

Demokratisch, effizient und transparent? Innerfraktionelle Entscheidungsfindung von Bundestagsabgeordneten unter Zeitdruck

Christian Ignorek und Oliver Kannenberg

Fraktionen zählen zu den zentralen Organisationseinheiten parlamentarischer Demokratien. Umso überraschender ist es, dass ihre inneren Abläufe nur selten Gegenstand eingehender Untersuchungen sind. Hinsichtlich der fraktionsinternen Entscheidungsfindung bestehen häufig Vorurteile, die angebliche „Hinterzimmerabsprachen“ oder langwierige Verfahren betreffen. Dieser Blickpunkt widmet sich insbesondere der Frage, wie politische Entscheidungen innerhalb von Fraktionen des Bundestages zustande kommen und wie diese Prozesse von den beteiligten Abgeordneten wahrgenommen werden. _____

Das Wichtigste in Kürze:

Im Rahmen der ReParl-Studie (*Researching MPs' Views on Parliamentary Representation*) wurden 71 Mitglieder des Deutschen Bundestages zur demokratischen Qualität, Transparenz und Effizienz der innerfraktionellen Willensbildungsprozesse befragt.

- (1) In allen drei abgefragten Kategorien äußern sich die Abgeordneten positiv zu der innerfraktionellen Willensbildung. Die Verfahren werden als besonders demokratisch sowie mit leichten Abstrichen als effizient und transparent eingeschätzt.
- (2) Während sowohl bei der Differenzierung nach Führungsverantwortung, Regierungs- oder Oppositionsstatus und ideologischer Verortung kaum Unterschiede erkennbar sind, fällt auf, dass erfahrene Abgeordnete (ab vier Wahlperioden) eine leicht kritischere Sicht auf die Willensbildung offenbaren.
- (3) Nach Reformoptionen gefragt, äußern viele Abgeordneten über Fraktionsgrenzen hinweg starken „Zeitdruck“ als Einschränkung für demokratischere, transparentere oder effizientere Verfahren.

Ende 2025 strebte die Bundesregierung die Verabschiedung eines Maßnahmenpakets zur langfristigen Sicherung der Rentenzahlungen an. Während auf Ebene der Ministerinnen und Minister innerhalb der Koalition rasch eine Einigung erzielt wurde, stießen einzelne Bestandteile des Pakets bei Teilen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf erhebliche Kritik.¹ Achtzehn Abgeordnete, die zum Zeitpunkt ihrer Wahl in den Deutschen Bundestag jünger als 35 Jahre waren und der „Jungen Gruppe“ innerhalb der Unionsfraktion angehörten, kündigten öffentlich an, das Maßnahmenpaket in der vorliegenden Form nicht unterstützen zu wollen. In der medialen Berichterstattung wurden sie daraufhin als „Rentenrebell“² bezeichnet. Dieser Konflikt löste eine kurze, jedoch intensive politische Debatte aus. Im Mittelpunkt standen nicht allein die Inhalte der Rentenreform, sondern auch der Umgang von Bundeskanzler Friedrich Merz und der CDU/CSU-Fraktionsführung mit der innerfraktionellen Kritik. Damit rückten Fragen nach abweichendem Abstimmungsverhalten, innerfraktioneller Meinungsvielfalt und der Herstellung parlamentarischer Geschlossenheit – allesamt zentrale Untersuchungsgegenstände der Parlamentarismusforschung – in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit.

Beigelegt wurde der Konflikt insbesondere durch Gespräche zwischen der Fraktionsführung und den beteiligten Abgeordneten sowie durch die Aussicht auf weitergehende rentenpolitische Reformen. Trotz seines kurzen Verlaufs verweist der Fall auf grundlegende Merkmale parlamentarischer Entscheidungsprozesse: Selbst in grundsätzlich geschlossen handelnden Regierungsfractionen können organisierte Minderheiten innerfraktionelle Aushandlungen

¹ Vgl. Karin Christmann / Christoph Ziedler, Junge Unionsabgeordnete wollen Gesetzentwurf stoppen. SPD wirft Renten-Rebellen „Generationentäuschung“ vor, in: Tagesspiegel vom 14. Oktober 2025, <https://www.tagesspiegel.de/politik/konnten-beschluss-blockieren-junge-unionsabgeordnete-rebellieren-gegen-renten-paket-der-regierung-14555861.html> (Abruf am 15. Juli 2026).

² Florian Gathmann / Christian Teevs, Junge Gruppe bekräftigt Ablehnung der Rentenpläne, in: Der Spiegel vom 17. November 2025, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rente-so-ticken-die-rebellen-von-der-jungen-union-a-09cd2b2f-2cf2-45e3-87b3-80789852ce88> (Abruf am 3. September 2026).

anstoßen und politische Entscheidungen beeinflussen. Fraktionen erscheinen damit als eigenständige politische Arenen, in denen Regierungsentscheidungen nicht lediglich nachvollzogen, sondern beraten und verändert sowie unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden.³

Der Vorgang lenkt damit den Blick auf ein zentrales Spannungsverhältnis parlamentarischer Demokratien: Einerseits wollen Regierungsfaktionen geschlossen auftreten, um Handlungsfähigkeit und Zuverlässigkeit parlamentarischer Mehrheiten sicherzustellen. Andererseits setzen innerfraktionelle Willensbildungsprozesse voraus, dass abweichende Positionen artikuliert und in die Entscheidungsfindung eingebracht werden können. Daher wird in diesem Blickpunkt die Beurteilung der einzelnen Abgeordneten in den Mittelpunkt gestellt.

Systematischer Einblick in die Wahrnehmung und Bewertung von Abgeordneten

Die Datengrundlage des Beitrags stammt aus dem ReParl-Projekt (*Researching MPs' Views on Parliamentary Representation*) des Instituts für Parlamentarismusforschung (IParl). Im Rahmen des Projekts wurden zwischen Juli 2024 und Februar 2025 insgesamt 71 Mitglieder⁴ des 20. Deutschen Bundestages in leitfadengestützten Interviews befragt. Durch die vorgezogene Neuwahl und den damit verbundenen erhöhten Zeitdruck wurde die ursprüngliche Auswahl der Befragten per Zufallsstichprobe durch eine Vollerhebung ersetzt. Dank der Unterstützung des Bundestagspräsidiums konnte eine Rücklaufquote von knapp zehn Prozent realisiert werden. Der Interviewleitfaden umfasste insgesamt 24 Fragen zu unterschiedlichen Dimensionen parlamentarischer Repräsentation, inklusive eines Zusatzmoduls zur innerfraktionellen Entscheidungsfindung. Die Gespräche fanden entweder persönlich oder per Videokonferenz statt.

