

Die Vorgänge um die vier „Abweichler“ bei dem Versuch der SPD-Abgeordneten Andrea Ypsilanti, zusammen mit einer „Toleranzvereinbarung“ mit der Partei der Linken eine neue hessische Regierung zu bilden, und auch der Parteiaustritt des SPD-Mitglieds Wolfgang Clement, der eine Rüge der Partei nicht akzeptieren wollte, geben Anlaß, doch noch einmal etwas exakter über die Fragen des Fraktionszwangs nachzudenken. Es war schon in den vergangenen Jahren nicht nur erstaunlich, sondern geradezu empörend, von führenden Parteipolitikern zu vernehmen, in einer bestimmten Frage sei die Abstimmung von der Fraktion „freigegeben“. Immer wieder waren solche irreführenden Äußerungen zu hören. Der Staatsbürger, der so etwas in den Zeitungen las, konnte auf den Gedanken kommen, daß „regelmäßig“ eine solche Freiheit nicht bestehe und also eine Ausnahme sei. Den Urheber solcher mißverständlichen und dem eindeutigen Wortlaut unserer Verfassung widersprechenden Äußerungen war offenbar nicht klar, was das freie Mandat im Gegensatz zum imperativen Mandat kommunistischer Verfassungen bedeutet. Es gehört zu den fundamentalen Prinzipien der repräsentativen Demokratie.

Wenn es in der Verfassung heißt, daß Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes seien und sie bei Abstimmungen im Parlament keinen Weisungen, sondern nur ihrem Gewissen zu folgen haben, ist die Feststellung, in einem bestimmten Fall sei die Abstimmung „freigegeben“, nicht nur eine Verhöhnung unserer Demokratie, sondern gleichzeitig eine Irreführung der Öffentlichkeit. Einprägsamer gesagt, führt diese Auffassung dazu, einen sogenannten Parteiverrat stärker zu verdammen als einen Landesverrat, und bedeutet die Mißachtung der freien, demokratischen Grundordnung unseres Staates.

Diese Spannung, die zur Verkennung des geltenden Verfassungsrechts führt, entsteht dadurch, daß das Verhältnis zwischen politischen Parteien und staatlichen Funktionen nicht beachtet wird. Die politischen Parteien sind nicht Teil der verfaßten Staatsgewalt, sondern ihre Aufgabe ist es lediglich, bei der politischen Willensbildung im Volk mitzuwirken. Diese Aufgabe der Parteien ist zwar verfassungsmäßig verbürgt, aber diese Garantie darf niemals die Rechte und Pflichten und also den Status der

Abgeordneten verkürzen. So sind Parteibeschlüsse ebenso wie Fraktionsbeschlüsse im Hinblick auf das Verhalten der Abgeordneten bei Abstimmungen im Parlament nur als Empfehlungen anzusehen, was bedeutet, daß sie keine rechtlichen Bindungen erzeugen.

Die Empörung der Partei und der Fraktion über das von dieser Empfehlung abweichende Verhalten von Abgeordneten ist verständlich, aber dann doch äußerst bedenklich, wenn sie in Beschimpfungen und Drohungen ausartet, etwa in dem Sinne, daß die individuelle Entscheidung, im Einzelfall der Empfehlung nicht zu folgen, als quasi-kriminell dargestellt wird und Folgen angedroht werden, die die Freiheit des Mandats einzuengen trachten. Das ist nicht nur deshalb unerträglich, weil im konkreten Fall der „Abweichler“ für sein Verhalten gerügt wird und ihm durch Drohungen ein zukünftiges Verhalten abgenötigt werden soll, sondern weil so generell allen Abgeordneten vorgeführt ist, wie sie sich zukünftig zu verhalten haben, wenn sie sich nicht brutaler Kritik und harten Folgen aussetzen wollen. Schmähungen wegen des *cross voting* sollen potentielle Abweichler zukünftig abschrecken.

.....

Das Parteiengesetz läßt nur eine Auslegung zu, die der Verfassung entspricht. Keine Maßnahme gegen ein Parteimitglied darf daher seine Freiheit als Abgeordneter bedrohen, wenn sie geeignet ist, auf die Gewissensentscheidung des Mandatsträgers einzuwirken.

.....

Immer wieder wird es Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem unzulässigen Fraktionszwang und einer auch allgemein anerkannten Zulässigkeit der Fraktionsdisziplin geben, was auch in den Bestimmungen des Parteiengesetzes über den Ausschluß aus einer Partei zum Ausdruck kommt.

Danach kann ein Ausschluß aus einer Partei erfolgen, wenn ein Mitglied

vorsätzlich gegen deren Satzung oder erheblich gegen ihre Grundsätze oder Ordnung verstößt und wenn ihr hierdurch „schwerer Schaden“ zugefügt wird. Bei aller Unklarheit über diese gesetzliche Regelung muß doch festgestellt werden, daß das Gesetz in jeder Hinsicht nur eine Auslegung zuläßt, die der Verfassung entspricht. Keine Maßnahme gegen ein Parteimitglied darf daher seine Freiheit als Abgeordneter bedrohen, wenn sie geeignet ist, auf die Gewissensentscheidung des Mandatsträgers einzuwirken.

