

Schriften zur Verfassungsgeschichte

---

Band 7

**Fraktionsbindungen in  
den deutschen Volksvertretungen  
1819 – 1849**

Von

**Helmut Kramer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**HELMUT KRAMER**

**Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen  
1819-1849**

**Schriften zur Verfassungsgeschichte**

**Band 7**

**Fraktionsbindungen in den  
deutschen Volksvertretungen  
1819-1849**

**Von  
Helmut Kramer**



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1968 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1968 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**

## **Vorwort**

Diese Schrift ist als Dissertation entstanden. Den Bibliotheken und Archiven, die mir dabei wertvolle Hilfestellungen gewährt haben, schulde ich Dank, insbesondere dem Bundesarchiv, Außenstelle Frankfurt am Main. Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Ernst Rudolf Huber für die Anteilnahme und stete Förderung dieser Arbeit.

Wolfenbüttel, Oktober 1968

*Helmut Kramer*



## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	11
-------------------------	----

### *Erster Teil*

#### **Parlamentarische Gruppenbildungen zwischen 1819 und 1848**

<b>A. Vorbedingungen einer politischen Gruppenbildung im deutschen Frühkonstitutionalismus</b> .....	16
I. Begrenzungen der parlamentarischen Mitwirkungsrechte .....	16
II. Wahlrechtsbeschränkungen .....	17
III. Behinderungen einer Fraktionsbildung durch die parlamentarischen Geschäftsordnungen .....	17
1. Sitzordnungen .....	18
2. Redeordnungen .....	18
IV. Beschränkungen der Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen	19
V. Ausnutzung von Abhängigkeitsverhältnissen durch die Regierungen .....	20
<b>B. Das parlamentarische Gruppenwesen vor 1848 in den Volksvertretungen Bayerns, Kurhessens, Sachsens und Badens</b> .....	21
I. Die Gruppenentwicklung in der bayerischen Zweiten Kammer ...	21
II. Die Gruppenentwicklung in der Württembergischen Zweiten Kammer .....	28
III. Die Gruppenentwicklung in der kurhessischen Ständeversammlung .....	34
IV. Die Gruppenentwicklung in der sächsischen Zweiten Kammer ...	36
V. Die Gruppenentwicklung in der badischen Zweiten Kammer ...	40
1. Die Entwicklung von 1819 bis 1839 .....	40
2. Die Entwicklung von 1840 bis 1848 .....	47
<b>C. Einflußnahmen parlamentarischer Gruppen auf die Kandidatenaufstellung zu den Abgeordnetenwahlen vor 1848</b> .....	59
I. Vorgänge in Baden .....	61
II. Vorgänge außerhalb Badens .....	71

*Zweiter Teil***Das Fraktionswesen der Frankfurter Nationalversammlung****Erster Abschnitt***Entwicklung und Praxis des Fraktionszwanges*

A. Die Anfänge der Klubbildung .....	74
B. Die Disziplinarstatuten der Fraktionen der Paulskirche .....	80
C. Fraktionszwang und parlamentarische Mehrheitsgewinnung .....	88
I. Fraktionen und Regierungsbildung .....	89
II. Die Fraktionen in der Malmö-Krise im September 1848 .....	92
D. Die Praxis des Fraktionszwanges in den einzelnen Klubs .....	99
I. Das Abstimmungsverhalten auf der Linken .....	101
1. Fälle von Gruppenzwang in den Linksfraktionen .....	101
2. Zentralmärzverein und „Vereinigte Linke“ .....	107
II. Das Abstimmungsverhalten auf der Mitte und Rechten .....	114
1. Die Einführung des Fraktionszwanges in der Kasinopartei ....	114
2. Das Abstimmungsverhalten der Mittel- und Rechtsklubs im Vorfeld der Verfassungsentscheidung .....	118
3. Das Abstimmungsverhalten der Regierungskoalition im November 1848 .....	120
a) Absprachen in der sächsischen Frage .....	120
b) Absprachen in der preußischen Frage .....	122
4. Unvorbereitete Abstimmungen .....	131
5. Die innerparteiliche Willensbildung in den Koalitionsfraktionen vor Schmerlings Rücktritt .....	133
E. Die Gruppenumbildung im Dezember 1848 und Januar 1849 .....	141
I. Vorübergehendes Nachlassen des Gruppenzwanges .....	141
II. Blockbildung und kleinere Fraktionen: die Spaltung des Klubs „Westendhall“ .....	143
F. Die Verschärfung des Fraktionszwanges im Februar und März 1849	146
I. Blockbildung und interfraktionelle Vereinbarungen im Kampf um die Reichsverfassung .....	146
II. Wandlungen des parlamentarischen Stils im Konflikt zwischen Überzeugungstreue und Realpolitik .....	155
G. Die Rückbildung des Fraktionssystems seit April 1849 .....	161