Die Stichprobe ermöglicht keine statistisch repräsentativen Aussagen über die Mitglieder des 20. Deutschen Bundestages. Die Interviews bieten jedoch einen systematischen Einblick in die Wahrnehmungen und Bewertungen von Abgeordneten aus unterschiedlichen politischen Lagern. Ihr besonderer Erkenntniswert liegt darin, innerparlamentarische Prozesse aus der Perspektive der unmittelbar beteiligten Akteure zu erschließen und dabei Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede zwischen den Aussagen sichtbar zu machen.

Die Untersuchung verbindet damit die institutionelle Perspektive auf Fraktionen mit den Erfahrungen ihrer Mitglieder. Während Geschäftsordnungen und Organisationsstrukturen Auskunft über die formalen Voraussetzungen innerfraktioneller Willensbildung geben, zeigen die Interviews, wie diese Verfahren in der parlamentarischen Praxis wahrgenommen und bewertet werden. Die anschließende Analyse richtet sich daher auf die Frage, inwieweit die Abgeordneten die bestehenden Entscheidungsprozesse innerhalb ihrer Fraktion als transparent, effizient und demokratisch einschätzen und an welchen Stellen sie Reformbedarf erkennen.

³ Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 – 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen, Wiesbaden 1998; Fedor Ruhose, *Parlamentsfraktionen. Aufbau – Funktion – Arbeitsweise*, Stuttgart 2022.

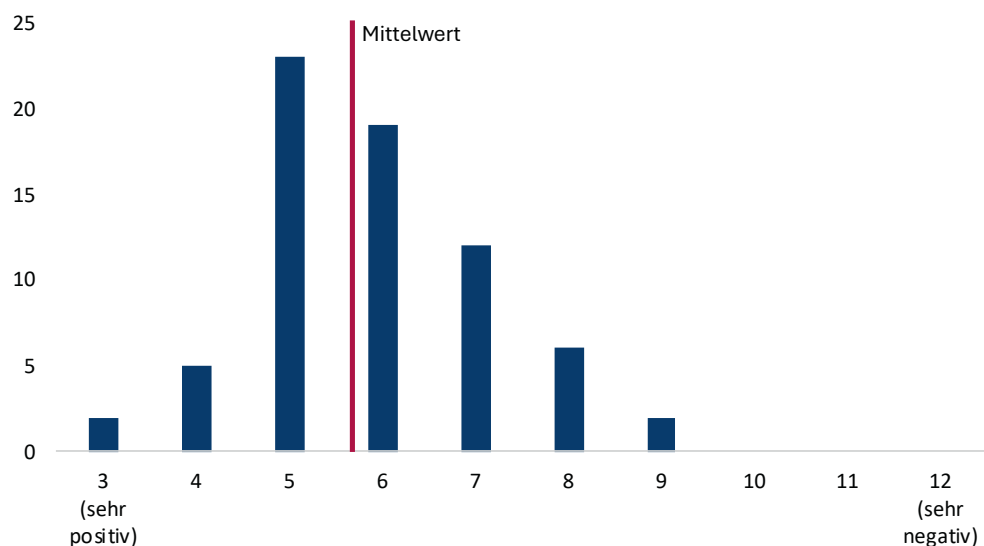
⁴ Die Interviewten verteilten sich wie folgt auf die zum Befragungszeitpunkt im Bundestag vertretenen Fraktionen und Gruppen: SPD 27, CDU/CSU 18, Bündnis 90/Die Grünen 10, FDP 9, AfD 3, Die Linke 3 und BSW 1. Im Vergleich zur Zusammensetzung des 20. Deutschen Bundestages ist im ReParl-Sample die SPD leicht über-, die AfD unterrepräsentiert. Bei zwei bzw. drei Interviews konnten die hier behandelten Fragen nicht gestellt werden, woraus Abweichungen zum in den Abbildungen präsentierten N resultieren.

Bewertung der Entscheidungsprozesse in den Fraktionen: hohe Zufriedenheit mit wenig Luft nach oben

Die ausgewählten Bewertungskategorien basieren auf Winfried Steffanis Analyse der Herausforderungen und möglichen Zielkonflikte in parlamentarischen Demokratien: Die Abgeordneten wurden im ReParl-Projekt gefragt, wie sie aus ihrer Sicht den Entscheidungsprozess innerhalb ihrer Fraktion hinsichtlich der Aspekte „demokratisch“, „effizient“ und „transparent“ auf einer Skala von 1 (sehr positiv) bis 4 (sehr negativ) bewerten würden.⁵ Da die Erhebung im Rahmen leitfadengestützter Einzelinterviews erfolgte, konnten die Befragten ihre Bewertungen ausführlich begründen.

Um zunächst einen allgemeinen Eindruck von der Bewertung innerfraktioneller Entscheidungsprozesse zu gewinnen, wurde die Einschätzung in den drei Dimensionen zu einem Summenindex zusammengeführt. Ein Abgeordneter, der seine Fraktion in allen Bereichen mit der Bestnote bewertet, erreicht einen Wert von 3 Punkten; eine durchweg sehr negative Bewertung entspricht 12 Punkten. Wie Abbildung 1 zeigt, bewerten 49 der 69 auf die Frage antwortenden Abgeordneten (71 Prozent) die Entscheidungsfindung innerhalb ihrer Fraktion insgesamt positiv. Der durchschnittliche Gesamtwert liegt bei 5,87 Punkten und damit deutlich näher am positiven als am negativen Ende der Skala. Dies lässt darauf schließen, dass die befragten Abgeordneten über alle Fraktionen hinweg grundsätzlich zufrieden damit sind, wie effizient, demokratisch und transparent der Entscheidungsprozess in ihrer jeweiligen Fraktion abläuft.

