

Beiträge zum Parlamentsrecht

---

Band 28

# Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen

Von

Dr. Sylvia Kürschner



Duncker & Humblot · Berlin

**SYLVIA KÜRSCHNER**

**Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen**

# **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 28**

# **Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen**

**Von**

**Dr. Sylvia Kürschner**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Kürschner, Sylvia:**

Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen /  
von Sylvia Kürschner. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 28)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08126-9

NE: GT

D 294

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-08126-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

## Vorwort

Dieses Buch erscheint zur rechten Zeit! Am 1. Januar 1995 tritt das im November 1993 nach langen Beratungen verabschiedete Fraktionsgesetz in Kraft. Damit haben Organisation und Verfahren der Willensbildung in den Fraktionen eine Regelung erfahren, die nicht zuletzt deshalb dringlich war, weil diese Zusammenschlüsse von Abgeordneten einer Partei Teile des Verfassungsorgans Parlament sind und – anders als die Parteien – im staatlichen, nicht im gesellschaftlichen Rahmen wirken.

In der täglichen parlamentarischen Arbeit ist es – trotz Artikel 38 des Grundgesetzes – zweifellos nicht der einzelne Abgeordnete, der die Meinungs- und Willensbildung beeinflusst; es sind vielmehr die Fraktionen. Deshalb gibt es auch immer wieder öffentlich erörterte Rechtsfragen. Erinnerung sei nur an das Problem, ob Abgeordnete zweier Parteien, die sich in einem Bundesland keine Konkurrenz machen, eine Fraktion bilden können und an die detaillierte Regelung der Rechte eines fraktionslosen Abgeordneten durch das Bundesverfassungsgericht (E 80, 188).

Gern gebe ich namens der Herausgeber der Schrift ein Geleitwort mit auf den Weg. Sie analysiert das Fraktionsgesetz und Fraktionsgeschäftsordnungen, schildert Organisation und Entscheidungsablauf in der Vollversammlung, den Arbeitsgruppen. Die Verfasserin läßt der praktischen Fraktionsarbeit Gerechtigkeit widerfahren, etwa mit der Feststellung, daß ein Abgeordneter gegen die Anleitung seiner Fraktion zu stimmen habe, wenn er anders seine Abgeordnetenfunktionen nicht erfüllen könnte und gegen sein Gewissen handeln müßte.

Da das Buch das Fraktionsgesetz und die Geschäftsordnungen der Bundestagsfraktionen enthält, kann es ohne Umschweife als praktische Handreichung dienen. Wir wünschen ihm viel Erfolg.

Hamburg, den 10. Oktober 1994

*Prof. Dr. Ulrich Karpen*



## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung hat im Herbst 1993 der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation vorgelegen. Rechtsprechung und Literatur sind bis Mai 1994 berücksichtigt.

Zu großem Dank für die wissenschaftliche Betreuung der Arbeit bin ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp verpflichtet.

Wertvolle Anregungen und Hinweise erhielt ich von dem rechtspolitischen Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion, dem langjährigen Abgeordneten Herrn Detlef Kleinert sowie von Herrn Ministerialdirektor Dr. Hans-Achim Roll, seinerzeit Leiter des Fraktionsbüros der CDU / CSU-Bundestagsfraktion. Daneben gilt mein Dank denjenigen Mitarbeitern der Fraktionen, die mir Fragen zum Fraktionsrecht beantworteten.

Der Deutsche Bundestag unterstützte die Veröffentlichung der Arbeit durch einen großzügigen Druckkostenzuschuß.

Dieses Buch habe ich meiner Familie gewidmet, die mir ein steter Rückhalt war.

