

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

# KRAFTZENTRUM UND ORDNUNGS- FAKTOR

Funktion, Aufbau und Arbeitsweise  
von Parlamentsfraktionen am Beispiel  
des Deutschen Bundestages

**Michael Schäfer**  
Februar 2020



Damit parlamentarische Demokratie gelingen kann, müssen Fraktionen eine starke Stellung in parlamentarischen Systemen einnehmen. Ohne Fraktionen bleiben Parlamente eine ziellose Ansammlung meinungsstarker Individualisten, die nicht in der Lage sind, politische Lösungen zu produzieren.



Fraktionen geben dem parlamentarischen Geschehen Struktur, fungieren als Mittler und Schnittpunkt unterschiedlichster gesellschaftlicher Interessen und organisieren die parlamentarische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung.



Dieser Text analysiert praxisnah die ordnende Kraft von Fraktionen am Beispiel des Deutschen Bundestags und gibt Hinweise darauf, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Fraktionen die ihnen zukommende Schlüsselrolle möglichst effizient wahrnehmen können.



# Inhalt

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>EINLEITUNG</b>  | <b>2</b>  |
| <b>2</b> | <b>FRAKTIONEN IN DER PARLAMENTARISCHEN PRAXIS – RECHTE, AUFGABEN, FUNKTIONEN</b>           | <b>4</b>  |
|          | 2.1 Wahlrecht und Fraktionsbildung .....   | 4         |
|          | 2.2 Rechtlicher Status von Fraktionen .....  | 4         |
|          | 2.3 Fraktionen als Schnittpunkt und Mittler politischer Interessen.....                    | 5         |
|          | 2.4 Das Verhältnis von Parteien und Fraktionen –<br>Programmarbeit und Gesetzesarbeit..... | 5         |
|          | 2.5 Finanzielle Ausstattung von Fraktionen.....  | 6         |
| <b>3</b> | <b>BINNENSTRUKTUR EINER FRAKTION:<br/>ORGANISATION, VERFAHRENSWEISEN, STRUKTUR</b>         | <b>8</b>  |
|          | 3.1 Organisatorischer Aufbau .....   | 8         |
|          | 3.2 Rechte und Pflichten der Fraktionsmitglieder .....                                     | 9         |
|          | 3.3 Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung .....                            | 10        |
| <b>4</b> | <b>INTERFRAKTIONELLE ZUSAMMENARBEIT<br/>UND KOORDINATION</b>                               | <b>12</b> |
|          | 4.1 Zusammenarbeit zwischen Regierungsfaktionen .....                                      | 12        |
|          | 4.2 Zusammenarbeit zwischen Oppositionsfaktionen.....                                      | 12        |
|          | 4.3 Kooperation Zwischen Regierungs- und Oppositionsfaktionen .....                        | 13        |
| <b>5</b> | <b>ZUSAMMENFASSUNG UND<br/>HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</b>                                       | <b>15</b> |

## 1

# EINLEITUNG

Parlamente dienen in der öffentlichen Wahrnehmung vor allem und zunächst als Schauplatz für politischen Streit. Sie bieten eine Bühne für den Wettbewerb um die besten Argumente und die überzeugendsten Ideen und Konzepte. Im Mittelpunkt parlamentarischer Debatten steht der einzelne Abgeordnete. Sein Rednertalent und seine rhetorischen Fertigkeiten entscheiden über die Qualität, die Dramaturgie und die Wirkung der parlamentarischen Auseinandersetzung. Als Sternstunden des Parlamentarismus bezeichnet man zumeist Debatten, die geprägt sind durch besonders glänzende Reden und denkwürdige Auftritte, die im Gedächtnis bleiben und manchmal sogar Geschichte machen.

Parlamente sind aber nicht nur – und auch nicht in erster Linie – eine Bühne. Sie sind zugleich Gesetzeswerkstatt und Kontrollinstanz. Gesetzgebung sowie parlamentarische Begleitung und Überwachung des Regierungshandelns sind die wichtigsten Aufgaben, die den Parlamenten im demokratischen Staat zukommen. Um beides möglichst zielgenau und effektiv leisten zu können, ist ein hoher organisatorischer Aufwand vonnöten. Beide Aufgaben erfordern ein systematisches und strukturiertes Vorgehen, ausgeklügelte Verfahren und Prozesse. Gute Gesetzgebung zielt auf nachhaltige Problemlösung. Sie muss darauf gerichtet sein, unterschiedliche Interessen auszugleichen und miteinander in Einklang zu bringen. Expert\_innen müssen einbezogen, Betroffene müssen gehört werden. Und es muss hinreichend Raum und Zeit für Kritik und Einwendungen geben. Eine effektive Kontrolle der Regierung kann nur stattfinden, wenn Oppositionsrechte im Detail geregelt und verbindliche Verfahrensvereinbarungen getroffen wurden.

All dies im freien Spiel von Dutzenden oder Hunderten von individuell agierenden Abgeordneten zu vereinbaren und zu klären, wäre aussichtslos. An dieser Stelle kommen auf ganz praktische Weise die Parlamentsfraktionen ins Spiel. Ihnen kommt bei der inneren Organisation des parlamentarischen Alltags eine eminent wichtige Rolle zu. Sie tragen wesentlich dazu bei, dem Parlamentsgeschehen Struktur zu geben, indem sie aus der Ansammlung einer mehr oder minder großen Zahl meinungsstarker Individualist\_innen eine überschaubare Zahl von politischen Gruppierungen bilden. Innerhalb dieser Gruppen finden inhaltliche Vorverständigungen statt, die den politischen Kontroversen Kontur geben und das politische Meinungsspektrum für Außenstehende überschaubar machen. Im Idealfall sind diese

Gruppen in der Lage, untereinander zu Verständigungen über die konkrete Gestaltung parlamentarischer Abläufe zu kommen, die den oben genannten Anforderungen an gute Gesetzgebung gerecht werden.

Welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Fraktionen die ihnen zukommenden Aufgaben im parlamentarischen Geschehen erfüllen können, dafür will der vorliegende Text Anhaltspunkte geben.

Wenn im Folgenden die Rolle und Funktionen von Fraktionen im parlamentarischen Geschehen betrachtet und analysiert werden, dann geschieht dies ganz überwiegend am Beispiel des Deutschen Bundestages. Die Interparlamentarische Union, die weltweite Vereinigung der nationalen Parlamente, verzeichnet heute 179 Mitglieder. Ebenso viele nationale Parlamente stünden als Orientierungspunkt und Vergleichsmaßstab zur Verfügung. Ohne jedes einzelne dieser Parlamente zu kennen, kann man mit Gewissheit sagen: Keines wird dem anderen exakt gleichen. Die Art und Weise, wie Gesellschaften ihre Parlamente und wie Parlamente selbst ihre Arbeit organisieren, ist abhängig von vielen unterschiedlichen Faktoren – vom politischen System, den historischen Wurzeln, der Bevölkerungsstruktur, der politischen Geografie und vielem mehr. Es gibt keine allgemein gültige Blaupause für gelingenden Parlamentarismus, aber es gibt Erfolgsfaktoren, die helfen, parlamentarische Arbeit zielführend und effektiv zu gestalten, um der Verantwortung gegenüber den Bürger\_innen gerecht zu werden, die berechnete Forderungen und Erwartungen an die von ihnen gewählten Mitglieder des Parlaments haben. Diesen Faktoren soll hier nachgegangen werden.

Was für Parlamente im Allgemeinen gilt, gilt im Übrigen natürlich auch für Parlamentsfraktionen: Wie sie sich selbst organisieren, wie sie im Detail ihre Aufgaben wahrnehmen und sich ins parlamentarische Geschehen einfügen, variiert von Land zu Land zum Teil erheblich. Auch für Fraktionen existiert kein verbindlicher Bauplan, der sich für jedes politische System gleichermaßen eignet.

Ziel der vorliegenden Analyse ist deshalb nicht, verbindliche Standards und Handlungsanleitungen zu entwickeln. Was man aber von der Analyse der Rolle, der Funktionen und des inneren Aufbaus von Fraktionen am Beispiel des Deut-

schen Bundestages erwarten darf, sind einige Leitlinien und Empfehlungen, die insbesondere auch jüngeren, im Aufbau befindlichen Parlamenten und Fraktionen auf ihrem Weg zu einem gefestigten demokratischen Parlamentarismus einige Anregungen und Orientierungen für die eigene Arbeit geben können. Diese Publikation richtet sich daher zuvorderst an eine internationale Leserschaft.

## 2

## FRAKTIONEN IN DER PARLAMENTARISCHEN PRAXIS – RECHTE, AUFGABEN, FUNKTIONEN

### 2.1 WAHLRECHT UND FRAKTIONSBIldUNG

Die Regelgröße des Deutschen Bundestages liegt bei 598 Abgeordneten. Die Hälfte dieser Mandate wird bei den alle vier Jahre anstehenden Wahlen an Kandidat\_innen vergeben, die sich in einem der insgesamt 299 regionalen Wahlkreise gegen die anderen Mitbewerber\_innen durchgesetzt haben. Neben diesen 299 sogenannten Direktkandidat\_innen ziehen weitere 299 Abgeordnete über Wahllisten in den Bundestag ein. Diese Sitze werden entsprechend den jeweiligen Stimmanteilen unter den Parteien aufgeteilt, die mehr als fünf Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnten.

