

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 42

Die Parlamentsfraktionen im deutsch-spanischen Rechtsvergleich

Von

Michael Winkler



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL WINKLER

**Die Parlamentsfraktionen im
deutsch-spanischen Rechtsvergleich**

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 42

Die Parlamentsfraktionen im deutsch-spanischen Rechtsvergleich

Von

Michael Winkler



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Winkler, Michael:

Die Parlamentsfraktionen im deutsch-spanischen Rechtsvergleich /

von Michael Winkler. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 42)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-09091-8

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-09091-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

benefactoribus meis

Vorwort

Diese Arbeit lag der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg im Sommersemester 1996 als Dissertation vor. Ich danke vor allem meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Rainer Arnold, für die zuverlässige Betreuung und Förderung der Arbeit. Der weitende Blick über das *ius germanicum* hinaus geht auf seine Initiative zurück. Herrn Professor Dr. Udo Steiner bin ich für die prompte Erstellung des Zweitgutachtens verbunden.

Besonders muß ich Professor Dr. Javier Cremades erwähnen, der mir sowohl in Deutschland als auch in Madrid mit viel Rat, Tat und praktischem Geschick zur Seite stand. Ohne ihn wäre das gesamte Projekt nicht glücklich zu Ende gegangen. Manuel Gonzalo und der gesamten Verwaltung des Congreso de los Diputados sei ebenfalls sehr herzlich gedankt sowie Ministerin Loyola de Palacio, der Studienstiftung des deutschen Volkes, der Hanns-Seidel-Stiftung für die finanzielle und ideelle Unterstützung, schließlich allen meinen Wohltätern, denen ich diese Arbeit widme.

München, im Juni 1997

Michael Winkler

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 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

- 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
c) Die Parlamentsausschüsse	78
(1) Die Besetzung der Ausschüsse	78
(2) Die Ausschußvorsitzenden und deren Stellvertreter	81
(3) Die Besetzung der Stellen im Untersuchungsausschuß	82

(4) Die Vorsitzenden der Untersuchungsausschüsse und deren Stellvertreter	82
dd) Der Gemeinsame Ausschuß gem. Art. 53 a GG	83
b) Parlamentarische Verfahrensrechte	83
aa) Parlamentarische Verfahrensrechte in der Plenardebatte	84
bb) Parlamentarische Verfahrensrechte in der Gesetzesberatung	85
cc) Parlamentarische Verfahrensrechte in den Ausschußberatungen	86
dd) Verfahrenskontrollrechte	86
2. Die Rechtslage in Spanien	87
a) Die Besetzung von Organen des Kongresses durch die Grupos Parlamentarios	87
aa) Das Präsidium des Kongresses (Mesa del Congreso)	87
bb) Die Junta de Portavoces	89
cc) Die Parlamentsausschüsse	90
dd) Die Diputación Permanente	91
b) Parlamentarische Verfahrensrechte	92
aa) Parlamentarische Verfahrensrechte in der Plenardebatte oder sonstigen Debatten	92
bb) Parlamentarische Verfahrensrechte bei der Beratung von Gesetzen und untergesetzlichen Normen	93
cc) Parlamentarische Verfahrensrechte bei Ausschußberatungen	94
dd) Verfahrenskontrollrechte	95
3. Rechtsvergleich	96
III. Die innere Struktur der Fraktionen	97
1. Die Fraktionsstruktur in Deutschland	97
a) Die Geschäfts- und Arbeitsordnungen	97
b) Die Fraktionsversammlung	98
aa) Personelle Zusammensetzung	98
bb) Aufgaben und Zuständigkeiten	99
(1) Politisch-sachliche Entscheidungskompetenz	99
(2) Personelle Entscheidungskompetenzen	100
c) Der Fraktionsvorstand	100
aa) Personelle Zusammensetzung	100

bb) Aufgaben und Zuständigkeiten	101
d) Der Fraktionsvorsitzende	102
e) Die Parlamentarischen Geschäftsführer	103
f) Die Arbeitskreise und Arbeitsgruppen	104
aa) Bildung und Zusammensetzung	104
bb) Funktion	105
g) Sonstige Organe und Gremien	105
aa) Landesgruppen	105
bb) Organe mit Sonderfunktionen	106
cc) Andere Einrichtungen	107
h) Die Verwaltungsorganisation	107
2. Die Fraktionsstruktur in Spanien	108
a) Die Reglamentos bzw. Estatutos der Fraktionen	108
b) Das Fraktionsplenum	109
c) Das Comité Permanente bzw. die Comisión Permanente	110
d) Der Fraktionsvorsitzende	110
e) Der Portavoz	112
f) Der Portavoz Adjunto	112
g) Der Consejo de Dirección	112
h) Der Generalsekretär	113
i) Der Generalsekretär Adjunto	114
j) Weitere Organe	114
3. Rechtsvergleich	115
IV. Die Finanzierung der Fraktionen	116
1. Die Fraktionsfinanzierung in Deutschland	116
2. Die Fraktionsfinanzierung in Spanien	120
3. Rechtsvergleich	122
V. Die prozeßrechtliche Stellung der Fraktionen	123
1. Die Rechtslage in Deutschland	123
a) Die prozeßrechtliche Stellung vor dem BVerfG	123
aa) Die Parteifähigkeit	123

(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 regolamento“	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**

A. Einleitung

Die vorliegende Arbeit untersucht vergleichend die Rechtsstellung der Parlamentsfraktionen in Deutschland und in Spanien, so wie sie sich heute im Parlamentsrecht beider Länder darstellen.