Manchen Äußerungen von engagierten Parteifunktionären und auch Fraktionsvorsitzenden ist zu entnehmen, daß sie nicht bereit sind, jede Frage als eine „Gewissensfrage“ zu qualifizieren. Eine solche Einstellung verkennt den Begriff des Gewissens. Dieses unterliegt nicht der Qualifikation durch eine Mehrheitsauffassung, sondern ist exklusiv der Entscheidung des einzelnen Abgeordneten überlassen. Die wesentliche Frage ist daher, ob der Abgeordnete einer Partei „schweren Schaden“ zufügen kann, und zwar einen solchen, der parteiliche Maßregelungen nach sich zieht, wenn er von einem ihm von der Verfassung nicht nur zugebilligten, sondern zur Pflicht gemachten Verhalten Gebrauch macht.

Daß ein Parteigericht zu einer Sanktion in diesem bedenklichen Sinne neigen kann, ist im Falle Clement offensichtlich. Ein Parteischiedsgericht kann leicht zu einer Entscheidung kommen, die dem Schutz der Partei Vorrang einräumt gegenüber dem Schutz des Mitglieds. Das mag auch unbewußt geschehen. Auch ist zu bedenken, daß ein solches Gericht, besetzt mit Parteimitgliedern, leicht in den Verdacht kommen kann, den Grundsatz richterlicher Neutralität zu verletzen. Deshalb ist der Auffassung zuzustimmen, wonach im Streitfall auch die Entscheidung eines Parteigerichts in letzter Instanz der Überprüfung durch ein ordentliches, staatliches Gericht unterworfen sein muß, wenn Willkür droht, die das freie Mandat als primären Grundsatz verkennt.

Auch die Ängstlichkeit eines Parteischiedsgerichts muß beachtet werden. Sie kann dann entstehen, wenn es um quasi-tabuisierte Probleme geht, etwa wenn Äußerungen eines Abgeordneten als antisemitisch gedeutet werden, obwohl bei objektiver und ruhiger Betrachtung eine solche Qualifikation leichtfertig erscheint. Man erinnere sich an den

Abgeordneten Martin Hohmann, der von seiner Partei, der CDU, deswegen ausgeschlossen wurde.

Nach der klaren Bestimmung der Verfassung ist eine politische Partei verpflichtet, dafür zu sorgen, daß ihre innere Ordnung „demokratischen Grundsätzen“ entspricht. Zu diesen zählt nach unserer Verfassung jedenfalls die Respektierung des freien Mandats der Abgeordneten. Ein manchmal festzustellendes böses Verhalten von Parteimitgliedern gegenüber einem Abgeordneten, der nicht strikt der Parteilinie folgt, deutet darauf hin, daß für die Kritiker nicht mehr vom Volk alle Staatsgewalt ausgeht, sondern von der politischen Partei, deren Beschlüsse wie in einer Diktatur wichtiger werden als die Willensbildung in einem Parlament. Wenn schon der Parteibeschluß den Parlamentarier binden würde, wie manche es zu wünschen scheinen, wäre die Anwesenheit der Abgeordneten im Parlament überflüssig. Es würde ausreichen, wenn der Fraktionsvorsitzende die Stimmen gesammelt abgibt. Stärker könnte man das Parlament nicht denaturieren. Die Drohung mit der Gesinnungskeule würde jede Freiheit vernichten.

Es mag an der besonderen Lage unseres Landes nach dem Zweiten Weltkrieg liegen, daß Tabuisierungen den freien Meinungs austausch verkümmern lassen. Kein vernünftiger Staatsbürger kann brutales Verhalten rechtsextremer Gruppen rechtfertigen, aber es fällt doch auf, daß linksradikale Ausschreitungen, auch wenn sie massenhaft vorgenommen werden, wenn vermummte Gestalten Steine auf Polizisten werfen, Brände legen und Barrikaden bauen, weniger politische Empörung erzeugen als rechtsradikale Täter. Die Vorgänge vom Juni 2007 in Heiligendamm, bei denen weitgehend durchaus vertretbare Sicherheitsbestimmungen verletzt wurden, geben ein gutes Beispiel für diese Unterscheidung.

Ebenso unerträglich ist es, wie mit dem Begriff der „Verfassungsfeindlichkeit“ umgegangen wird, einem Terminus, den unsere Verfassung als Rechtsbegriff nicht kennt. Solange eine politische Partei die Voraussetzungen beachtet, wie die Verfassung und das Parteiengesetz sie enthalten, ist sie zuzulassen, auch wenn die von ihr propagierten politischen Ziele dem Beurteiler nicht gefallen. Auch Kritik an ihr ist in dieser Hinsicht verständlich und zulässig. Eine wegen ihrer politischen Ziele unliebsame Partei als bald einer verfassungswidrigen Partei durch den Terminus der Verfassungs-

feindlichkeit gleichzustellen, verbietet sich jedoch aus Rechtsgründen, die die Verfassung selbst klar aufzeigt – interpretiert dann durch das Bundesverfassungsgericht.

