Überzeugungskräfte als auf die Wirkung des Rahmens einer Veranstaltung. Die Rede eines Regierungschefs oder Ministers dagegen wird schon von vorneherein als Ereignis aufmerksam wahrgenommen. Dies nicht zuletzt, weil der einfliegende Helikopter, Schwärme von Journalisten, die anwesende Lokalprominenz und abschreckend dreinblickende Leibwächter die Bedeutung des Augenblicks über seinen Inhalt zu dokumentieren scheinen.

Drittens: Fraktion kommt vom lateinischen „frangere“ gleich „brechen“. Die obersten Führungskräfte der Fraktionen stehen nur für einen „Bruchteil“ des Parlaments und damit für den in der deutschen politischen Kultur nach wie vor eher negativ besetzten „Streit“. Anders als ein Bundeskanzler letztlich aller Deutschen verkörpern sie schon grundsätzlich nicht das Ganze und haben in mehrfacher Hinsicht wenig Anlaß, konsensual aufzutreten. In der Parlamentsberichterstattung werden sie von den Medien desto eher zitiert, je aggressiver sie den politischen Gegner angehen. Mit der Amtsautorität eines vermeintlich über den Parteien stehenden sowie für das größere Ganze einstehenden Regierungsmitglieds aufzutreten und sich einem Harmonie verströmenden, erhabenen Diskurs hinzugeben, ist ihnen nur bei Verzicht auf Medienpräsenz möglich.

Schließlich, viertens, haben Fraktionen geringere Erfolgchancen, über ein ganz wesentliches Kriterium politischer Führung mitzubestimmen – die politische Agenda. „Die Herrschaft über den Augenblick ist die Herrschaft über das Leben“, so einst Marie von Ebner-Eschenbach. So gesehen lebt die im Regelfall den Handlungsrahmen vorgebende Exekutive weitaus besser als die Legislative, zusammengesetzt aus einer der Regierung faktisch nachgeordneten parlamentarischen Mehrheit und einer auch in allen Geschäftsordnungsfragen unterlegenen parlamentarischen Opposition.

Bundestagsfraktionen sind in annähernd 20 Sitzungswochen im Jahr gezwungen, laufend zu Gesetzentwürfen, zu Anträgen, Anfragen, aktuellen Debatten Stellung zu beziehen, auf andere Positionen einzugehen sowie eigene zu formulieren und einzubringen. Dies erfolgt ein gutes Stück weit, ohne die Abläufe zu kontrollieren, in politischen Prozessen

Entscheidungsreife selbst zu definieren und die Souveränität über den eigenen Kalender zu besitzen, das Übergewicht der Exekutive im Gesetzgebungsprozeß ist hinreichend belegt.

Dazu gesellt sich noch die Komplexität eines völlig überdimensionierten gesetzlichen Regelgesamtwerks. Diese scheint die in der wissenschaftlichen Diskussion der letzten Jahre mehr und mehr vertretene Ansicht zu unterstreichen, politische Führung sei praktisch unmöglich geworden in unserer hochkomplexen Gesellschaft. Die Globalisierung, die immer undurchschaubareren Verflechtungen z.B. zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – man denke nur an die Problematik der Mischfinanzierungen -, sowie eine immer schneller drehende Medienmaschinerie, die ständig nach neuen Themen und Gesichtern verlange und Kontinuität bei Personen und Inhalten kaum zulasse, trügen maßgeblich dazu bei. Darin mag ein Stück Wahrheit, vor allem jedoch eine bequeme Ausrede für politisches Versagen in Form der Handlungsunfähigkeit bzw. des fehlenden politischen Mutes liegen - relativ gesehen dürfte in jedem Fall die politische Führung einer Parlamentsfraktion komplexer als die beispielsweise eines Bundesministeriums sein.

Ist eine Fraktion „unregierbar“?

„Aus der Perspektive der Parlamente sind Fraktionen ihre unverzichtbaren Binnenorganisationen, um politische Entscheidungen vorzustrukturieren, den parlamentarischen Prozess zu steuern und – im parlamentarischen Regierungssystem besonders wichtig – durch Geschlossenheit für stabile Mehrheiten zu sorgen, so dass eine Regierung kalkulierbar handlungsfähig, die Opposition konkret alternativfähig gemacht wird. Aus der Perspektive der Parteien sind Fraktionen ihre unverzichtbaren Außen-Organisationen, in denen die von den Parteien aufgenommenen und bearbeiteten Interessen und Impulse in politische Entscheidungen umgesetzt, insofern erst konkretisiert und gesamtgesellschaftlich zum Tragen gebracht werden. Fraktionen sind die Stätte der handelnden Politik und der professionellen Politiker“.³

Hierarchien und Arbeitsteilungen innerhalb von Fraktionen beruhen auf Gegenseitigkeit. Die Stellvertretenden Vorsitzenden beispielsweise in den beiden großen Fraktionen von SPD und CDU/CSU koordinieren das Wirken der Arbeitsgruppen ihres Bereiches und tragen zur Umsetzung der von ihnen größtenteils mitbeschlossenen Vorgehensweisen und Positionen bei, auf der anderen Seite vertreten sie die Ansichten und Interessen der entsprechenden Arbeitsgruppen im engsten Führungskreis, dem geschäftsführenden Fraktionsvorstand – das eine kann auf lange Sicht ohne vorzeigbare Ergebnisse beim anderen nicht erfolgreich sein.

Auch für die inhaltliche Aufgabentrennung gilt: Wer sich ohne Zuständigkeit auf anderen Fachgebieten öffentlich tummelt oder in internen Sitzungen über die Maßen einmischt, muss seinerseits eher damit rechnen, dass Kollegen bei ihm „wildern“. Wer sich von der Fraktionsführung in die Pflicht nehmen lässt, wird umso mehr erwarten, dass diese ihren Verpflichtungen nachkommt.

Im Sinne der Effizienz, Geschlossenheit und Spezialisierung sind der Selbstverwirklichung der Abgeordneten zweifellos Grenzen gesetzt. Deshalb auch ist der Fraktionsvorstand eher eine vermittelnde als beschließende Instanz. Im Vorstand werden die unterschiedlichen Interessen innerhalb der Fraktion durch dessen Zusammensetzung repräsentiert und eingebunden, während die Fraktionssitzungen am Ende der Ablaufkette interner Gremiensitzungen vor allem der Legitimation bereits weitgehend vorgeprägter Entscheidungen dienen. Dieser Eindruck darf allerdings nicht vorherrschen, weshalb auch Raum zum Ventilieren von Kritik oder Einbringen von Anregungen gelassen werden muss.

Nach der Bundestagswahl 2002 wurde der neu gewählte SPD-Fraktionsvorsitzende Franz Müntefering aus den eigenen Reihen mit dem Vorwurf konfrontiert, er regiere die Fraktion, aber führe sie nicht. Die Kritik hob ab auf den Eindruck, der „Parteisoldat“ und vormalige SPD-Generalsekretär wolle nun eine große Gruppe Abgeordneter wie ein Regiment kommandieren. Schon der Versuch wäre zum Scheitern verurteilt. Eine Fraktion ist eben nicht zu führen wie eine Parteizentrale, das Kanzleramt oder ein Ministerium, wo Aufträge von der Spitze des Hauses durch weisungsgebundene Beamte oder abhängige Angestellte schlicht umgesetzt werden und im Regelfall alle Mitarbeiter weitgehend geschlossen der Hausspitze zuarbeiten, deren Ruhm und Ansehen zu mehren trachten.

Die Strukturen und Spezialisierungen in einer Bundestagsfraktion beruhen letztlich auf freiwilliger Selbstbeschränkung unter Gleichen und formal unabhängigen Mitgliedern. Dazu kommen informale Verhaltensregeln, die entweder aus Einsicht oder aus Interesse am Fortkommen innerhalb der Gruppe Akzeptanz finden. Beispiele sind die Normen, der Fraktion keinen Schaden zuzufügen und „grundsätzliche Loyalität gegenüber der eigenen Fraktionsführung und Solidarität gegenüber den Kollegen zu zeigen“⁴. Dennoch fühlen sich Abgeordnete letztlich für alles zuständig und leisten einen bedeutenden Anteil ihres Engagements nicht zur Mehrung des Glanzes der Fraktionsführung, sondern zur Mehrung des eigenen Ansehens. Dies kann man ihnen auch schwerlich verdenken, denn ein Abgeordneter, der nicht an seine Wiederwahl und damit auch an sein Profil und seine Medienpräsenz denkt, hat eigentlich seinen Beruf bzw. seine Berufung verfehlt. Umso erstaunlicher ist es fast, wie viele Mitglieder der Fraktionen jenseits großer Bühnen in Berlin

wie in ihren Wahlkreisen politische Kärnerarbeit auch im Dienste des größeren Ganzen leisten und sich dafür noch in der Öffentlichkeit als „Hinterbänkler“ bezeichnen lassen.