## Zweiter Abschnitt

*Ursachen und Auswirkungen des Fraktionszwanges*

A. Die Wesensänderung der Plenardiskussion als Folge der Verlagerung der Entscheidungen in die Fraktionen .....	169
I. Klagen über die Fruchtlosigkeit der Plenardebatte .....	169
II. Vorausberechenbarkeit der Abstimmungsergebnisse .....	175
III. Die Praxis der Fraktionsreden .....	178
IV. Beispiele spontanen Abstimmungsverhaltens .....	181
V. Die Übung des „Abpaarens“ .....	183
VI. Schlußfolgerungen .....	183
B. Fraktionsbildung und parlamentarisches Geschäftsverfahren .....	185
I. Die ursprüngliche Geschäftsordnung der Frankfurter Nationalversammlung .....	185
II. Die Verfahrensvereinfachung vom Juni 1848 .....	188
III. Das Geschäftsverfahren in der Praxis .....	190
1. Die Antragsregelung .....	190
2. Die Redeordnung .....	192
3. Funktion und Bildung der Ausschüsse .....	194
IV. Die Frage der förmlichen Anerkennung der Fraktionen .....	198
V. Machtzuwachs der Fraktionen und parlamentarische Geschäftspraxis in Wechselwirkung .....	200
C. Die Rolle der fraktionslosen Abgeordneten .....	202
D. Unterschiedliche Verfestigung der einzelnen Fraktionen .....	204

## Dritter Abschnitt

*Auswirkungen des Fraktionszwanges  
auf die parlamentarische Entscheidungsfreiheit*

A. Beeinträchtigungen der parlamentarischen Entscheidungsfreiheit durch den Fraktionszwang .....	210
B. Die Bedeutung von Führungsgremien .....	215
I. Die Neunerkommission .....	215
II. Parlamentarische Ausschüsse und interne Zusammenkünfte ....	217
C. Mangelnde Fraktionsverfestigung als Grenze des Fraktionszwanges	218

I. Querverbindungen und gegenseitige Offenheit zwischen den Klubs	218
II. Fluktuation des Fraktionswesens .....	220
III. Fehlen eines Parteiapparates und wirtschaftliche Unabhängigkeit des Parlamentariers .....	224
D. Fraktionen und Fraktionszwang im Spiegel der Kritik .....	226

### *Dritter Teil*

<b>Das Fraktionswesen der Preußischen Nationalversammlung</b>	<b>233</b>
---	------------

### *Vierter Teil*

#### **Die Bedeutung eines Gruppenbewußtseins für die Partelbildung**

A. Irrationale Grundlagen der Gruppenbildung: die Erkenntnisse der psychologischen Wissenschaft .....	237
B. Anzeichen für gruppenzentrisches Denken im Parteiwesen des 19. Jahr- hunderts .....	242
I. Äußerungen eines Kollektivbewußtseins vor 1848 .....	242
II. Kollektive Tendenzen in der Paulskirche .....	244
III. Einzelfälle politischer Unduldsamkeit in der Paulskirche .....	245

### *Fünfter Teil*

#### **Ausblick auf die Fraktionsentwicklung im Ausland**

A. Die Entwicklung in England .....	248
B. Die Entwicklung in Frankreich .....	256
<b>Zusammenfassende Betrachtung</b> .....	<b>263</b>

### **Anhang**

I: Die Satzungen der Paulskirchenklubs .....	271
II: Schaubild der Fraktionsbewegung der Frankfurter Nationalver- sammlung .....	283
III: Übersicht über die Fraktionsstärken in der Frankfurter National- versammlung .....	284
<b>Schrifttumsverzeichnis</b> .....	<b>285</b>

