

# Die Parlamentsfraktionen im deutsch-spanischen Rechtsvergleich

Von

Michael Winkler



Duncker & Humblot · Berlin

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	19
<b>B. Die historische Entwicklung der Parlamentsfraktionen bis zu ihrer heutigen rechtlichen Gestalt</b> .....	21
I. Die Entwicklung der Fraktionen in Deutschland von den Anfängen des Parlamentarismus bis zur Weimarer Republik.....	21
1. Die Gruppenentwicklung im Vormärz .....	21
2. Die Fraktionsbildungen in der Frankfurter Nationalversammlung von 1848	22
3. Die Entwicklung in Preußen als Beispiel für die beginnende Parteienentwicklung ausgehend von den Fraktionen .....	24
4. Die Fraktionen zur Zeit des Norddeutschen Bundes und des Kaiserreiches .	26
5. Die geschäftsordnungsrechtliche Anerkennung der Fraktionen in der Weimarer Republik .....	29
II. Die Entwicklung der Fraktionen in Spanien von den Anfängen des Parlamentarismus bis zur 2. Republik .....	31
1. Die Entwicklung bis zur ersten geschäftsordnungsrechtlichen Erwähnung der Fraktionen .....	31
a) Von der Verfassung von Cádiz bis zum Período Estatutario (1812-1834)	31
b) Der Período Estatutario (1834-1837) .....	32
2. Die indirekte Erwähnung von Fraktionen in der Geschäftsordnung von 1838 und in den nachfolgenden Epochen spanischer Verfassungsgeschichte	32
a) Die Geschäftsordnung von 1838 .....	32
b) Die Isabellinische Epoche .....	34
c) Der Sexenio Democrático (1868-74) .....	34
d) Die Restauration (1874-1931) .....	35
3. Die geschäftsordnungsrechtliche Anerkennung der Fraktionen in der II. Republik (1931-36) .....	36
4. Cortes Orgánicas und Grupos Parlamentarios .....	38

III. Historischer Rechtsvergleich .....	38
<b>C. Die Parlamentsfraktionen in den heute gültigen Verfassungsordnungen Deutschlands und Spaniens .....</b>	<b>41</b>
I. Bildung und Auflösung der Fraktionen .....	41
1. Die Fraktionsbildung .....	41
a) Freiwilliger Zusammenschluß oder obligatorische Zugehörigkeit von Abgeordneten zu Fraktionen .....	41
aa) Die Regelung in Deutschland: Freiwilliger Zusammenschluß von Abgeordneten zu Fraktionen .....	41
(1) Freiwilliger Zusammenschluß zu Fraktionen .....	41
(2) Fraktionen als Zusammenschluß von Abgeordneten des Bundestages .....	42
bb) Die Regelung in Spanien: Obligatorische Zugehörigkeit von Abgeordneten zu Fraktionen .....	44
(1) Obligatorische Bildung der Fraktionen .....	44
(2) Der Abgeordnetenstatus als Voraussetzung der Fraktionsbildung .....	45
cc) Rechtsvergleich .....	47
b) Die Fraktionsmindeststärke .....	47
aa) Vorbemerkungen .....	47
bb) Die Regelung in Deutschland .....	50
cc) Die Regelung in Spanien .....	52
dd) Rechtsvergleich .....	53
c) Die Bindung der Fraktion an eine Partei: Der requisito ideológico .....	54
aa) Die geschäftsordnungsrechtlichen Regelungsmodelle .....	54
(1) Geschäftsordnungen ohne Verknüpfung von Partei und Fraktion .....	54
(2) Abgeschwächte Verknüpfung .....	54
(3) Bindung der Fraktion an eine Partei .....	55
(4) Mischform aus dem ersten und dem dritten Modell .....	55
bb) Die Regelung in Deutschland: Deckungsgleichheit von Partei und Parlamentsfraktion (Politische Homogenität) .....	56

cc) Der requisito ideológico in der Geschäftsordnung des spanischen Kongresses .....	57
dd) Rechtsvergleich .....	61
d) Formale Voraussetzungen zur Fraktionsgründung .....	62
aa) Die Regelung in Deutschland .....	62
bb) Die Regelung in Spanien .....	64
cc) Rechtsvergleich .....	67
2. Die Auflösung der Fraktionen .....	67
a) Das Ende der Legislaturperiode als ordentlicher Auflösungsgrund .....	68
aa) Deutschland .....	68
bb) Spanien.....	69
b) Außerordentliche Auflösungsgründe .....	69
aa) Die Selbstauflösung der Fraktion .....	69
(1) Deutschland .....	69
(2) Spanien .....	70
bb) Das Absinken der Mitgliederzahl einer Fraktion unter die geschäftsordnungsrechtlich festgelegte Mindeststärke .....	70
(1) Deutschland .....	70
(2) Spanien .....	71
cc) Das Parteienverbot .....	72
(1) Deutschland .....	72
(2) Spanien .....	73
II. Die Kompetenzen der Fraktionen .....	74
1. Die Rechtslage in Deutschland .....	74
a) Die Besetzung von Organen des Bundestages durch die Fraktionen .....	74
aa) Das Präsidium des Bundestages .....	74
bb) Der Ältestenrat .....	76
cc) Die Parlamentsausschüsse .....	78
(1) Die Besetzung der Ausschüsse .....	78
(2) Die Ausschußvorsitzenden und deren Stellvertreter .....	81
(3) Die Besetzung der Stellen im Untersuchungsausschuß .....	82

