

I. **Aufbau und Funktionen**

1 Was sind Fraktionen und woher kommen sie?

Dieses Buch wagt einen Blick in den Politikalltag Deutschlands. Damit aber die Grundlagen klar sind, wird in diesem Kapitel ein Überblick über die notwendigen juristischen Begriffe und Diskussionen gegeben. Anders als in anderen Arbeiten, die nur die Bezeichnungen des Abgeordnetengesetzes oder der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wiedergeben (Kretschmer 1992: 13 f.), wird hier zu Beginn der Einführung eine Definition des Begriffs Fraktion vorgenommen.

Fraktionen werden im Grundgesetz nur an einer Stelle erwähnt, die sich zudem nicht einmal mit ihnen als Organisation oder ihren Grundlagen im Allgemeinen befasst. Die Verfassungsmütter und -väter haben somit keine Aussage über Existenz, Bildung und Berücksichtigung von Fraktionen in unserem politischen System getroffen. Fraktionen spielen in der Geschichte des deutschen Parlamentarismus seit jeher eine große Rolle (Hagelstein 1992). Es bleibt daher nur zu vermuten, dass diese Nennung (Art. 53a GG) – auch erst 1968 in das Grundgesetz eingefügt – einfach darauf hin deutet, dass Fraktionen schlicht vorausgesetzt werden. In der Praxis bedeutet dies, dass viele Rechts- und Organisationsfragen von der Stellung der frei gewählten Abgeordneten abgeleitet werden, die im Grundgesetz festgeschrieben und konkretisiert ist (Art. 38 GG), und von der engen Verbindung zu ihren Parteien, denen ebenfalls im Grundgesetz breiter Raum gewährt wird (Art. 21 GG). Die genaue Verortung füllt Bände von Literatur, konkret hat sich aber durchgesetzt, dass Fraktionen ihre Legitimation aus dem Recht von Abgeord-

neten ableiten, sich zusammenzuschließen. Daraus folgt unmittelbar die Definition einer Fraktion: Fraktionen im Parlament sind freiwillige Zusammenschlüsse koalitionswilliger Abgeordneter,¹ die sich an einem gemeinsamen politischen Programm orientieren und eigene parlamentarische Rechte und Pflichten haben. Dieser Zusammenschluss wird geprägt und getragen von dem gemeinsamen Willen, über die Zeit der Wahlperiode ein gemeinsames politisches Programm umzusetzen und geschlossen im Parlament abzustimmen. Dadurch geben Fraktionen dem Parlament seine »politische Struktur«, wie es der ehemalige Direktor beim Deutschen Bundestag, Wolfgang Zeh, einmal ausgedrückt hat. Für die Praktikabilität der politischen Arbeit in einem Parlament – sei es nun auf kommunaler oder Landesebene und im Deutschen Bundestag – haben sich deswegen besondere herausgehobene Rechte für Fraktionen entwickelt. Deswegen werden sie in der Begründung des Abgeordnetengesetzes auch als die »wichtigsten politischen Gliederungen« des Bundestags bezeichnet (CDU/CSU-Fraktion / SPD-Fraktion / FDP-Fraktion 1993: 4).

Heute sind Parlamente ohne Fraktionen kaum arbeitsfähig. Auch in supranationalen Einrichtungen wie dem Europäischen Parlament finden sich die Abgeordneten nicht in Vereinigungen ihrer Herkunftsländer, sondern in politisch abgeleiteten Fraktionen wieder. Ein Blick in die aufregende Geschichte des Parlamentarismus zeichnet ihre Bedeutung nach.

1.1 Warum es Fraktionen gibt

Das erste frei gewählte Parlament in Deutschland, die Paulskirchenversammlung, hatte keine feste Sitzordnung. Die Abgeordneten saßen nach Regionen verteilt. Auch im Frühparlamentarismus in den Ländern konnte man keine politisch motivierten Zusammenschlüsse. Schon allein »die Angst der Fürsten vor unabhängigen Parlamenten, vor allem vor Partei-

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird auf die durchgängige, gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Es wird dort das generische Maskulinum verwendet, wobei beide Geschlechter gleichermaßen gemeint sind. Dies gilt im Übrigen für alle Geschlechteridentitäten.

geist und Fraktionen« verhinderte so etwas wie parteiliche Zusammenschlüsse (Raschke 2020: 438). In die Vorläufer der Fraktionen, wie zum Beispiel die Badischen »Abteilungen« wurde man hineingelost (ebd.: 439). Zudem wirkten Parlamente natürlich entlang der Stände (Kramer 1968), die eine Zuordnung entlang politischer Interessen ebenfalls verhinderte. Die Rechte für die einzelnen Abgeordneten – unbegrenzte Redezeit und kein Quorum zur Einreichung von Anträgen – wurden formal hochgehalten. Sie dienten aber den Herrschenden vor allem dazu, dass es »keinen Anreiz zur Gruppenbildung« (Raschke 2020: 440) gab. Die Angst der Monarchen vor der Demokratie machte sich hier bemerkbar. Hier zeigt sich, wie wichtig auch beschränkende Regeln und Zusammenschlüsse sind, um Parlamente zu wirksamen Instrumenten werden zu lassen. »Fraktionen sind aus Widersprüchen, nicht aus einer geradlinigen Logik erwachsen« (ebd.: 443). Deswegen setzte sich der Gedanke der Fraktionsbildung am Ende durch und der Reichstag des Kaiserreichs war von Beginn an ein Fraktionenparlament (zum Wandel des politischen Systems in dieser Zeit vgl. Richter 2021).

