



Fedor Ruhose

# Parlaments- fraktionen

Aufbau – Funktion – Arbeitsweise

**Kohlhammer**

**Kohlhammer**

## **Der Autor**

Fedor Ruhose ist hauptberuflich Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz. Er ist zudem Policy Fellow beim Berliner Think Tank »Das Progressive Zentrum«. Zwischen 2014 und 2021 arbeitete er als Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz. Davor war der Diplom-Volkswirt in unterschiedlichen Funktionen im Leitungsstab der Ministerien für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz und auch schon einmal in der SPD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz als Geschäftsführer tätig.

Fedor Ruhose

# **Parlamentsfraktionen**

Aufbau – Funktion – Arbeitsweise

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen und sonstigen Kennzeichen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese von jedermann frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.

Es konnten nicht alle Rechtsinhaber von Abbildungen ermittelt werden. Sollte dem Verlag gegenüber der Nachweis der Rechtsinhaberschaft geführt werden, wird das branchenübliche Honorar nachträglich gezahlt.

Dieses Werk enthält Hinweise/Links zu externen Websites Dritter, auf deren Inhalt der Verlag keinen Einfluss hat und die der Haftung der jeweiligen Seitenanbieter oder -betreiber unterliegen. Zum Zeitpunkt der Verlinkung wurden die externen Websites auf mögliche Rechtsverstöße überprüft und dabei keine Rechtsverletzung festgestellt. Ohne konkrete Hinweise auf eine solche Rechtsverletzung ist eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten nicht zumutbar. Sollten jedoch Rechtsverletzungen bekannt werden, werden die betroffenen externen Links soweit möglich unverzüglich entfernt.

Umschlagabbildung: Blick in den leeren Plenarsaal des Deutschen Bundestags, Foto: picture alliance/dpa, Michael Kappeler.

1. Auflage 2022

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-041034-3

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-041035-0

epub: ISBN 978-3-17-041036-7

*Für Rahel –*

*Danke, dass wir gemeinsam leben, was ich immer erträumte: Familie.*

*Für meine Kinder Noomi, Joscha und Leonid –*

*in der Hoffnung, dass ihr in einer starken demokratischen Gesellschaft groß werdet.*

*Für mich ist das Fegefeuer, wenn ich in die Fraktion muss.*  
(Konrad Adenauer)

*Jede Bundestagsfraktion ist auch ein Kernelement im komplizierten Gewebe einer Partei.*  
(Hans-Peter Schwarz)

*Einfache Dinge zu denken, wie zum Beispiel die Fraktion in einem modernen Parlament, ist gar  
nicht so einfach.*  
(Joachim Raschke)

# Inhaltsverzeichnis

## **Einleitung**

### **I. Aufbau und Funktionen**

- 1 Was sind Fraktionen und woher kommen sie?
- 2 Welche Funktionen haben Fraktionen?
- 3 Wie organisieren sich Fraktionen und welche Strukturen haben sie?
- 4 Wie werden Fraktionen geführt?

### **II. Arbeitsweisen in und zwischen Fraktionen**

- 5 Oppositions- und Regierungsfraktionen
- 6 Fraktionen als Sprachrohre, Vermittlungs- und Rückkopplungsinstanzen
- 7 Das Spannungsverhältnis von Partei und Parlamentsfraktion
- 8 Fraktionen im Parlament: Gegnerschaft und Zusammenarbeit
- 9 Die Kontroverse um die Fraktionsfinanzierung
- 10 Fraktionen in der »komplexen Republik«
- 11 Fraktionsmanagement bei einer lagerübergreifenden Koalition

## **Ausblick: Fraktionsarbeit im pluralen Parlament**

## **Literatur**

# Einleitung

Dieses Buch beschreibt den Maschinenraum der deutschen Politik. Denn dort arbeiten – abseits vom öffentlichen Interesse – die Abgeordneten an der Gestaltung der deutschen Politik. Oppositions- und Regierungsfractionen tragen große Verantwortung für unser Zusammenleben. Ihr Wirkungskreis ist das Parlament, in dem es einem weitverbreiteten Mythos zum Trotz eben nicht nur um den öffentlichen Streit geht. Vielmehr sind Parlamente zusätzlich »Gesetzeswerkstatt und Kontrollinstanz« (Schäfer 2020: 2). Diese beiden wichtigen Funktionen übernehmen in unserem Parlamentarismus die sich freiwillig zu Fraktionen zusammenschließenden Abgeordneten. Doch wie kommt es zu den Ergebnissen oder der Kritik an der Regierung, über die Deutschland dann diskutiert und die in Wahlen als »gut« oder »schlecht« bewertet werden können?