(1) Im Organstreitverfahren (Organprozeß) .....	123
(2) Bei der Wahl- und Mandatsprüfung .....	124
(3) Bei der Abstrakten Normenkontrolle .....	124
(4) Bei der Verfassungsbeschwerde.....	125
bb) Die Auswirkungen des Diskontinuitätsgrundsatzes auf die Parteifähigkeit der Fraktionen im Organprozeß .....	126
cc) Die Prozeßführungsbefugnis .....	127
b) Die prozeßrechtliche Stellung der Fraktionen in der nicht-verfassungs- rechtlichen Gerichtsbarkeit .....	128
aa) Zivil- und Arbeitsgerichte .....	128
bb) Verwaltungsgerichte .....	128
2. Die Rechtslage in Spanien .....	129
a) Die prozeßrechtliche Stellung vor dem spanischen Verfassungsgericht (Tribunal Constitucional) .....	129
b) Die prozeßrechtliche Stellung in der nichtverfassungsrechtlichen Gerichtsbarkeit .....	129
aa) Zivil- und Arbeitsgerichte .....	129
bb) Verwaltungsgerichte .....	130
VI. Fraktionslose Abgeordnete, Abgeordnetengruppen und der Grupo Mixto – Spaniens Modell als Vorbild für Deutschland? .....	130
1. Die fraktionslosen Abgeordneten in Deutschland .....	131
a) Die Berücksichtigung der Fraktionslosen bei der Besetzung von Organen des Deutschen Bundestages .....	131
aa) Mitgliedschaft und Tätigkeit fraktionsloser Abgeordneter in den Ausschüssen .....	131
bb) Fraktionslose Abgeordnete im Gemeinsamen Ausschuß .....	134
cc) Fraktionslose Abgeordnete in der Enquête-Kommission .....	135
dd) Fraktionslose Abgeordnete im Ältestenrat .....	136
b) Die Verfahrensrechte der Fraktionslosen im Plenum .....	137
aa) Antragsrechte .....	137
bb) Fragerechte .....	139
cc) Rederecht .....	140
dd) Sonstige Rechte .....	142

(1) Individualrechte zur Gestaltung des innerparlamentarischen Verfahrensablaufs .....	143
(2) Individualrechte außerhalb der parlamentarischen Verhandlung bzw. der parlamentarischen Tätigkeit .....	143
c) Die finanzielle Ausstattung der fraktionslosen Abgeordneten .....	144
d) Zusammenfassung .....	145
2. Rechte von Abgeordneten des spanischen Kongresses unabhängig von deren Mitgliedschaft in Fraktionen, im Grupo Mixto oder in den Agrupaciones .....	146
a) Parlamentarische Verfahrensrechte in der Gesetzesberatung .....	146
b) Verfahrenskontrollrechte .....	146
c) Die prozeßrechtliche Stellung .....	147
3. Die Abgeordnetengruppen .....	148
a) Unterscheidung und Einteilung der Abgeordnetengruppen .....	148
aa) Die Institutionalisierten Abgeordnetengruppen .....	148
bb) Die Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen .....	149
b) Die Institutionalisierten Abgeordnetengruppen gem. § 10 Abs. 4 GO-BT .....	149
aa) Die Entstehung der Institutionalisierten Abgeordnetengruppen .....	150
(1) Eine Partei überwindet die wahlrechtliche Sperrklausel des § 6 Abs. 6 BWG, erreicht aber nicht die Fraktionsmindest- stärke.....	150
(2) Abgeordnete treten aus einer Fraktion aus, so daß die Mitglie- derzahl unter die Fraktionsmindeststärke sinkt .....	151
(3) Zusammenschluß mehrerer fraktionsloser Abgeordneter zur sog. technischen Abgeordnetengruppe .....	151
bb) Die Mitgliederzahl der Institutionalisierten Abgeordnetengruppen ..	152
cc) Politische Homogenität .....	152
dd) Formale Voraussetzung für eine Anerkennung als Institutionalisierte Abgeordnetengruppe .....	154
ee) Kompetenzen und Rechte der Institutionalisierten Abgeord- netengruppen .....	154
(1) Das Prinzip der verhältnismäßigen Repräsentation bei der Besetzung der Ausschüsse, des Ältestenrates und des Gemeinsamen Ausschusses .....	156
(a) Die Besetzung der Ausschüsse .....	156