Sowohl bei der Aufstellung der Direktkandidat\_innen in den Wahlkreisen als auch bei der Aufstellung der Wahllisten spielen die politischen Parteien eine herausgehobene Rolle. Dies ist explizit so gewollt. Parteien haben im deutschen Staatsaufbau Verfassungsrang. Artikel 21 der deutschen Verfassung, des Grundgesetzes (GG), weist ihnen die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, und verpflichtet sie auf eine innere Ordnung, die demokratischen Grundsätzen entsprechen muss, um als Partei mit allen damit verbundenen Rechten anerkannt zu werden. Nach welchen Regeln Parteien ihre Aufgaben zu erfüllen haben, wie sie im Innern organisiert sein müssen und wie genau der Prozess der Kandidatenaufstellung vonstattengeht, ist in allen Details in einem eigenen Parteiengesetz und im Wahlgesetz festgelegt.

Einzelbewerber\_innen sind zu Wahlen zwar grundsätzlich zugelassen, wenn sie eine ausreichende Zahl von Unterstützer\_innen vorweisen können. In der 70-jährigen Geschichte des Bundestages haben es aber nur einige ganz wenige Kandidat\_innen geschafft, ohne Unterstützung einer Partei Mitglied des Bundestages zu werden.

### 2.2 RECHTLICHER STATUS VON FRAKTIONEN

Die Abgeordneten des Bundestages sind also üblicherweise einer bestimmten Partei zuzuordnen, wenn sie den Bundestag erreichen. Die Bildung von Fraktionen erfolgt insofern mit

einem gewissen Automatismus: Eine Fraktion ist zunächst nicht mehr und nicht weniger als der Zusammenschluss der Abgeordneten einer im Bundestag vertretenen Partei.

Es gibt allerdings keinen rechtlichen Zwang zur Mitgliedschaft in einer Fraktion. Ob die frei gewählten Abgeordneten sich zu einer Fraktion zusammenfinden, ist grundsätzlich ihre eigene Entscheidung. Fraktionen sind nicht Teil der öffentlichen (Parlaments-)Verwaltung. Und sie haben – anders als Parteien und anders als die einzelnen Abgeordneten, die in der deutschen Verfassung (Artikel 38 GG) als »Vertreter des ganzen Volkes« Erwähnung finden – auch keine verfassungsrechtliche Verankerung im Grundgesetz. Fraktionen haben im verfassungsmäßigen Staatsaufbau keinen festen Ort. Sie sind freie Zusammenschlüsse unabhängiger Mitglieder des Bundestages. Dennoch sind sie zugleich auch mehr als eine rein private und informelle Gruppierung. Ihre herausgehobene Stellung ergibt sich aus den Rechten und Pflichten, die ihnen das Abgeordnetengesetz, das in erster Linie die Rechtsstellung der einzelnen Abgeordneten regelt, und die Geschäftsordnung des Bundestages zuweist.

Das Abgeordnetengesetz regelt in wenigen kurzen Paragraphen einige Grundsätze und Leitplanken für die Arbeit der Fraktionen. Das Gesetz bestimmt zunächst, dass Fraktionen Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages sind. Die Größe entspricht der Sperrklausel für die Bundestagswahlen: Mindestens fünf Prozent der Mitglieder sind erforderlich, um eine Fraktion zu bilden.

Die Fünf-Prozent-Hürde bei bundesweiten Wahlen wie auch die gesetzliche Mindestgröße für Fraktionen sorgen für übersichtliche und handhabbare Strukturen, die Voraussetzung für Effizienz und Arbeitsfähigkeit des Bundestages sind. Einer Zersplitterung des Parlaments in viele Kleinstgruppierungen wird so mit Erfolg entgegengewirkt. Zugleich ist die Hürde so gewählt, dass eine angemessene Repräsentanz der vorhandenen gesellschaftlich relevanten politischen Kräfte gewährleistet ist und auch neue politische Bewegungen eine aussichtsreiche Chance haben, in den Bundestag einzuziehen, wenn sie einen nennenswerten Grad an Unterstützung und Resonanz in der Bevölkerung erhalten.

Das Abgeordnetengesetz formuliert auch den Kernauftrag der Fraktionen: Sie »wirken an der Erfüllung der Aufgaben

des Bundestages mit«. Hieraus leitet sich der ebenfalls im Abgeordnetengesetz verankerte Anspruch auf finanzielle Leistungen aus dem Bundeshaushalt zur Erfüllung dieser Aufgaben ab. Damit korrespondiert auch eine an gleicher Stelle geregelte strenge Rechenschaftspflicht der Fraktionen.

Hierin erschöpfen sich bereits im Wesentlichen die allgemeinen gesetzlichen Leitlinien des Abgeordnetengesetzes. Die Geschäftsordnung des Bundestages enthält demgegenüber zahlreiche Detailregelungen, die von hoher Bedeutung für die Fraktionen sind. Sie gibt den Fraktionen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Instrumente an die Hand. Mit dem Fraktionsstatus ist eine Fülle von elementar wichtigen parlamentarischen Rechten verbunden. So sind nur Fraktionen (bzw. fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages) berechtigt, Initiativen, also eigene Gesetzesentwürfe und Anträge, in den Bundestag einzubringen. Einzelne Abgeordnete, die ein konkretes Anliegen verfolgen, werden damit auf ihre Fraktionen verwiesen. Ohne deren Unterstützung werden sie eine parlamentarische Behandlung ihrer Angelegenheit nicht erreichen. Diese Regelung schränkt zwar die Möglichkeiten des einzelnen Abgeordneten empfindlich ein, sie sorgt aber auch dafür, dass das Parlament nicht mit individuellen, unabgestimmten und unausgereiften Einzelinitiativen überflutet wird, sondern nur solche Initiativen im Parlament behandelt werden, die bereits einen Vorklärungsprozess innerhalb einer Fraktion durchlaufen und eine bestimmte Zahl an Unterstützer\_innen haben.

Fraktionen verfügen ferner über wichtige Rechte zur parlamentarischen Kontrolle der Exekutive: Sie können formelle Anfragen an die Regierung stellen; sie haben die Möglichkeit, kurzfristig Themen von besonderer aktueller Relevanz auf die Tagesordnung des Plenums zu setzen (»Aktuelle Stunde«); sie können namentliche Abstimmungen über einzelne Beratungsgegenstände fordern sowie die Feststellung der Beschlussfähigkeit des Parlaments beantragen. Und sie können – von besonderer Bedeutung für die Opposition – nach Ablauf bestimmter Fristen eine Debatte im Plenum zu Gesetzesentwürfen und anderen Initiativen verlangen, die eine Alternative zur geltenden Regierungspolitik darstellen.

In diesen formell verbrieften Rechten erschöpft sich die Aufgabe der Fraktionen aber noch nicht. Der Bundestag verfügt zwar über eine sehr umfangreiche Geschäftsordnung mit 128 Paragraphen und mehreren Anlagen, die viele Fragen bis in Detail regelt, aber wesentliche Angelegenheiten des parlamentarischen Alltags werden im Bundestag außerhalb der Geschäftsordnung im Wege interfraktioneller Verabredungen getroffen. Diese reichen zum Beispiel von der Zahl und Größe der zu bildenden Fachausschüsse, über die Dauer und die Verteilung von Redezeiten bei Plenardebatten bis hin zur Vereinbarung der wöchentlichen Tagesordnung. Diese interfraktionelle Kooperation, von der später noch im Detail die Rede sein wird, bildet ein Herzstück der Arbeitsweise des Bundestages und begründet die besondere Stellung der Fraktionen als Kraftzentren und Schaltstellen im parlamentarischen Räderwerk.

## 2.3 FRAKTIONEN ALS SCHNITTPUNKT UND MITTLER POLITISCHER INTERESSEN

Dass Fraktionen strukturbildend wirken, Zersplitterung entgegenwirken und Interessen bündeln, gilt in mehr als einer Hinsicht: Fraktionen sind im Prozess der Meinungsbildung und parlamentarischen Entscheidungsfindung in einer Mittlerfunktion, die nur sie allein erfüllen können. In ihnen fließen Einflüsse aus sehr vielen unterschiedlichen Quellen zusammen. Als Vertreter\_innen ihrer Wahlkreise sind Abgeordnete Sprachrohr für vielfältige regionale Interessen. Die Bürger\_innen in den Wahlkreisen haben über ihre örtlichen Abgeordneten die Möglichkeit, sich zu politischen Themen zu äußern, die sie persönlich in besonderer Weise betreffen. Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft finden in Abgeordneten, die Expert\_innen in bestimmten Fachgebieten sind – von der Gesundheitsversorgung über die Verkehrsinfrastruktur bis hin zu Menschenrechtsfragen –, ihre Ansprechpartner\_innen. Interessenverbände – vom Bauernverband bis zur Hochschulvereinigung – suchen den Kontakt zu den Mitgliedern des jeweils zuständigen Bundestagsausschusses. Und Wirtschaft und Gewerkschaften stehen nicht nur in ständigem Austausch mit den Fraktionen, sondern sind zum Teil mit eigenen Funktionär\_innen im Bundestag vertreten, die ihre berufliche Tätigkeit als Verbandsvertreter\_innen für die Dauer der Mitgliedschaft im Bundestag reduzieren beziehungsweise ruhen lassen.

Alle diese Einflüsse gilt es, im Prozess der Meinungsbildung innerhalb einer Fraktion zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen. Sie finden Niederschlag in der Beratung von Gesetzesentwürfen, die im parlamentarischen Verfahren sehr häufig umfangreichen Änderungen unterliegen. Oder sie münden in Beschlüsse und Anträge der Fraktion, in denen die Bundesregierung zu konkretem Handeln in unterschiedlichsten Angelegenheiten aufgefordert wird. Fraktionen und ihre Abgeordneten fungieren aber nicht nur als Mittler, indem sie ihnen angetragene Interessen und Bedarfe in die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung einspeisen. Umgekehrt haben sie auch eine zentrale Rolle bei der Erklärung und Vermittlung politischer Entscheidungen gegenüber den Vertreter\_innen von Verbandsinteressen, der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt den Wähler\_innen in den Wahlkreisen. Die Information der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit gehört zu den Kernaufgaben der Fraktionen.