Bonn, im Mai 1994

*Sylvia Kürschner*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	19
<b>A. Historische Entwicklung der Fraktionen</b> .....	21
I. Fraktionen in der Frankfurter Nationalversammlung .....	21
1. Die Bildung von Fraktionen .....	21
2. Parlamentarische Praxis contra Geschäftsordnung .....	23
3. Organisation und Arbeitsweise der Fraktionen .....	23
II. Fraktionsentwicklung in Preußen .....	25
1. Die Bildung von Fraktionen .....	25
2. Parlamentarische Praxis contra Geschäftsordnung .....	26
3. Organisation und Arbeitsweise der Fraktionen .....	27
III. Fraktionen im Reichstag des Norddeutschen Bundes und im Reichstag der Kaiserzeit .....	28
1. Die Bildung von Fraktionen .....	28
2. Parlamentarische Praxis contra Geschäftsordnung .....	29
3. Organisation und Arbeitsweise der Fraktionen .....	29
IV. Fraktionsentwicklung in der Weimarer Zeit .....	35
1. Die Kontinuität parlamentarischer Geschäftsordnungen .....	35
2. Die Anerkennung der Fraktionen durch die Geschäftsordnung .....	35
3. Organisation und Arbeitsweise der Fraktionen .....	36
V. Die parlamentarische Entwicklung im Deutschen Bundestag .....	37
1. Die Kontinuität parlamentarischer Geschäftsordnungen .....	37
2. Die Fraktionen nach den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages .....	38
a) GOBT von 1951 .....	38
b) GOBT von 1970 bis zur Gegenwart .....	39
3. Die Entwicklung des Deutschen Bundestages zum Fraktionenparlament .....	40
VI. Fraktionen in der Volkskammer der DDR .....	42
1. Von 1949 bis zum 18. 3. 1990 .....	42
2. Vom 18. 3. 1990 bis zum 3. 10. 1990 .....	44

<b>B. Begriffsbestimmung des Fraktionsbinnenrechts und dessen verfassungsmäßige Grenzen</b> .....	45
I. Begriff des Fraktionsbinnenrechts .....	45
II. Verfassungsmäßige Grenzen des Fraktionsbinnenrechts .....	46
1. Grenze des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG .....	46
a) Geltung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG im Verhältnis Abgeordneter — Fraktion .....	46
b) Anerkennung von Abgeordnetenpflichten gegenüber der Fraktion aufgrund deren Funktion .....	49
aa) Funktion der Fraktionen für die parlamentarische Arbeit ....	49
bb) Abgeordnetenpflichten .....	50
(1) Treuebindung .....	50
(2) Mehrheitsprinzip .....	51
(3) Aufgabenverteilung .....	52
(4) Postulat der Geschlossenheit .....	53
c) Verfassungsrechtliche Anerkennung von Mindestbindungen des Abgeordneten .....	54
aa) Verhältnis des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zu Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG .....	54
(1) Vorrang des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG? .....	54
(2) Vorrang des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG? .....	55
(3) Praktische Konkordanz .....	56
bb) Legitimation der Fraktionsdisziplin durch Art. 21 Abs. 1 GG .....	57
(1) Fraktionen als Teile oder Organe der Parteien? .....	57
(2) Verflechtung von Fraktion und Partei .....	58
(3) Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG als konstituierende Norm für die Fraktionen? .....	59
(4) Ergebnis .....	59
cc) Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang .....	61
(1) Ausgrenzung unzulässigen Fraktionszwangs .....	62
(2) Wesen der Fraktionsdisziplin .....	64
2. Demokratiegebot des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG .....	64
a) Anwendung des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG auf die Fraktionen ....	64
b) Inhalt des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG .....	65
3. Geltung der Grundrechte? .....	66