Dennoch: Eine Fraktion zu führen, heißt auch, ein Rudel von Alpha-Tieren mit ständigem guten Zureden, überzeugenden Argumenten und der Aussicht auf für alle vorteilhafte Entwicklungen möglichst unmerkbar in eine gemeinsame Richtung zu steuern. Mithin verwendet der gewählte Vorsitzende einen beachtlichen Anteil seiner Arbeitszeit darauf, enormen zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken und die Eigeninteressen wie unterschiedlichen Sichtweisen der Fraktionsmitglieder, so gut es eben geht, zu einem positiven Gesamtbild des großen Ganzen zu bündeln – ein entscheidendes operatives Ziel zum Teil weit jenseits inhaltlicher Fragen.

Selbst wenn eine Fraktionsführung hierbei weitgehend erfolgreich agiert – die Frage, ob eine Fraktion „unregierbar“ ist, muss sowohl mit „Ja“ wie mit „Nein“ beantwortet werden. Vor allem eine große Fraktion lässt sich führen und will auch geführt werden, bleibt zugleich aber zwangsläufig immer ein Stück weit unberechenbar. Neben verschiedenen weltanschaulichen Positionen, durch berufliche und soziale Herkunft, regionale Prägung oder Kirchenbindung geprägten unterschiedlichen Ansätzen sind auch harte Interessengegensätze zwischen den von Abgeordneten vertretenen Wahlkreisen bzw. entsprechenden Bundesländern nicht wegzudiskutieren. Auch aus diesem Grund liegt es in der Natur der Sache, dass Abgeordnete in mehr oder weniger starkem Maß auf eigene Rechnung arbeiten – selbst dann, wenn sie als Mitglied der Fraktionsführung eine höhere Verantwortung tragen. Der Vorsitzende einer Arbeitsgruppe ordnet sich nicht ein wie der Abteilungsleiter im Ministerium – und ist gelegentlich versucht, seine von der Fraktion bezahlten Mitarbeiter eher als Persönliche Referenten denn als Fachreferenten der Fraktion anzusehen.

Zum anderen ist eine Fraktion ein offenes System, wozu das aus Sicht der jeweiligen Fraktionsführung eher unerwünscht hohe Maß an Transparenz politischer Prozesse beiträgt. Streitige, wirklich offene interne Diskussionen sind schwer möglich, eigentlich nur im jeweils kleinsten Führungskreis. In der Fraktionsversammlung der beiden Fraktionen der großen Volksparteien beispielsweise treffen sich in der 15. Wahlperiode um die 250 Abgeordnete, dazu verfolgen jeweils bis zu 100 Mitarbeiter und Gäste die Sitzungen, die man somit genauso gut direkt im Fernsehen übertragen könnte. Selbst in den Fraktionsvorständen von SPD und CDU/CSU tummeln sich noch weit über 50 Abgeordnete und einige Mitarbeiter – der Ausschluss der Öffentlichkeit steht auch hier nur auf dem Papier.

Aus demokratiethoretischer Sicht mögen das Befürworter von Transparenz und Responsivität begrüßen. Eine Folge der in Berlin im Vergleich zu Bonn stark angestiegenen „Durchlässigkeit“ aber ist, dass die nur in vertraulich bleibenden Sitzungsdiskussionen liegenden Chancen für Kompromissfindung oder Innovation nur selten gegeben, die Nachteile öffentlicher Sitzungen jedoch allzu oft vorhanden sind. Auf der einen Seite führt die Gefahr der aus dem Zusammenhang gerissenen oder noch weiter verfälschenden Wiedergabe tendenziell dazu, dass mutige, wirklich neue, vielleicht auch politisch einmal nicht korrekte und glattgeschliffene Beiträge ausbleiben. Auf der anderen Seite kommt es häufig genug zu sogenannten „Fensterreden“, die nicht die jeweilige Meinungsbildung im Inneren weiterbringen, sondern nach außen an die individuelle Klientel im Wahlkreis oder an Interessengruppen gerichtet sind.

Im externen Teil theoretisch nichtöffentlicher Fraktionssitzungen findet ungemein viel Aktivität statt, deutlich durch das ständige Kommen und Gehen, offiziöse Spontan-Interviews vor den Türen der Sitzungssäle sowie an Mobiltelefonen förmlich klebende und im dichten Kreis der wartenden Journalisten zum Teil fast schon nicht mehr erkennbare Sitzungsteilnehmer. So ist nachvollziehbar, wieso in den Zeitungen der Folgetage zum Teil fast wörtliche Sitzungsprotokolle nachzulesen sind – sieht man einmal von den gezielt gestreuten Verfälschungen ab. Das Geschäft ist eben einfach und verlockend: Wer Journalisten Interna mitteilt, darf im Gegenzug – eine Hand wäscht die andere - davon ausgehen, bei der nächsten Gelegenheit vorrangig zitiert oder vorteilhaft erwähnt zu werden. All diese Versuchungen entfallen innerhalb einer auf eine Person an der Spitze ausgerichtete Bundesbehörde weitgehend.

Der Fall Regierungsfraktion – mehr Instrument denn handelndes Subjekt

Ein weit verbreitetes Missverständnis stellt die Annahme eines Dualismus zwischen Exekutive und Legislative dar. Stattdessen verläuft im parlamentarischen System auch der Bundesrepublik die „Frontlinie“ natürlich zwischen der Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit einerseits und der parlamentarischen Opposition andererseits. Dabei hat Mehrheit Mehrheit zu sein und zu „stehen“. Sieht man von den sehr seltenen Fällen ab, in denen Fraktionsführungen z.B. in grundsätzlichen ethischen Fragen die Abstimmung freigeben, stellt die Niederlage der Regierung bzw. der sie tragenden Parlamentsmehrheit bei nur einer, inhaltlich womöglich noch so unbedeutenden Abstimmung, praktisch automatisch eine existenzielle Gefahr für diese Regierung dar. Nach der Blamage einer fehlenden eigenen Mehrheit im August 2001 bei der Abstimmung über

einen Bundeswehr-Einsatz in Mazedonien - der Regierung Kohl kam in 16 Jahren ein einziges Mal die eigene Mehrheit abhandeln - sah sich Bundeskanzler Schröder drei Monate später veranlasst, die Entscheidung über eine Bundeswehrebeteiligung an der internationalen Schutztruppe für Afghanistan mit der Vertrauensfrage zu verbinden, also sein Amt zur Disposition zu stellen, um damit den Rückhalt der eigenen Truppen zu erzwingen.

Sieht man ab von derartigen, zu „Gewissensfragen“ erhobenen Ausnahmesituationen, die aus Regierungsperspektive keinesfalls Regelfall werden dürfen, sind Regierungsfractionen in erster Linie Erledigungsmaschinerien zur Abarbeitung bzw. Umsetzung von Koalitionsvereinbarungen zwischen Parteien und von Regierungsinitiativen. Allzu offensichtlich darf indes nicht sein, dass den Abgeordneten faktisch enge Fesseln angelegt sind und parlamentarischen Initiativen wie Auftritte, selbst presseöffentliche Erklärungen, nicht im Widerspruch zur Realpolitik des Regierungshandelns stehen bzw. sich allenfalls begrenzt und nie grundsätzlich abheben dürfen. Für Gesinnungsethik, „reine Lehren“ und das Pochen auf Einhaltung von Wahlversprechen bleibt da wenig Raum. Vielmehr wird von den Abgeordneten in den Wahlkreisen im Regelfall eine engagierte Verteidigung selbst der von ihnen vielleicht als unzulänglich empfundenen Teile der Regierungsarbeit verlangt.