## 2.4 DAS VERHÄLTNISS VON PARTEIEN UND FRAKTIONEN – PROGRAMMARBEIT UND GESETZESARBEIT

Die Fraktionen sind Schnittpunkt und Mittler unterschiedlichster gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, sozialer und vielfältiger anderer Interessen. Die verschiedenen politischen Handlungsebenen von der Kommune bis zur Europäischen Union finden in ihnen Raum, sich zu artikulieren. Es läge nahe, dieses breite Spektrum zu nutzen, um neben der praktischen parlamentarischen Arbeit auch programmatische Grundsatzarbeit zu leisten. Dies ist allerdings erklärterma-

Ben keine Aufgabe der Fraktionen im Bundestag, sondern obliegt den politischen Parteien. Die Fraktionen bleiben in ihrer Funktion beschränkt auf die Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages. Es ist gesetzlich sogar explizit untersagt, die den Fraktionen zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen für Parteizwecke einzusetzen. Dies ist zum einen eine Frage der Chancengleichheit gegenüber Parteien, die nicht im Bundestag vertreten sind und deshalb auf die entsprechenden Ressourcen keinen Zugang haben, zum anderen aber auch eine Frage effizienter Arbeitsteilung. Der Bundestag ist in erster Linie Gesetzgebungsfabrik. Gute Gesetzgebung braucht Zeit und Konzentration. Ziel der Fraktionen ist es, politische Grundsatzprogrammatik in konkrete Regeln und allgemein geltendes Recht umzusetzen. Diese konkrete Gesetzesarbeit mit der Entwicklung politischer Grundsatzprogrammatik zu verschränken, würde unweigerlich dazu führen, dass Gesetzgebung sich in Grundsatzdebatten verlieren und erheblich an Effizienz verlieren würde. Die Trennung beider Sphären ist ein wichtiger Beitrag zur Funktionsfähigkeit des politischen Systems in Deutschland.

## 2.5 FINANZIELLE AUSSTATTUNG VON FRAKTIONEN

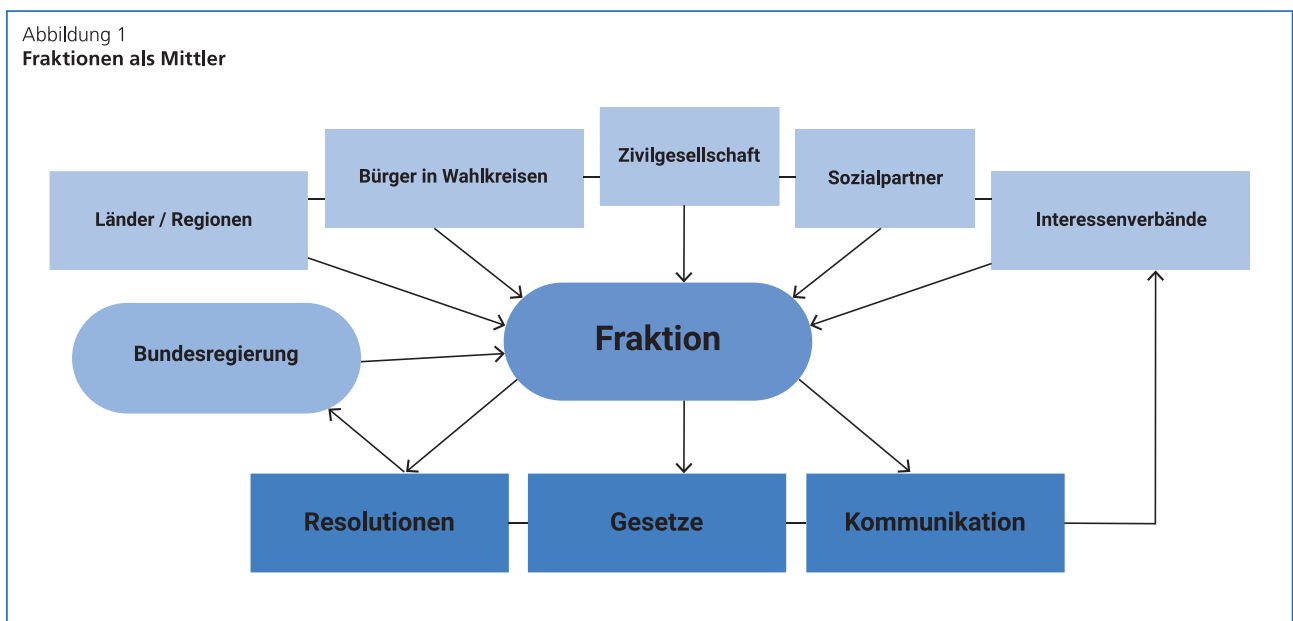
Wie bereits erwähnt, erhalten die Fraktionen im Deutschen Bundestag zur Erfüllung ihrer Aufgaben Mittel aus dem Bundeshaushalt. Der Zuschuss für die Fraktionen setzt sich aus drei Bausteinen zusammen: Jede Fraktion erhält monatlich einen einheitlichen Sockelbetrag, unabhängig von ihrer Größe. Für jeden Abgeordneten erhalten die Fraktionen darüber hinaus einen Pro-Kopf-Betrag. Diejenigen Fraktionen, die nicht einer Regierungskoalition angehören, erhalten einen weiteren Zuschuss in Höhe von fünfzehn Prozent des Sockelbetrages und zehn Prozent des Pro-Kopf-Betrages. Dieser sogenannte Oppositionszuschlag dient dazu, diejenigen Fraktionen zu stärken, denen es hauptsächlich obliegt,

die parlamentarische Kernaufgabe der Kontrolle der Regierung wahrzunehmen. Die Regierungsfaktionen können im Gesetzgebungsprozess vielfach auf die Fachexpertise der Ministerien zurückgreifen. Dieser Weg ist der Opposition in der Regel verschlossen. Um Augenhöhe zu wahren und Chancengleichheit zu gewährleisten, wird der strukturelle Nachteil der Oppositionsfaktionen durch zusätzliche finanzielle Ressourcen ausgeglichen.

Den überwiegenden Teil der staatlichen Gelder, nämlich etwa 75 Prozent, geben die Fraktionen für Personal aus. Die Fraktionen im Deutschen Bundestag beschäftigen insgesamt rund 1.200 Mitarbeiter, darunter sehr viele wissenschaftliche Referent\_innen, aber auch Bürokräfte und technisches Personal. Die Mitarbeiterschaft hat die Aufgabe, die Fraktion bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ein Einsatz für Parteizwecke, etwa im Rahmen von Wahlkämpfen, ist ausdrücklich untersagt, ebenso wie der Einsatz zur Unterstützung von Abgeordneten in deren Wahlkreisen.

Ein weiterer nennenswerter Anteil der Fraktionsmittel fließt in die Öffentlichkeitsarbeit. Zu den gesetzlich normierten Aufgaben der Fraktionen gehört es, die Öffentlichkeit über ihre Arbeit zu informieren. Das kann erfolgen über Veranstaltungen, über Publikationen oder über Soziale Medien. Auch hier ist darauf zu achten, dass die Grenzen zur unzulässigen Parteienwerbung nicht überschritten werden. Die Materialien der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen dürfen nicht für Wahlkampfzwecke eingesetzt werden, um – wie schon erwähnt – den im Bundestag vertretenen Parteien keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber nicht im Parlament vertretenen Parteien zu verschaffen.

Über die Einhaltung der Regeln wacht der Bundesrechnungshof, eine unabhängige Kontrollbehörde, die weitgehende Rechte auf Akteneinsicht hat und regelmäßig den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz nicht nur der Fraktionen, sondern auch der Bundesministerien überprüft. Verstößt eine Fraktion gegen das Verbot, Frakti-





onsmittel für Wahlkampfzwecke zu verwenden, werden empfindliche Strafen in Höhe der dreifachen Summe der missbräuchlich verwendeten Gelder fällig.

Über die Höhe der den Fraktionen zur Verfügung stehenden Mittel entscheidet der Haushaltsgesetzgeber, also der Bundestag selbst. Einmal jährlich veröffentlicht der Präsident des Bundestages einen Bericht mit einer Empfehlung, ob und in welchem Umfang die Fraktionsfinanzen angepasst werden sollten. Preissteigerungen und Tarifabschlüsse fließen in die Empfehlung ein, gelegentlich auch neue Anforderungen, zuletzt etwa im Bereich der Cybersicherheit, die ohne finanziellen Mehraufwand nicht zu bewältigen sind. Dass das Parlament selbst darüber entscheidet, wie viel Geld ihm zur Verfügung steht, erscheint auf den ersten Blick befremdlich. Zu beachten ist aber, dass der Bundesrechnungshof darüber wacht, dass es nicht zu einem verschwenderischen und unwirtschaftlichen Umgang mit staatlichen Mitteln kommt. Und noch befremdlicher wäre es, wenn ausgerechnet in Fragen der finanziellen Ausstattung des Parlaments nicht der Gesetzgeber, sondern etwa die Regierung darüber entscheiden sollte, wie die wichtigste Kontrollinstanz der Regierung ausgestattet sein soll. Dass die Entscheidung über die Parlamentsfinanzen in der Hand des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber liegt ist deshalb eine Selbstverständlichkeit und eine Frage des Rollenverständnisses und des Selbstbewusstseins des Parlaments.

## 3

## BINNENSTRUKTUR EINER FRAKTION: ORGANISATION, VERFAHRENSWEISEN, STRUKTUR

Um der Fülle der durch die Abgeordneten einer Fraktion vertretenen regionalen, sozialen, wirtschaftlichen und vielfältigen anderen Interessen in der fraktionsinternen Willensbildung systematisch Geltung und Gehör zu verschaffen, braucht es vor allem eines: klar geregelte Strukturen und Verfahren.