Gebe es keine Zusammenschlüsse von Abgeordneten, man müsste sie wohl erfinden, um unserer parlamentarischen Demokratie eine funktionierende Arbeitsweise zu geben. Denn Fraktionen geben Abläufe, Struktur, sortieren politische Debatten vor und tragen zur politischen Meinungsbildung bei. Ein Blick in die Geschichte des deutschen Parlamentarismus weist der Möglichkeit der Bildung von Fraktionen ein klar emanzipatorisches Moment unserer Demokratisierung zu. Dennoch sind die Fraktionen »sowohl in der Parteien- als auch in der Parlamentsforschung vielfach zu kurz gekommen« (von Beyme 2000: 167).

In seinen Erinnerungen gibt Wolfgang Schäuble seine Abschiedsrede als Fraktionsvorsitzender am 22. Februar 2000 wieder. Für ihn sei die Fraktion immer »eine besonders schöne politische Führungsaufgabe« (Schäuble 2000: 278) gewesen. Gleichzeitig beschreibt er die Fraktion im Allgemeinen als »das schwierigste aller Gremien, das ich jemals zu leiten gehabt hatte« (ebd.). Einig sind sich auch die Beobachter der Berliner Politik, »daß es kompliziertere psychologische

Gruppenbildungen kaum gibt« (Hofmann 1994: 325). Auch wenn Fraktionen oftmals ein »Schattendasein« (ebd.) führen, gilt, dass sie einer der zentralsten Akteure unseres politischen Systems sind.

Sind die »Parteien im Parlament« normalerweise »Stiefkinder« (Schüttemeyer 1997) der Politikwissenschaften, so haben in jüngster Zeit insbesondere Vorgänge in den Landesparlamenten, wie beispielsweise um die Wahl des FDP-Politikers Kemmerich zum Kurzzeit-Ministerpräsidenten von Thüringen, die Diskussionen um die Parlamentskontrolle im Verlauf der Corona-Pandemie und die Weigerung der CDU-Landtagsfraktion in Sachsen-Anhalt, den Rundfunkbeitrag zu erhöhen, den Scheinwerfer wieder auf die Rolle der Parlamentsfraktionen in unserem politischen System gelegt. Das Zustandekommen der Ampel-Koalition auf Bundesebene hat den Blick ebenfalls auf »die wahren Machtzentren« dieser Konstellation gerichtet (Doll et al. 2021b). Fraktionen sind einer der wichtigsten und gleichzeitig unbekanntesten »Machtfaktoren« (Schwarz 2009) der Politik. Wichtige Politikerinnen und Politiker bekleideten Ämter in der Fraktionsführung – Kohl, Schmidt und Merkel waren vor ihrer Kanzlerschaft auch Fraktionsvorsitzende ihrer Bundestagsfraktionen und viele Ministerpräsidenten waren vor ihrer Amtszeit ebenfalls Vorsitzende ihrer Landtagsfraktionen.

Der ehemalige Bundestagsfraktionschef der SPD, Peter Struck, formulierte den Anspruch seiner regierungstragenden Fraktion im »Struckschen Gesetz«: Kein Gesetz verlasse das Parlament in der Form, in der es zum ersten Mal beraten wurde (Bicher 2018). Meinel (2019: 169) weist darauf hin, dass man eines Tages erfahren werde, »[w]ie weit zum Beispiel Angela Merckels Kehrtwende in der Flüchtlingspolitik im Verlauf des Jahres 2016 auch aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion heraus erzwungen wurde«. Die Fraktionen wissen um ihre besondere Position als wichtige Machtzentralen in unserer parlamentarischen Demokratie.

»Als die Grünen sich 1998 in Bonn von einer Oppositions- in eine Regierungsfraktion wandelten, nahm Peter Struck, damals Fraktionschef der SPD, seinen grünen Amtskollegen Rezzo Schlauch zur Seite: ›Du weißt schon, dass du jetzt der zweitwichtigste Mann in Bonn bist?«, so Struck. Für den wichtigsten Mann hielt Struck sich selbst.« (Doll et al. 2021 b: 5).

Fraktionen verrichten ihre Arbeit im Maschinenraum der Politik. Zwar geht es im Parlament natürlich um die große Rede und die großen Linien in der Politik. Es wird aber sehr schnell konkret und fassbar, wie Politik »wirklich« funktioniert, wenn man sich mit dem Alltag der Fraktionen befasst: Wie sind sie aufgebaut? Durch welche Arbeitsweise zeichnen sie sich aus?

