

## **Änderungsantrag**

**der Abgeordneten Dr. Gregor Gysi, Wolfgang Bierstedt, Petra Bläss, Maritta Böttcher, Eva-Maria Bulling-Schröter, Heinrich Graf von Einsiedel, Dr. Ludwig Elm, Dr. Dagmar Enkelmann, Dr. Ruth Fuchs, Dr. Uwe-Jens Heuer, Stefan Heym, Dr. Barbara Höll, Dr. Willibald Jacob, Ulla Jelpke, Gerhard Jüttemann, Dr. Heidi Knake-Werner, Rolf Köhne, Rolf Kutzmutz, Andrea Lederer, Heidemarie Lüth, Dr. Christa Luft, Dr. Günther Maleuda, Manfred Müller (Berlin), Rosel Neuhäuser, Dr. Uwe-Jens Rössel, Christina Schenk, Steffen Tippach, Klaus-Jürgen Warnick, Dr. Winfried Wolf, Gerhard Zwerenz**

**zu dem Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
und F.D.P.**

**— Drucksache 13/1 —**

### **Weitergeltung von Geschäftsordnungsrecht**

Der Bundestag wolle beschließen:

§ 10 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages erhält folgende Fassung:

„(1) Die Mitglieder des Bundestages, die für dieselbe Partei oder solche Parteien, die aufgrund gleichgerichteter Ziele in keinem Land miteinander in Wettbewerb stehen, als Bewerber dieser Partei bzw. Parteien in den Deutschen Bundestag gewählt werden, bilden eine Fraktion, wenn eine Partei die in § 6 Abs. 6 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes genannten Voraussetzungen für eine Verteilung der Sitze auf Landesebene erfüllt oder der Zusammenschluß der Mitglieder der nichtkonkurrierenden Parteien im Deutschen Bundestag, die in § 6 Abs. 6 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes genannte Prozentklausel erreicht. Schließen sich die Mitglieder des Bundestages abweichend von Satz 1 zusammen, bedarf die Anerkennung als Fraktion der Zustimmung des Deutschen Bundestages.“

Bonn, den 10. November 1994

**Dr. Gregor Gysi**  
**Wolfgang Bierstedt**  
**Petra Bläss**  
**Maritta Böttcher**  
**Eva-Maria Bulling-Schröter**  
**Heinrich Graf von Einsiedel**  
**Dr. Ludwig Elm**  
**Dr. Dagmar Enkelmann**  
**Dr. Ruth Fuchs**  
**Dr. Uwe-Jens Heuer**  
**Stefan Heym**  
**Dr. Barbara Höll**  
**Dr. Willibald Jacob**  
**Ulla Jelpke**  
**Gerhard Jüttemann**

**Dr. Heidi Knake-Werner**  
**Rolf Köhne**  
**Rolf Kutzmutz**  
**Andrea Lederer**  
**Heidemarie Lüth**  
**Dr. Christa Luft**  
**Dr. Günther Maleuda**  
**Manfred Müller (Berlin)**  
**Rosel Neuhäuser**  
**Dr. Uwe-Jens Rössel**  
**Christina Schenk**  
**Steffen Tippach**  
**Klaus-Jürgen Warnick**  
**Dr. Winfried Wolf**  
**Gerhard Zwerenz**

## **Begründung**

### I.

Das deutsche Wahlrecht sieht zwei Möglichkeiten für den Einzug von Parteien in den Deutschen Bundestag vor: durch Erreichung von 5 % der Zweitstimmen (Sperrklausel) oder durch den Gewinn von drei Direktmandaten (Grundmandatsklausel).

Parteien, die mit drei Direktmandaten in den Deutschen Bundestag einziehen, sind mit Parteien, die die 5 %-Sperrklausel des § 6 Abs. 6 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes erreicht haben, auch hinsichtlich der Möglichkeit der Bildung einer Fraktion gleichzustellen.

Dieses ergibt sich bereits aus § 6 Abs. 6 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes, der beide Alternativen zur Berücksichtigung der Parteien bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten gleichstellt.