Abbildung 1: Summierte Bewertung der innerfraktionellen Entscheidungsfindung durch die Abgeordneten



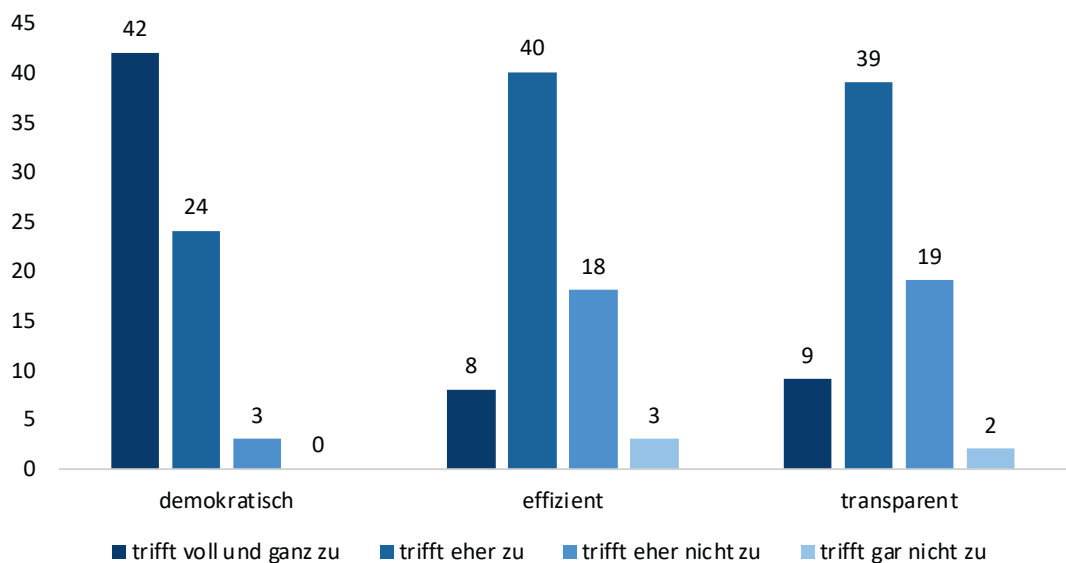
Quelle: ReParl-Projekt 2025; N=69.

Fragestellung: „Wie verläuft die Willensbildung in Ihrer Fraktion aus Ihrer Sicht?“ Kategorien: demokratisch, effizient, transparent. Abgebildet ist die Summe der Antworten (1 = „trifft voll und ganz zu“ bis 4 = „trifft gar nicht zu“) in den drei Kategorien.

⁵ Die Kategorie bzw. das Item „Partizipation“ wurde durch „Demokratie“ bzw. „demokratisch“ ersetzt. Winfried Steffani, Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Wiesbaden 1971, S. 17 – 47.

Die insgesamt positive Bewertung zeigt sich auch bei einer getrennten Betrachtung der drei Einzelkriterien (siehe Abbildung 2). Besonders positiv fällt die Einschätzung der demokratischen Qualität innerfraktioneller Entscheidungsprozesse aus. Mit einem Mittelwert von 1,43 erhält diese Dimension die beste Bewertung aller abgefragten Aspekte. Transparenz und Effizienz der Entscheidungsfindung werden ebenfalls überwiegend positiv bewertet mit einem Mittelwert von 2,23 bzw. 2,36. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die befragten Abgeordneten den innerfraktionellen Willensbildungsprozessen insgesamt ein hohes Maß an Legitimität zuschreiben. Dies korrespondiert mit Befunden der Fraktionsforschung, wonach die Einbindung unterschiedlicher Sichtweisen und die Möglichkeit innerfraktioneller Mitsprache wesentliche Voraussetzungen für stabile parlamentarische Geschlossenheit darstellen. Unter den fünf Abgeordneten, die entweder die Effizienz oder die Transparenz als sehr negativ bewerten, fällt auf, dass in den jeweiligen Interviews jeweils nur ein konkretes Beispiel genannt wurde. In Bezug auf die Effizienz kritisierte ein Abgeordneter der Regierungsparteien überraschenderweise „viel Leerlauf“ (IV 1-7-8) ⁶, wohingegen weiter unten vor allem eine hohe Arbeitsbelastung und daraus folgender Zeitdruck herausgestellt wird.

Abbildung 2: Bewertung der innerfraktionellen Entscheidungsfindung durch die Abgeordneten (nach Kategorien)



Quelle: ReParl-Projekt 2025; N=69.

Fragestellung: „Wie verläuft die Willensbildung in Ihrer Fraktion aus Ihrer Sicht?“ Kategorien: demokratisch, effizient, transparent. Abgebildet ist die Summe der Antworten (1 = „trifft voll und ganz zu“ bis 4 = „trifft gar nicht zu“) in den drei Kategorien.

Die bisherigen Ergebnisse zeichnen somit ein insgesamt positives Bild der innerfraktionellen Entscheidungsfindung. Allerdings verdecken die präsentierten Durchschnittswerte mögliche Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Abgeordneten. Im nächsten Schritt stellt sich daher die Frage, ob bestimmte Merkmale der Befragten mit abweichenden Bewertungen verbunden sind.

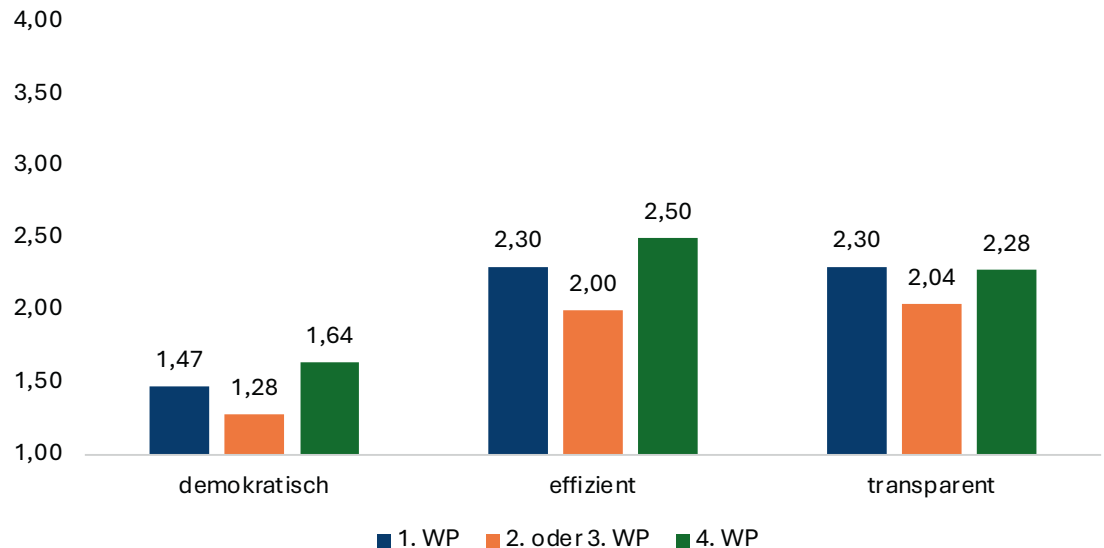
Parlamentarische Erfahrung: Von besonderem Interesse ist dabei die parlamentarische Erfahrung. Im 20. Deutschen Bundestag lag der Anteil neuer Abgeordneter bei 38,2 Prozent, was angesichts der Tatsache, dass keine neuen Parteien in den Bundestag einzogen, ein relativ hoher Anteil war.⁷ Aus der Parlamentsforschung ist bekannt, dass sich Einstellungen

⁶ Die Zitate werden anhand eines Kodierungssystems wiedergegeben, das die Anonymität der Abgeordneten gewährleistet.