Dies führt regelmäßig nach gewisser Zeitdauer zu gewissen „Blähungen“ in den Regierungsfractionen, deren Mitglieder sich zum Apparat degradiert und einem allzu engen Korsett unterworfen sehen. Vorausschauende politische Führung ermöglicht in derartigen Fällen gesteuert und mithin begrenzt ein befreiendes „Aufstossen“. Deshalb werden zum einen dissonante Töne aus den eigenen Reihen insbesondere in frühen Phasen eines Entscheidungsprozesses oft stillschweigend geduldet, in der unausgesprochenen Erwartung, dass „Abweichler“ um die Notwendigkeit offen zu haltender Hintertüren wissen, damit sie spätestens kurz vor einer parlamentarischen Entscheidung halbwegs gesichtswahrend auf Regierungskurs beidrehen können. Und deshalb dürfen zum anderen Fraktionsmitglieder Segnungen der von ihnen mitgetragenen, zuweilen mitangeregten Exekutivtätigkeit ab und an in vorgegebenem Rahmen und meist dezentral als eigene Erfolge vermarkten.

Ganz unabhängig von ihrer Befindlichkeit ist es für regierungstragende Abgeordnete ohnehin wichtig, konkrete Ergebnisse und damit auch Belege ihres Einflusses auf der Berliner Bühne vorweisen zu können. Der öffentliche Auftritt im Wahlkreis an der Seite eines Regierungsmitglieds, das Grußwort vor dem Minister oder gar Bundeskanzler – die die maßgebliche Rolle des Abgeordneten in Berlin pflichtschuldigst herausstreichen – vermag ebenso Gefolgschaft zu sichern wie die Bekanntgabe von Erreichtem für den Wahlkreis – hier ein neuer S-Bahnhof, dort ein neues Werk, eine Gartenschau usw. . All dies kompensiert

des weiteren diejenigen, die sich bei der Vergabe der Ministerämter und Staatssekretärsposten zu kurz gekommen sehen – im Zweifel also fast alle. Umgekehrt ist damit auch das Sanktionspotential einer Regierungsfraktionsführung sichtbar: Im Raum stehende Drohungen, die man nicht einmal aussprechen muss, erhöhen in Regierungsfraktionen signifikant die Kompromissbereitschaft, sind in Oppositionsfraktionen dagegen eher irrelevant, wie beispielsweise der Verlust von Ämtern und Dienstwagen oder die weiträumige Umgehung eines Wahlkreises bei Ministerbesuchen oder Infrastrukturmaßnahmen.

Bei alledem wandelt das Spitzenpersonal, vor allem der Vorsitzende einer Regierungsfraktion, auf schmalen Grat: Die grundsätzliche Loyalität zur Regierung bzw. zum Regierungschef muß außer Zweifel stehen und insbesondere öffentlich wahrnehmbarer Dissens vermieden werden. Gleichzeitig sollte gelegentlich durch eine Taktik eben auch öffentlich sichtbarer, vorsichtiger Abgrenzung unzufriedenen „Fraktionären“ signalisiert werden, dass die Fraktionsführung ihre Führung ist und nicht nur verlängerter Arm des Kanzlers. Die letztgenannte Sichtweise hätte nämlich zur Folge, dass Unzufriedenheit sich am Vorsitzenden vorbei und damit unkontrolliert ausbreitet. Genau dies widerfuhr dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering im April 2003, als 12 SPD-Abgeordnete für die Fraktionsspitze völlig überraschend und nicht „rückholbar“ ein SPD-Mitgliederbegehren initiierten mit dem Ziel, die angekündigten Reformschritte „ihres“ Bundeskanzlers zu unterlaufen.

Falsch wäre allerdings der Eindruck, die Vorsitzenden von Regierungsfraktionen führen nur im vom Regierungschef eingelegten Gang oder stünden ansonsten auf der Bremse. Vielmehr bieten sich ihnen gerade unter präsidentalen oder partiell antriebslosen Kanzlern große Chancen wie Notwendigkeiten, politisch zu führen: Da Fraktionsspitzen ohnehin nicht im Schaufenster stehen, können und müssen sie sich voll auf die Verbesserung des Sortiments konzentrieren. Und so, wie der Unionsfraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble spätestens zwischen 1994 und 1998 zum innenpolitischen Antreiber der Regierung Kohl wurde, könnte nach 2002 sogar Franz Müntefering als SPD-Fraktionsvorsitzender zum Reformmotor der Regierung Schröder werden. Auch aus dieser Perspektive erweist es sich als angenehmer, einer Fraktion anzugehören, die nicht nur über hypothetische Handlungsalternativen berät, sondern über Regierungshandeln mitentscheidet. Bei allen Schwierigkeiten in Regierungsfraktionen: Das Frustrationspotential in Oppositionsfraktionen ist deutlich höher.

Der Fall Oppositionsfraktion – tristes Subjekt mit stumpfen Waffen

In der Opposition wirken u.a. die in den Eigeninteressen der Abgeordneten begründeten zentrifugalen Kräfte besonders stark⁵. Nichts verschleißt so sehr wie der Zustand der weitgehenden parlamentarischen Machtlosigkeit, verbunden mit einem relativen Schattendasein in den Medien – am 13jährigen Leiden und eher disparaten Zustand der SPD-Fraktion zwischen dem Machtverlust im Oktober 1982 und dem Sturz des Parteivorsitzenden Scharping im November 1995 war dies gut ablesbar. Erst mit dem neuen Parteivorsitzenden Lafontaine, mit dessen Blockadekurs im Bundesrat und der zunehmend realen Machtperspektive für 1998 kam die Disziplin zurück, die für erfolgreiche Fraktionsarbeit notwendig ist. Wenn Aussicht auf die Regierungsübernahme besteht, sind alle potentiellen Minister und Staatssekretäre bereit, vieles zurückzustellen, was der in der Öffentlichkeit wahrgenommen Geschlossenheit und damit den Wahl- und ihren Karrierechancen abträglich sein könnte. So stellte sich die SPD-Bundestagsfraktion vor allem 1998 fast als Monolith und die Unionsfraktion 2002 nicht viel weniger geschlossen dar.

Lässt die politische Lage dagegen einen noch länger anhaltenden Verbleib in der Opposition vermuten, ist die Neigung groß, sich darin nicht nur im Sinne der Akzeptanz demokratischer Wählerentscheidungen, sondern auch recht gemütlich durch Pflege kleiner Biotop einzurichten. Die Bereitschaft, im Interesse der Geschlossenheit der Fraktion eigene inhaltliche Ansichten oder persönliche Interessen zurückzustellen, tendiert dann zuweilen gegen Null, weil gleichzeitig der Führung einer Oppositionsfraktion praktisch alle Disziplinierungsmittel fehlen. Kleinmütigkeit, Resignation und Selbstbezogenheit können so für längere Zeiten zu selbsterfüllenden Prophezeiungen werden, gemäß dem Lutherschen Diktum, dass aus einem verzagten Arsch kein fröhlicher Furz komme. So, wie Machtstrukturen sich selbst bestärken und verstärken, so weisen – bei ähnlichen Abnutzungseffekten – oppositionelle Ohnmachtsstrukturen ebenfalls eine eingebaute Tendenz dazu auf, sich zu verfestigen.

Das krasse Ungleichgewicht der Kräfte zwischen Regierung und Opposition, konkret deren jeweilige finanzielle und personelle Ausstattung trägt, ungeachtet eines „Oppositionsbonus“ bei der Personal- und Mittelverteilung im Bundestag, das seine dazu bei: In der CDU/CSU-Bundestagsfraktion der 15. Wahlperiode sehen sich beispielsweise je eine Hand voll Mitarbeiter meist vierstelligen Mitarbeiterzahlen in den Bundesministerien gegenüber und mühen sich, mit Hilfe einer kleinen Fraktionspressestelle gegenüber der Kampagnenmaschinerie des Bundespresseamts Ansätze von öffentlicher Durchschlagskraft zu erzielen. All dies in dem Wissen, dass Arbeitsweise und Wirkung der Medien zur

Verstetigung von Regierung und Opposition ihrerseits eher beitragen – es sei denn, es handelt sich bei Regierenden um schlecht inszenierte bzw. inszenierbare oder um überaus lange im Amt befindliche Politiker.