## Einleitung

Nach einer in fast allen deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts wiederkehrenden Formel ist der parlamentarische Abgeordnete als Repräsentant des ganzen Volkes allein seinem Gewissen verantwortlich und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Der damit ausgesprochene Grundsatz des freien Mandats, wie er auch im Abgeordneteneid des 19. Jahrhunderts zum Ausdruck kam, schließt nicht nur jede *rechtlich* erzwingbare Bindung des Abgeordneten im Sinne des imperativen Mandats aus: Seinem Sinn nach will er vielmehr über die Unabhängigkeit von rechtlichen Bindungen hinaus die *tatsächliche* Entscheidungsfreiheit des parlamentarischen Abgeordneten gewährleisten. Diese Forderung hat sich von Anbeginn nicht nur gegen den Staat und seine Organe, sondern auch gegen alle anderen Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit des Volksvertreters gerichtet. Denn der Grundsatz des freien Mandats ist eng mit dem Begriff der „Überzeugung“ verknüpft: Nach der liberalen Ideologie soll die Wahrheit als Ergebnis der parlamentarischen Auseinandersetzung im freien Austausch unabhängig gebildeter Meinungen gefunden werden. Wenn aber die Überzeugung des einzelnen Grundlage der parlamentarischen Willensbildung ist, muß der einzelne Abgeordnete von tatsächlichen Bindungen und äußeren Einflüssen frei sein. Heute erscheint die Entscheidungsfreiheit des parlamentarischen Abgeordneten von den verschiedensten Richtungen her ernsthaft bedroht. Erscheinungen wie der *Fraktionszwang* geben Anlaß, unsere herkömmlichen Vorstellungen von der parlamentarischen Demokratie zu überprüfen. Eine solche Überprüfung wird an der Verfassungswirklichkeit, wie sie uns in der praktisch geübten politischen Willensbildung gegenübertritt, nicht vorübergehen dürfen; denn die Verfassung als Gefüge rechtlicher Normen und die der Seinswelt angehörende Verfassungswirklichkeit stehen nicht beziehungslos nebeneinander. Damit stellt sich die Frage, ob Fraktionszwang und ähnliche Bindungen Fremdkörper im System der parlamentarischen Demokratie — gewissermaßen Entartungserscheinungen — darstellen oder ob diese Erscheinungen unvermeidbar im Wesen des Parlamentarismus selbst verwurzelt sind. Es ist daher von mehr als nur historischer Bedeutung, ob und in welchem Maße bereits in der Frühzeit des deutschen Parlamentarismus der Abgeordnete innerhalb wie außerhalb des Parlamentes Bindungen unterworfen war. Hieraus ergibt sich die Fragestellung der vorliegenden Arbeit. Sie

macht sich nicht eine verfassungsrechtliche Einordnung des Fraktionszwanges zur Aufgabe, um so gewisse Widersprüche zwischen dem freien Mandat als Kernbegriff der parlamentarischen Demokratie und der politischen Praxis zu lösen; sie sucht vielmehr unter Verzicht auf eine verfassungsrechtliche Beurteilung des Fraktionszwanges und der Problematik, die er für das freie Mandat aufwirft, die tatsächliche Entwicklung in ihren geschichtlichen Ursprüngen aufzuzeigen, die den Parlamentarier immer stärker zur Einordnung in ein vielfach verflochtenes Gefüge inner- und außerparlamentarischer Instanzen gezwungen hat. Um diesen allmählichen Wandel der Abgeordnetenstellung sichtbar zu machen, sollen Vorgänge untersucht werden, die erfolgreiche oder versuchte Einflußnahmen auf Abgeordnete erkennen lassen und zugleich die zunehmende Bedeutung der Gruppenbildung für die parlamentarische Willensbildung verständlich machen.

Aus dem Gesagten ergibt sich zugleich, was hier unter *Fraktionszwang*<sup>1</sup> verstanden werden soll: Fraktionszwang bedeutet den unter Androhung von Nachteilen bis zur Ausschlußdrohung verfolgten Anspruch einer Arbeitsgemeinschaft von Abgeordneten — einer Fraktion — gegenüber ihren Mitgliedern, die innerhalb der Abgeordnetenvereinigung mit Stimmenmehrheit gefaßten Beschlüsse bei der politischen Arbeit auszuführen, insbesondere in der Volksvertretung im Sinne der Fraktionsbeschlüsse abzustimmen. Mangels einer rechtlichen Erzwingbarkeit kann die Bedeutung des Fraktionszwanges erst an dem äußeren Nachdruck gemessen werden, den die Abgeordnetengruppe ihren Beschlüssen verleihen kann, um sie im Konfliktfall auch gegenüber unbotsamen Abgeordneten durchsetzen zu können. Demnach gilt es vor allem, das Abhängigkeitsgefüge aufzuzeigen, aus dem den Abgeordnetengruppen die vielfältigen Mittel zur Durchsetzung eines Abstimmungszwanges erwachsen sind. Die vorliegende geschichtliche Betrachtung der Abgeordnetenstellung wird sich deshalb — ausgehend von den ersten losen Zusammenschlüssen von Parlamentariern vor 1848 — vorwiegend mit der Organisationsgeschichte der politischen Gruppen zu befassen haben, soweit sich daraus Rückschlüsse auf Bin-