⁷ Siehe Anastasia Pyschny / Melanie Kintz, Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 20. Wahlperiode, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 53. Jg. (2022), H. 2, S. 328 – 343, S. 328.

und Arbeitsweisen von Abgeordneten im Verlauf ihrer parlamentarischen Tätigkeit verändern können.⁸ Es erscheint daher plausibel anzunehmen, dass neu gewählte Abgeordnete die Entscheidungsprozesse innerhalb ihrer Fraktionen anders wahrnehmen als langjährige Mitglieder. Um dieser Frage nachzugehen, werden die Bewertungen im Folgenden nach der Dauer der Bundestagszugehörigkeit differenziert ausgewertet. Dafür wurden die Befragten in drei Gruppen eingeteilt: Die erste Gruppe umfasst Abgeordnete, die bei der Bundestagswahl 2021 erstmals in den Deutschen Bundestag gewählt wurden oder erst im Verlauf der Wahlperiode als „Nachrücker“ ein Mandat erhielten. Die zweite Gruppe besteht aus Abgeordneten in ihrer zweiten oder dritten Wahlperiode. Drittens wurden alle MdB zusammengefasst, die bereits vier oder mehr Wahlperioden dem Bundestag angehören. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Bewertungen nicht in Form eines linearen „Gewöhnungseffekts“ entwickeln (siehe Abbildung 3). Vielmehr bewertet die Gruppe der Abgeordneten in der zweiten oder dritten Wahlperiode die innerfraktionellen Entscheidungsprozesse insgesamt am positivsten. Demgegenüber fallen die Bewertungen der sehr erfahrenen Abgeordneten etwas kritischer aus. Besonders deutlich zeigt sich dieser Unterschied bei der Einschätzung der Effizienz. Hier verschlechtert sich die durchschnittliche Bewertung gegenüber der mittleren Erfahrungsgruppe um rund einen halben Skalenpunkt. Die Ergebnisse deuten somit darauf hin, dass parlamentarische Erfahrung nicht zwangsläufig mit einer positiveren Wahrnehmung innerfraktioneller Entscheidungsprozesse einhergeht.

Abbildung 3: Bewertung der innerfraktionellen Entscheidungsfindung gestaffelt nach parlamentarischer Seniorität der Abgeordneten



Quelle: ReParl-Projekt 2025; N=69.

Fragestellung: „Wie verläuft die Willensbildung in Ihrer Fraktion aus Ihrer Sicht?“ Kategorien: demokratisch, effizient, transparent. Abgebildet ist die Summe der Antworten (1 = „trifft voll und ganz zu“ bis 4 = „trifft gar nicht zu“) in den drei Kategorien.

⁸ Vgl. Michael Rush / Philip Giddings, Parliamentary socialisation. Learning the ropes or determining behaviour?, Basingstoke 2011; Werner J. Patzelt, Parlamentarische Rekrutierung und Sozialisation. Normative Erwägungen, empirische Befunde und praktische Empfehlungen, in: Zeitschrift für Politik, 46. Jg. (1999), H. 3, S. 243 – 282.

Eine mögliche Erklärung besteht darin, dass sich viele Abgeordnete nach einer anfänglichen Phase der Orientierung und Einarbeitung erfolgreich in die etablierten Arbeits- und Entscheidungsstrukturen ihrer Fraktion integrieren. Mit zunehmender Dauer der Fraktionszugehörigkeit werden jedoch auch wiederkehrende Schwächen und Belastungen dieser Verfahren sichtbar. Langjährige Abgeordnete erleben Entscheidungsprozesse über viele Jahre hinweg und können deren Stärken und Grenzen daher differenzierter beurteilen als neu gewählte Mitglieder. Ebenso ist eine alternative Interpretation denkbar. Die vergleichsweise kritischeren Bewertungen erfahrener Abgeordneter könnten darauf zurückzuführen sein, dass sie Veränderungen der innerfraktionellen Arbeitsweise über mehrere Wahlperioden hinweg unmittelbar miterlebt haben. Während neuere Mitglieder vor allem die gegenwärtigen Verfahren kennenlernen, verfügen langjährige Abgeordnete über einen breiteren Vergleichshorizont, an dem sie aktuelle Entwicklungen messen. Kritischere Urteile könnten daher weniger auf generelle Unzufriedenheit mit den bestehenden Verfahren als vielmehr auf den Vergleich mit früheren Arbeitsweisen zurückzuführen sein. Beide Erklärungen verweisen auf einen weiteren Befund der Organisationsforschung: Institutionelle Reformen erfolgen in komplexen Organisationen häufig schrittweise und unter erheblichen Anpassungskosten.⁹ Dies gilt auch für Fraktionen des Deutschen Bundestages.¹⁰ Veränderungen von Entscheidungsstrukturen berühren regelmäßig etablierte Zuständigkeiten, Beteiligungsrechte und informelle Routinen. Entsprechende Reformprozesse sind daher meist langwierig und treten gegenüber den Anforderungen des parlamentarischen Tagesgeschäfts häufig in den Hintergrund. Zudem war einigen erfahrenen Abgeordneten bereits bekannt, dass sie nicht mehr kandidieren werden, was wiederum zu einer offeneren und vielleicht auch kritischeren Rückschau eingeladen hat.

¹¹Neben der parlamentarischen Erfahrung kommen weitere Faktoren als Einflussgrößen auf die Bewertung innerfraktioneller Entscheidungsprozesse in Betracht. Von besonderem Interesse sind dabei erstens die Zugehörigkeit zu einer Regierungs- oder Oppositionsfraktion, zweitens die ideologische Position der Fraktion sowie drittens die Mitgliedschaft im Fraktionsvorstand.

Regierungs- oder Oppositionszugehörigkeit: Hinsichtlich der Unterscheidung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen lassen sich unterschiedliche Erwartungen formulieren. Da ein Großteil der im Deutschen Bundestag behandelten Gesetzesvorhaben von der Bundesregierung initiiert wird, sind insbesondere die Regierungsfaktionen eng in die Vorbereitung und Begleitung legislativer Prozesse eingebunden. Dies erfordert die Verarbeitung umfangreicher Informationen sowie die Einbeziehung fachlicher Expertise bereits im Vorfeld parlamentarischer Beratungen. Erfolgt diese Einbindung aus Sicht der Abgeordneten nicht in ausreichendem Maße, könnte sich dies negativ auf die Bewertung der Transparenz oder demokratischen Qualität innerfraktioneller Entscheidungsprozesse auswirken. Zugleich stehen Regierungsfaktionen häufig unter erheblichem Zeitdruck. Nicht selten wird erwartet, dass Gesetzentwürfe innerhalb kurzer Fristen beraten und beschlossen werden. Die daraus resultierenden Einschränkungen von Beratungs- und Prüfungsprozessen sind seit Langem Gegenstand von Kritik und werden sowohl von Abgeordneten der Regierungsfaktionen als

⁹ Vgl. grundsätzlich zu institutionellem Wandel und Geschwindigkeit: Gérard Roland, Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions, in: Studies in Comparative International Development, 38. Jg. (2004), H. 4, S. 109 – 131; James Mahoney / Kathleen Ann Thelen, A theory of gradual institutional change, in: dies. (Hrsg.), Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power, Cambridge 2010, S. 1 – 37.