Doch nicht nur Äußerungen und Handlungen, die klar geeignet erscheinen, NS-Ideologie zu fördern, werden als verfassungsfeindlich gewertet und so diffamiert, sondern auch Bekundungen der Vaterlandsliebe oder das Lob der eigenen Kultur, was in anderen Staaten eine Selbstverständlichkeit ist. Diese Atmosphäre, die jede offene Zuneigung zum eigenen Staat vergiftet, ist deshalb hier zu betonen, weil sie die Freiheit des Mandats im Parlament beeinträchtigt, und zwar nicht im streng rechtlichen Sinne, aber doch in pseudo-moralischer Hinsicht.

.....

Unerträglich ist es, wie mit dem Begriff der „Verfassungsfeindlichkeit“ umgegangen wird, einem Terminus, den unsere Verfassung als Rechtsbegriff nicht kennt. Solange eine politische Partei die Voraussetzungen der Gesetze beachtet, ist sie zuzulassen.

.....

Immer wieder wird betont, ohne nachhaltige Fraktionsdisziplin könnten die Parteien ihre Aufgabe zur gemeinsamen Willensbildung im Parlament nicht erfüllen. In einer repräsentativen Demokratie bedürfe es der Blockbildung, denn anders seien stabile Regierungsbildungen nicht erreichbar. Hierbei wird übersehen, daß nicht die gesichtslose Mehrheit über eine solche Stabilität verfügen sollte, sondern die Überzeugungskraft der politischen Führungen. Ohne entsprechende Eliten versagt auch das demokratische Regierungssystem, weil es entweder einer konturlosen Mittelmäßigkeit entspricht oder der reine Machterhalt als politisches Ziel gilt, nicht die optimale Lösung von Sachfragen. Eine solche reale Gefahr kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß man unter dieser strikten Parteidisziplin kaum je

erreichen wird, daß ein gutes Argument in Parlamentsdebatten auch die Anerkennung durch den politischen Gegner erhält. Nicht was der Vertreter der gegnerischen Partei sagt, ist regelmäßig ausschlaggebend, sondern allein die Tatsache, daß das Argument von der anderen Seite stammt, nimmt ihm die Zustimmungsmöglichkeit.

Man fragt sich als Beobachter oftmals, warum eigentlich im Parlament debattiert wird, wenn es doch schon klar ist, daß jede Seite mit Sicherheit geschlossen Ablehnung bekanntgeben wird.

Diese dauernde Tendenz, die durchaus berechtigte Fraktionsdisziplin doch zu einem Fraktionszwang werden zu lassen, ist für den der Mandatsfreiheit verpflichteten Parlamentarier eine schwere Belastung, stellt sie doch permanent die Maxime des freien Mandats in Frage. Es ist daher ernstlich zu prüfen, ob nicht eine Änderung des geltenden Wahlrechts hier Abhilfe schaffen kann. Vielleicht wäre es besser, das Mehrheitswahlrecht zu verstärken. In einem solchen Wahlrecht wäre der einzelne Abgeordnete nicht so sehr als Vertreter einer Partei zu bewerten, sondern als ein solcher seines Wahlkreises. Schon die oft vermißte Bürgernähe wäre viel enger, als es derzeit der Fall ist. Der Staatsbürger hätte das Gefühl, von „seinem“ Abgeordneten vertreten zu sein, nicht so sehr von einer Partei. Auch könnte es einmal wieder parteilose Abgeordnete geben, die sicherlich weniger der Gefahr der vollständigen Lenkbarkeit ausgesetzt sind.

Eine solche Änderung des Wahlsystems würde es auch sogenannten Quereinsteigern leichter machen, ihre Fähigkeiten einer Regierung zur Verfügung zu stellen. So würde das politische Feld nicht nur „hochgedienten“ Funktionären überlassen. Dem Ideal des freien Mandats wäre das nützlich, wenn man es ernstlich aufrechterhalten will. Verfassungen fremder Staaten zeigen oft eine viel stärkere Beweglichkeit und verharren nicht in gleicher Starrheit wie unser System.

Prof. Dr. iur. Dres. h. c. Karl Doebling war von 1968 bis zu seiner Emeritierung Inhaber eines Lehrstuhls für Staats- und Völkerrecht an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg sowie Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Er ist seit 1971 Mitglied des Institut de Droit International. Auf dem Forum der JUNGEN FREIHEIT schrieb er zuletzt über Wertekonflikte in Staat und Recht („Gegen die feige Neutralität“, JF 7/08).