Ausgangspunkt der Untersuchung sind die historischen Vorläufer der Fraktionen. Anschließend werden im punktuellen Rechtsvergleich Bildung, Auflösung, Kompetenzen, die innere Struktur, Finanzierung und prozeßrechtliche Stellung der Fraktionen abgehandelt. Trotz Verschiedenheiten beider Systeme lassen sich – wenn auch manchmal mit Schwierigkeiten – gemeinsame Oberbegriffe für den Rechtsvergleich finden.

Ein wesentlicher Unterschied kommt dann zum Vorschein, wenn der spanische Grupo Mixto behandelt wird. Dieses Institut zwingt dazu, über die deutschen Fraktionen hinaus die fraktionslosen Abgeordneten und die Abgeordnetengruppen zu behandeln. Dennoch wird das Thema „Parlamentsfraktionen“ dadurch nicht gesprengt, da diese weitergehenden Untersuchungen ausschließlich an der Fraktion des spanischen Grupo Mixto anknüpfen. Darüber hinaus lassen sich die fraktionslosen Abgeordneten und die Abgeordnetengruppen auch im deutschen Recht nur im Vergleich zu den Fraktionen definieren und beschreiben. Besonders anhand des Grupo Mixto können einige Vorschläge für die notwendige und anstehende Reform des Rechts der Institutionalisierten Abgeordnetengruppen und bedingt auch für die fraktionslosen Abgeordneten erarbeitet werden.

Abschließend soll die Frage nach der Rechtsnatur der Parlamentsfraktionen insoweit untersucht werden, als deren Beantwortung für die Parlamentspraxis von Bedeutung ist.

Die Arbeit beschränkt sich dabei auf die Parlamentsfraktionen im Deutschen Bundestag und im spanischen Congreso de los Diputados. Nur zum besseren Verständnis wurden z. T. auch die Regelungen über Fraktionen von Landes- bzw. Regionalparlamenten oder auch von Parlamenten anderer Länder sowie des Europäischen Parlaments herangezogen.

Im deutschrechtlichen Teil ist bereits das sog. Fraktionsgesetz berücksichtigt, das einige nötige Klarstellungen, insbesondere im Bereich der Finanzierung der Bundestagsfraktionen, erreicht hat.

Ziel der Arbeit soll es sein, zur besseren Kenntnis von Rechtsordnungen in Europa beizutragen, aber auch das eigene Rechtssystem im Lichte eines anderen besser verstehen zu können. Desweiteren sollte die ein oder andere Interpretationshilfe für deutsches Recht gefunden werden. Schließlich bietet der Rechtsvergleich willkommene Anstöße für anstehende Neuregelungen nationalen Rechts.

B. Die historische Entwicklung der Parlamentsfraktionen bis zu ihrer heutigen rechtlichen Gestalt

I. Die Entwicklung der Fraktionen in Deutschland von den Anfängen des Parlamentarismus bis zur Weimarer Republik

1. Die Gruppenentwicklung im Vormärz

Die Anfänge des deutschen Fraktionswesens reichen bis weit zurück in die Frühzeit des deutschen Parlamentarismus. Bereits in den Zweiten Kammern des Vormärz, den sog. Abgeordnetenhäusern, gab es verschiedentlich Ansätze zur Gruppenbildung unter den Abgeordneten. Allerdings kann man darin nur die Vorläufer der späteren Fraktionen sehen. Dies hatte seine Gründe in den allgemeinen politischen Verhältnissen und in der rechtlichen Stellung der Volksvertretungen der nachabsolutistischen Ära, die von Gegensätzen zwischen Volksvertretung und monarchischer, vom Willen des Parlamentes unabhängiger Regierung¹ geprägt war. Letztere versuchten mit allen Mitteln, eine freie Entwicklung des Parlamentarismus zu behindern². Die Volksvertretungen selbst hatten nur wenige Kompetenzen und Befugnisse, welche sich meistens in der bloßen Mitwirkung bei der Gesetzgebung, im Budgetrecht und in einem allgemeinen Petitionsrecht erschöpften³.

Ein weiteres Kennzeichen der frühkonstitutionellen Parlamente war die Art und Weise ihrer Zusammensetzung. Da direkte Wahlen nicht stattfanden und neben Bildungs- und Besitzbürgertum auch der Adel, der Klerus und das Beamten-tum stark vertreten waren, darüber hinaus die Wahlrechtsgleichheit wegen des

¹ Kramer, H., Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819-1849, Berlin 1968, S. 41.

² Kramer, S. 263.

³ Kramer, S. 16; Huber, E., R., Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1: Reform und Restauration 1789-1849, 2. Aufl.; Stuttgart 1967, S. 343 ff.