

Die Parlamentsfraktionen im deutsch-spanischen Rechtsvergleich

Von

Michael Winkler



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	19
B. Die historische Entwicklung der Parlamentsfraktionen bis zu ihrer heutigen rechtlichen Gestalt	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 Periodo Estatutario (1812-1834)	31
b) Der Periodo 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
C. Die Parlamentsfraktionen in den heute gültigen Verfassungsordnungen Deutschlands und Spaniens	41
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
D. Die Rechtsnatur der Parlamentsfraktionen	206
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
E. Gesamtergebnis	217
Literaturverzeichnis	221
Sachregister	232