Zugang zu Regierenden bedeutet Zugang zu den interessanteren Informationen und attraktiveren Terminen: In vielen der von ihrer Auflagenhöhe und der Nähe zur Macht eben nicht unabhängigen Medien ist eine doch eher ausgeprägte Neigung zur freiwilligen Selbstbescheidung gegenüber Regierenden bei der Inanspruchnahme von Pressefreiheit und ein weniger schonender Umgang mit Oppositionspolitikern zu beobachten.

Unvoreilhaftige Bilder eines Bundeskanzlers werden weitaus seltener abgedruckt als Ablichtungen eines vielleicht im Plenum gähnenden Oppositionsführers. Photographen oder Journalisten, die im ersten Fall womöglich von den begehrten Reisebegleitungslisten gestrichen werden oder keine Interviewtermine bekommen, wissen im Fall des zweiten zu genau, wie sehr er auf sie angewiesen ist. Dazu kommt, dass auch Medienleute sich in einem von anderen Menschen nicht unterscheiden: Sie wollen lieber beim Sieger sein und nicht dauerhaft gegen die Stärkeren anschreiben oder ansenden. Unbestreitbar ist eben die Tatsache, dass eine Opposition bei aller möglichen, meist nur zwischenzeitlichen Umfrageeuphorie die jeweils letzte Wahl verloren und nicht die Mehrheit im Parlament hat. Kein Wunder also, dass es der mit hoher Drehzahl arbeitenden rot-grünen Regierungspropagandamaschinerie erstaunlich oft gelingt, selbst nach mehrjähriger eigener Regierungsverantwortung zu vermitteln, an allen exekutiven Fehlleistungen, Unterlassungen und der „deutschen Krankheit“ seien ausschließlich die Globalisierung, die Krise der Weltwirtschaft, der 11. September 2001, der Irak-Krieg 2003, womöglich noch die Lungen-Krankheit SARS und natürlich das Erbe der Regierung Kohl schuld. Weitaus weniger Durchschlagskraft kann dagegen die Oppositions-Version entwickeln, der Kanzler sei für alles Negative bis hin zum Wetter allein verantwortlich.

Dazu kommt, dass Regierung wie Opposition für die Medien dann besonders aufregend sind, wenn sie sich mit sich selbst auseinandersetzen – genau hierfür ist die Versuchung in der Opposition aber größer. Ohne die disziplinierende Wirkung von Macht und den Zwang, die eigene Mehrheit immer wieder zusammenzuhalten, kann deshalb auch parasitäre Publizistik vor allem zu einem Oppositionsproblem werden. Sie ist meist Folge der Abhängigkeit von der Droge „Medienpräsenz“. Der letzte Regierungssprecher Helmut Kohls drückte dies so aus: „Man wird süchtig danach, sich in der Zeitung zu lesen.“⁶ Otto Hauser verlor 1998 neben seinem Amt auch die politische Bühne des Bundestagsmandates. Andere dagegen verloren „nur“ ihr Amt – und konnten dann als langjährige ehemalige Bundestagspräsidentinnen, Generalsekretäre, Minister und Staatssekretäre für ihre Fraktion

zu einer echten Belastung werden, weil sie keine Rücksichten mehr zu nehmen brauchten und allzu oft vor allem nicht wollten. Denn zu gut kennen sie den einzigen Weg zur Sicherung nacheilender medialer Aufmerksamkeit und bedienen diesen Mechanismus, der dem Absatz von Memoiren und anderen Publikationen höchst förderlich ist, meist ohne Zögern: Nämlich ihren Namen und Bekanntheitsgrad gegen die eigene Partei oder Fraktion verwenden zu lassen – sei es durch vermeintlich inhaltlich motivierte Kritik am eigenen Lager, durch Übernahme von Kommissionstätigkeiten an dem Parlament vorbei, dem Frau einst vorsah, sei es des weiteren durch Besuche bei bedrängten arabischen Potentaten oder durch ständiges nöhlendes Querdenken: Die Kritik eines Ex-Generalsekretärs und Ministers a.D. am eigentlichen politischen Gegner interessiert keinen, ein sich vom eigenen Fraktionsvorsitzenden abgrenzendes Statement erreicht die Titelseiten der Zeitungen. Vor 1998 übrigens war parasitäre Publizistik geradezu ein Markenzeichen des damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Schröder, der erst den Parteivorsitzenden Scharping zermürbte und dann den Parteivorsitzenden und Kanzlerkandidatenkonkurrenten Lafontaine aus dem Weg räumte. Insgesamt erschwert diese Art öffentlicher Präsenz die Arbeit besonders einer Oppositionsführung deshalb so sehr, weil sie öffentlich den Eindruck von Zerstrittenheit befördert und damit sowohl die Integrationsleistung in Zweifel als auch mögliche Nachahmer oder nur wohlmeinende, aber die entsprechenden Debatten noch verlängernde Wortmeldungen nach sich zieht.

Sowenig die Arbeit in einer Regierungsfraktion immer eine reine Freude ist: Deren Mitglieder, die gelegentlich Verantwortungsmüdigkeit und Sehnsucht nach der vermeintlich einfachen und schönen Opposition erkennen lassen, sind spätestens in der folgenden Sitzungswoche des Parlaments wieder kuriert, wenn sie der regelmäßig zutage tretenden Aussichtslosigkeit von Oppositionsarbeit gewahr werden. Selbst eine mögliche Bundesratsmehrheit als denkbarer Hebel der Bundestagsopposition ändert daran nur graduell etwas, weil der Bundesrat manches verhindern, aber wenig gegen den Bundestag gestalten kann. Dazu kommt die Ausdehnung des oppositionellen Disziplinproblems auf das Verhältnis zwischen Fraktion und Landesregierungen: Eine Bundesregierung kann die in vieler Hinsicht von ihr abhängigen Länder nicht einmal nur gleicher politischer Couleur leichter auf eine Linie bringen als die parlamentarische Opposition die ihr grundsätzlich zugeneigten Länder.

Im Deutschen Bundestag jedenfalls können Fraktionsführungen in der Opposition letztlich nur mit guten Worten an Disziplin und Zusammenhalt appellieren und werden intern zuweilen von den gleichen im Stich gelassen wird, die sie gern zur Attacke auf die Regierung auffordern. Vor allem Oppositionsfraktionsvorsitzende sind oft genug mit der Erwartung konfrontiert, auch zur moralischen Erbauung der eigenen Reihen den „Wadenbeißer“ zu

geben und damit eine öffentlich gut wahrnehmbare, jedoch wenig geliebte Rolle auszufüllen. Blasen die Spitzen zum Angriff und „stellen“ wie gewünscht die Regierung, stehen sie schnell im Regen, weil sich die wenigen parlamentarischen Waffen einer Opposition leicht gegen dieselbe zu richten vermögen. Das Beispiel „namentliche Abstimmung“: Besonders bei unpopulären oder mit Wahlversprechen kaum noch in Einklang zu bringenden Gesetzentwürfen wird diese Abstimmungsart, bei der das Stimmverhalten eines jeden Abgeordneten sich im Bundestagsprotokoll wieder findet, mit großer Begeisterung von der Opposition gefordert – die sich dann umso mehr blamiert, wenn beim konkreten Abstimmungsvorgang zum Beispiel am frühen Freitagnachmittag ein großer Teil ihrer Abgeordneten schon auf dem Weg in den Wahlkreis ist, weil alles wieder wichtiger scheint als das geschlossene Auftreten der parlamentarischen Minderheit.

Ohne Geschlossenheit kaum Politikfähigkeit

Mit der Geschlossenheit ist das vorrangige operative Ziel einer Fraktionsführung genannt, zugleich eine Grundprämisse erfolgreichen politischen Wirkens. Dies gilt vor allem in Deutschland angesichts der auf Konsens und Harmonie fixierten politischen Kultur, mit ihrer Folge, dass viele die Härte der Auseinandersetzungen im Parteienwettbewerb lieber auf Kuschelgruppenniveau reduziert sehen würden. Dennoch gewinnen auch in anderen westlichen Ländern Parteien keinen Blumentopf, wenn sie den Eindruck erwecken, nicht zu wissen, was sie wollen oder nur Betätigungsfeld ehrgeiziger und zerstrittener Egoisten zu sein.

