

5.1 Bildung von Fraktionen und Gruppen

Stand: 4.1.2022

Fraktionsbildung

Die Fraktionen sind mit eigenen Rechten ausgestattete Teile des Bundestages. Aufgrund ihrer Eigenständigkeit sind sie berechtigt, Rechte des Bundestages und eigene Rechte, die das Grundgesetz einräumt, vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen. Die Fraktionen sind aber keine Organe des Bundestages, da sie von ihm weder eingesetzt werden noch Aufträge oder Weisungen erhalten; sie sind vielmehr von der Organisationsgewalt des Bundestages unabhängige Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages, die sich zur gemeinsamen Verfolgung politischer Ziele zusammengeschlossen haben¹.

Die Geschäftsordnung des Bundestages knüpft die Bildung einer Fraktion an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen wie Mindestmitgliederzahl und die Zugehörigkeit zur gleichen Partei. Diese Bedingungen sind zuletzt in § 10 Abs. 1 GOBT, durch Beschluss vom 27. März 1969, geändert worden:

„Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander in Wettbewerb stehen. Schließen sich Mitglieder des Bundestages abweichend von Satz 1 zusammen, bedarf die Anerkennung als Fraktion der Zustimmung des Bundestages.“

Diese Änderung beseitigte das Erfordernis der Zustimmung des Bundestages zur Bildung der CDU/CSU-Fraktion.

Auf Grund der gesetzlichen Mitgliederzahl² ergaben sich folgende Fraktionsmindeststärken (5 %, jeweils aufgerundet):

Wahlperiode	Stand	gesetzliche Mitgliederzahl ³	Fraktionsmindeststärke
12. WP 1990–1994	gesamte Wahlperiode	663	34
13. WP 1994–1998	gesamte Wahlperiode	672	34
14. WP 1998–2002	Beginn der Wahlperiode	669	34
	ab 9.8.2000	668	34
	ab 7.6.2001	667	34
	ab 1.7.2001	666	34
	ab 13.9.2002	665	34
15. WP 2002–2005	Beginn der WP	603	31
	ab 17.4.2004	602	31
	ab 1.7.2004	601	31

¹ Nach: Hans Troßmann, Der Deutsche Bundestag. Vorgeschichte und Leistungen, Organisation und Arbeitsweise. Darmstadt 1971, S. 101 f.

² Vgl. dazu Kapitel 2.1.

³ Vgl. dazu Kapitel 5.4

Wahlperiode	Stand	gesetzliche Mitgliederzahl ³	Fraktionsmindeststärke
16. WP 2005–2009	Beginn der Wahlperiode	614	31
	ab 31.5.2007	613	31
	ab 25.2.2008	612	31
	ab 14.7.2009	611	31
17. WP 2009–2013	Beginn der Wahlperiode	622	32
	ab 3.3.2011	621	32
	ab 28.5.2011	620	31
18. WP 2013–2017	Beginn der Wahlperiode	631	32
	ab 5.3.2015	630	32
19. WP 2017–2021	gesamte Wahlperiode	709	36
20. WP 2021–	Beginn der Wahlperiode	736	37

Gruppenbildung

Abgeordnete, deren Zusammenschluss die Fraktionsmindeststärke nicht erreicht, können sich gemäß § 10 Abs. 4 GOBT zu einer Gruppe zusammenschließen, wenn der Bundestag diesem zustimmt. Ob die erforderliche Gruppenstärke vorhanden ist, entscheidet der Bundestag mittels der Anerkennung oder Ablehnung als Gruppe. Die Geschäftsordnung räumt Gruppen keinerlei den Fraktionen zuerkannte Rechte ein. 1960 wurde entschieden, dass fünf Abgeordnete eine Gruppe bilden können. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages räumt Gruppen jedoch nicht die Rechte ein, wie sie den Fraktionen zugestanden werden.

Gruppenbildung hatte in den ersten Wahlperioden des Deutschen Bundestages eine besondere Bedeutung gehabt. Die Frage der Gruppenbildung und der Rechte von Gruppen innerhalb des Bundestages bekam dann erst im Zusammenhang mit der Vereinigung Deutschlands erneute Bedeutung. Zum Ende der 11. Wahlperiode, in der 12. sowie in der 13. Wahlperiode waren Parteien und politische Gruppen in den Bundestag gewählt worden, deren Mandatsanteil unter fünf Prozent lag.