<b>C. Rechtsquellen des Fraktionsbinnenrechts</b> .....	69
I. Geschriebenes Recht .....	69
1. Geschäftsordnungsautonomie .....	69
2. „Diskontinuität“ der Fraktionen und Übernahme der Geschäftsordnungen .....	70
3. Rechtliche Qualifikation der Fraktionsgeschäftsordnungen .....	71
a) Typisierung der Fraktionsgeschäftsordnungen .....	71
aa) Adressatenkreis .....	71
bb) Diskontinuität .....	72
cc) Durchbrechung und Interpretation .....	72
b) Rechtssatzqualität .....	72
aa) Zugehörigkeit der Fraktionsgeschäftsordnungen zum staatlichen Bereich .....	73
bb) Parlamentarische Geschäftsordnungen als Rechtssätze .....	74
c) Einordnung in den Rechtsquellenkanon? .....	75
d) Der Lösungsweg Achterbergs .....	76
II. Ungeschriebene Regeln und Funktion der Fraktionsgeschäftsordnungen	77
III. Das neue Fraktionsgesetz .....	78
<b>D. Vergleich der Fraktionsgeschäftsordnungen im Überblick</b> .....	80
I. Allgemeine Strukturen und „allgemeine“ Pflichten der Mitglieder .....	80
II. Organisation der Fraktionen .....	82
1. Fraktionsversammlung .....	82
a) Mitgliedschaft .....	83
b) Teilnahmerecht .....	83
2. Vorstand .....	84
a) Mitgliedschaft .....	84
b) Teilnahmerecht .....	85
c) Geschäftsführender Vorstand .....	86
d) Wahlen zum Vorstand .....	86
3. Arbeitskreise und -gruppen .....	87
a) Organisation im Rahmen der Fraktion .....	87
b) Mitgliedschaft und Teilnahmerecht .....	89
c) Innere Organisation der Arbeitsgruppen .....	89
4. Sonstige „Organe“, Institutionen und Gruppen .....	90
a) Ehrenrat, Finanz- / Rechnungsprüfungskommission .....	90
b) Sonstige Gruppen .....	91
c) Fraktionshilfsdienste .....	92

<b>E. Zuständigkeiten und Verfahren der Fraktions„organe“</b> .....	94
I. Fraktionsversammlung .....	94
1. Zuständigkeiten .....	94
a) Bestimmung der Grundlinien der Fraktionspolitik .....	94
aa) Regierungsfractionen .....	95
bb) Oppositionsfractionen .....	96
b) Regelung der inneren Verhältnisse .....	97
aa) Personalentscheidungen .....	97
bb) Sachentscheidungen .....	99
c) Kontrollbefugnisse .....	99
2. Verfahrensregeln .....	100
a) Grundsätzliche Verfahrensregeln .....	100
aa) Allgemeines .....	100
bb) Ablauf der Fraktionssitzungen .....	101
b) Einzelne Verfahrensregeln .....	103
aa) Beschlußfassung .....	103
bb) Wahlen .....	103
cc) Besetzung der Ausschüsse und anderer Gremien .....	104
(1) Benennung der Ausschußmitglieder .....	104
(2) Benennung für andere Gremien .....	106
(3) Rückruf von Ausschußmitgliedern .....	106
dd) Abberufung aus Fraktionsämtern .....	106
ee) Fraktionsausschluß .....	107
ff) Redner im Plenum .....	107
(1) Vorherige Bestimmung der Redner .....	107
(2) Ad hoc-Bestimmung im Plenum .....	108
gg) Einbringung von Fragen für die Fragestunde und von parlamentarischen Vorlagen .....	110
(1) Fragen .....	110
(2) Vorlagen .....	110
(a) namens der Fraktion .....	110
(b) einzelner Fraktionsmitglieder .....	111
hh) Vorbereitung von Abstimmungen im Plenum .....	111
II. Fraktionsvorstand .....	112
1. Zuständigkeiten des Gesamtvorstandes .....	112
2. Zuständigkeiten des Geschäftsführenden Vorstandes .....	114