Den rechtlichen Rahmen hierfür setzt wiederum das Abgeordnetengesetz. Es verpflichtet die Fraktionen darauf, »ihre Organisation und Arbeitsweise auf den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie aufzubauen und an diesen auszurichten«. Dazu gehört auch, dass die Fraktionen gehalten sind, sich eine schriftliche Geschäftsordnung zu geben. Die Geschäftsordnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag ähneln einander in vielen Details. Sie regeln im Wesentlichen drei Dinge: erstens den organisatorischen Aufbau der Fraktion, zweitens die Rechte und Pflichten der Mitglieder und drittens die Verfahren der internen Willensbildung inklusive der fraktionsinternen Wahlen der Funktionsträger\_innen.

### 3.1 ORGANISATORISCHER AUFBAU

Die Führung der Fraktionen im Deutschen Bundestag liegt in der Hand eines oder mehrerer Fraktionsvorsitzender. Doppelspitzen, über die gegenwärtig zwei von sechs Bundestagsfraktionen verfügen, können dazu dienen, Geschlechterparität in der Fraktionsführung zu gewährleisten. Und sie bieten die Möglichkeit, verschiedene politische Flügel innerhalb einer Fraktion in der Spitze abzubilden. Auf diese Weise können kontroverse Richtungsentscheidungen bei der Wahl der Fraktionsführung unter Umständen vermieden werden.

Unterhalb der Ebene der oder des Fraktionsvorsitzenden verfügen alle Fraktionen über eine Reihe stellvertretender Fraktionsvorsitzender, deren Zahl von Fraktion zu Fraktion variiert. Die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden verantworten bestimmte übergreifende Politikfelder und koordinieren die Politik in ihren Zuständigkeitsbereichen. Zur engeren Fraktionsführung gehören außerdem eine Reihe Parlamentarischer Geschäftsführer\_innen, deren Zahl ebenfalls von Fraktion zu Fraktion variiert. Ihre Aufgabe besteht vor allem darin, die Fraktion durch die Plenarsitzungen des Bundestages zu dirigieren, also das vereinbarte Abstimmungsverhalten anzuzeigen, die richtige Platzierung der Fraktionsredner\_innen sicherzustellen und ähnliches mehr. Sie tragen außerdem Teilverant-

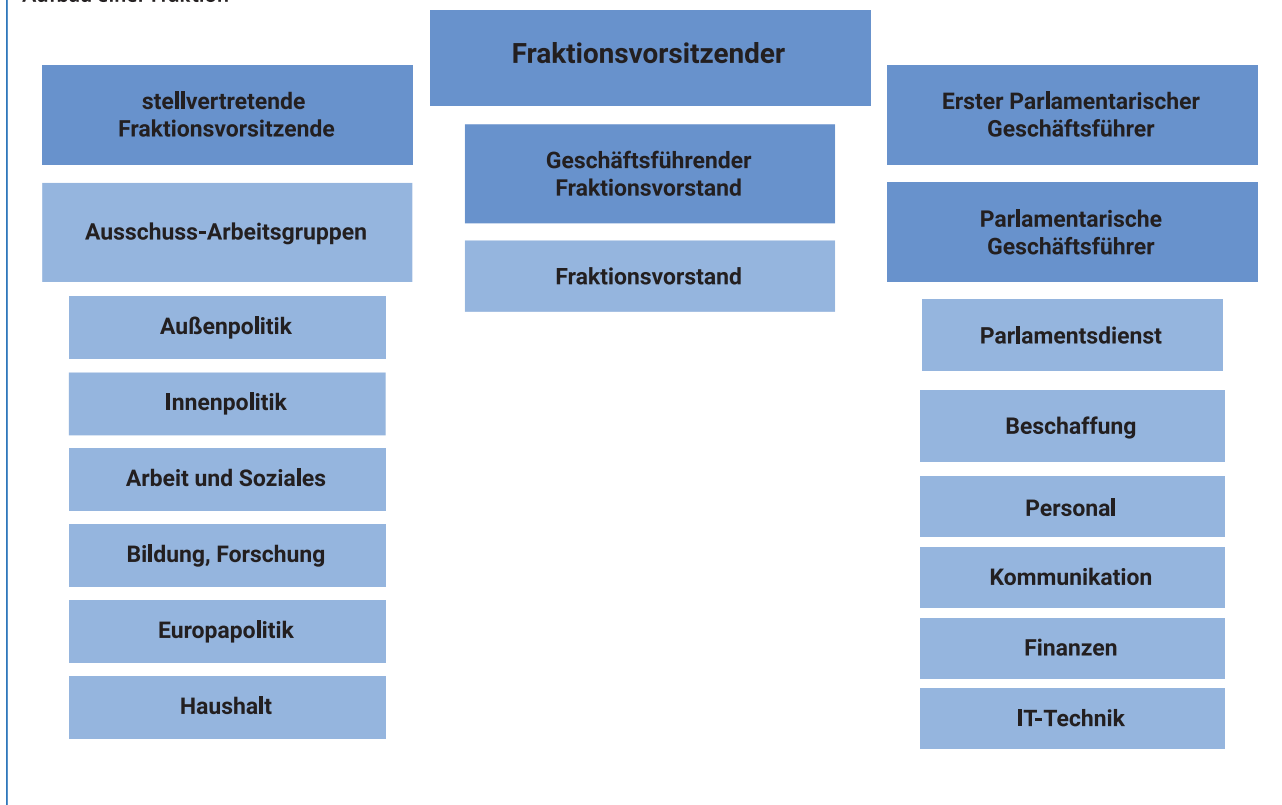
wortung für die innere Organisation der Fraktion, etwa für Personalfragen, für die Fraktionsfinanzen oder die Ausstattung mit Informationstechnik. Eine herausgehobene Position haben die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer\_innen: Sie tragen die Gesamtverantwortung für den reibungslosen Ablauf der Fraktionsarbeit, koordinieren die Arbeit in den Fraktionsgremien, steuern den Auftritt der Fraktionen in Parlamentsdebatten und vertreten die Fraktionen in gemeinsamen regelmäßigen Runden mit den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer\_innen der anderen Fraktionen.

Die Fraktionsvorsitzenden, die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und Parlamentarischen Geschäftsführer\_innen bilden in der Regel die engere Führung der Fraktionen, den Geschäftsführenden Fraktionsvorstand. Neben diesem engeren Führungsgremium verfügen zumindest die größeren Fraktionen noch über einen Erweiterten Fraktionsvorstand, dem außer den Mitgliedern des Geschäftsführenden Fraktionsvorstandes noch eine Reihe weiterer gewählter Mitglieder angehört. Bei der Kandidatenaufstellung wird darauf geachtet, dass ein breites Spektrum von Fachpolitiker\_innen und auch die unterschiedlichen regionalen Gruppen vertreten sind. Der Fraktionsvorstand liefert so ein repräsentatives Abbild der Gesamtfraktion. Wegen dieser Besonderheit der Zusammensetzung hat er eine wichtige Frühwarnfunktion: Sich abzeichnende thematische Konflikte innerhalb der Fraktion werden im Fraktionsvorstand frühzeitig sichtbar und können präventiv beigelegt werden, bevor der Konflikt die Gesamtfraktion erreicht.

Die Mitglieder einer Fraktion in einem Fachausschuss des Bundestages bilden jeweils eine Facharbeitsgruppe. Die Facharbeitsgruppen wählen aus ihrer Mitte eine\_n Sprecher\_in, der oder die die Fraktion im jeweiligen Ausschuss als Sprecher\_in oder Obmann beziehungsweise Obfrau vertritt. Einige Fraktionen bilden darüber hinaus weitere Arbeitsgruppen, etwa zu bestimmten Querschnittsthemen, und benennen Beauftragte, die sich bestimmten Themen oder Zielgruppen mit besonderer Aufmerksamkeit widmen sollen.

Alle diese Ämter und Funktionen werden, der gesetzlichen Verpflichtung eines demokratischen Grundaufbaus entsprechend, in fraktionsinternen Wahlen vergeben. Jede\_r Funktionsträger\_in hat eine eigene demokratische Legitimation der Gesamtfraktion, die ihn berechtigt, die Fraktion im jeweiligen Feld nach außen zu vertreten.

Abbildung 2  
Aufbau einer Fraktion



Neben dem in den jeweiligen Geschäftsordnungen geregelten formellen Aufbau sind in allen Fraktionen unterschiedliche informelle Strukturen anzutreffen, die für die politische Willensbildung von entscheidender Bedeutung sind. Insbesondere bei den größeren Fraktionen spielen landsmannschaftliche Zusammenschlüsse, sogenannte Landesgruppen, die sich über gemeinsame Herkunft aus einem der sechzehn deutschen Bundesländer definieren, eine wichtige Rolle. In allen Fraktionen gibt es darüber hinaus mehr oder weniger lose Flügelverbindungen, die sich als dezidiert links oder als dezidiert konservativ oder auch als pragmatische Mitte verstehen. Die Vermutung, dass solche Flügelgruppierungen den Keim der Spaltung einer Fraktion in sich tragen, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Flügelkonflikte können eine Fraktion schwer belasten. Auf der anderen Seite zeigt die Praxis auch, dass Flügel gerade dazu beitragen können, eine große Spannbreite unterschiedlicher Positionen unter dem Dach einer Fraktion zu vereinen, sofern es gelingt, einen tragfähigen Rahmen von verbindenden Gemeinsamkeiten zu bewahren. Das gemeinsame Werteverständnis der Fraktionsmitglieder, das sich in der Parteizugehörigkeit ausdrückt, ist dabei der verbindende Faktor.