Drei Monate vor Ende der 11. Wahlperiode des Bundestages zogen 144 Abgeordnete aus den neuen Bundesländern in das gesamtdeutsche Parlament ein, nachdem die Volkskammer sie aus ihren 400 Mitgliedern mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 in den Bundestag gewählt hatte. Während die ehemaligen Volkskammer-Abgeordneten der CDU/DA, SPD, Liberalen und von Bündnis 90/Die Grünen in den bestehenden Bundestagsfraktionen als Mitglieder oder Gäste Aufnahme fanden, ergab sich für die 24 Abgeordneten der PDS keine derartige Möglichkeit.

Bei der Wahl des 12. Bundestages wirkte sich die getrennte Anwendung der Fünfprozentklausel im westlichen und östlichen Wahlgebiet so aus, dass aus den neuen Bundesländern die PDS/Linke Liste mit 17 Abgeordneten und Bündnis 90/Die Grünen mit acht Abgeordneten in den Bundestag einzogen.

Bei der Wahl zum 13. Bundestag profitierte die PDS von einer Wahlrechtsbestimmung aus dem Jahr 1956, wonach Parteien bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden, wenn sie in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Die PDS erreichte – auf das Bundesgebiet umgerechnet – zwar nur einen Zweitstimmenanteil von 4,4 %, dafür aber vier Direktmandate, und sie zog so mit 30 Abgeordneten in den Bundestag ein.

Sowohl im Oktober 1990 als auch im Dezember 1990/Januar 1991 und im November 1994 hatten die Abgeordneten der PDS bzw. von Bündnis 90/Die Grünen gefordert und beantragt, als Fraktion anerkannt zu werden. In allen Fällen hat die Mehrheit des Bundestages auf Empfehlung des Ältestenrates die Anerkennung als Fraktion abgelehnt. Stattdessen wurden die Antragsteller als Gruppe anerkannt und der Bundestag konkretisierte für den jeweiligen Einzelfall die einer Gruppe einzuräumenden Rechte.

Gruppenrechte in der 12. Wahlperiode

Für die 12. Wahlperiode beschloss der Bundestag am 21. Februar 1991 entsprechend Drucksache 12/149:

- „1. Der Zusammenschluss von Abgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird gemäß § 10 Abs. 4 GOBT als Gruppe anerkannt.
2. Angesichts der besonderen Umstände und Bedingungen für politische Parteien und Listenvereinigungen bei den Wahlen zum ersten gesamtdeutschen Bundestag und in Erwägung der Einmaligkeit dieser Lage bei der Einigung Deutschlands erhält die nach Nummer 1 anerkannte Gruppe für die 12. Wahlperiode folgende Rechte:
- a) Die Gruppe ist berechtigt, für jeden Fachausschuss jeweils ein ordentliches und ein stellvertretendes Mitglied zu benennen. Insoweit erhöht sich die in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. Januar 1991 beschlossene Mitgliederzahl (Drucksache 12/54) dieser Ausschüsse entsprechend. Das von der Gruppe benannte Mitglied hat Antrags-, Rede- und Stimmrecht.
 - b) Die Gruppe kann durch jeweils ein Mitglied an der Arbeit der Enquete-Kommissionen und Untersuchungsausschüsse mitwirken.
 - c) Die Gruppe kann ein Mitglied in den Ältestenrat entsenden.
 - d) Die Gruppe erhält das Recht, Gesetzentwürfe, Anträge, Entschließungsanträge sowie Große und Kleine Anfragen einzubringen.
 - e) Die Gruppe kann Geschäftsordnungsanträge sowie geschäftsordnungsrechtliche Verlangen und Widerspruchsrechte, deren Geltendmachung den Fraktionen oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages vorbehalten ist, dann einbringen, wenn der Antrag, das Verlangen oder der Widerspruch von mindestens 34 Mitgliedern des Bundestages unterstützt wird. Der Gruppe wird das Recht zugestanden, pro Jahr eine noch festzulegende Zahl von Aktuellen Stunden zu verlangen. Sie kann die Erstattung von Zwischenberichten zu eigenen Vorlagen gemäß § 62 Abs. 2 GOBT verlangen.
 - f) Die Gruppe erhält Redezeit entsprechend ihrer Stärke im Verhältnis zu den Fraktionen des Deutschen Bundestages und nach näherer Vereinbarung im Ältestenrat.
 - g) Dem Vorsitzenden der Gruppe werden die Rechte zuerkannt, die ein Vorsitzender einer Fraktion des Deutschen Bundestages entsprechend der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages besitzt.
 - h) Die Gruppe erhält die für ihre parlamentarische Arbeit erforderliche finanzielle, technische und personelle Unterstützung. Hierfür werden ihr der hälftige Grundbetrag sowie der Zuschlag entsprechend ihrer Stärke einschließlich der besonderen Zuschläge für die Opposition gewährt; sie erhält einen ihrer Stärke entsprechenden Sondergrundbetrag und wird an den Zuschüssen an die Fraktionen für die Unterstützung der parlamentarischen Arbeit der Fraktionen in den Volksvertretungen der neuen Bundesländer sowie für internationale Zusammenarbeit beteiligt.“