Inhaltsverzeichnis	13
3. Zuständigkeiten des Fraktionsvorsitzenden .....	115
a) Grundsätzliche Zuständigkeiten .....	115
b) Vorsitzender einer Regierungsfraktion und einer Oppositionsfraktion .....	116
4. Zuständigkeiten der Parlamentarischen Geschäftsführer .....	117
5. Verfahren in den Vorstandssitzungen .....	118
III. Fraktionsarbeitskreise und -gruppen .....	120
1. Zuständigkeiten .....	120
2. Verfahren und Abstimmungsmechanismen .....	121
a) Verfahrensregeln und Funktionsträger .....	121
b) Abstimmung mit Vorstand und Gesamtfraktion .....	123
aa) Abfolge der Abstimmung .....	123
bb) Befassung von Vorstand und Fraktionsversammlung .....	124
c) Abstimmung mit den Fachressorts .....	125
d) Abstimmung mit der Partei .....	125
e) Abstimmung mit dem Koalitionspartner .....	126
f) Abstimmung mit den Landesregierungen bzw. Landtagsfraktionen .....	126
<b>F. Rechtliche Würdigung des Fraktionsbinnenrechts .....</b>	<b>127</b>
I. Bindungswirkung von Fraktionsbeschlüssen? .....	127
II. Zulässigkeit fraktionsinterner Vorabstimmungen .....	128
III. Recht der Fraktion zur Benennung der Ausschußmitglieder (§ 57 Abs. 2 S. 1 GOBT) .....	129
IV. Disziplinarmaßnahmen .....	130
1. Fraktionsausschluß .....	130
a) Auffassungen zum Fraktionsausschluß .....	130
b) Folgen eines Fraktionsausschlusses .....	130
c) Voraussetzungen eines Fraktionsausschlusses .....	132
aa) Gründe .....	133
(1) Parteiausschluß oder -austritt .....	133
(a) Automatische Beendigung der Fraktionsmitgliedschaft (§ 16 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 GO-FDP)? .....	133
(b) Ausschlußgrund .....	135
(2) Sonstige Gründe .....	135
bb) Verfahren .....	136
cc) Erfordernis einer Rechtsgrundlage in den Fraktionsgeschäftsordnungen? .....	137
2. Ausschußrückruf .....	138

3. Abberufung aus Fraktionsämtern .....	139
4. Sonstige Disziplinarmaßnahmen .....	140
V. Fraktionelle Einbindung des Abgeordneten bei der Ausübung seiner parlamentarischen Befugnisse .....	141
1. Grundsätzliches .....	141
2. Einbringung von Fragen für die Fragestunde .....	142
3. Einbringung parlamentarischer Vorlagen .....	143
4. Mitteilung einer abweichenden Abstimmungsabsicht .....	144
5. Reden im Plenum .....	145
VI. Mitwirkung von Personen ohne Abgeordnetenmandat an Fraktionsentscheidungen .....	147
1. Mitwirkung in Fraktionssitzungen .....	147
2. Mitwirkung in Vorstandssitzungen .....	148
VII. Einzelne Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen .....	149
1. Auslegung der Fraktionsgeschäftsordnung durch den Vorsitzenden (§ 31 Abs. 1 GO-SPD) .....	149
2. Einberufung einer außerordentlichen Fraktionssitzung .....	150
3. Eilkompetenz des Vorstandes (insbesondere § 4 Abs. 2 S. 2 GO-FDP) .....	150
<b>G. Wirksamkeit einer unter Verstoß gegen die Fraktionsgeschäftsordnung getroffenen Entscheidung .....</b>	<b>152</b>
I. Meinungsstand .....	152
II. Verfassungsverstöße .....	153
1. Nichtigkeit .....	153
2. Herleitung eines subjektiven Rechts aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ...	154
III. Geschäftsordnungsverstöße .....	156
<b>H. Rechtsschutz .....</b>	<b>159</b>
I. Abstrakte Normenkontrolle .....	159
II. Fraktionsinterne Überprüfung einzelner Fraktionsentscheidungen .....	160
III. Verfassungsbeschwerde .....	160
IV. Organstreitverfahren .....	161
1. Überprüfung von Verfassungsverstößen .....	161
2. Überprüfung reiner Geschäftsordnungsverstöße? .....	162

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	15
<b>V. Verwaltungsgerichtliche Klage</b> .....	164
1. Rechtsweg .....	164
a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art .	164
b) Erweiternde Auslegung des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO durch Art. 19 Abs. 4 GG .....	166
2. Rechtsschutzform .....	168
<b>I. Vorschlag de lege ferenda zum Rechtsschutz</b> .....	169
<b>J. Ergebnisse in Thesen</b> .....	171
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	174