### 3.2 RECHTE UND PFLICHTEN DER FRAKTIONSMITGLIEDER

Die deutsche Verfassung (Art. 38 GG) stattet die Abgeordneten des Bundestages mit einem starken Mandat und großer Unabhängigkeit aus. Sie sind laut Verfassung »Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen«.

Durch die Mitgliedschaft in einer Fraktion gehen die Abgeordneten eine Form der Selbstverpflichtung ein, die in einem gewissen Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit stehen kann. Die Zugehörigkeit zu einer Fraktion eröffnet wegen der exklusiven Rechte der Fraktionen im parlamentarischen Geschehen dem einzelnen Abgeordneten überhaupt erst bestimmte Möglichkeiten der politischen Einflussnahme und Gestaltung. Umgekehrt gibt es die Erwartung der Fraktion, also der Gesamtheit aller anderen einzelnen Abgeordneten, dass sich alle Mitglieder an bestimmte Regeln halten, ohne die ein gemeinschaftliches und wirkungsvolles Auftreten der Fraktion nicht gelingen würde.

An erster Stelle der wechselseitigen Verpflichtung aller Abgeordneten steht die Verbindlichkeit von Entscheidungen, die von der Fraktionsversammlung getroffen wurden. Um sicherzustellen, dass Fraktionspositionen die erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten erhalten, ist es unabdingbar, dass die Fraktion bei Abstimmungen im Plenum des Bundestages gemeinschaftlich abstimmt. Abweichendes Stimmverhalten gilt als unzulässig. Einzig bei einer eng begrenzten Kategorie von Entscheidungen gilt eine Ausnahme: bei ethischen Grundsatzfragen, wie etwa der Frage einer gesetzlichen Regelung der Sterbehilfe oder der Organspende, wird auf die Ermittlung einer allgemein verbindlichen Fraktionsposition verzichtet und die Abstimmung freigegeben, d. h. die Verpflichtung, entsprechend einer vorgegebenen Fraktionslinie abzustimmen, wird ausgesetzt.

Die meisten Geschäftsordnungen der Fraktionen im Bundestag enthalten ferner Regelungen zur Präsenzpflcht der

Abgeordneten bei Abstimmungen. Zu den Routinepflichten gehört außerdem die aktive Mitarbeit in den Ausschüssen und die Teilnahme an den Gremiensitzungen der Fraktion.

Neben diesen eher formellen Pflichten hängen die Geschlossenheit und politische Wirksamkeit einer Fraktion auch an einer Reihe eher informeller Selbstverpflichtungen, die nur zum Teil Niederschlag in den Geschäftsordnungen der Fraktionen finden. Hierzu wäre etwa die wechselseitige Verpflichtung zu rechnen, eine offene demokratische Debattenkultur zu pflegen, die abweichende Meinungen zulässt und Respekt vor Minderheitenpositionen einfordert. Auch die Vertraulichkeit von internen Beratungen wird in diesem Zusammenhang immer wieder beschworen (und übrigens leider ebenso häufig verletzt). Dass Redner\_innen im Plenum des Bundestages stets die Position der Fraktion zu vertreten haben und die Fraktion bei allen öffentlichen Gelegenheiten geschlossen und als Einheit auftreten soll, gehört ebenfalls in den Reigen der selbst gesetzten informellen Regeln.

Einen unmittelbar wirksamen Sanktionsmechanismus, der im Fall von Regelverletzungen greifen würde, gibt es allerdings nicht. Ein solcher Mechanismus wäre mit der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit des Mandates nicht vereinbar. Aber natürlich führen fortgesetzte Regelverstöße, zum Beispiel wiederkehrend abweichendes Stimmverhalten, über kurz oder lang zu einer Form sozialer Ächtung durch die übrigen Fraktionsmitglieder, die sich an den gemeinsamen Kodex halten – oft genug auch gegen die eigene Überzeugung –, weil sie wissen, dass der gemeinsame Erfolg von Disziplin und Geschlossenheit abhängt. Wer im Übrigen die Dinge so weit treibt, dass er der Fraktion schweren Schaden zufügt, etwa durch den Verlust wichtiger Abstimmungen infolge von abweichendem Stimmverhalten, wird sich möglicherweise einem Verfahren zum Ausschluss aus der Fraktion ausgesetzt sehen. Ein solches Verfahren sehen die meisten Geschäftsordnungen vor. Die Hürden hierfür sind hoch und ein Ausschluss wird nur äußerst selten vollzogen. Aber als Ultima Ratio steht dieser Weg offen.

### 3.3 VERFAHREN DER WILLENSBILDUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Die Bereitschaft, sich einem Kanon gemeinsamer Regeln zu unterwerfen, der Abgeordneten unter Umständen abverlangt, gegen die eigene Überzeugung mit der Mehrheit der Fraktion zu stimmen, ist sehr stark abhängig davon, wie die entsprechende Mehrheitsentscheidung zustande gekommen ist. War ausreichend Gelegenheit, den eigenen Standpunkt darzulegen? Sind die vorgetragenen Argumente vernünftig gewürdigt und abgewogen worden? Sind die Dinge hinreichend ausführlich in der Fraktion diskutiert worden? Nur wenn diese Fragen positiv beantwortet werden können, wird die Bereitschaft bestehen, den eigenen Standpunkt zurückzustellen und das Fraktionsinteresse in den Vordergrund zu rücken.

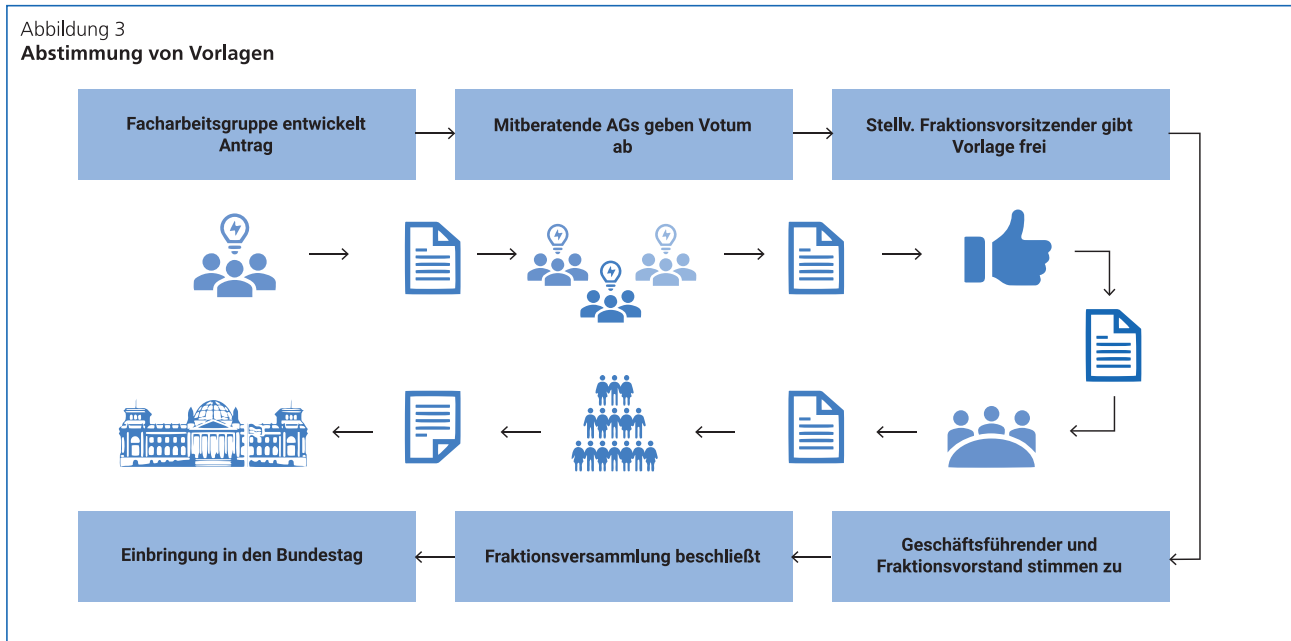
Wie also vollzieht sich die fraktionsinterne Willensbildung? Wie bestimmt die Fraktion ihre Position zu einem bestimm-

ten Sachverhalt? Und wie gelingt es einem einfachen Abgeordneten, die Fraktion hinter einer von ihm initiierten Initiative zu versammeln?

Alle inhaltlichen Positionsbestimmungen nehmen in der Regel ihren Ausgang bei den Facharbeitsgruppen, die sich aus den Mitgliedern einer Fraktion in einem der gegenwärtig 24 Fachausschüsse des Bundestages zusammensetzt. Diese Facharbeitsgruppen sind die kleinste fachliche Einheit in den Fraktionen. Da kleinere Fraktionen häufig nur zwei oder drei Abgeordnete in einen Ausschuss entsenden können, ist es nicht unüblich, mehrere Arbeitsgruppen zu einem Arbeitskreis zusammenzuschließen. Diese Arbeitsgruppen oder Arbeitskreise sind der Ort, an dem politische Initiativen der Fraktion – in erster Linie eigene Gesetzentwürfe oder Anträge für das Plenum – entwickelt und diskutiert werden. In den meisten Fällen wird eine Beschlussvorlage, zum Beispiel zur Wirtschafts- oder zur Bildungspolitik, nicht nur einen einzelnen Fachbereich betreffen. Immer dann etwa, wenn es um zusätzliche Ausgaben aus dem Staatshaushalt geht, werden die Haushaltspolitiker\_innen einer Fraktion Mitsprache einfordern. Wenn eine Fach-Arbeitsgruppe einen Beschlusstext entwickelt hat, wird dieser deshalb zunächst anderen Arbeitsgruppen zur Begutachtung übermittelt, deren Zuständigkeitsbereich von der Vorlage berührt sein könnte. Die mitberatenden Arbeitsgruppen geben sodann Voten aus ihrer jeweiligen fachlichen Sicht ab. Die federführende Arbeitsgruppe sammelt und bewertet diese Voten und übernimmt Anregungen, soweit dies aus ihrer Sicht vertretbar ist. Dieser Prozess der Beratung einer Vorlage kann sich durchaus auch einmal über mehrere Wochen hinziehen. Falls erforderlich kann auch ein Expertenkreis aus den zuständigen Fachleuten mehrerer Arbeitsgruppen gebildet werden, um zu einer gemeinsamen Vorlage zu kommen. Bei umfassenderen Reformvorhaben wird dies regelmäßig der Fall sein.