Gleichzeitig stimmte der Bundestag der Beschlussempfehlung auf Drucksache 12/150 zu:

- „1. Der Beschluss des Deutschen Bundestages zur Rechtsstellung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Drucksache 12/149 findet entsprechende Anwendung auf die PDS.“

In zwei Punkten wurden die Gruppenrechte in der 12. Wahlperiode noch erweitert aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1991 (BvE 1/91), ausgelöst durch eine Organklage der Gruppe PDS/Linke Liste betreffend auf Zuerkennung des Fraktionsstatus. Die Entscheidungsformel des Bundesverfassungsgerichts lautete:

„Der Deutsche Bundestag verletzt die Rechte der Antragstellerin aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes dadurch, dass er ihr nicht das Recht auf Mitgliedschaft in den Unterausschüssen nach § 55 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags eingeräumt und ihr die Rechte einer ‚Fraktion im Ausschuss‘ vorenthalten hat, soweit sie aufgrund der Zahl ihrer Mitglieder zu einer Vertretung im Ausschuss berechtigt ist.

Im Übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.“

Darüber hinaus beantragten die Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 12/1177) sowie die Gruppe PDS/Linke Liste (Drucksache 12/1322) (1) eine sachverständige Person für die Mitwirkung in Enquete-Kommissionen benennen zu können, (2) diesem Sachverständigen die vollen Mitwirkungsrechte wie den von den Fraktionen benannten externen Mitgliedern zuzubilligen und (3) dem aus der Gruppe benannten Mitglied in der Enquete-Kommission zusätzlich zu dem Mitwirkungsrecht volles Stimmrecht zu gewähren. In einer Beschlussvorlage des Ältestenrates vom 20. Dezember 1991 (Drucksache 12/1898) wurde empfohlen, die Anträge abzulehnen. Bis zum Ende der 12. Wahlperiode stand der Beschluss des Bundestages aus.

Gruppenrechte in der 13. Wahlperiode

Bei der Wahl zum 13. Bundestag profitierte die PDS von einer Wahlrechtsbestimmung aus dem Jahr 1956, wonach Parteien bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden, wenn sie in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Die PDS erreichte – auf das Bundesgebiet umgerechnet – zwar nur einen Zweitstimmenanteil von 4,4 %, dafür aber vier Direktmandate, und sie zog so mit 30 Abgeordneten in den Bundestag ein. Die Mehrheit des Bundestages lehnte auf Empfehlung des Ältestenrates die Anerkennung der PDS als Fraktion ab. Stattdessen wurden die Antragsteller als Gruppe anerkannt. Der Bundestag konkretisierte für die Gruppe der PDS am 9. März 1995 die in der 13. Wahlperiode einzuräumenden Rechte (Drucksache 13/684):

„2. Die Gruppe erhält für die 13. Wahlperiode folgende Rechte:

- a) *Die Gruppe ist berechtigt, entsprechend § 12 Satz 1 GOBT ordentliche und stellvertretende Mitglieder in die Fachausschüsse zu entsenden. Die von der Gruppe entsandten Mitglieder haben die gleichen Rechte wie die von den Fraktionen entsandten Mitglieder. Ihnen stehen die einer ‚Fraktion im Ausschuss‘ in den Bestimmungen des VII. Abschnitts der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eingeräumten Rechte zu. Soweit die Gruppe in Fachausschüssen vertreten ist, muss sie auf Verlangen entsprechend § 55 Abs. 3 GOBT in Unterausschüssen vertreten sein.*
- b) *Für die Berechtigung der Gruppe, Mitglieder in Untersuchungsausschüsse zu entsenden, gilt § 12 Satz 1 GOBT entsprechend; das gleiche gilt für die Berechtigung, Mitglieder in Enquete-Kommissionen zu entsenden. Soweit die Gruppe mit einem Mitglied in Enquete-Kommissionen vertreten ist, findet § 56 Abs. 2 GOBT entsprechende Anwendung.*
- c) *Die Gruppe kann ein Mitglied in den Ältestenrat entsenden. Das von der Gruppe entsandte Mitglied tritt zu den in § 6 Abs. 1 GOBT vorgesehenen Mitgliedern des Ältestenrates hinzu. Es hat Stimmrecht, soweit der Ältestenrat über die inneren Angelegenheiten des Deutschen Bundestages beschließt. Soweit der Ältestenrat kein Beschlussorgan ist, kann Einvernehmen durch Konsens der Fraktionen hergestellt werden.*
- d) *Die Gruppe erhält das Recht, Gesetzentwürfe, Anträge, Entschließungsanträge sowie Große und Kleine Anfragen einzubringen. Für das Verlangen auf Beratung ihrer Gesetzentwürfe stehen der Gruppe die den Fraktionen zustehenden geschäftsordnungsrechtlichen Befugnisse zu. Die Gruppe kann die Aufsetzung ihrer Vorlagen auf die Tagesordnung gemäß § 20 Abs. 4 GOBT und die Erstattung von Zwischenberichten zu eigenen Vorlagen entsprechend § 62 Abs. 2 GOBT verlangen. Sie kann der Ausschussüberweisung ihrer Entschließungsanträge gemäß § 88 Abs. 2 Satz 1 GOBT widersprechen. Für eigene Große Anfragen hat sie die Rechte gemäß § 101 Satz 3 und § 102 Satz 2 GOBT.*
- e) *Der Gruppe wird das Recht zugestanden, pro Jahr eine noch festzulegende Zahl von Aktuellen Stunden zu verlangen. Im übrigen kann die Gruppe Geschäftsordnungsanträge sowie geschäftsordnungsrechtliche Verlangen und Widerspruchsrechte, deren Geltendmachung den Fraktionen oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages vorbehalten ist, dann einbringen, wenn der Antrag, das Verlangen oder der Widerspruch von mindestens 34 Mitgliedern des Bundestages unterstützt wird.*

- f) *Die Gruppe erhält Redezeit entsprechend ihrer Stärke im Verhältnis zu den Fraktionen des Deutschen Bundestages und nach näherer Vereinbarung im Ältestenrat.*
- g) *Dem Vorsitzenden der Gruppe werden die Rechte zuerkannt, die ein Vorsitzender einer Fraktion des Deutschen Bundestages entsprechend der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages besitzt.*
- h) *Die Gruppe erhält die für ihre parlamentarische Arbeit erforderliche finanzielle, technische und personelle Unterstützung. Hierfür werden ihr der hälftige Grundbetrag sowie der Zuschlag entsprechend ihrer Stärke einschließlich der besonderen Zuschläge für die Opposition gewährt; sie erhält für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 1994 einen ihrer Stärke entsprechenden Sondergrundbetrag und einen Anteil an den Zuschüssen für internationale Zusammenarbeit.“*

□ Angaben für den Zeitraum bis 1990 s. **Datenhandbuch 1949 – 1999**, Kapitel 5.1.