In diesem Buch soll die Rolle von Fraktionen im parlamentarischen System vorgestellt werden. Das geschieht in zwei Teilen, die sich an den genannten Fragen orientieren: Im ersten Teil werden die juristischen und formalen Grundlagen für die Bildung und die Arbeit einer Fraktion dargestellt. Dabei wird auch das Spannungsfeld zwischen den Rechten der freigewählten Abgeordneten und ihrem Zusammenschluss zu einer schlagkräftigen Einheit, der Fraktion, beleuchtet. Der zweite Teil wirft einen Blick auf die vielfältigen konkreten Arbeitsfelder der Fraktionen im parlamentarischen Alltag und stellt dar, wie politische Meinungsbildung und Entscheidungsprozesse in der Praxis ablaufen.

Die Intention dieses Buches folgt der Einschätzung von Raschke zur Rolle der Fraktionen:

»Was heute wie ein bloßes technisches Hilfsmittel aussieht, ohne das man ein Parlament nicht betreiben kann, ist eine höchst voraussetzungsvolle Institution, die sich historisch gesehen keineswegs von selbst verstand und zu der es Alternativen gab.« (Raschke 2020: 437)

Historisch hat sich die Fraktion als die entscheidende Form der Koordination der Abgeordneten durchgesetzt. Dieses Buch ist aber keine historische Ausarbeitung zum Parlamentarismus. Es ist auch keine rein juristische Darstellung über Recht und Rechtsstellung der Fraktionen, sondern bezieht die politische Dimension mit ein. Dabei geht es um Fragen, wie Fraktionen politisch wirken, wie sie »ticken« und warum sie einen großen Einfluss auf die Politikgestaltung haben, obwohl ihre Vorsitzenden oder die Abgeordneten nur selten große mediale Wirkung entfalten. In diesem kurzen Lehrbuch sollen Fraktionen als besondere Machtfaktoren deutscher Politik dargestellt werden.

Natürlich gibt es Unterschiede zwischen den Fraktionen. Gerade, wie sie ihre Arbeit organisieren, unterscheidet sich oftmals sehr deutlich und es gibt keinen »verbindliche(n) Bauplan« (Schäfer 2020: 2) für

Fraktionsarbeit. Aber es gibt eine Reihe von allgemeinen Entwicklungen, die, schematisch dargestellt, helfen können, die Arbeit innerhalb des politischen Systems und innerhalb der so zentralen 1. Gewalt, der Legislativen, zu verstehen. Dabei werden politikwissenschaftliche Überlegungen mit Beobachtungen aus dem parlamentarischen Alltag verbunden. Dieser Blick erscheint angebracht, da sich in der »komplexen Republik« (Höreth 2016) aufgrund des Wandels des Parteiensystems immer mehr lagerübergreifende Regierungskoalitionen herausbilden und diese der Koordination der Fraktionen eine noch größere Bedeutung verleihen. Gleichzeitig verändern sich dadurch auch die Anforderungen an die Oppositionsfraktionen.

In der politikwissenschaftlichen Literatur ist das letzte einführende Werk über die Parlamentsfraktionen von 1992 (Kretschmer 1992). Seitdem hat sich einiges getan. Zwar gibt es grundlegende wissenschaftliche Werke über die Arbeitsweise der Fraktionen (Schüttemeyer 1997, Krahenpohl 1999) und kurze Darstellungen im Rahmen der Einführungen in das politische System. Auch gibt es umfassende Dissertationen zu dem Thema, die zeitlich im Umfeld der Konkretisierungen des Abgeordnetengesetzes Mitte der Neunziger Jahre entstanden sind. Allerdings stellt keine Monografie auf eine kurze und allgemeinverständliche Darstellung von Bedeutung, Arbeitsweise und Wandel der Aufgaben von Parlamentsfraktionen ab. Zu erwähnen sind aber die lesenswerten Blog-Beiträge von Jan-Philipp Roth (2013 a, 2013 b, 2013 c) auf dem Spreepublik-Blog, die sich sehr anschaulich mit dem Maschinenraum Fraktion befassen. Kurz gesagt: Nahezu jedes juristische Problem mit Blick auf die Fraktionen ist umfassend analysiert worden, die politische Bedeutung von Fraktionen ist jedoch selten Gegenstand der Analyse und wissenschaftlichen Darstellung. Dieses Buch soll helfen, diese Lücke etwas kleiner zu machen.

Der Autor war selbst viele Jahre als Fraktionsgeschäftsführer tätig. Er war und ist somit auch in den hier skizzierten Kontroversen eine beteiligte Partei und vertritt Interessen. Versucht wurde dennoch (und es gelang hoffentlich), neutral die Konfliktlinien darzustellen. Denn sie sind wichtig und es ist richtig, dass es darüber den öffentlichen Streit gibt. Wie sich die Mittelverwendung der Landtagsfraktion darstellt, für die der Autor Mitverantwortung getragen hat, kann transparent in den