



Gruppen im Parlament

Bei der Landtagswahl am 14. September 2014 in Brandenburg gelang erstmalig bei einer Landtagswahl einer neuen politischen Kraft die Sperrklausel von fünf Prozent auszuhebeln, da einer ihrer Kandidaten ein Direktmandat im Wahlkreis gewann. Dadurch bekam die Partei „Brandenburger Vereinigte Bürgerbewegungen / Freie Wähler“ neben dem Direktmandat zwei weitere Mandate über die Landesliste, stellt also insgesamt drei Mitglieder im Landtag Brandenburg. Die Geschäftsordnung des Landtags fordert zur Bildung einer Fraktion die Mindeststärke von vier Mitgliedern. Möglichkeiten zur Bildung einer Gruppe kennt die Geschäftsordnung nicht. Wie in den meisten deutschen Landesparlamenten war es bisher auch in Brandenburg nicht nötig, sich damit zu befassen. Anders ist es im Bundestag und in der Bremischen Bürgerschaft. Dabei unterliegt die Bildung einer Fraktion einer gewissen Willkür.

Historisch ging es zunächst um die Frage, ab welcher Größe die politischen Gruppierungen in den Ausschüssen vertreten sind. Der Reichstag des Kaiserreiches legte die Mindestgröße für eine Fraktion bei 15 Mitgliedern fest, was bei einer Gesamtgröße des Reichstags von 397 Abgeordneten (1874 bis 1918) knapp vier Prozent seiner Mitglieder entsprach. 1912 nahm sich der Reichstag die Freiheit, neben dem Quorum auch noch von den Abgeordneten (damals nur Männer) zur Bildung einer Fraktion die Zugehörigkeit zur selben Partei zu fordern.

Als sich der Bundestag 1949 konstituierte, setzte er die Mindeststärke einer Fraktion auf zehn Abgeordnete fest. Parteien, die dieses Quorum nicht erfüllten, konnten ab einer Mindeststärke von fünf Mitgliedern eine Gruppe bilden. 1951 hob der Bundestag das Quorum zur Fraktionsbildung wieder auf 15 Mitglieder an. „Opfer“ dieser Änderung war die KPD: eines ihrer Mitglieder war von den eigenen „Genossen“ in Ost-Berlin verhaftet worden und in die Sowjetunion verschleppt worden, weshalb er im Bundestag fortan als fraktionsloses Mitglied galt, die Partei stellte nur noch 14 Abgeordnete. „Bayernpartei“ und „Zentrum“ schlossen sich zu einer Fraktion zusammen.

Mit dem 2. Bundestag, der 1953 gewählt wurde, verschwanden die kleinen Parteien, der Gruppenstatus war hinfällig geworden. Galt 1949 noch eine Sperrklausel auf Länderebene, galt diese nun auf Bundesebene. 1953 und 1957 zog die „Deutsche Partei“ mit Unterstützung der CDU in den Bundestag ein. Als diese Partei im Sommer 1960 zerfiel und etliche ihrer Abgeordneten zur CDU/CSU-Fraktion übertraten, wurde den verbliebenen Abgeordneten der Gruppenstatus zuerkannt. Ein Jahr später, wenige Wochen vor der Bundestagswahl, zerfiel auch diese Gruppe.

1969 setzte der Bundestag die Mindeststärke für die Bildung einer Fraktion auf fünf Prozent seiner Mitglieder fest. Damit wurde der 5%-Hürde Rechnung getragen. Der Bundestag folgte damit den meisten Landesparlamenten in Deutschland.

Erst mit der Deutschen Einheit im Oktober 1990 wurde das Thema Mindeststärke der Fraktion wieder relevant. Von den 144 Abgeordneten, die für den Rest der 11. Wahlperiode in den Bundestag eintraten, gehörten 24 zur PDS, acht zur DSU und sieben zum Bündnis 90/Grüne. Die sieben Abgeordneten des Bündnisses 90 traten der grünen Bundestagsfraktion bei, die sich in DIE GRÜNEN/BÜNDNIS 90 umbenannte, die acht Abgeordneten der DSU hospitierten in der Fraktion der CDU/CSU. Den 24 Abgeordneten der PDS wurde der Gruppenstatus zuerkannt.

Bei der ersten gesamtdeutschen Wahl im Dezember 1990 galt die Sperrklausel nicht bundesweit, sondern getrennt für die alten und neuen Länder. Im Westen verfehlten die Grünen die Sperrklausel und schieden aus dem Bundestag aus, im Osten erreichten Bündnis 90/Die Grünen genügend Stimmen und zogen mit acht Abgeordneten in den Bundestag ein. Auch die PDS konnte in den Bundestag zurückkehren, mit 17 Abgeordneten.

Beide politischen Gruppierungen forderten vom Bundestag die Anerkennung als Fraktion. Der Bundestag billigte ihnen erneut nur den Gruppenstatus zu. Nun bemühten die beiden Gruppen das Bundesverfassungsgericht, um zu klären, welche Rechte ihnen zustanden. Durch das Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 1989 war bereits die Rechtsstellung eines einzelnen, fraktionslosen Abgeordneten gestärkt worden. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte jedoch im Wesentlichen den Beschluss des Bundestages zu den Gruppenrechten.