(b) Die Besetzung des Ältestenrates .....	158
(2) Parlamentarischer Minderheitenschutz .....	159
(a) Rederecht .....	159
(b) Initiativrechte .....	160
(c) Große Anfrage .....	162
(d) Kleine Anfrage .....	163
(e) Aktuelle Stunde .....	164
ff) Finanzielle Zuschüsse an die Institutionalisierten Abgeord- netengruppen .....	165
gg) Die Parteifähigkeit der Institutionalisierten Abgeordnetengruppen vor dem BVerfG .....	167
c) Die Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen .....	168
aa) Abgrenzung zur bloßen Abstimmungsminderheit .....	168
bb) Die Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen in Deutschland .....	169
(1) Formen der Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen ....	169
(a) Intrafraktionelle Nichtinstitutionalisierte Abgeord- netengruppen .....	169
(b) Interfraktionelle Nichtinstitutionalisierte Abgeord- netengruppen .....	170
(2) Besetzung von Organen .....	170
(3) Die Rechte der Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen nach dem GG und dem Wahlprüfungsgesetz .....	171
(a) Art. 44 Abs. 1 und Art. 45 a GG .....	171
(b) Art. 39 Abs. 3 S. 3 GG .....	172
(c) § 14 Wahlprüfungsg .....	172
(4) Die Rechte der Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen nach der Geschäftsordnung des Bundestages .....	172
(a) Die Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen mit Fraktionsmindeststärke im Plenum .....	173
(b) Die Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen mit Fraktionsmindeststärke im Ausschuß .....	176
(c) Die Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen unterhalb der Fraktionsmindeststärke .....	177

(5) Die Parteifähigkeit der Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen vor dem BVerfG .....	181
(6) Finanzierung .....	184
bb) Die Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen in Spanien .....	185
(1) Vorbemerkung: .....	185
(2) Die Besetzung von Organen .....	185
(3) Kompetenzen .....	185
(a) Parlamentarische Verfahrensrechte im Plenum .....	185
(b) Parlamentarische Verfahrensrechte in der Gesetzesberatung und in der Beratung von untergesetzlichen Normen .....	186
(c) Verfahrensrechte in den Ausschüssen .....	186
(d) Verfahrenskontrollrechte .....	187
(4) Die Parteifähigkeit der Nichtinstitutionalisierten Abgeordnetengruppen vor dem spanischen Verfassungsgericht .....	187
4. Der Grupo Mixto und die Agrupaciones innerhalb des Grupo Mixto .....	188
a) Vorbemerkung .....	188
b) Der Grupo Mixto in der Geschäftsordnung des spanischen Kongresses ..	189
aa) Bildung .....	190
(1) „ex reglamento“ .....	190
(2) Kein requisito ideológico .....	191
(3) Keine Mindeststärke .....	191
(4) Keine formalen Voraussetzungen .....	192
bb) Auflösung .....	193
cc) Kompetenzen .....	193
dd) Innere Struktur .....	195
ee) Subventionen und Finanzierung .....	196
ff) Die prozeßrechtliche Stellung des Grupo Mixto vor dem spanischen Verfassungsgericht .....	196
gg) Der außergewöhnliche Charakter des Grupo Mixto .....	196
c) Die Agrupaciones innerhalb des Grupo Mixto .....	197
aa) Bildung .....	197
bb) Auflösung .....	198
cc) Kompetenzen .....	199

dd) Innere Struktur .....	200
ee) Finanzielle Ausstattung .....	200
ff) Defizite bei der Regelung der Agrupaciones .....	200
5. Der Grupo Mixto – Diskussionsmodell für Deutschland? .....	202
<b>D. Die Rechtsnatur der Parlamentsfraktionen .....</b>	<b>206</b>
I. Die wichtigsten Theorien und Auffassungen in Deutschland und in Spanien ...	206
1. Die Auffassung des BVerfG .....	206
2. Die Auffassungen der Literatur .....	207
a) Fraktion als Körperschaft des öffentlichen Rechts .....	207
b) Fraktion als Parlaments- oder Verfassungsorgan .....	207
c) Fraktion als ein rechtlicher Teil der Partei .....	209
d) Fraktion als Verein .....	210
aa) Fraktion als öffentlich-rechtlicher Verein .....	211
bb) Fraktion als privatrechtlicher Verein .....	212
(1) Fraktion als nichtrechtsfähiger Verein des bürgerlichen Rechts mit parlamentarischer Innenrechtsfähigkeit .....	212
(2) Fraktion als Verein des Privatrechts zur Erfüllung öffentlicher Funktionen .....	212
(3) Kritik .....	213
II. Stellungnahme .....	214
<b>E. Gesamtergebnis .....</b>	<b>217</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>221</b>
<b>Sachregister .....</b>	<b>232</b>