Eine abschließend zwischen allen Fachbereichen abgestimmte Vorlage wird schließlich den Vorstandsgremien zugeleitet. Der Geschäftsführende Fraktionsvorstand und der Fraktionsvorstand begutachten den Text und entscheiden darüber, ob er der Gesamtfraktion zur Entscheidung vorgelegt wird. Wenn in einem der beiden Gremien ein Konflikt erkennbar ist, wird die Vorlage gegebenenfalls noch einmal zur weiteren Beratung zurück an die federführende Arbeitsgruppe verwiesen. Wenn die Vorstandsgremien zustimmen, wird die Initiative auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung der Fraktionsversammlung gesetzt, dort präsentiert, diskutiert und förmlich beschlossen. Erst wenn dieser Beschluss gefasst ist, hat die Vorlage den offiziellen Segen der Fraktion und kann ihren Weg ins Plenum des Bundestages finden.

Annähernd analog hierzu finden die Beratungen zu Gesetzentwürfen und anderen Vorlagen der Bundesregierung statt, die dem Bundestag zur Beschlussfassung zugeleitet werden. Diese werden, zumeist nach einer ersten Lesung im Plenum, einem Fachausschuss federführend und weiteren Ausschüssen zur Mitberatung überwiesen. Der federführende Ausschuss berät über den Gesetzentwurf und gibt am Ende der Beratungen eine Beschlussempfehlung ab. In die Beschlus-



sempfehlung fließen die mitberatenden Voten der anderen beteiligten Ausschüsse ein. Wie die Fraktionen sich in den jeweiligen Fachausschüssen zu einer Vorlage der Regierung einlassen, wird in den Facharbeitsgruppen der Fraktion vorbesprochen. Das Abstimmungsverhalten der Fraktion in den Ausschüssen und dann später bei der abschließenden Beratung und Beschlussfassung im Plenum wird wiederum in der Fraktionsversammlung vereinbart und, falls erforderlich, durch förmliche Abstimmung festgelegt.

Aus den skizzierten Abläufen ergibt sich mit einiger Zwangsläufigkeit eine wiederkehrende Abfolge von Gremiensitzungen und Abstimmungsprozeduren:

- Vorlagen, die von der Fraktion beschlossen und gegebenenfalls im Plenum debattiert werden sollen, müssen den Vorstandsgremien spätestens in der Vorwoche zugeleitet werden.
- Am Beginn einer Plenarwoche montags tagen die Vorstandsgremien. Sie entscheiden darüber, welche Vorlagen der Fraktion zur Beschlussfassung vorgelegt werden.
- Am Dienstagvormittag tagen die Facharbeitsgruppen und bereiten die Sitzungen der Ausschüsse vor, die regelmäßig mittwochs stattfinden.
- Am Dienstagnachmittag findet die Sitzung der Gesamtfraktion statt. Zu Beginn gibt der oder die Vorsitzende routinemäßig einen Bericht zur allgemeinen politischen Lage mit anschließender Aussprache. Dann werden die zur Beschlussfassung vorliegenden Vorlagen aus den Facharbeitsgruppen der Fraktion vorgestellt, diskutiert und beschlossen. Und schließlich wird in einem Durchgang durch die Tagesordnung der anstehenden Plenarsitzungen das Abstimmungsverhalten der Fraktion zu jedem einzelnen Punkt besprochen.

- Im Laufe des Mittwochs tagen die 24 Fachausschüsse und stimmen über Beschlussempfehlungen und mitberatende Voten ab.
- Ab Mittwochmittag bis zum Freitagnachmittag finden die Plenarsitzungen statt.

Dieser Ablauf wiederholt sich Woche für Woche. Er gewährleistet, dass die Fraktionen mit sorgfältig abgestimmten eigenen Initiativen in eine Sitzungswoche gehen können und in den interfraktionellen Entscheidungsgremien, in den Ausschüssen wie am Ende auch im Plenum, geschlossen und einheitlich auftreten.

## 4

## INTERFRAKTIONELLE ZUSAMMENARBEIT UND KOORDINATION

Die parlamentarischen Abläufe im Deutschen Bundestag sind maßgeblich geprägt durch den Antagonismus von Regierungs- und Oppositionsfractionen. Deutschland ist eine parlamentarische Demokratie. Das heißt zunächst vor allem: Der Regierungschef oder die Regierungschefin wird vom Parlament gewählt. Das oben skizzierte personalisierte Verhältniswahlrecht, das bei Bundestagswahlen zur Anwendung kommt und im Grundsatz eine proportionale Mandatsverteilung nach Stimmenanteilen der Parteien vorsieht, führte bislang (mit einer einzigen Ausnahme) stets zu Wahlergebnissen, die eine Alleinregierung einer einzelnen Partei unmöglich gemacht hat.

### 4.1 ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN REGIERUNGSFRAKTIONEN

Um eine ausreichende Zahl an Stimmen für die Wahl eines Bundeskanzlers beziehungsweise einer Bundeskanzlerin zu erhalten, braucht es deshalb also mehrere Fraktionen, die sich auf einen gemeinsamen Kandidaten oder eine Kandidatin verständigen. Hierzu werden im Vorfeld intensive Verhandlungen über das gemeinsame Regierungsprogramm geführt, an denen die Parteien und auch die jeweiligen Fraktionen beteiligt sind. Diese Verhandlungen münden im Erfolgsfall in eine detaillierte Vereinbarung, mit der eine gemeinsame Koalition begründet wird.

Der Koalitionsvertrag basiert auf den Programmen der beteiligten Parteien und bildet die Schnittmenge programmatischer Gemeinsamkeiten. Er dient während der vierjährigen Legislaturperiode als Regieplan und Arbeitsprogramm der Koalition. Der Regierungsauftrag, der mit der Wahl der Regierungschefin oder des Regierungschefs im Plenum des Bundestages besiegelt wird, besteht im Wesentlichen im Abarbeiten der getroffenen Vereinbarung. Wie im Innenverhältnis der Fraktionen, so gibt es auch im Verhältnis der Regierungsfractionen untereinander bestimmte verpflichtende Regeln und Verfahren, die zum Teil im Koalitionsvertrag fixiert sind. Dazu zählt die Verpflichtung der Koalitionspartner, stets geschlossen und gemeinsam abzustimmen und insbesondere auch keine wechselnden Mehrheiten mit oppositionellen Fraktionen gegen eine der Koalitionsfraktionen zu suchen. Parlamentarische Initiativen werden stets nur gemeinsam als Koalitionsinitiativen in den Bundestag eingebracht, was den Koordinations- und Abstimmungsaufwand noch

einmal erhöht. Üblicherweise enthalten Koalitionsverträge auch Verfahren zur Steuerung und Streitschlichtung, zumeist in Form eines sogenannten Koalitionsausschusses, dem die Parteivorsitzenden und die Fraktionsspitzen angehören. Er wird immer dann angerufen, wenn Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung anstehen oder in der Umsetzung der Koalitionsvereinbarung Konflikte auftreten, die sich zwischen den Fachpolitiker\_innen der Koalitionsfraktionen nicht auflösen lassen.

### 4.2 ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN OPPOSITIONSFRAKTIONEN

Im Unterschied zu den Regierungsfractionen sind die Oppositionsfractionen frei von solchen Koalitionszwängen. Sie agieren grundsätzlich unabhängig von den anderen Fraktionen. Die Geschäftsordnung weist der Opposition, wie schon erwähnt, wichtige Rechte zu, die dazu dienen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Oppositionsfractionen erhalten zusätzliche Mittel, um den Nachteil beim Zugang zu den Ministerien gegenüber den Regierungsfractionen zu kompensieren und sie mit den notwendigen Ressourcen auszustatten, um Alternativen zur Regierungspolitik zu entwickeln.

Einige wichtige Oppositionsrechte erfordern allerdings Quoren, die höher liegen als die Mindestzahl von fünf Prozent der Abgeordneten. Das gilt für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, die auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages erfolgen muss. Das gleiche Quorum gilt für die Beantragung einer Anhörung in einem Fachausschuss. Und auch für die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht braucht es 25 Prozent der Abgeordneten. Nicht immer verfügt eine Oppositionsfraction allein über die notwendigen Stimmen, um diese Instrumente zu aktivieren. In diesen Fällen braucht es also eine Verständigung und Kooperation innerhalb der Opposition. Auf Dauer gestellte Zusammenarbeit zwischen Oppositionsfractionen ist dagegen unüblich. Ziel der Oppositionsfractionen ist es, ihr jeweiliges Profil zu schärfen und sich als Alternative zur amtierenden Regierung erkennbar zu machen. Kompromisse mit anderen Fraktionen, die den je eigenen Standpunkt weniger deutlich erkennbar werden lassen, sind dem eher nicht dienlich. Deshalb gilt in aller Regel der Grundsatz: »Keine Koalition in der Opposition«.

### 4.3 KOOPERATION ZWISCHEN REGIERUNGS- UND OPPOSITIONSFRAKTIONEN

Kooperation findet aber nicht nur innerhalb der Koalition und von Fall zu Fall zwischen Oppositionsfractionen statt. Auch Regierung und Opposition pflegen im Deutschen Bundestag eine regelmäßige und intensive Zusammenarbeit.