Erfüllt eine Partei bei der Wahl der Abgeordneten eine der in § 6 Abs. 6 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes genannten Voraussetzungen zur Verteilung ihrer Sitze auf die Landeslisten, wird zudem zum Ausdruck gebracht, daß der Wählerwille sich nicht nur auf die Wahl der Bewerberinnen und Bewerber, sondern auch auf die Wahl der Partei erstreckt.

Eine Differenzierung zwischen den gewählten Parteien und ihren Abgeordneten ist deshalb nach den Grundsätzen des Demokratieprinzips und des Parteienprivilegs auszuschließen.

### II.

Bereits im 1. Deutschen Bundestag war bei der Regelung der vorläufigen Geschäftsordnung des Bundestages in der Sitzung vom 20. September 1949 klar, daß die Möglichkeit zur Bildung von Fraktionen nicht auf Abgeordnete von Parteien beschränkt werden sollte, die die jeweilige 5 %-Sperrklausel erreicht hatten.

Dementsprechend wurde in § 7 Satz 1 dieser Geschäftsordnung bestimmt, daß Fraktionen Vereinigungen von mindestens zehn Mitgliedern des Bundestages sind. So erhielt der Zusammenschluß von Abgeordneten kleinerer Parteien, die die 5 %-Sperrklausel nicht erreicht hatten, wie die Deutsche Partei (17 Abgeordnete) oder das Zentrum (10 Abgeordnete), Fraktionsstatus. Der Deutsche Bundestag hatte am 20. September 1949 beschlossen, daß Fraktionen Vereinigungen von mindestens zehn Mitgliedern sind (§ 7 Satz 1 der vorläufigen GO-BT vom 20. August 1949).

Dieser Beschluß sollte insbesondere der Zentrumspartei, die bei den ersten Wahlen zum Deutschen Bundestag lediglich 3,1 % der Stimmen erreicht hatte, über Direktmandate aber mit zehn Abgeordneten in den Deutschen Bundestag einziehen konnte, den Fraktionsstatus sichern.

Die Deutsche Partei hatte 4,0 % der Stimmen erzielt, zog mit 17 Abgeordneten in den Deutschen Bundestag ein, ebenso die Bayernpartei, die 4,2 % erreichen konnte.

Mit Beschluß des Deutschen Bundestages vom 16. Januar 1952 wurde die Zahl der Mindestgröße auf 15 Abgeordnete heraufgesetzt.

Dieser Beschluß hatte in Vorbereitung des KPD-Verbots den Sinn, der KPD den Fraktionsstatus abzuerkennen. Die KPD hatte zwar 15 Abgeordnete, von denen aber ein Abgeordneter trotz Aufforderung des Deutschen Bundestages nicht anwesend sein konnte.

Gleichzeitig sollte der Beschluß aber den Fraktionsstatus der Deutschen Partei und der Bayernpartei erhalten. Für diese Parteien wahrte der Deutsche Bundestag die Kontinuität der 1. Legislaturperiode und beachtete die Tatsache, daß diese Parteien große Teile der Wählerschaft hinter sich vereinigen konnten und echter Ausdruck des Wählerwillens waren.

Die zur Fraktionsbildung erforderliche Mindestmitgliederzahl von 15 Abgeordneten blieb in der 2., 3. und 4. Wahlperiode unverändert. In der 2. Wahl zum Deutschen Bundestag erreichte die Deutsche Partei 3,3 % der Zweitstimmen, zog aber aufgrund von Direktmandaten mit 15 Abgeordneten in den Deutschen Bundestag ein. Diese 15 Abgeordneten sollten Fraktionsstatus erhalten. (Die Zentrumspartei hatte bei 0,8 % der Zweitstimmen mit Wahlhilfe der CDU drei Direktmandate erringen können, davon war ein Abgeordneter CDU-Mitglied.)

Zur Wahl zum 3. Deutschen Bundestag errang die Deutsche Partei erneut 17 Direktmandate bei 3,4 % der Zweitstimmen.

Sie erhielt wieder Fraktionsstatus.

Erst mit Beschluß vom 27. März 1969 erhielt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages hinsichtlich der Möglichkeit der Fraktionsbildung die jetzige Fassung.