¹⁰ Weitreichende Veränderungen können infolge von externen Schocks auch ad-hoc zu Veränderungen führen, wie sich am Beispiel der Covid 19-Pandemie auch für die Arbeitsweise des Bundestages und der Fraktionen gezeigt hat.

¹¹ Vgl. dazu auch Finn Heinrich / Carlo Greß, Arbeitsplatz Bundestag: Reformbedarf im Maschinenraum der Demokratie, Entwurf – Policy-Brief der Bertelsmann Stiftung, Nr. 7, Gütersloh 2025.

auch von der Opposition thematisiert.¹² Vor diesem Hintergrund erscheint offen, ob Regierungs- und Oppositionsabgeordnete die Entscheidungsprozesse innerhalb ihrer Fraktionen unterschiedlich bewerten oder ob sich die Herausforderungen parlamentarischer Arbeit unabhängig von der jeweiligen Rolle ähneln.

Ideologische Verortung: Ein weiterer möglicher Einflussfaktor betrifft die politische Verortung der Fraktionen. Aus theoretischer Perspektive könnte angenommen werden, dass rechtsgerichtete Fraktionen stärker auf hierarchische Koordinationsmechanismen setzen und dadurch eine höhere Effizienz der Entscheidungsfindung erreichen, während dies mit geringeren Beteiligungsmöglichkeiten oder einer weniger ausgeprägten Transparenz einhergehen könnte. Umgekehrt ließe sich erwarten, dass linksgerichtete Fraktionen stärker auf deliberative Verfahren und die Einbindung breiter Teile der Fraktion setzen. Für die vorliegende Analyse werden die Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und SPD sowie die parlamentarischen Gruppen von Die Linke und dem BSW als links der Mitte (Left of Centre, LoC) eingeordnet, während CDU/CSU, FDP und AfD den rechts der Mitte stehenden Fraktionen (Right of Centre, RoC) zugerechnet werden. Eine solche Gegenüberstellung stellt notwendigerweise eine Vereinfachung komplexer organisatorischer Realitäten dar und kann die Unterschiede innerhalb der jeweiligen Fraktionen nur eingeschränkt erfassen. Gleichwohl legen Untersuchungen zu den Geschäftsordnungen parlamentarischer Fraktionen nahe, dass politische Traditionen und Organisationskulturen durchaus Einfluss auf die institutionelle Ausgestaltung innerfraktioneller Entscheidungsverfahren haben.¹³

Führungsverantwortung: Schließlich erscheint auch die Mitgliedschaft im Fraktionsvorstand als potenziell bedeutsamer Einflussfaktor. Der Vorstand nimmt innerhalb der Fraktion eine Schlüsselstellung bei der Vorbereitung, Koordination und Strukturierung von Entscheidungsprozessen ein. Frühere Untersuchungen haben insbesondere die herausgehobene Bedeutung der Fraktionsvorsitzenden für die Koordination und Führung parlamentarischer Gruppen hervorgehoben.¹⁴ Aus organisationssoziologischer Perspektive dürfte jedoch der gesamte Vorstand beziehungsweise das jeweils zuständige Führungsgremium die Entscheidungsprozesse maßgeblich prägen. Die engere Einbindung in Informationsflüsse und Abstimmungsprozesse könnte dazu führen, dass Vorstandsmitglieder die Transparenz und demokratische Qualität innerfraktioneller Verfahren positiver bewerten als Abgeordnete ohne Führungsfunktion. Gleichzeitig verfügen sie über einen unmittelbaren Einblick in die praktischen Herausforderungen der Entscheidungsorganisation, was auch zu kritischeren Einschätzungen einzelner Aspekte führen könnte.

¹² Zuletzt auch als Verhandlungsgegenstand vor dem Bundesverfassungsgericht: Alexander Thiele, Der Karlsruher Rückzieher. Das BVerfG-Urteil zur Dauer parlamentarischer Beratungen, in: Verfassungsblog vom 24. Juli 2026, <https://verfassungsblog.de/bverfg-heizungsgesetz-urteil/> (Abruf am 3. September 2026); Horst Risse, Ein Tempolimit ungewisser Größe und ohne Geschwindigkeitskontrolle: Zur Hauptsacheentscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Organstreit über das „Heizungsgesetz“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 57. Jg. (2026), H. 3, S. 503 – 510.

¹³ Vgl. Danny Schindler / Oliver Kannenberg, Elite domination by design? Comparing the rules of the game within Parliamentary Party Groups, in: International Political Science Review (2025), online first, <https://doi.org/10.1177/01925121251392195>; dies., Die Verfassung der Fraktion. Institutionelle Variationen und Institutionenwandel, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 53. Jg. (2022), H. 4, S. 730 – 746.

¹⁴ Vgl. Danny Schindler, Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag, Baden-Baden 2019.

Tabelle 1: Bewertung der innerfraktionellen Entscheidungsfindung durch die Abgeordneten nach verschiedenen Unterscheidungsmerkmalen (Mittelwerte)

	demokratisch	effizient	transparent	N
Regierungsfraktion	1,47	2,27	2,16	45
Oppositionsfraktion	1,38	2,17	2,29	24
Differenz	0,09	0,10	0,13	
Left of Centre	1,41	2,33	2,18	39
Right of Centre	1,47	2,10	2,23	30
Differenz	0,06	0,23	0,05	
Führung	1,52	2,27	2,07	15
Nicht-Führung	1,40	2,22	2,24	54
Differenz	0,12	0,05	0,17	

Quelle: ReParl-Projekt 2025; N=69.
 Fragestellung: „Wie verläuft die Willensbildung in Ihrer Fraktion aus Ihrer Sicht?“ Kategorien: demokratisch, effizient, transparent.
 Abgebildet ist die Summe der Antworten (1 = „trifft voll und ganz zu“ bis 4 = „trifft gar nicht zu“) in den drei Kategorien.