Das Grundsatzdokument zur Regelung des parlamentarischen Geschehens ist die Geschäftsordnung des Bundestages. Neben den schon erwähnten Rechten, die sie den Fraktionen gewährt, enthält sie detaillierte Anweisungen zu zentralen organisatorischen Fragen, von der Konstituierung des Bundestages über den Ablauf der Plenarsitzungen, die Beratung von Vorlagen in den Ausschüssen bis hin zu ausführlichen Regelungen zur Behandlung von Bürgerpetitionen.

Einige zentrale Fragen werden von der Geschäftsordnung aber nicht im Detail geregelt. Und einige Dinge, für die die Geschäftsordnung eigentlich Bestimmungen vorhält, werden zwischen den Fraktionen informell und abweichend vom eigentlich vorgesehenen Procedere verabredet.

Die informelle Kooperation der Fraktionen in Verfahrens- und Strukturfragen setzt regelmäßig bereits zu Beginn einer Wahlperiode ein. Am Anfang einer jeden neuen Legislatur steht zunächst eine sehr formale, aber für das weitere Geschehen äußerst wichtige Entscheidung an: Die Verständigung auf ein gemeinsames mathematisches Zählverfahren, mit dessen Hilfe den Fraktionen Stellenanteile proportional zu ihrem jeweiligen Mandatsanteil zugeteilt werden.

Dieses einmal vereinbarte Zuteilungsverfahren kommt im weiteren Verlauf der Konstituierung des Bundestages und seiner Gremien immer wieder zur Anwendung. Es sorgt dafür, dass die Fraktionen in allen Gremien ihrer Größe entsprechend vertreten sind.

Die Fraktionen verständigen sich am Anfang einer Wahlperiode ferner auf die Größe des Bundestagspräsidiums, in dem nach Geschäftsordnung jede Fraktion mindestens eine\_n Vizepräsident\_in stellt, der\_die vom Bundestag gewählt werden muss.

Eine weitere grundlegende Strukturentscheidung zu Beginn der Wahlperiode betrifft die Zahl und die jeweilige Größe der einzurichtenden Fachausschüsse. Auch wenn dies nach Geschäftsordnung mit Mehrheit entschieden werden könnte, findet de facto doch eine interfraktionelle Verständigung statt, die – wie alle interfraktionellen Verfahrens- und Strukturvereinbarungen – auf Ebene der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer\_innen verhandelt wird. Die Ausschüsse werden – dem einmal vereinbarten Zählverfahren entsprechend – proportional mit Mitgliedern aller Fraktionen besetzt. Auch die Ausschussvorsitze werden proportional verteilt. Welche Fraktion welchen Ausschussvorsitz erhält, wird entweder im Kreis der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer\_innen frei vereinbart oder es kommt zu einem sogenannten Zugriffsverfahren, bei dem die Fraktionen nacheinander in der Reihenfolge ihrer Stärke einen Ausschussvorsitz wählen dürfen.

Die schwierigste und komplexeste Aufgabe zu Beginn einer Wahlperiode besteht in der Vereinbarung eines Schemas zur



Durchführung von Parlamentsdebatten. Der Grundsatz der Proportionalität wird auch hier zugrunde gelegt. Regierung und Opposition sollen einen ihrer jeweiligen Stärke entsprechenden Anteil an den Plenarsitzungen erhalten. Das gilt sowohl für das Recht auf Aufsetzung eigener Themen auf die Tagesordnung des Plenums als auch für die jeweiligen Redezeiten. Die Geschäftsordnung sieht die Möglichkeit vor, dies jeweils mit Mehrheit zu beschließen, ohne die Opposition beteiligen zu müssen. Zugleich weist die Geschäftsordnung aber auch jeder Fraktion, also auch der Opposition, bestimmte Aufsetzungsrechte zu. In diesen scheinbar widerstreitenden Regelungen ist die Möglichkeit angelegt, das Plenum mit der endlosen Klärung von Verfahrensfragen von seiner eigentlichen Arbeit abzulenken. Um dem zu begegnen, findet eine interfraktionelle Verständigung statt, die sowohl die jeder Fraktion zustehenden Debattenfenster regelt als auch jeder Fraktion minutengenau ihre Redezeiten zuweist.

Diese zumeist mit einiger Mühe und großer Detailtiefe getroffenen Vereinbarungen haben sich in der Vergangenheit als stets sehr verlässlich, tragfähig und stabil erwiesen. Im parlamentarischen Routinebetrieb auf sie rekurren zu können, bedeutet eine erhebliche Erleichterung für alle Beteiligten. Der Bundestag tagt an 20–22 Wochen pro Jahr. Für jede dieser Wochen muss eine Plenartagesordnung entworfen werden, die einen effektiven Fortgang der Gesetzgebung ermöglicht und zugleich die Rechte und legitimen Bedarfe der Opposition bedient.

Die Tagesordnung einer Sitzungswoche wird in einer wiederkehrenden Abfolge von Sitzungen der Parlamentarischen Geschäftsführungen der Fraktionen erarbeitet. Am Anfang des Sitzungsreigens steht ein Treffen der Arbeitsebene jeweils am Mittwochnachmittag der Vorwoche. Die Koalitionsfraktionen verständigen sich zunächst auf die Tagesordnungspunkte, die sie für die nächsten Plenarsitzung aufsetzen möchten. Die Oppositionsfraktionen übermitteln die Themen, die sie in den ihnen zustehenden Zeitfenstern debattieren wollen. Bei thematisch gleichgerichteten Tagesordnungspunkten verständigt man sich gegebenenfalls auf eine gemeinsame Debatte. Eine ungeschriebene Regel erlaubt es jeder Fraktion, weitere Vorlagen zu einem Tagesordnungspunkt einer anderen Fraktion dazuzustellen, wenn dies thematisch passt. Ergebnis dieser Abstimmungsrunde auf Arbeitsebene ist ein erster Entwurf für die Tagesordnung. Dieser wird jeweils noch einmal in die Fraktionen zurückgespiegelt und anschließend dem sogenannten Ältestenrat, dem zentralen parlamentarischen Selbstverwaltungsorgan, in dem die Fraktionen mit ihren Parlamentarischen Geschäftsführer\_innen und weiteren Mitgliedern vertreten sind, zur Entscheidung vorgelegt. Der Ältestenrat tagt donnerstagnachmittags und beschließt über die Tagesordnung der darauffolgenden Sitzungswoche.

In der Sitzungswoche selbst treffen sich die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer\_innen, um letzte Änderungen der Tagesordnung der laufenden Woche zu besprechen. Gesetzesvorhaben, die nicht rechtzeitig schlussberaten wurden, werden von der Tagesordnung genommen.

Andere Vorlagen, die kurzfristig noch für die Beratung im Plenum fertig gestellt wurden, werden aufgenommen, sofern hierüber Einvernehmen unter allen Fraktionen besteht. Aktuelle Stunden werden angemeldet, Redezeiten nachjustiert und einiges mehr. Erst wenn die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer\_innen ihre Beratungen abgeschlossen haben, steht die Tagesordnung der laufenden Woche endgültig fest. Am folgenden Tag, mittwochnachmittags, beginnt der Zyklus erneut.

Es scheint vordergründig verwunderlich, dass diese enge Kooperation zwischen den Fraktionen auch über die Grenzen von Koalition und Opposition hinweg kontinuierlich gepflegt wird. Tatsächlich gilt dies auch für Phasen, in denen der politische Streit besonders scharf und erbittert geführt wird. Zwei Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit dies gelingt: Es muss ein gemeinsames Interesse aller oder zumindest einer deutlich überwiegenderen Zahl von Fraktionen an einem geordneten Parlamentsbetrieb bestehen; und der Proporz als oberstes Ordnungsprinzip muss allgemein anerkannt sein. Wenn es in diesen beiden Grundsatzfragen Einigkeit gibt, dann profitieren alle Beteiligten, Regierungsfaktionen und Oppositionsfraktionen, von dem Verfahren der interfraktionellen Vereinbarung gleichermaßen. Und das Parlament als Ganzes profitiert durch einen erheblichen Gewinn an Effizienz und Zielorientierung.



## 5

## ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Wie deutlich geworden sein sollte, sind gut organisierte und politisch schlagkräftige Fraktionen unverzichtbar, um Parlamente handlungsfähig zu machen. Sie geben dem parlamentarischen Geschehen Struktur, sie machen politische Positionen und Konfliktlinien sichtbar, organisieren parlamentarische Willensbildung und Entscheidungsfindung und machen Parlamente damit zu dem, was sie sein sollten: Produktionsstätten für die Lösung politischer Herausforderungen und Probleme.

Es ist im Sinne eines funktionierenden Parlamentarismus deshalb sinnvoll und notwendig, die Bildung von Fraktionen gezielt zu fördern. Das kann auf verschiedene Weise erfolgen:

- Indem man Fraktionen bestimmte parlamentarische Rechte exklusiv zubilligt, setzt man einen wichtigen Anreiz zur Bildung von politisch homogenen Gruppen, die das erforderliche Quorum erfüllen. Das Recht auf Einbringung parlamentarischer Initiativen an eine bestimmte Mindestgröße von Unterstützer\_innen zu koppeln, fördert im Übrigen nicht nur die Bildung von Fraktionen: Es schränkt zwar den einzelnen Abgeordneten in seinen Möglichkeiten ein, eigene Initiativen einzubringen, gleichzeitig verhindert es aber auch eine nicht mehr handhabbare Überflutung des Parlaments mit Einzelinitiativen.
- Indem den Fraktionen das Recht zugebilligt wird, eigene Initiativen auf die Tagesordnung des Plenums setzen zu können, werden sie automatisch zu den entscheidenden Akteuren bei der Bestimmung der parlamentarischen Abläufe. Auch dies ist ein wichtiger Ansporn für die einzelnen Abgeordneten, sich in Fraktionen zu organisieren.
- Gleiches gilt schließlich nicht zuletzt auch für die Koppelung von wichtigen Minderheiten- und Oppositionsrechten an das Quorum einer Fraktion. Wenn eine wirksame und effektive Kontrolle der Regierung nur so möglich ist, ist dies eine wichtige Motivation für oppositionelle Abgeordnete, sich als Fraktion zu formieren.