Seit der 4. Wahlperiode war aber auch keine der kleineren Parteien mehr im Deutschen Bundestag vertreten. Jede der nunmehr im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien hatte die 5 %-Klausel überschritten. Eine Bestimmung zu Mitgliedern der Parteien, die diese Sperrklausel nicht überschritten, aber Direktmandate

erzielt hatten, erschien nicht mehr notwendig. Die Neuregelung konnte also die Rechte solcher Parteien und deren Abgeordneter nicht verletzen.

Diese Situation hat sich jedoch mit dem Einzug von Abgeordneten der PDS in den Deutschen Bundestag grundlegend geändert, so daß erneut eine Bestimmung zu Parteien, die über die Grundmandatsklausel in den Bundestag eingezogen sind, notwendig geworden ist. Dabei ist der hohe Stimmenanteil der PDS bei den Zweitstimmen, nämlich 4,4 %, zu berücksichtigen. Keine der o. g. Parteien wie Zentrumspartei, Deutsche Partei oder Bayernpartei hatte einen derart hohen Stimmenanteil erreichen können, dennoch Fraktionsstatus erhalten.

### III.

Bis zum 15. März 1956 galt die Bestimmung, daß Parteien, die sogar nur ein Direktmandat erringen konnten, auch dann bei der Verteilung über die Landeslisten berücksichtigt wurden, wenn sie die 5 %-Sperrklausel nicht erreicht hatten.

Erst am 15. März 1956 beschloß der Deutsche Bundestag die jetzige Fassung, wonach drei Direktmandate für die Verteilung notwendig sind.

In der darauffolgenden Wahl zog in den 3. Deutschen Bundestag von den kleineren Parteien aufgrund von Direktmandaten allein noch die Deutsche Partei in den Deutschen Bundestag ein und bildete dort eine Fraktion von 17 Abgeordneten.

Mit der genannten Neuregelung wollte man lediglich sicherstellen, daß keine sogenannte Splitterpartei mit einer größeren Anzahl von Abgeordneten in den Deutschen Bundestag einzog, sondern eine Partei mit einer großen Zahl von Wählern, wie sie für die Erringung von drei Direktmandaten notwendig ist.

Die Repräsentanz einer Partei im Deutschen Bundestag sollte echter Ausdruck des Wählerwillens sein.

Dabei sollte zugleich auch ausgeschlossen werden, daß eine kleinere Partei durch Wahlmanipulationen, etwa durch Mithilfe anderer Parteien, über ein Direktmandat mit weiteren Abgeordneten in den Deutschen Bundestag einziehen konnte. Mit Erhöhung der Anzahl der erforderlichen Direktmandate glaubte man, dieses Ziel erreicht zu haben.

(Siehe dazu Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23. Januar 1957 – 2 BvE 2/56 – veröffentlicht in Drucksache II/3169).

Eine Partei, deren Abgeordnete auf Landeslisten wegen direkt erzielter Mandate in den Deutschen Bundestag einziehen, erfüllt die genannten Forderungen insbesondere auch deswegen, weil sie zur Erringung dreier Direktmandate insgesamt bei einem größeren Kreis von Wählerschaft verankert sein muß, um diese Direktmandate erringen zu können, auch über die Wahlkreise der Direktmandate hinaus.

Die Gleichstellung solcher Parteien mit Parteien, die diese 5 %-Klausel erreicht haben, ist um so dringlicher geboten, als mit der deutschen Einheit keineswegs eine einheitliche politische Landschaft erreicht ist, Parteien in einem Teil Deutschlands durchaus Millionen von Wählerstimmen hinter sich vereinigen, in dem anderen Teil Deutschlands sich aber noch nicht haben durchsetzen können.

Es muß sichergestellt sein, daß die noch nicht vollendete deutsche Einheit nicht zur Benachteiligung von Parteien führt, die Millionen von Wählerstimmen in den neuen Bundesländern hinter sich vereinigen konnten.