### **Anhang**

Arbeitsordnung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion .....	185
Geschäftsordnung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag .....	193
Geschäftsordnung der F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag .....	203
Geschäftsordnung der Fraktion DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag .....	210
Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) .....	217
<b>Sachverzeichnis</b> .....	222



## Abkürzungsverzeichnis

BP	= Bauernpartei
BT	= Bundestag
BT-Drs.	= Bundestagsdrucksache
BWG	= Bundeswahlgesetz
CDU	= Christlich-Demokratische Union
CSU	= Christlich-Soziale Union
DA	= Demokratischer Aufbruch
DDP	= Deutsche Demokratische Partei
DP	= Deutsche Partei
DPB	= Deutsche Partei Bayern
DRP	= Deutsche Reichspartei
DVP	= Deutsche Volkspartei
DZP	= Deutsche Zentrumspartei
F.D.P.	= Freie Demokratische Partei
FN	= Fußnote
FU	= Föderalistische Union
FVP	= Freie Volkspartei
GB / BHE	= Gesamtdeutscher Block / Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GO	= Geschäftsordnung
GOBT	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GORT	= Geschäftsordnung des Reichstages
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hess.StGH	= Hessischer Staatsgerichtshof
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands
Leg.Per.	= Legislaturperiode
LL	= Linke Liste
MdB	= Mitglied des Deutschen Bundestages
MdR	= Mitglied des Reichstages
NDP	= Nationaldemokratische Partei (ab 1949)
NLA	= Nationalliberale Aktion
NPD	= Nationaldemokratische Partei Deutschlands (ab 1966)
NR	= Nationale Rechte
NSDAP	= Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
PDS	= Partei des Demokratischen Sozialismus
Pl.Pr.	= Plenarprotokoll
PrAH	= Preußisches Abgeordnetenhaus
PrV 1850	= Preußische Verfassung von 1850

RiA	= Das Recht im Amt
ROP	= Recht und Organisation der Parlamente, hrsg. <i>Burhenne</i> , 1958 ff.
RT-Drs.	= Reichstagsdrucksache
RuG	= Recht und Gesellschaft
SED	= Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	= Sozialistische Reichspartei
Sten.Ber.	= Stenographische Berichte
StGH	= Staatsgerichtshof
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
WAV	= Wirtschaftliche Aufbauvereinigung
WP	= Wahlperiode
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
Z	= Zentrum



# Einführung

## Aufgabe und Gang der Untersuchung

1911 heißt es in einem Bericht der Geschäftsordnungskommission des Preußischen Abgeordnetenhauses: „... die Fraktionen machten ja alles; was auch im Haus vorgehe, es vergehe keine Minute, ohne daß von ihnen nicht die Rede sei ...“<sup>1</sup>.

Diese Aussage hat nicht an Aktualität eingebüßt, vielmehr sind auch heute die Fraktionen, nicht die einzelnen Abgeordneten die maßgebenden Faktoren der parlamentarischen Meinungs- und Willensbildung<sup>2</sup>.

Trotz dieser Gewichtsverlagerung des parlamentarischen Wirkens vom Abgeordneten auf die Fraktionen wird die fraktionsinterne Meinungs- und Willensbildung sowie der Binnenbereich der Fraktionen insgesamt in der parlamentsrechtlichen Literatur nur ansatzweise erörtert.

Mit der vorliegenden Arbeit soll nicht nur eine detaillierte Darstellung des Fraktionsbinnenbereiches vorgelegt werden, sondern es erfolgt auch dessen grundlegende rechtliche Untersuchung. Die Rechtsschutzmöglichkeiten des einzelnen Fraktionsmitgliedes gegenüber „seiner“ Fraktion werden ebenfalls erörtert. Diese Aufgabe gewinnt zusätzlich an Aktualität vor dem Hintergrund, daß der Bundestag im November 1993 ein Fraktionsgesetz beschlossen hat, das am 1. Januar 1995 in Kraft tritt<sup>3</sup>.

Da das innere Fraktionsrecht entscheidend von der Praxis der einzelnen Fraktionen geprägt ist, sind die Erfahrungen von Abgeordneten und Fraktionsmitarbeitern besonders berücksichtigt worden.