Damit Fraktionen die ihnen aus ihren Rechten erwachsenen Aufgaben erfüllen können, ist es ratsam, einen rechtlichen Rahmen zu formulieren, der den Fraktionen Richtlinien für ihre Arbeit an die Hand gibt:

- Ein Fraktionsgesetz, das die Voraussetzungen für die Bildung von Fraktionen formuliert, ihre Mindestgröße definiert, sie auf bestimmte Grundsätze der inneren Organisation verpflichtet, ihren rechtlichen Status klärt und sie vor allem auch mit den notwendigen Ressourcen ausstattet, ist ein wichtiges Instrument, um Fraktionen ihren eigenen Ort im staatlichen Institutionengefüge zuzuweisen.
- Die Ausstattung mit eigenen finanziellen Mitteln ist unabdingbar, um die verschiedenen Aufgaben einer Parlamentsfraktion sachgerecht erfüllen zu können. Fraktionen werden nie auf Augenhöhe mit großen Ministerialapparaten arbeiten können. Aber sie müssen in der Lage sein, eigene Expertise einzubringen. Die Entscheidung darüber, welchen Umfang die staatlichen Finanzzuschüsse haben sollten, muss dabei beim Parlament selbst liegen. Um möglichem Missbrauch vorzubeugen, ist ein System der Rechenschaftspflicht und der unabhängigen Finanzkontrolle zu etablieren. In keinem Fall sollte es Sache der Regierung sein, zu entscheiden, welche Ressourcen dem Parlament zur Verfügung gestellt werden, jener Institution nämlich, zur deren Hauptaufgaben die Kontrolle ebendieser Regierung gehört.

Angesichts der Fülle unterschiedlicher Interessen und politischer Einflüsse, die in den Fraktionen wirksam werden, ist es unverzichtbar, sich fraktionsintern auf einen bestimmten Kanon an verbindlichen Regeln zu verständigen, der für alle Mitglieder verpflichtend ist. Eine eigene Geschäftsordnung ist jeder Parlamentsfraktion dringend zu empfehlen. Sie sollte mindestens folgende Element enthalten:

- einen systematisch strukturierten organisatorischen Aufbau mit eindeutiger Aufgabenzuweisung für alle Gremien und Funktionen sowie einer klar geregelten Hierarchie;
- einen Kanon an Rechten und Pflichten, der für alle Mitglieder verbindlich ist. Die Verbindlichkeit von in der Fraktionsversammlung getroffenen Entscheidungen für alle Mitglieder ist dabei die oberste Grundregel, ohne die der Zusammenhalt einer Fraktion nicht gewährleistet werden kann;

- nicht minder wichtig ist die gemeinsame Verpflichtung auf eine offene Debattenkultur nach innen und ein geschlossenes Auftreten nach außen. Eine Fraktion, die dies beides nicht beherzigt, wird keine politische Schlagkraft entwickeln können und am Ende möglicherweise sogar zerfallen;
- klare Regelungen für die Vergabe von Ämtern und Funktionen innerhalb der Fraktion nach demokratischen Grundsätzen, in der Regel also durch Wahlen in der Fraktionsversammlung;
- eine detaillierte Beschreibung der Verfahren zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Wichtig für die Geschlossenheit der Fraktion ist, dass alle politischen Entscheidungen am Ende der fraktionsinternen Beratung von der Vollversammlung aller Fraktionsmitglieder getroffen werden.

Nur Fraktionen, die sich zugleich als politisches Kraftzentrum und als Ordnungsfaktor mit politischer Gesamtverantwortung verstehen und akzeptiert werden, können diesem hohen Anspruch genügen.

Nur wenn Entscheidungsfindung und Ämtervergabe sich in transparenten, demokratischen Verfahren vollziehen, kann die Fraktion die Loyalität und Gefolgschaft ihrer Mitglieder erwarten und einfordern.

- Auch wenn es wie eine Selbstverständlichkeit klingt, so sei es doch an dieser Stelle betont: Eine Fraktion, die mit einer einheitlichen Position Ausschusssitzungen, Anhörungen und Plenardebatten bestreiten will, ist gut beraten, sich hierzu im Vorfeld eng abzustimmen. Deshalb ist es sinnvoll und notwendig, jeweils zu Beginn einer Plenarwoche ausführliche Sitzungen der Fraktionsgremien anzusetzen, um die gemeinsame Linie im Detail festzulegen.
- Eine strenge Trennung der Sphären von politischen Parteien und Fraktionen ist unbedingt ratsam. Natürlich gibt es enge Berührungspunkte. Beide, Parteien wie Fraktionen, arbeiten auf Basis gemeinsamer politischer Grundüberzeugungen. Mitglieder des Bundestages sind häufig auch Funktionsträger\_innen in der Partei. Dennoch ist eine klare Arbeitsteilung am Ende in wechselseitigem Interesse: Eine Fraktion, die sich neben der schwierigen und komplexen Gesetzgebungsarbeit noch der Arbeit an politischer Grundsatzprogrammatis widmet, wird ihren Kernaufgaben nicht konzentriert und effektiv nachgehen können. Die Partei als Programmwerkstatt, die Fraktion als Gesetzeswerkstatt: Diese Form der Arbeitsteilung hat sich als zweckmäßig und produktiv erwiesen.

Damit Fraktionen zum Gelingen des Parlamentarismus beitragen, müssen sie in der Lage sein, als Ordnungsfaktor im parlamentarischen Geschehen zu wirken, als Adressat und Mittler divergierender gesellschaftlicher Interessen zu fungieren und dazu beizutragen, dass das Parlament als Ganzes seiner Aufgabe gerecht wird: sorgfältig vorbereitete, gut begründete und der Förderung des Allgemeinwohls dienende Entscheidungen zu treffen und deren Vollzug durch die jeweilige Regierung zu kontrollieren.

## ÜBER DEN AUTOR

**Dr. Michael Schäfer** ist Geschäftsführer der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) im Deutschen Bundestag. Er hat 20 Jahre Erfahrung als Parlamentsmitarbeiter und war Berater mehrerer Fraktionsvorsitzender. Als ehemaliger Mitarbeiter der Leitungsstäbe des Verteidigungsministeriums und des Außenministeriums verfügt er darüber hinaus über einschlägige Erfahrungen in der Regierungsarbeit und in der Zusammenarbeit von Exekutive und Parlament.

## IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung in der Kirgisischen Republik  
Razzakova Strasse 33/1 | 720040 Bishkek | Kirgistan

Verantwortlich:  
Alexander Rosenplänter  
Regionaldirektor Kirgistan und Tadschikistan  
<http://www.fes-centralasia.org/de/fes/fes-zentralasien/kirgistan.html>

Bestellungen / Kontakt:  
Tel.: +996-312-663-077  
[info.bishkek@fes.kg](mailto:info.bishkek@fes.kg)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## KRAFTZENTRUM UND ORDNUNGSFAKTOR

### Funktion, Aufbau und Arbeitsweise von Parlamentsfraktionen am Beispiel des Deutschen Bundestages



Handlungsfähige und politisch schlagkräftige Fraktionen sind für die Funktionsfähigkeit demokratischer Parlamente unabdingbar. Fraktionen geben dem parlamentarischen Geschehen Ordnung und Struktur. Erst durch ihr Wirken wird aus einer ziellosen Ansammlung von meinungsstarken Individualist\_innen, die als Volksvertreter\_innen gewählt wurden, eine effiziente Gesetzgebungsmaschinerie und eine Produktionsstätte für Lösungen politischer Herausforderungen und Probleme.

Fraktionen sind die maßgeblichen Akteure in der parlamentarischen Selbstorganisation und bei innerparlamentarischen Verfahrensabsprachen aller Art. Sie organisieren die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung sowohl in ihren eigenen Reihen als auch im Parlament insgesamt. Damit sie diese Aufgaben bewältigen können, müssen einige grundlegende Voraussetzungen erfüllt sein:



Es braucht einen detaillierten, möglichst gesetzlich fixierten rechtlichen Rahmen, der die Bedingungen und Regeln für die Bildung von Fraktionen formuliert und sie mit den erforderlichen Rechten und Kompetenzen ausstattet.

Die innere Organisation von Fraktionen muss demokratischen Grundsätzen genügen. Alle Ämter und Funktionen sind auf dem Weg über Wahlen zu besetzen. Politische Beschlüsse müssen in transparenten Verfahren unter Beteiligung aller Fraktionsmitglieder erarbeitet werden.

Fraktionen, die erfolgreich auf der parlamentarischen Bühne agieren wollen, brauchen eine offene Debattenkultur nach innen und ein geschlossenes Auftreten nach außen. Grundlage hierfür ist die Verpflichtung auf einen gemeinsamen Verhaltenskodex, auf formelle und informelle Regeln des Umgangs der Fraktionsmitglieder miteinander.



Schließlich und nicht zuletzt brauchen Fraktionen eine adäquate materielle und personelle Ausstattung, um eine parlamentarische Kontrolle der Regierung auf Augenhöhe zu ermöglichen und sicherzustellen, dass ein Höchstmaß an fachlicher Expertise in die parlamentarische Beratung von Gesetzen und anderen Initiativen einfließt.

Solchermaßen ausgerüstete Fraktionen werden ihrer doppelten Funktion als Ordnungsfaktor und politische Kraftzentren gerecht und tragen damit maßgeblich zur Effizienz und Legitimität des parlamentarischen Handelns bei.