In einer Regierungsfraktion ist Geschlossenheit zwingend, weil ohne sie schlicht die eigene Regierung abhanden kommen kann, in einer Oppositionsfraktion, weil unabhängig von allen inhaltlichen Fragen nur über die Wahrnehmung als geschlossen auch die Einschätzung als regierungsfähig erfolgt. Eine der größten Herausforderungen für eine Fraktionsführung ist darum diejenige, alle Andenker, Überdenker, Zu-Kurz-Denker, Nachdenker, Schnelldenker, Querdenker und Bedenker bzw. Bedenkenträger unter einen Hut zu bringen.

Uneinheitlichkeit gilt eher als Zeichen von Schwäche und Führungsversagen – auch weil die leserbriefschreibenden Bürger oder Journalisten, die gerne von dem nur seinem Gewissen verpflichteten Abgeordneten schwärmen, oft identisch mit denen sind, die in beißenden Kommentaren ein nicht geschlossenes Abstimmungsverhalten einer Fraktion als Politikunfähigkeit geißeln.

In vielen Sitzungen eines Geschäftsführenden Fraktionsvorstandes oder eines Fraktionsvorstand steht nach längerer streitiger Diskussion in Sachfragen, die nicht das „Herzblut“ einer Fraktion bzw. der hinter ihr stehenden Partei berühren, die Frage im Raum, mit welcher inhaltlichen Position am ehesten Geschlossenheit herstellbar sei: Mangelnde Geschlossenheit mindert eben erwiesenermaßen Wahlchancen drastisch. Aber nicht nur das: Sie verbaut auf Oppositionsseite auch die ohnehin geringen Aussichten, einer Regierung und Parlamentsmehrheit Zugeständnisse abzutrotzen.

Ein Beispiel aus dem Sommer 2001: Im Deutschen Bundestag stand eine Abstimmung über die Entsendung von Bundeswehreinheiten nach Mazedonien an. Unübersehbar war im Vorfeld die Mühe der Bundesregierung, die eigene Mehrheit im Parlament in dieser Frage zusammenzuhalten. Die Unionsfraktion sowie CDU und CSU entschieden sich daraufhin, die vermeintliche Schwäche der Regierung auszunutzen und deren Unterstützung mit der Forderung nach zusätzlichen Mitteln für die aus Oppositionssicht dramatisch unterfinanzierte Armee zu verbinden. Dieses Junktim bzw. die Drohung, aus taktischen Gründen gegebenenfalls gegen die eigene politische Grundlinie und den als richtig erachteten Mazedonien-Einsatz zu votieren, konnte nur bei absoluter Geschlossenheit funktionieren, da der Regierung, wenn überhaupt, im Parlament nur wenige Stimmen fehlen würden.

Prompt kam es, wie es in der Opposition eben so kommt: Der außenpolitische Sprecher der Unionsfraktion kündigte als erster und unter großer medialer Beachtung an, dem Einsatz im Parlament in jedem Fall zuzustimmen. Einige schnell folgende Kollegen – Motto: „lieber an der Spitze einer Bewegung als hinter der Entwicklung herlaufen“ – sorgten für einen Dominoeffekt. Den Führungen in Partei und Fraktion, die vorher beharrlich wie kraftvoll darauf verwiesen hatten, man werde in jedem Fall klar Kurs halten - eben um die unsicheren Kantonisten wenigstens ruhig und die Zauderer bei der Stange zu halten - blieb dann im Sinne der Geschlossenheit nurmehr eine Wendung übrig. Durch maßvolles Entgegenkommen der Bundesregierung bei der Bundeswehr-Finanzierung wurde der Schwenk erleichtert, ließ aber wegen seiner Geschwindigkeit diejenigen noch schlechter aussehen, die die taktische Position noch verteidigten, als die Führungen schon eine neue Parole ausgegeben hatten.

Geschlossenheit lässt sich nur durch eine enge Einbindung herstellen wie durchhalten. Diese stellt ein weiteres operatives Ziel dar. Oft zählt die Form sogar mehr als der Inhalt, in jedem Fall gilt: „Die Form bestimmt die Akzeptanz“.⁷ Deshalb kann die Bedeutung der Einbindung aller relevanten Akteure in Kommunikations- und Entscheidungsprozesse nicht überschätzt werden. Dabei sollte im Zweifel nicht wie auch immer objektiviert, sondern

subjektiv empfundene Relevanz Auswahlkriterium sein – trotz allen zusätzlichen und in der Sache auf den ersten Blick nicht notwendigen Aufwands. Aber frühzeitige und vorrangige Information sichert eben Gefolgschaft, nachlässiger und unvollständiger Informationsfluss dagegen politische Widerstände. Vor allem an diejenigen, die in Führungsverantwortung stehen, also an Stellvertretende Vorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer, Arbeits- und Landesgruppenvorsitzende sollten wichtige Informationen schnell und regelmäßig fließen. Als Mitwisser sind sie so früh eingebunden, als Funktionsträger gleichzeitig respektiert und als Verantwortungsträger zur werbenden Weitergabe in den entsprechenden Arbeitsbereichen angehalten. Wer dagegen aus der Zeitung von einer neuen Initiative in seinem Arbeits- oder Verantwortungsbereich erfährt, wird sehr leicht und schnell inhaltliche Bedenken dagegen finden. Auch da, wo eine politische Führung einmal einen „Testballon“, eine neue Idee oder Position, in die Öffentlichkeit lanciert, ist es hilfreich, wenn die zuständigen Fachleute in der eigenen Fraktion vorab informiert sind – schon um zu verhindern, dass sie als erste gegen den Vorstoß öffentlich Stellung beziehen.

In der politischen Quasselbude Berlin erfährt ohnehin grundsätzlich jeder alles. Die Frage ist nur, wann und durch wen. Information als Ware wird vom Empfänger aber nur dann als wertvoll erachtet, wenn sie als neu, relevant und möglichst exklusiv wahrgenommen und wenn sie von höherer Stelle übermittelt wird. Besonders bei strittigen Themen sichert Information durch die enge Fraktionsführung mindestens öffentliches Stillhalten, wenn nicht inhaltliche Zustimmung. Nur gelegentlich kann im Sinne der Durchsetzungs- und Vermittlungsrationalität auch das gegenteilige Vorgehen sinnvoll sein: Nämlich in der Informationskette den zu übergehen, der als „potentielles Leck“ und dafür bekannt ist, ihm inhaltlich nicht genehme oder persönlich nicht dienliche Überlegungen frühzeitig durchsickern zu lassen, um sie durch mitunter bestelltes, empörtes Protestgeheul von Interessenvertretern oder Parteifreunden zu „verbrennen“.

Bella Figura – abgeben und abgeben lassen

Der Informationsfluss zwischen Fraktionsführung und Fraktionsmitgliedern sollte gewährleisten, dass beide Seiten keine Überraschungen erleben und zentrale Informationen – meist verbunden mit einer gewissen Peinlichkeit – weder den Medien entnehmen noch durch öffentlichen Zuruf erfahren müssen. Für führende Verantwortliche in der Fraktion ist es wenig erfreulich, angereichten Tickermeldungen entnehmen zu müssen, was der eine oder andere Kollege öffentlich gegen den Strich gebürstet hat – natürlich in Umgehung der Fraktionspressestelle, um in der persönlichen medialen Entfaltung keinesfalls im Vorfeld

behindert zu werden. Höchst unangenehm wird es aber dann, wenn ihnen bei öffentlichen Veranstaltungen oder Fernsehdiskussionen die Aussagen der eigenen Kollegen, die sie vor laufender Kamera kaum als notorische Querulanten oder inhaltlich Ahnungslose abtun können und wollen, als Querschläger um die Ohren fliegen.

Umgekehrt ist für Abgeordnete nichts unliebsamer, als mehrheitlich beschlossene und vermeintlich noch gültige Fraktionspositionen – womöglich gegen die eigene Überzeugung oder starke Zweifel – im Wahlkreis beim politischen Bericht im Gaststättenhinterzimmer zu verteidigen und dann von später eingetroffenen Zuhörern, die noch die Tagesschau gesehen haben, eines Besseren über den neuesten Schwenk der Führung belehrt zu werden.