Den Gruppen wurde das Recht zuerkannt, in Ausschüssen und Enquete-Kommissionen mit einem Mitglied (und einem stellvertretenden Mitglied) mitzuwirken. Eine Gruppe kann Gesetzesentwürfe, Anträge und Anfragen einbringen. Geschäftsordnungsanträge, die von Fraktionen oder 5% der Mitglieder des Hauses eingebracht werden können, bedürfen hingegen der Unterstützung weiterer Abgeordneter, bis das Quorum erfüllt ist. Beim Rederecht im Plenum wird eine Gruppe berücksichtigt, ebenso bei Anträgen auf „Aktuelle Stunden“. Eine Gruppe erhält die nötigen Sachmittel und finanziellen Unterstützungen. Der Vorsitzende einer Gruppe wird den Vorsitzenden der Fraktionen in den Rechten gemäß der Geschäftsordnung gleichgestellt.

Nach der Bundestagswahl 1994 kehrte die PDS erneut in den Bundestag zurück. Zwar hatte die Partei bundesweit die Sperrklausel von 5% nicht genommen, aber sie hatte vier Wahlkreise gewonnen. Der Bundestag erkannte der PDS erneut die Rechte einer Gruppe zu.

In den meisten Landesparlamenten spielten Gruppen in der Vergangenheit keine Rolle. Im Niedersächsischen Landtag wurde erst 1959 die 5%-Sperrklausel bei Landtagswahlen eingeführt, aber die Zahl der Klein- und Splitterparteien hielt sich in Grenzen. Die verschiedenen Gruppierungen schlossen sich zu Fraktionen zusammen, schlossen sich anderen Fraktionen an, oder ihre Abgeordneten blieben fraktionslos.

Der Landtag Nordrhein-Westfalen erkannte durch einen Beschluss den Abgeordneten der KPD 1950 den Fraktionsstatus ab. Allerdings konnten ihre Abgeordneten an den Ausschussarbeiten teilnehmen.

1952 erhöhte der Bayerische Landtag das Quorum zur Bildung einer Fraktion. Dadurch wurden die Abgeordneten der „Deutschen Gemeinschaft“, die über die Liste des „Gesamtdeutschen Blocks/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten“ in den

Landtag gewählt worden waren, fraktionslos. 1974 wurde die „Freie Demokratische Partei“ zwar mit 5,2 Prozent der gültigen Stimmen in den Landtag gewählt, sie bekam aber nicht genügend Mandate, um eine Fraktion zu bilden. Der Landtag lehnte es mit der Mehrheit der CSU ab, den Liberalen den Fraktionsstatus zuzubilligen.

In Berlin zogen 1990 einige Bürgerrechtler in das Abgeordnetenhaus. Sie schlossen sich nicht der grün-alternativen Fraktion an, sondern wurden vom Parlament als Gruppe anerkannt.

Völlig anders war und ist die Situation in Bremen. Das Land Bremen besteht aus zwei Städten, Bremen und Bremerhaven. Jede Stadt bildet für die Bürgerschaftswahl einen eigenen Wahlbereich mit 5%-Sperrklausel. Es reicht also, in einer der beiden Städte die Hürde zu nehmen und eine politische Gruppierung zieht in die Bürgerschaft ein. Über die Jahrzehnte hinweg kam es immer wieder zu Gruppenbildungen in der Bürgerschaft, weil Parteien nur in einem Wahlbereich in die Bürgerschaft gewählt worden waren und so die Mindeststärke für Bildung einer Fraktion – fünf Abgeordnete – verfehlten. Die Bildung einer Gruppe wurde solchen Parteien von der Bürgerschaft nicht verwehrt. Allerdings sperrte sich die Bürgerschaft Ende 1982, die Bildung einer Gruppe durch zwei fraktionslose Abgeordnete anzuerkennen, da der eine aus der FDP und der andere von den Bremer Grünen kam. Die zwei Abgeordneten reichten beim Bremer Staatsgerichtshof Klage gegen diesen Verweigerungsbeschluss ein und bekamen Recht. Die Bürgerschaft musste die Bildung dieser Gruppe anerkennen. Diese Entscheidung des Staatsgerichtshofs hat Folgen für die Gegenwart. Im November 2013 bildete der Bremerhavener Abgeordnete der Wählergruppierung „Bürger in Wut“ mit einem aus der SPD ausgeschlossenen Abgeordneten eine Gruppe.

Der Landtag Brandenburg wurde von den drei Abgeordneten bereits in der ersten Sitzung mit dem Thema Gruppenbildung befasst. Ein entsprechender Antrag der drei Abgeordneten wurde zur Klärung des Sachverhalts an den Hauptausschuss des Landtags überwiesen. Dort will man sich bis Ende März 2015 mit der sperrigen Materie befassen. Die drei Abgeordneten haben sich mittlerweile zu einer Gruppe zusammengeschlossen und auch einen Vorsitzenden aus ihrer Mitte gewählt, sie bleiben einstweilen fraktionslose Mitglieder des Landtags. Dies gilt auch für einen vierten Abgeordneten, der noch vor der Konstituierung des Landtags aus der AfD-Fraktion ausgeschlossen wurde. Alle vier fraktionslosen Abgeordneten können jedoch in einem Ausschuss mitwirken.

Dr. Norbert Korfmacher