Die PDS ist nach dem vorläufigen amtlichen Endergebnis von 2 067 391 Bürgerinnen und Bürgern gewählt worden. Sie hat ein Zweitstimmenergebnis von 4,4 %. Sie hat in Berlin vier Direktmandate gewonnen. In den alten Bundesländern hat sie ca. 337 000 der Zweitstimmen. Unstrittig ist demnach, daß sie insbesondere von Menschen in den neuen Bundesländern gewählt worden ist, die sie als besondere Interessenvertretung im Deutschen Bundestag vertreten wissen wollten.

In Anbetracht der zwei gleichwertigen Zugangsmöglichkeiten zum Deutschen Bundestag ist es nicht vertretbar, die parlamentarischen Rechte der 30 Abgeordneten der PDS zu beschränken, indem ihnen der Fraktionsstatus verweigert und lediglich der Gruppenstatus zuerkannt werden soll. Die Wählerinnen und Wähler der PDS können mit Recht verlangen, daß die von ihnen gewählten Abgeordneten mit der gleichen rechtlichen und politischen Wirksamkeit parlamentarisch tätig sein können, wie dies Wählerinnen und Wähler anderer Parteien von deren Abgeordneten erwarten.

#### IV.

Diese Erwägungen werden bestätigt durch das genannte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Januar 1957.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigt hier ausdrücklich, daß Parteien, die drei Direktmandate erzielt haben, für parlamentswürdig gehalten werden, weil sie sich in lokalen Schwerpunkten als politisch bedeutsam erwiesen und zugleich in besonderer Weise dem Anliegen der personalisierten Verhältniswahl entsprochen haben. Das Bundesverfassungsgericht führt aus: „Mit Recht hat der Erste Senat in dem Urteil vom 3. Juni 1954 (BVerfGE 3, 397) ausgeführt, daß es in einem Wahlsystem, das die Wahl in den Wahlkreisen bevorzugt, nur folgerichtig ist, daß eine Schwerpunktpartei auf eine gewisse Stimmenzahl Mandate erhält, während eine verstreute Partei unter Umständen auch mit einer erheblich größeren Stimmenzahl leer ausgeht... Die Bevorzugung der Partei mit drei Direktmandaten beim Verhältnis-Wahlausgleich ist gerade aus der Grundlage des eigenartig gestalteten Wahlsystems des Bundeswahlgesetzes heraus zu rechtfertigen und verstößt darum nicht gegen den Grundsatz der gleichen Wahl.“

Hier hebt das Bundesverfassungsgericht noch einmal hervor, daß die Gleichbehandlung beider Alternativen sachlich gerechtfertigt ist. Das Bundesverfassungsgericht hält diese sachliche Rechtfertigung auch unter dem Gesichtspunkt für gegeben, daß die 5 %-Sperrklausel daran orientiert ist, Störungen des Staatslebens zu verhindern. Es stellt damit klar, daß dieser Aspekt einer integrierenden parlamentarischen Arbeit die sachliche Gleichbehandlung beider Alternativen nicht ausschließen kann.

Dies würde auch einem solchen Verständnis der Grundmandatsklausel entsprechen, nachdem diese nicht etwa als Klausel zur Umgehung der 5 %-Sperrklausel begriffen wird, sondern als „alternativ aufgestellte Voraussetzung für eine Teilnahme am Verhältnisausgleich“ (BVerfGE 3, 210) für Parteien, die „sich in lokalen Schwerpunkten als politisch bedeutsam erwiesen haben und zugleich in besonderer Weise dem Anliegen der personalisierten Verhältniswahl entsprochen haben“ (BVerfGE 6, 96).

Damit ist auch klargelegt, daß Abgeordnete von Parteien, die eine der genannten Alternativen des § 6 Abs. 6 des Bundeswahlgesetzes erfüllen, grundsätzlich auch in der parlamentarischen Arbeit gleichzubehandeln sind.

Eine Differenzierung, etwa hinsichtlich der Möglichkeit der Bildung von Fraktionen, bedarf einer besonderen Rechtfertigung, die aber weder aus der Nichterreichung der Sperrklausel, noch aus einer etwaigen Behinderung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments abgeleitet werden kann.