Die Ergebnisse für die drei untersuchten Einflussfaktoren sind in Tabelle 1 dargestellt. Durch die Aufteilung der Daten in zwei Gruppen verringert sich der Stichprobenumfang für die jeweiligen Faktoren weiter, was naturgemäß die Aussagekraft mindert. Gleichwohl lassen sich die Mittelwerte der einzelnen Gruppen miteinander vergleichen und auf mögliche Unterschiede hin untersuchen. Insgesamt zeigen die Ergebnisse ein bemerkenswert einheitliches Bild. Weder hinsichtlich des Status als Regierungs- oder Oppositionsabgeordneter noch in Bezug auf die politische Verortung der Fraktion oder die Mitgliedschaft im Fraktionsvorstand lassen sich größere Unterschiede in den Bewertungen der innerfraktionellen Entscheidungsprozesse feststellen. Die Einschätzungen bewegen sich über alle untersuchten Gruppen hinweg auf einem vergleichbaren Niveau. Am deutlichsten fällt noch der Unterschied bei der Bewertung der Effizienz zwischen Fraktionen links der Mitte und rechts der Mitte aus. In Übereinstimmung mit den theoretischen Erwartungen bewerten Abgeordnete der links-zugeordneten Fraktionen die Effizienz innerfraktioneller Entscheidungsprozesse etwas kritischer. Der Unterschied beträgt jedoch lediglich 0,23 Skalenpunkte und bleibt damit vergleichsweise gering. Für die Einschätzungen der demokratischen Qualität und der Transparenz zeigen sich nahezu keine Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Ebenfalls im Einklang mit den formulierten Erwartungen bewerten Mitglieder von Fraktionsvorständen die Transparenz innerfraktioneller Entscheidungsprozesse etwas positiver als Abgeordnete ohne Führungsfunktion. Der Abstand beträgt jedoch lediglich 0,17 Skalenpunkte. Dies könnte daraus resultieren, dass Vorstandsmitglieder aufgrund ihrer engeren Einbindung in Informations- und Abstimmungsprozesse einen umfassenderen Einblick in die Abläufe der Fraktion besitzen. Angesichts der geringen Differenz sollte dieser Befund jedoch nicht überinterpretiert werden. Insgesamt ist weniger das Vorhandensein von Unterschieden als vielmehr deren geringe Ausprägung bemerkenswert. Die Ergebnisse legen nahe, dass die Bewertung innerfraktioneller Entscheidungsprozesse weitgehend unabhängig von den hier untersuchten Statusmerkmalen erfolgt. Die positive Einschätzung von Demokratie, Transparenz und Effizienz scheint somit ein fraktionsübergreifendes Muster zu sein, das sowohl von Regierungs- und Oppositionsabgeordneten als auch von Mitgliedern unterschiedlicher Fraktionen und Funktionsebenen geteilt wird.

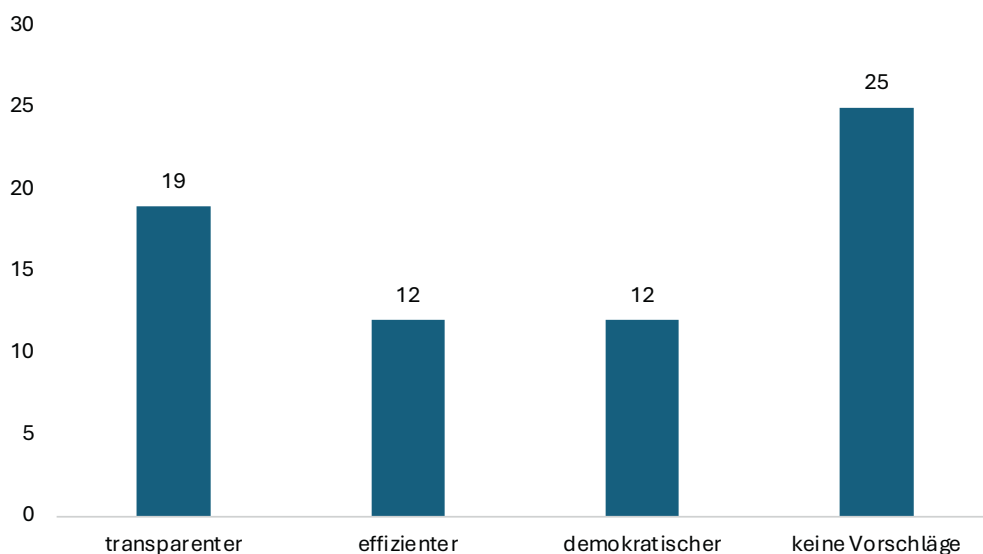
Evolution statt Revolution? Reformbedarf aus Sicht der Abgeordneten

Abschließend wurden die Abgeordneten gefragt, welche Veränderungen sie sich zur Verbesserung der innerfraktionellen Entscheidungsprozesse wünschen würden. Die Frage wurde bewusst offen formuliert und verzichtete auf vorgegebene Antwortkategorien, um den Befragten die Möglichkeit zu geben, eigene Reformvorstellungen zu benennen. Die Antworten wurden für die vorliegende Untersuchung zunächst explorativ ausgewertet. Für eine erste Systematisierung wurden die genannten Vorschläge entsprechend der zuvor untersuchten Dimensionen Demokratie, Transparenz und Effizienz kategorisiert. Ziel war es, zu ermitteln, in welchen Bereichen die Abgeordneten den größten Verbesserungsbedarf sehen.

Ein bemerkenswerter Befund besteht darin, dass die größte Gruppe der Interviewten überhaupt keine Reformvorschläge äußerte (siehe Abbildung 4). Dieses Ergebnis korrespondiert mit den zuvor dargestellten Bewertungen, wonach die innerfraktionellen Entscheidungsprozesse insgesamt überwiegend positiv eingeschätzt werden. Offenbar sehen viele Abgeordnete keinen unmittelbaren Anlass für grundlegende Veränderungen der bestehenden Verfahren. Die hohe Zahl ausbleibender Reformvorschläge ist dabei keineswegs als Ausdruck von Gleichgültigkeit zu interpretieren. Vielmehr begründeten zahlreiche Befragte ihre Zurückhaltung ausdrücklich mit ihrer Zufriedenheit mit den bestehenden Abläufen. So antwortete ein Abgeordneter¹⁵ exemplarisch: *„In der Fraktion? Fühle ich mich wohl, fühle ich mich ehrlich aufgenommen und fühle ich mich gehört.“* (IV 1-5-7) An anderer Stelle wurde auf die Bedeutung einer funktionierenden Fraktionsführung verwiesen: *„Wenn die Fraktion eine solide Führung hat? Eigentlich gar nichts.“* (IV 1-3-42) Ähnlich äußerte sich ein Abgeordneter, der die bestehenden Verfahren ausdrücklich lobte:

„Ich glaube, der Willensbildungsprozess ist ziemlich gut. Wir haben sehr lange Debatten, wir haben die rechtzeitig. Also wir besprechen das mehrmals, bis man zum Ergebnis, Beschluss oder Meinungsbild kommt. Also ich finde, dieser ganze Prozess in der Fraktion ist sehr gut. Ich wüsste überhaupt nicht, was man daran verbessern sollte oder könnte.“ (IV 1-7-52)

Abbildung 4: Zuordnung der Reformvorschläge zu den Bewertungs-Items



Quelle: ReParl-Projekt 2025, N=68.