Eine Fraktionsführung muss immer das operative Anliegen im Auge haben, dass der einzelne Abgeordnete gut „rüberkommen“, also „bella figura“ abgeben kann. Die Bürger im Wahlkreis gehen davon aus, dass „ihr“ Abgeordneter an wichtigen Berliner Entscheidungen maßgeblich beteiligt ist und einen Informationsvorsprung besitzt. Eine geschickte Fraktionsführung räumt ihm Profilierungschancen ein oder vermittelt diese sogar. Ungeschickt wäre sie dagegen, erschienen insbesondere direkt gewählte „Könige des Wahlkreises“ zugleich als „Könige ohne Land“ in Berlin, weil sie über längere Zeiträume hinweg für ihre Heimat nichts Sichtbares erreichen oder im Parlament weder durch herausgehobene Funktionen noch durch fernsehwirksame Debatten-Redezeit auffallen. Müssen sich Abgeordnete in den Wahlkreisen dann zusätzlich für magere Leistungen ihrer Fraktionsführung rechtfertigen oder gar beschimpfen lassen, kehren sie insbesondere nach mehreren sitzungsfreien Wochen in Folge zuweilen „geladen“ nach Berlin zurück. Drohenden Gewittern in der folgenden Fraktionssitzung sollte jede Führung zuvorzukommen suchen.

Klar ist: Die Identifikation des einzelnen Abgeordneten mit der Fraktionsführung und seine Bereitschaft, gelegentlich zurückzustecken, sind umso größer, je besser das Bild ist, das diese Führung in der Öffentlichkeit und den Medien abgibt. Wie alle Menschen wollen Parlamentarier lieber zu einer starken Mannschaft gehören als einer „Gurkentruppe“ zugerechnet werden. In ersterer suchen sie die Nähe zur Führung, im zweiten Fall finden Absetzbewegungen statt, die die Dynamik von Zerfallsprozessen politischer Autorität ihrerseits beschleunigen. Eine Fraktionsführung, personifiziert besonders der Vorsitzende, muss deshalb auch selbst „bella figura“ abgeben und im Rahmen des Informationsmanagements bzw. der Selbstdarstellung immer auf die Vermittlung folgender Botschaften zielen – wenn schon nicht erfolgreich nach außen, dann wenigstens nach innen: Erstens Souveränität: Man wirkt aktiv, doch entspannt, locker und nie gehetzt. Man hat alles im Griff, keine Überraschungen zu fürchten und ein stringentes Gesamtkonzept, in das sich

alle Handlungen und Beschlüsse einfügen – und sei es nach dem Motto Karl Kraus´: „Man glaubt gar nicht, wie schwer es oft ist, eine Tat in einen Gedanken umzusetzen.“ Zweitens Erfolg: Musterbeispiel für eine von der Faktenlage losgelöste, gelungene Selbstdarstellung als „erfolgreich“ war der Kanzlerkandidat Schröder mit „seinem“ Aufschwung im Sommer 1998 bereits vor der Bundestagswahl. Drittens Unterstützung: Streitige inhaltliche Positionen lassen sich mit fühlbarem Rückhalt breiter gesellschaftlicher Gruppen leichter geschlossen durchhalten als unter dem Eindruck gesellschaftlicher Isolierung, die bei den unsicheren Mitkantonisten schnell zu Selbstzweifeln führt. Wortmeldungen in ihrem Sinn zu ermutigen und andere zu relativieren, ist auch eine wichtige Leistung politischer Führung. Schließlich, viertens, Maß und Mitte: Wer seine Position als maßvoll und ausgleichend, seine Person als in der politischen Mitte verankert darzustellen vermag, hat in einer auf Konsens fixierten Gesellschaft wie der deutschen schon fast gewonnen. Gelegentlich gehören dann auch inszenierte Konflikte im eigenen Lager oder die irreführende Etikettierung anderer als „extrem“ zur erfolgreichen Vermittlung einer angeblichen eigenen Mittlerposition.

Ohne roten Faden ist alles zu wenig

Ein weiteres, sowohl für eine Regierungs- wie für eine Oppositionsfraktion höchst anspruchsvolles operatives Ziel ist die Erkennbarkeit des roten Fadens, das politische Gesamtkonzept als Dach aller Einzelmaßnahmen. Beiden Seiten fällt dies aus unterschiedlichen Gründen nicht leicht: Die Regierungsfaktionen vermögen nur begrenzt selbst zu agieren und müssen oft der eingebauten Tendenz zu exekutivem Pragmatismus – man könnte auch von Durchwursteln sprechen – folgen. Die Oppositionsfaktionen dagegen verlieren sich häufig in einem Wirrwarr vermeintlich folgenloser Einzelforderungen ihrer schwer zu disziplinierenden „Warlords“ auf einzelnen Politikfeldern. Was aber ist prioritär, und was nicht – und zwar aus der Sicht der Gesamtfraktion? Was bietet Chancen, wo liegen nur Risiken? Wo kann bei Nichthandeln der größte Schaden entstehen, wo liegen beim Handeln die größten Aussichten? Wo versucht man, die Regierung zu stellen oder die Opposition vorzuführen, wo wirbelt man besser keinen Staub auf, weil die entsprechenden Themen eher in den eigenen Reihen als beim politischen Gegner Unruhe stiften? Wie kann man die Schwächen der anderen Seite im Parlament sichtbar machen? Welche Redner gehen dies auf welchen Feldern an? Beispielsweise sollte der Vorsitzende der Oppositionsfraktion auf den Bundeskanzler antworten und sich nicht in Rededuellen mit der zweiten Reihe aus der oder den Regierungsfaktionen verschleißen. Welche Auftritte von Mitgliedern der Fraktionsführung sind überhaupt sinnvoll, welche nicht, wem ermöglicht man außerhalb des Führungskreises Präsenz im Plenum insbesondere zu

Fernsehübertragungszeiten? Mit welchem Gesprächspartnern sind den Zeitaufwand rechtfertigende Ergebnisse zu erreichen, Anregungen zu erzielen oder ist zumindest Beachtung bei den entsprechenden Zielgruppen zu finden? Wo können Ereignisse geschaffen, Themen gesetzt, Begriffe transportiert werden? Wo ist, vor allem, inhaltliche Profilierung möglich und Unterscheidbarkeit vom politischen Gegner?

„Bella figura“ mit und an der Spitze einer politischen Einheit wie einer Bundestagsfraktion dürfte - ungeachtet aller Leistungen der „Verkaufsabteilung“ - auf längere Sicht nur abzugeben sein, wenn diese Einheit in ihrem Auftreten und ihren Botschaften den Eindruck innerer Konsistenz und Widerspruchsfreiheit vermittelt. Die „große Linie“ muss festgelegt und dabei auch definiert werden, was überhaupt zur „großen Linie“ gehört oder wo eine Führung dagegen ohne Ansehensverlust „Fünfe gerade sein“ lassen kann. Im Sinne von „corporate identity“ muss eine Fraktion nach außen ein möglichst rundes Bild abgeben – daraufhin ist jede Rückkopplung, sei es in Medien, Umfragen oder Bürgerbriefen, zu prüfen. Abweichende Einzelmeinungen oder Kleinstgruppen allzu offensichtlicher Interessenvertreter sind hierbei weitaus weniger schädlich als der Eindruck der Lagerbildung.

Grundsätzlich sollten bestehende „Beschlusslagen“ der Fraktion und Zusagen der Fraktionsführung nicht im Widerspruch zu Verlautbarungen aus der Fraktion oder neuen Initiativen stehen – es sei denn, die entsprechende Ausgangslage hat sich deutlich und auch für die Öffentlichkeit oder zumindest für betroffene Interessengruppen erkennbar verändert. Genauso gilt es, für ein stimmiges Gesamtbild aller parlamentarischen Initiativen und anderer Beiträge zu sorgen, die aus den fleißigen wie auf ihre Profilierung bedachten Arbeitseinheiten der Fraktion normalerweise über einen geregelten „Dienstweg“ an die Führung gelangen. Diejenigen, deren Aktivitäten denen anderer oder den Anliegen der Mehrheit der Fraktion bzw. des Bundeskabinetts widersprechen und sich nicht in ein angestrebtes Gesamtbild fügen, müssten diskret-gesichtswahrend ersucht werden, ihre Vorstellungen früh genug zurückzuziehen, um offenen Dissens zu vermeiden. In diesem Sinn erweist es sich auch als vorteilhaft, wenn die entsprechenden Informationen oder Warnzeichen eine Fraktionsführung früher erreichen als die Medien.