»Ich hatte bald die Erfahrung gemacht, daß ein vereinzelt Stehender nicht nur ohne allen Einfluß, ohne Aussicht in eine Kommission zu kommen, und selbst fast vom Worte ausgeschlossen sei, sondern es nicht einmal erfahre, was vorgehe.« (Mohl 1902 zit. nach Raschke 2020: 464)

Durch die Erfordernisse, die eine moderne Politikgestaltung und -vermittlung mit sich bringt, haben die zu Fraktionen zusammengeschlossenen Abgeordneten immer größer werdende Fraktionsgeschäftsstellen, die bei der Planung, Gestaltung und Öffentlichkeitsarbeit von Politik zentral unterstützen. Ein Zusammenschluss mit anderen Abgeordneten ermöglicht es dem einzelnen Abgeordneten auch, sich zu fokussieren und so inhaltlich an Schwerpunkten orientiert zu arbeiten. Fraktionen sind somit auch Zusammenschlüsse von Fachpolitikern unterschiedlicher Bereiche, die sich gegenseitig entlang eines gemeinsamen politischen Programms unterstützen – eine Errungenschaft, die gerade durch die zunehmende Europäisierung der deutschen Politik noch einmal an Bedeutung gewonnen hat.

1.2 Rechtliche Grundlagen

In der Geschäftsordnung des Bundestags (GOBT oder GO-BT), sozusagen der Arbeitsgrundlage unseres Parlaments, ist die Fraktion von Beginn an vorgesehen. Sie regelt neben den »Verkehrsregeln« im Parlament auch explizit die Fraktionsbefugnisse im Parlament. Hierzu gehören:

- Das Recht zur Benennung der Mitglieder des Ältestenrats und der Ausschüsse;
- Das Recht zur Einbringung von Vorlagen und Beantragung von Aktuellen Stunden.

Am Anfang steht die Absicht, eine Fraktion zu bilden. Der freiwillige Zusammenschluss von Abgeordneten zu einer Fraktion ist im Bundestag (und in den Landesparlamenten) dem Parlamentspräsidenten mitzuteilen. Wenn also am Abend des Wahltags die Balken des Wahlergebnisses nach oben gehen, folgt daraus nicht automatisch, dass sich die von den Parteien entsandten Abgeordneten in den jeweiligen Fraktionen im Bundestag wiederfinden. Der besondere Schutz des freien Mandats verbietet natürlich eine automatische Fraktionsbildung aller der gleichen Partei zugehörigen Abgeordneten. Daher erfolgt nach jeder Wahl die (erneute) Konstituierung der Fraktionen und die Identifikation ihrer (neuen) Mitglieder. Konkret kann eine Fraktion erst nach der Konstituierung des Parlaments entstehen, da Fraktionen – wie gesehen – »Gliederungen des Bundestags« sind. Behelfsmäßig kommen die Abgeordneten daher zwischen Wahltag und Konstituierung in sogenannten »Vorfraktionen« zusammen. Schon vorher im Bundestag vertretene Fraktionen treten bei einer Neukonstituierung die Rechtsnachfolge an. Die AfD-Fraktion nach der Bundestagswahl 2021 hat die Rechtsnachfolge der ersten Fraktion angetreten, die 2017 in den Bundestag einzog. Die FDP hingegen entschied sich 2017, nicht die Rechtsnachfolge der 2013 ausgeschiedenen Fraktion anzutreten.

Fraktionen können also nur aufgrund bestimmter Voraussetzungen gebildet werden. Die verfassungsrechtliche Stellung der Fraktionen ist abzuleiten aus dem freien Mandat, der Selbstorganisation und dem Recht der einzelnen Abgeordneten, sich mit anderen Abgeordneten

zusammenzuschließen (vgl. zu diesem Spannungsfeld Demmler 1994). Fraktionen übernehmen und kollektivieren sozusagen die Abgeordnetenrechte für ihre Mitglieder. Neben dem freien Entschluss der Mitglieder ist eine Bedingung, dass alle »derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land im Wettbewerb stehen« (§ 10 Abs. 1 S. 1 GOBT). Dies kann man unter der Bedingung der politischen Homogenität zusammenfassen. Davon leitet sich auch ab, dass es keine Doppelmitgliedschaften geben kann. Darüber hinaus muss der Zusammenschluss die Mindeststärke von »mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags« erreichen (ebd.). Dies dient der Funktionsfähigkeit des Bundestags. In der GOBT gibt es sogar die Formulierung von ausschließlichen Fraktionsrechten. Mit der Bildung einer Fraktion schränken die Abgeordneten selbst ihre individuellen Rechte ein, um die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten.

Die zentrale Rechtsgrundlage ist das Abgeordnetengesetz, welches in seinem elften Abschnitt die Regelungen für die Fraktion von deren Bildung bis zur Beendigung trifft. Im Jahr 1994 wurde dieser Teil als

Tab. 1: Übersicht über AbgG, Abschnitt 11: Fraktionen

§ 45	Fraktionsbildung
§ 46	Rechtsstellung
§ 47	Aufgaben
§ 48	Organisation
§ 49	Geheimhaltungspflicht der Fraktionsangestellten
§ 50	Geld- und Sachleistungen
§ 51	Haushalts- und Wirtschaftsführung, Buchführung
§ 52	Rechnungslegung
§ 53	Rechnungsprüfung
§ 54	Beendigung der Rechtsstellung und Liquidation

Quelle: Eigene Darstellung nach AbgG, Abschnitt 11.