Die Arbeit gliedert sich wie folgt: Zunächst wird die historische Entwicklung der Fraktionen unter Einbeziehung ihrer Organisation und Arbeitsweise aufgezeigt, bevor im zweiten Kapitel eine Begriffsbestimmung des Fraktionsbinnenrechts sowie die Darlegung seiner verfassungsmäßigen Grenzen erfolgt. Im dritten Kapitel werden die Rechtsquellen des Fraktionsbinnenrechts — einschließlich ihrer rechtlichen Qualifikation — behandelt. Das vierte und fünfte Kapitel stellen — vergleichend — die Organisation, Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe innerhalb der Fraktionen dar. Im Anschluß an die rechtliche Überprüfung einzel-

---

<sup>1</sup> PrAH. 21. / IV., Ds. Nr. 357 A-C, S. 324 ff., S. 54 d. Anl.

<sup>2</sup> BVerfGE 43, 142 ff. (149); 70, 324 ff. (351); 80, 188 ff. (219).

<sup>3</sup> BT-Drs. 12 / 6067.

ner Fraktionsabläufe wird im siebten Kapitel die Frage nach den Auswirkungen von Fraktionsgeschäftsordnungsverstößen erörtert. Die beiden letzten Kapitel beschäftigen sich mit den Rechtsschutzmöglichkeiten des einzelnen Fraktionsmitgliedes.

## A. Historische Entwicklung der Fraktionen

In der geltenden Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages haben die Fraktionen eine herausragende Stellung.

Die parlamentarische Entwicklung in Deutschland zeigt jedoch, daß es vom erstmaligen Auftauchen des Begriffs „Fraktion“ 1848 über ihre geschäftsordnungsmäßige Anerkennung im Jahre 1922 bis hin zu ihrem heutigen Status nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ein langwieriger Weg war, der im folgenden dargestellt werden soll. Bei dieser historischen Betrachtung soll insbesondere auch die interne Fraktionsorganisation und -arbeitsweise bis zum Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages berücksichtigt werden.

### I. Fraktionen in der Frankfurter Nationalversammlung

#### 1. Die Bildung von Fraktionen

Die historischen Vorläufer der heutigen Fraktionen finden sich in der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 / 49 zusammen<sup>1</sup>. Da politische Parteien bei der Wahl von 1848 keine Rolle spielten, bildete sich die Frankfurter Nationalversammlung als das klassische Honoratioren-Parlament, als eine Versammlung von politischen Individualisten und parlamentarischen Grandseigneurs, die aufgrund ihrer Persönlichkeit gewählt worden waren<sup>2</sup>.

In dieser Versammlung herrschte zunächst ein Chaos von Anschauungen und Interessen. Es erwies sich sehr bald, daß eine erfolgreiche parlamentarische Arbeit ohne Bildung von einheitlichen Gruppen unmöglich war<sup>3</sup>. Dreihundert bis fünfhundert einzelne Abgeordnete konnten nicht jeweils zu den einzelnen Fragen zu Wort kommen, es konnte nicht jeder Antrag jedes Abgeordneten diskutiert werden. Es waren daher Gremien notwendig, die eine Auswahl der Redner trafen und sich auf bestimmte Anträge einigten, damit die Verhandlungen gestrafft werden konnten<sup>4</sup>. Die Abgeordneten *Blum*, v. *Gagern* und *Lichnowski* forderten daher zur Partei- bzw. Fraktionsbildung im Parlament auf, um die Verhandlungen zu kürzen und zu straffen<sup>5</sup>. Die Auffassung der Altliberalen, die die Bildung

---

<sup>1</sup> *Hauenschild*, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, S. 21.

<sup>2</sup> *Ritzel / Bücker*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Vorbem. I 1 zu § 10.

<sup>3</sup> *Hauenschild*, Fraktionen, S. 23.

<sup>4</sup> Ebenda.

<sup>5</sup> Sten. Ber. FrNV 1. Bd., 18. Sitzung, S. 122, 21. Sitzung, S. 468.