Ähnlich wie innerhalb einer Regierung oder zwischen Regierung und Opposition kann eine Arbeitsteilung nicht funktionieren, nach der die einen für die guten Taten und Ausgaben, die anderen für die Einschnitte zuständig sind. Ein „Klassiker“ sind die Haushaltsdebatten, wo es vermieden werden sollte, dass jede Arbeitsgruppe z.B. einer Oppositionsfraktion – deren Forderungen kosten ja vermeintlich nichts – ihren Wunschzettel einer begeisterten Öffentlichkeit oder Fachklientel präsentiert. Die Haushaltspolitiker aus dem gleichen Lager,

die verzweifelt versuchen, den Finanzminister endlich öffentlichkeitswirksam zum Sparen zu bringen, laufen dann Gefahr, von diesem mit Hilfe des teuren „Gesamtwunschzettels“ der Opposition vorgeführt zu werden.

Die Gesamtrichtung muss stimmen, aber zumindest bei der Opposition nicht jedes Detail stimmig sein: Ihre Aufgabe ist es nicht, buchhalterische Tätigkeiten für den Finanzminister zu erledigen oder bis zur letzten Ausführungsbestimmung selbst formulierte Gesetzesanträge zu erarbeiten. Es ist ja wahr, dass nicht eine Opposition gewählt, sondern eine Regierung abgewählt wird. Somit ist es auch oft vergebliche Mühe, wenn in den Gremiensitzungen einer Oppositionsfraktion Fachspezialisten mit großer Verve über unterschiedliche Ansichten zur dritten Stelle hinter dem Komma diskutieren. Eine derartige gouvernementale Attitüde ist vor allem in Wahlperioden nach einem Machtverlust zu beobachten, im Fall der CDU/CSU-Bundestagsfraktion z.B. zwischen 1969 und 1972 sowie zwischen 1998 und 2002. Sobald dann insbesondere ehemalige Regierungsmitglieder, die im Kopf nurmehr schwer den Schalter auf „Opposition“ umstellen konnten, durch junge Abgeordnete ersetzt werden, steigt die Angriffslust und nehmen die Liebe zum Detail, die Neigung zur Rücksichtnahme auf Apparate wie deren bekannte Sachzwänge und die eingebaute Zurückhaltung wegen möglicher eigener Versäumnisse in der Regierung ab.

Offenheit für Information gewährleisten und Kommunikationshoheit herstellen

Zentrale operative Aufgaben von Fraktionsspitzen ranken sich natürlich um die Begriffe Information und Kommunikation. Im Fall ersterer gilt es nicht nur, die heutzutage unvermeidliche Informationsflut zu kanalisieren, was in der Regel eine strenge Selektion und Reduktion von Redundanz wie Komplexität bedeutet. Wichtig ist vor allem, informelle Informationskanäle offen zu halten. Die in der Fraktion zusammenarbeitenden Abgeordneten müssen ihre politische Führung nicht nur erreichen können, sondern dürfen auch eine faire Berücksichtigung und bezüglich all ihrer Initiativen, Eingaben und Anliegen rasche Reaktionen erwarten. Daneben muss bei aller Terminhetze Gelegenheit bleiben für weiterführende Warnungen und hinterfragende Kritik. Das klingt banal, ist es aber nicht: Eine der größten Gefahren für Spitzenpolitiker und eines der deutlichsten Merkmale von „Machtssystemen“ jenseits ihres Zenits ist das Fehlen offen-kritischer Beratung, oft ausgetauscht gegen ein eher ergebnis-beflissenes und tendenziell abschottendes Umfeld. Fraktionsspitzen laufen zwar anders als Bundeskanzler oder Minister durch die Zwänge des Ablaufs von Sitzungswochen, die ständigen Begegnungen in den Gremien und im Plenum wenig Gefahr, eine Bunkermentalität zu entwickeln oder autistische Züge erkennen zu

lassen. Gleichwohl sind auch sie nicht vor den üblichen Gefahren der Hoffahrt und der Versuchung der Vermeidung kognitiver Dissonanz, sprich, der Ausblendung unangenehmer Tatsachen, gefeit: Wer etwas von ihnen will, sagt, was vermeintlich „ankommt“ – bezüglich der eigenen wie anderer Personen. Derart interessengeleitete Zustimmung sollte sich nicht zur Wahrnehmung allgemeiner Gefolgschaft oder verzerrter Einschätzungen verdichten können.

Weniger Sorgen bedarf es um die „Bodenhaftung“ von bei allem Termindruck auch in ihren Wahlkreisen engagierten und von den Fraktionskollegen ständig auf den Meinungsstand „draußen“ hingewiesenen Mitgliedern einer Fraktionsspitze – insbesondere, wenn es um die beiden großen Fraktionen mit ihren vielen direkt gewählten Abgeordneten geht. Das Wissen um deren aktuelle Erfahrungen in den Wahlkreisen ist ein schwer trügliches Stimmungsbarometer. So entsteht, ganz anders als es die Stammtischparole von den „abgehobenen Politikern“ vermuten ließe, ein sehr treffendes Bild wenn nicht der Bevölkerung insgesamt, dann zumindest der Bedürfnisse und Empfindungen der eigenen Anhängerschaft.

Auch im Herbst 2000 war z.B. in der Unionsfraktion die Rückkopplung mit den Wahlkreisabgeordneten ein zuverlässiger Indikator politischer Unterstützung. In der großes Aufsehen erregenden, von Friedrich Merz angestoßenen Debatte über die „freiheitliche deutsche Leitkultur“ stand die CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit nur zwei Ausnahmen hinter ihrem Vorsitzenden – weil die Abgeordneten zuvor zwei Nichtsitzungswochen in ihren Wahlkreisen verbracht und genau gespürt hatten, wie sehr mit diesem Thema bei vielen Menschen ein Nerv getroffen und Zustimmung ausgelöst worden war. Und dies ungeachtet eines orkanartigen Gegenwinds aus der politisch korrekten Medienlandschaft, die ihrerseits von einer Bundesregierung befeuert wurde, die, Sebnitz lässt grüßen, die Gelegenheit nutzen wollte, sich des politischen Gegners durch „Extremisierung“ zu entledigen. Das Beispiel macht nicht nur die gelegentlich krasse Diskrepanz zwischen veröffentlichter und öffentlicher Meinung, sondern genauso die oft größere Bürgernähe der Abgeordneten als der vermeintlich dem Volk „aufs Maul schauenden“ Medien deutlich.

Übrigens war, als sich die Medien auf den im Rahmen einer Pressekonferenz zur Frage der Zuwanderung anscheinend beiläufig geäußerten Begriff stürzten, dieser schon wochenlang in der Öffentlichkeit. Der damalige Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hatte ihn mehrfach und ohne großes Aufheben bei öffentlichen Veranstaltungen getestet – ohne eine einzige negative Reaktion und mit dem Ergebnis des Verständnisses, wenn nicht der Zustimmung selbst bei aus dem Ausland stammenden oder ausländischen Mitbürgern.

Derartige Rückkopplungen fließen in politisches Handeln wie in verbale Äußerungen beileibe nicht nur nach öffentlichen Auftritten ein. Innerhalb einer Sitzungswoche und unter dem Zwang zur Kompromissfindung und Koordination verschiedener Ansichten und Interessen ist vielmehr eine ganze „Palette der Responsivität“ zu beobachten. Der einführende Vortrag des Fraktionsvorsitzenden zur aktuellen politischen Lage im Geschäftsführenden Fraktionsvorstand am Montagnachmittag hört sich schon in der darauffolgenden Sitzung des Fraktionsvorstandes anders an und hat noch weniger Ähnlichkeit mit dem bei der Fraktionssitzung am Dienstagnachmittag. Dies hängt nicht nur mit abnehmender Vertraulichkeit und steigender Erklärungs- oder Vermittlungsbedürftigkeit von Beschlüssen oder Sachlagen zusammen, es ist auch eine Folge der Diskussionen im wichtigsten Führungszirkel und anschließend im erweiterten Fraktionsvorstand: Kritische Anmerkungen und Anregungen der Führung erreichen den Vorsitzenden hier institutionalisiert – wenn nicht schon vorher informell -, ebenso das Feedback aus den Sitzungen der Landesgruppen am Montagabend und der Arbeitsgruppen am Dienstagmorgen. Spätestens dann, wenn sich am Dienstagmittag die Arbeitsgruppenvorsitzenden mit dem Fraktionsvorsitzenden, seinen Stellvertretern und den Parlamentarischen Geschäftsführern treffen, sollte zum einen bezüglich des weiteren Ablaufs der Sitzungswoche, ihrer zentralen Botschaften und fraktionsinternen Beschlüsse ein einheitlicher Wille hergestellt und bezüglich der Befindlichkeiten in der Fraktion wie der Stimmung in den Wahlkreisen ein Höchstmaß an Kenntnis vorhanden sein – ein bedeutsames operatives Anliegen und notwendige Grundlage eines möglichst informativen, erläuternden, zusammenführenden, werbenden, mobilisierenden und am besten noch mitreißenden Vortrages des Vorsitzenden vor der Fraktion.