<sup>1</sup> In der Literatur erscheint der Begriff erstmals in dem von Eugen Richter seit 1879 in zahlreichen Auflagen herausgegebenen „Politischen ABC-Buch für freisinnige Wähler“ (so 5. Auflage 1889, S. 62). Unter dem Stichwort „Fraktion“ definiert Richter den „Fraktionszwang“ dahin, daß „bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb einer Fraktion die Minderheit in der Fraktion sich der Ansicht der Mehrheit für die Abstimmungen in der Kommission und im Plenum unterwirft“. Ein solcher Fraktionszwang herrschte nach Richter — selbst ein Meister des Fraktionszwanges — „nur bei der polnischen Fraktion“. In anderen Fraktionen waren nach seiner Unterscheidung die Mitglieder „nur gehalten“, abweichende Abstimmungen vor oder nach der Abstimmung zu begründen, wobei allerdings „mangelnde Übereinstimmung in einer grundsätzlichen Hauptfrage ... Veranlassung zum Austritt aus der Fraktion“ sein konnte.

dungen des Volksvertreters gewinnen lassen. Die wachsende Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Gruppe ist einerseits auf die zunehmende Bedeutung von Vorberatungen zurückzuführen. Die aus diesen Vorberatungen allmählich hervorgehenden Fraktionen haben ihr Eigengewicht daneben zugleich den Vorrechten zu verdanken, die ihnen im Geschäftsverfahren der Parlamente nach und nach zugefallen sind. An der Geschäftsordnungspraxis der Volksvertretungen lassen sich daher die Wandlungen der Abgeordnetenstellung gut ablesen. Die Fraktion ist aber nur *eine* Erscheinungsform der politischen Gruppe. Wenn der Fraktionszwang auch das letzte und oft bedeutsamste Glied in einer Kette vielfältiger und mehr oder weniger unwägbarer Einflußnahmen darstellt, so hat die Fraktion mit fortschreitender Entwicklung ihren Einfluß auf den Abgeordneten doch zugleich der Macht der hinter ihr stehenden Partei zu verdanken. Diese Macht beruht auf der Mitwirkung der Partei bei den Wahlen, vor allem auf der Funktion, die ihr bei der Wahlvorbereitung und Kandidatenauswahl zugewachsen ist. In der Frühzeit des deutschen Parlamentarismus trat die Partei allerdings insoweit noch hinter der Fraktion zurück. Die Untersuchung des politischen Gruppenwesens außerhalb des Parlaments kann daher für den hier behandelten Zeitraum im wesentlichen außer Betracht bleiben. Neben den äußeren Methoden der Meinungsvereinheitlichung wird man schließlich die in unterbewußten Bereichen wirkenden psychischen Einflüsse nicht übersehen dürfen. Sie sind die primäre Entstehungsursache der politischen Gruppen überhaupt.

Die Notwendigkeit, die Entwicklung in ihren weiteren Zusammenhängen hervortreten zu lassen, ergibt sich auch aus den besonderen Schwierigkeiten einer Befundnahme, die es mit vertraulichen Vorgängen zu tun hat, an deren Geheimhaltung den Beteiligten aus naheliegenden Gründen gelegen sein mußte, und die, wenn überhaupt, oft nur aus der einseitigen Sicht der Beteiligten überliefert sind. In den stenographischen Berichten der Parlamentsverhandlungen finden sich nur wenige Indiskretionen über Vorverhandlungen. Der Makel des Anstößigen, der jeder Beeinflussung von Abgeordneten in den Augen der Allgemeinheit anhaftet, erklärt es auch, daß hinter den Kulissen der Parlamentsöffentlichkeit liegende Vorgänge in der Memoirenliteratur, in den veröffentlichten Briefwechseln und den sonstigen zeitgenössischen Darstellungen nur spärlich Erwähnung finden. Einige unbefangene Berichte zählen zu den Ausnahmen, die um so größere Beachtung verdienen. Die Auswertung von Abstimmungsstatistiken gibt keine Aufschlüsse von Belang, da aus den Abstimmungsergebnissen selbst nicht hervorgeht, ob sich der einzelne Abgeordnete freiwillig oder unter äußerem Druck entschieden hat. Auch die vorhandene parteigeschichtliche Literatur bot, da sie sich überwiegend mit der