Fragestellung: „Was könnte man aus Ihrer Sicht ändern, um den Willensbildungsprozess zu verbessern?“

¹⁵ Hier und im Folgenden wird die Bezeichnung „der Abgeordnete“ als generisches Maskulinum verwendet, um die Möglichkeit der De-Anonymisierung zu verringern.

Auch die kategorisierbaren Reformvorschläge sprechen nicht für ein ausgeprägtes Bedürfnis nach grundlegenden Veränderungen. Vielmehr konzentrieren sich die genannten Wünsche auf punktuelle Verbesserungen bestehender Verfahren. Die meisten Vorschläge lassen sich den drei bereits untersuchten Dimensionen Transparenz, Effizienz und Demokratie zuordnen. Im Bereich der Transparenz wurde insbesondere der Wunsch nach klareren Informations- und Kommunikationswegen geäußert. Mehrere Abgeordnete kritisierten weniger das Fehlen von Informationen als vielmehr deren teilweise unübersichtliche Vermittlung innerhalb der Fraktion.

Ein weiterer Abgeordneter betonte die Bedeutung nachvollziehbarer Rückkopplungsprozesse zwischen den verschiedenen Ebenen der Fraktion:

„Durch mehr Transparenz. (...) Die Arbeitsgruppen erarbeiten Themen und sie gehen in die nächsthöheren Führungsgremien als Beschlussempfehlungen. Und dann muss aber auch eine Rückkoppelung erfolgen. Dadurch wäre es transparenter und aus meiner Sicht im Ergebnis dann auch breiter getragen. Wenn es Top-down-Entscheidungen sind, ist das nicht wirklich klug.“ (IV 1-3-68)

Die Forderungen richten sich somit weniger auf zusätzliche Beteiligungsrechte als auf eine bessere Nachvollziehbarkeit bereits bestehender Entscheidungsabläufe.

Auch die Verbesserung der Effizienz wurde überwiegend im Sinne einer früheren und besseren Koordination zwischen den verschiedenen Arbeitsbereichen der Fraktionen verstanden. Kritisiert wurde insbesondere die teilweise starke fachpolitische Spezialisierung parlamentarischer Arbeit, die eine frühzeitige Einbindung anderer Akteure erschweren könne:

„Manchmal wünschte ich mir beim einen oder anderen, dass er (Anm. zuständige Fachpolitiker) etwas früher kommt und sagt: ‚Du, ich habe da einen Punkt, der berührt unter Umständen euch auch.‘ (...) Also etwas stärker raus aus den Säulen, früher miteinander ins Gespräch kommen.“ (IV 1-5-58)

Damit verbunden war häufig der Wunsch nach einer stärkeren Einbindung externer Expertise, gespeist aus vorhergehenden positiven Erfahrungen mit wissenschaftlichen Fachgesprächen:

„Dann lade ich zwei Wissenschaftler ein, die das mal zeigen, wie das funktioniert. (...) Das ist dann ganz hilfreich auch für die Kolleginnen und Kollegen. Sowas wünschte ich mir eigentlich mehr.“ (IV 1-5-58)

Vorschläge zur Verbesserung der demokratischen Qualität innerfraktioneller Willensbildung waren vor allem von dem Wunsch nach einer stärkeren Einbeziehung der Fraktionsmitglieder geprägt. Einige MdB regten an, häufiger Meinungsbilder einzuholen und diese stärker in die Entscheidungsfindung einzubeziehen (vgl. IV 1-1-26). Andere verwiesen insbesondere auf die Bedeutung der fachpolitischen Arbeitsgruppen¹⁶:

„Es wäre super, wenn Sie die Arbeitsgruppen stärker einbinden würden. (...) Ich habe so ein paar Themen, wo ich wahrscheinlich wirklich in meiner Partei ziemlich viel Expertise habe, und ich fühle mich nicht so gefragt, wie ich das gerne hätte.“ (IV 1-7-31)

Teilweise richtete sich die Kritik auch auf die dominante Rolle der Führungsebene bei der Vorbereitung von Entscheidungen:

„Vor dem Hintergrund meiner Antwort auf die Frage davor, dass es der Vorstand ist, der eigentlich de facto die Richtung vorgibt, müsste man einen eigenen Weg finden, damit es schon vor der Sitzung des Fraktionsvorstandes ein Meinungsbild der Fraktion gibt.“ (IV 1-7-54)

Bemerkenswert ist jedoch, dass selbst diese Kritik nicht mit Forderungen nach einer grundlegenden Neuordnung der Entscheidungsprozesse verbunden wird. Die meisten Befragten erkennen die bestehenden organisatorischen Zwänge parlamentarischer Arbeit an und formulieren ihre Vorschläge entsprechend vorsichtig. So verwies ein Abgeordneter auf die Schwierigkeiten, in großen Fraktionen zugleich Beteiligung, Transparenz und Handlungsfähigkeit sicherzustellen:

¹⁶ Zu Rolle und Funktion der Arbeitsgruppen bzw. Arbeitskreise, siehe Manfred Mai, Arbeitsgruppen und Arbeitskreise der Parlamentsfraktionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 53. Jg. (2022), H. 4, S. 747 – 756.