Damit ist auch der Übergang von der eingehenden Information zur Kommunikation nach innen oder außen markiert. Schnelligkeit ist Trumpf im politischen Alltag. Wer als erster reagiert, „läuft“ in den Medien mit seiner Definition von Begriffen und Sachverhalten. Also besser heute eine gute als morgen eine sehr gute Lösung, Idee oder Formulierung. So geht es neben der Diskussion und Beschlussfassung in den Sachfragen und der direkten Kommunikation von Ergebnissen durch die Fraktionsführung auch darum, die Mehrheit der jeweils fachlich nicht spezialisierten Kollegen mit prägnanten Beispielen und Darstellungen der Inhalte für die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner in den Wahlkreisen oder andernorts zu wappnen und alle mit treffenden Informationen über diesen politischen Gegner zu versorgen. Vor allem anderen müssen dabei „Sprachregelungen“ an die Abgeordneten und in die Wahlkreise kommuniziert werden. Nicht um Parlamentariern vorzuschreiben, wie sie etwas zu sagen haben, sondern um die mediale Durchschlagskraft zu erhöhen: Begriffe

wie 2002 auf Regierungsseite der „deutsche Weg“ bezüglich der Ablehnung eines Irak-Krieges oder auf Oppositionsseite die „rote Laterne“ bezüglich der Wirtschaftsentwicklung im EU-Vergleich konnten nur erfolgreich in das öffentliche Bewusstsein gelangen, weil sie prägnant und nachvollziehbar waren und, wie es im Jargon heißt, „penetriert“, d.h., wieder und wieder und von allen in gleicher Weise verwendet wurden. Erst lange, nachdem die Politiker einen Begriff schon nicht mehr hören können, sickert er langsam in eine breitere Öffentlichkeit.

Zur Herausforderung gewinnender Kommunikation gehört daneben die Fehler- bzw. Problemprävention. Antizipation ex negativo erfordert, in unlogischen Kategorien vorzudenken, sozusagen wie ein falsch gepolter Schachcomputer vorzugehen: Welchem meist mehr oder weniger unverfänglichen Sachverhalt könnte ein um jeden Preis an Schlagzeilen interessierter Journalist einen entsprechenden „Dreh geben“? Welche rein zeitlich bedingte Terminabsage oder welche Nichtteilnahme an einer Sitzung kann als Politikum gedeutet werden? Welchen Satz könnte ein politischer Gegner aus dem Zusammenhang reißen und gegen seinen Autor richten? Welcher inhaltliche Beschluß oder taktische Winkelzug ist im Zeitalter der 10-Sekunden-Botschaft „nicht kommunizierbar“ und bietet womöglich noch „Verhetzungspotential“? Beispiel für beides sind immer wieder angedachte Kürzungen in sozialen Sicherungssystemen zur langfristigen Sicherung eben dieser Systeme – der erste Aspekt löst stets konkrete Angstreflexe aus, der zweite ist nicht greif- und damit schwer vermittelbar.

Nicht nur aus diesem Grund kann intelligente politische Führung durchaus in der Vermeidung oder zumindest Hinauszögerung jeder Schriftlichkeit bestehen. Interne Diskussionspapiere pflegen nämlich schnell „Füße“ zu bekommen und in die Presse zu diffundieren. Dies wiederum vermag für ein öffentliches Echo zu sorgen, das die weitere Diskussion in Form ihrer Unterbindung antizipiert, worin im Regelfall genau das Interesse der „undichten Stelle“ liegt. Deshalb können selbst Führungsgremien zuweilen nur in quasi überfallartigem Vorgehen auf neue Wege geführt werden, weil dann niemandem Gelegenheit bleibt zu dem in der deutschen Veto-Gesellschaft meist noch von verständigem Wohlwollen begleiteten Aufbau von Verteidigungsstellungen gegen Veränderungen jeder Art.

Besonders relevant ist Antizipation in den stets besonderes mediales Interesse erheischenden Personalfragen. Um jedoch zu erahnen, dass sogar ein routinemäßiges, lange vereinbartes 15minütiges Kaffeetrinken zweier Spitzenpolitiker am Rande einer Konferenz zum „Geheimtreff“ gegen einen dritten Spitzenpolitiker umgedichtet und zur Schlagzeile gemacht werden kann, muss man wahrlich schon viel guten Glauben verloren

haben. Aber auch dieses Wissen gehört zum Informationsmanagement: Manche Journalisten machen eben gar zu gern selbst Politik – zum Zweck der eigenen Profilierung geht da bei den gutwilligen „Spürnasen“ gelegentlich die Phantasie durch und zündeln die Böswilligen oder Zyniker bewusst, um bezüglich erfundener Sachverhalte echte Reaktionen zu provozieren, die aus nicht existenten Problemen dann schwere Krisen entstehen lassen und die Zeitungsspalten auf Tage füllen.

Dieses Beispiel wie ein nicht unbeträchtlicher Teil der geschilderten Rahmenbedingungen politischer Führung einer Bundestagsfraktion vermittelt ein Stück weit den gleichen Eindruck wie die Lektüre eines Gesundheitsratgebers: Angesichts all der potentiellen Störungen und Schwierigkeiten, die da beschrieben werden, fragt sich der deprimierte Leser schnell, wie ein menschlicher Organismus überhaupt „einwandfrei“ funktionieren kann. Und doch scheint das Wunder oft der Regelfall zu sein. Fraktionsführungen im Deutschen Bundestag dürften demnach tendenziell bei der Umsetzung zumindest der nach innen gerichteten operativen Ziele keine allzu schlechte Arbeit leisten und ein hohes Maß an Professionalität an den Tag legen. Wo dies nicht der Fall ist, vermag es der mehr oder weniger interessierte Bürger dann ja in den Zeitungen nachzulesen ...

¹ vgl. zu diesem Thema einen ausführlicheren Beitrag des Verfassers: „Politische Führung in einer großen Bundestagsfraktion“, in: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (Hg.): Wie entscheiden Kanzler oder Minister? Das Informationsmanagement des politischen Spitzenpersonals, Wiesbaden 2003

² Korte, Karl-Rudolf am 19. Januar 2002: www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2002_01_korte.htm

³ Schüttemeyer, Suzanne: Fraktionen und ihre Parteien in der Bundesrepublik Deutschland: Veränderte Beziehungen im Zeichen professioneller Politik, in: Helms, Ludger (Hg.): Parteien und Fraktionen – ein internationaler Vergleich, Opladen 1999. Daneben von der gleichen Autorin das Standardwerk „Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen“, Opladen 1998

⁴ Schwarzmeier, Manfred: Informale Verhaltensregeln und Handlungsnormen im Deutschen Bundestag, in: Oberreuter, Heinrich/Kranenpohl, Uwe/Sebaldt, Martin (Hg.): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarisforschung, Wiesbaden 2001

⁵ vgl. als umfassendere Darstellung: Eilfort, Michael: „Politische Opposition in den Vereinigten Staaten und in Deutschland“, in: Popp, Susanne/Hauler, Anton (Hg.): ?

⁶ siehe Stuttgarter Zeitung vom 2. Februar 2002, S. 31

⁷ Der damalige Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Rudolf Seiters, in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung am 17. Januar 1989