„Wir sind eine große Gruppe und da ist eine angemessene Beteiligung und Diskussion nur bedingt möglich. Deswegen braucht es alternative Formate, wie man eine große Gruppe beteiligen kann, so dass sie gehört werden, ihre Meinung äußern können und am Ende auch eine stärkere Ownership über die Entscheidungen haben.“ (IV 1-7-69)

Zudem wurde die bestehende Diskussionskultur kritisiert, jedoch im gleichen Atemzug das Spannungsfeld zwischen Effizienz und Partizipation eingestanden:

„Wenn man jetzt auf die Diskussion in der Fraktion blickt, sprechen immer die gleichen Männer drei Minuten lang. (...) Gleichzeitig ist es ja auch irgendwie eine Freiheit, dass ich das machen kann. Also wie kann man die Diskussionskultur verändern, damit alle zu Wort kommen können?“ (IV 1-7-66)

Auffällig ist darüber hinaus, dass in zahlreichen Interviews nicht Demokratie, Transparenz oder Effizienz als isolierte Problemfelder genannt wurden, sondern der Faktor Zeit. Ein Befragter verwies dabei ausdrücklich auf den hohen Zeitdruck parlamentarischer Arbeit:

„Mehr Zeit. Das ist schon alles sehr gedrängt. (...) Also, wie kommt man zu einer Position? Das ist nicht so furchtbar transparent manchmal. (...) Das könnte besser organisiert werden. Da kann uns ja die Digitalisierung auch was bringen.“ (IV 1-3-50)

Viele Abgeordnete sahen die begrenzten zeitlichen Ressourcen als zentrale Ursache dafür an, dass Verbesserungen in allen drei Bereichen nur eingeschränkt möglich seien. Ein Befragter formulierte dies besonders knapp: *„Also deutlich mehr Zeit. Mehr Zeit für freie Diskussionen. (...) Man ist in so einem Korsett gefangen, das man abarbeitet.“* (IV 1-4-47) Ähnlich argumentierte ein anderer Abgeordneter: *„Sich mehr Zeit nehmen für grundsätzliche Fragen, die sich nicht an tagesaktuellen Entscheidungen orientieren, sondern einzelne Themen grundsätzlich hinterfragen.“* (IV 1-3-34) Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass die enorme Breite parlamentarischer Zuständigkeiten die Anforderungen an innerfraktionelle Willensbildung erheblich erhöhe:

„Ich glaube, das Problem ist, dass wir die letzten Allrounder in diesem Land sind. (...) Es bräuchte einfach mehr Zeit. Was bei 207 Mitgliedern leicht zu diskutieren, aber schwer umzusetzen ist. (...) Ich sehe da Bedarfe, aber ich weiß wirklich nicht, wie man das bei dieser Breite hinbekommen soll.“ (IV 1-7-60)

Gleichzeitig wurde die Bedeutung des Zeitdrucks keineswegs von allen Befragten geteilt. Einzelne Abgeordnete beschrieben Verweise auf knappe Fristen vielmehr als regelmäßiges Argument innerhalb parlamentarischer Auseinandersetzungen:

„Zeitdruck sagen immer diejenigen, die anderer Meinung sind und nutzen das als Argument zu sagen: Wir sind jetzt unter Zeitdruck, wir können das jetzt nicht entscheiden. Alles ist unter Zeitdruck. Ja, das ist die Beschreibung des Jobs.“ (IV 1-7-16)

Der Faktor Zeit erscheint damit weniger als ein isoliertes Organisationsproblem, denn als strukturelle Rahmenbedingung parlamentarischer Arbeit. Aus Sicht vieler Abgeordneter begrenzen knappe zeitliche Ressourcen zugleich die Transparenz, die Beteiligungsmöglichkeiten und die Tiefe fachlicher Beratung. Zeit fungiert insofern als Querschnittsfaktor, der sämtliche Dimensionen innerfraktioneller Entscheidungsfindung beeinflusst.

Unter den konkreteren Reformvorschlägen fällt darüber hinaus die Forderung nach einer besseren Einführung neu gewählter Abgeordneter auf. Anders als viele andere Vorschläge zielt dieser Ansatz nicht unmittelbar auf einzelne Entscheidungsverfahren, sondern auf die Fähigkeit der Mitglieder, sich innerhalb der bestehenden Strukturen zurechtzufinden. Ein Befragter schilderte die Schwierigkeiten, die formellen und informellen Wege der innerfraktionellen Willensbildung zu Beginn des Mandats zu durchschauen:

„Wenn man jedem klar machen würde, dass man mit wenig Einsatz die maximale Wirkung erreichen kann, geht es mir um Fokussierung. Dass man also bekannt gibt, wie man seine Wirkung entfaltet, wie man seine Meinung in Prozesse einbringt. Als neu gewählter Abgeordneter war das sehr schwierig. Bestimmte Prozesse zu durchsteigen, wo Prozesse der Meinungsbildung stattfinden. Ja, ich würde tatsächlich ansetzen, dass man Abgeordnete auch durch gezielte Schulungen über drei Jahre in einem Mentoring-Programm begleitet.“ (IV 1-7-21)

Dieser Vorschlag ist insofern bemerkenswert, als er an die zuvor festgestellten Unterschiede zwischen neuen und erfahrenen Abgeordneten anknüpft. Verbesserungsbedarf wird hier weniger in den Entscheidungsverfahren selbst als vielmehr in deren Zugänglichkeit für neue Fraktionsmitglieder gesehen.

Überwiegende Zufriedenheit als Momentaufnahme oder Normalzustand?

Insgesamt zeigen die Interviews, dass die befragten Abgeordneten durchaus Verbesserungsmöglichkeiten erkennen. Diese bewegen sich jedoch nahezu ausnahmslos im Bereich kleiner systemischer Anpassungen bestehender Verfahren. Die Kritik konzentriert sich überwiegend auf einzelne organisatorische Abläufe und wird häufig bereits von den Befragten selbst mit Hinweis auf praktische Zwänge relativiert. Die Ergebnisse stützen damit die zuvor gewonnenen Befunde einer insgesamt positiven Bewertung innerfraktioneller Entscheidungsprozesse. Aus Sicht der Abgeordneten besteht offenbar eher Bedarf an einer fortlaufenden Weiterentwicklung bestehender Verfahren als an grundlegenden institutionellen Reformen. So bleibt abschließend zumindest noch die Frage aufzuwerfen, ob dieser Befund lediglich eine Momentaufnahme oder eher den Normalzustand in den Fraktionen im Deutschen Bundestag darstellt. Dahingehend ist sicherlich festzuhalten, dass durch interne wie externe Entwicklungen die grundsätzliche Zufriedenheit von Abgeordneten mit ihrer Partei, der Fraktionsführung oder konkreten politischen Vorhaben stark variieren kann. Gleichzeitig wurde bereits einleitend anhand der „Rentenrebell“ ein Beispiel dafür gebracht, wie auch in konfliktreichen Situationen die Einbettung kritischer Stimmen gelingen kann. Bei einer wiederkehrenden Befragung oder weiterführenden Untersuchungen sollte insbesondere die Vielschichtigkeit innerfraktioneller Entscheidungsverfahren (erneut) in den Blick genommen werden.

Autoren



Christian Ignorek ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung und beim Netzwerk Berlin der SPD-Bundestagsfraktion.



Oliver Kannenberg ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Instituts für Parlamentarismusforschung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

DOI: 10.36206/BP2026.02

Herausgeber
iparl
Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Mauerstraße 83/84
10117 Berlin
info@iparl.de
@i_parl

www.iparl.de



Eine Einrichtung der STIFTUNG
Wissenschaft &
Demokratie

