

# MITTEILUNGEN

## **Fraktionsdisziplin: Bindung und Freiheit des Abgeordneten. Eine Abendveranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen in Berlin am 25. April 2007**

Am 2. Februar 2007 stimmte die Mehrheit des Bundestages dem Gesetzespaket zur Gesundheitsreform zu. Dem waren Auseinandersetzungen insbesondere in der SPD-Fraktion vorangegangen: Einige ihrer Mitglieder des Gesundheitsausschusses ließen sich aus Protest in dessen Sitzung am 31. Januar, in der der Gesetzentwurf verabschiedet wurde, von Fraktionskollegen vertreten, und votierten auch im Plenum gegen das Gesetz. Dieses Verhalten und der Stil der Fraktionsführung um *Peter Struck*, der im Nachhinein öffentlich Sanktionen gegen die betreffenden Abgeordneten erwogen hatte (wie einen Rückzug der MDBs aus dem Ausschuss), führten abermals zu Diskussionen über die Beziehung von Fraktion und Abgeordneten.

Zu diesem Thema lud die Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen (DVParl) am 25. April 2007 zu einer Veranstaltung ein. *Joachim Hörster*, der Vorsitzende der DVParl, zeigte sich überrascht über den ungewöhnlichen Andrang an Besuchern und vermutete, dass das Thema ein Dauerbrenner ist, das aus jeweils aktuellen Anlässen immer wieder zu Debatten anrege und sie auch erfordere.

Der Staats- und Verwaltungsrechtler *Josef Isensee* führte in die Thematik ein. Ihm zufolge hantiere das Grundgesetz bezüglich der Rechtsstellung des Abgeordneten mit großen Worten, die Missverständnisse entstehen lassen können. Es werde die Vorstellung vom Parlamentarier als politischem Einzelgänger und „gesinnungsethischem Autisten“ genährt, so dass Fraktionsdisziplin als unvereinbar mit der individuellen Verantwortung des Abgeordneten vor dem Gewissen erscheine. Solcherart Verfassungsauslegung scheitere allerdings sowohl an den Realitäten als auch an den Notwendigkeiten des parlamentarischen Lebens. Ein Widerspruch zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit sei nicht vorhanden. Der Parteienstaatsdoktrin, nach der der Abgeordnete nur ein Exponent einer politischen Partei sei, erteilte *Isensee* eine Absage, da sie mit der Verfassungsgarantie des freien Mandats kollidiere. An dieser breche sich aber „alle Rechtsmacht“ der Parteien und Fraktionen.

Den Abweichlern in einer Fraktion billigte er kein „Gewissensmonopol“ zu, da auch die Zustimmenden sich auf ihr Gewissen berufen können. Die Dissenter verfügen allerdings gerade bei knappen Mehrheiten über ein Erpressungspotential und können eine „Gewissensperformance“ vor der Öffentlichkeit ablegen. Es gibt keine rechtliche Bindung von Abgeordneten an Weisungen und Aufträge; diese sind aber auch nicht illegitim. Fraktionen sind vielmehr auf freien Gehorsam angewiesen. Fraktionsdisziplin ist in diesem Sinn erreichter Fraktionskonsens. Zudem gelte es, das freie Mandat und die Freiheit des Gewissens zu unterscheiden. Die Freiheit des Abgeordneten ist keine grundrechtliche Freiheit, da er ein öffentliches Amt bekleidet, das Dienst erfordert, aber nicht der Selbstverwirklichung dient.

Dieses Amt ist auf die Mitwirkung in parlamentarischer Arbeit angelegt und an den Aufgaben des Parlaments ausgerichtet. Es verlangt einen kollegialen Ethos und keine ausschließlich private Subjektivität des Mitglieds. Die parlamentarische Arbeit braucht handlungsfähige Mehrheiten, und die Fraktionen kommen hier als legitime und notwendige Mittler der alltäglichen Praxis ins Spiel. Die dort notwendige Disziplin ist ein „Akt freier Solidarität“ und ermöglicht überhaupt erst die Ausübung der Freiheit des Mandats. Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht befunden, dass die Einbindung der Abgeordneten in Fraktion und Partei aufgrund der herausgehobenen Stellung letzterer in Art. 21 GG zulässig sei.

Schwierig sei es, legitime Fraktionsdisziplin von illegitimem Fraktionszwang zu unterscheiden. Diese Differenz ist praktisch nicht erkennbar und juristisch nicht fassbar. Politischer Druck, der auf Abgeordnete durch die Fraktionen ausgeübt wird, verstößt ohnehin nicht gegen die Verfassung. Der Abgeordnete muss sich diesem nicht beugen, aber der Druck an sich ist nicht verboten. So garantiert das Grundgesetz zwar das freie Mandat, aber nicht das Durchhalten gegenüber der Fraktion. Im Extremfall droht der Ausschluss aus der Fraktion. Zu beachten ist allerdings, dass auch die Entscheidungsfreiheit der Fraktionen eine praktische Grenze im politischen Selbstbehauptungsinteresse findet. So hat sie kein Interesse am Verlust eines in der Öffentlichkeit angesehenen Parlamentariers. Die Möglichkeit, dass eine Fraktion einen Abgeordneten aus einem Ausschuss zurückzieht, bejahte *Isensee*, da der einzelne Abgeordnete seine Mitgliedschaft in einem Ausschuss nicht seinem Grundstatus verdankt, sondern der Fraktion. Die Essenz seiner Einführung brachte er auf die Formel: „Die Macht der Fraktion geht hervor aus der Freiheit des Mandats ihrer Mitglieder. Sie findet in dieser Freiheit aber auch ihre rechtliche und ihre politische Grenze.“

Die auf dem Podium vertretenen Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der fünf Bundestagsfraktionen stimmten *Isensees* Thesen und Ausführungen im Großen und Ganzen zu. Sie skizzierten allerdings durchaus verschiedene Wege, um Fraktionsdisziplin zu erreichen und zu erhalten, und bewerteten entstehende Probleme für das politische System zum Teil recht unterschiedlich.

*Olaf Scholz* (SPD) hielt es wie *Isensee* für möglich, Abgeordnete aus einem Ausschuss durch eine Fraktion zurückzuziehen. Der Sachverstand sei nicht nur eine Sache der Ausschussmitglieder, sondern aller Abgeordneter. Für alle sei es wichtig, Meinungen zu bilden – nicht nur indem Experten herbeigezogen werden. Auch sah *Scholz* keinen Widerspruch zwischen der Unabhängigkeit eines Abgeordneten und seiner Fraktion. Vielmehr gehöre beides zusammen, erstere ist die Basis für die Arbeit der Fraktionen, und letztere fußt auf der Verabredung, gemeinsam mehr Erfolg erringen zu können, da inhaltliche Nähe gegeben ist. So kann Fraktionsdisziplin verstanden werden als „Einsicht der Einzelnen, dass es so gemeinsam besser geht“.

*Norbert Röttgen* (CDU/CSU) deutete an, dass das unterschiedliche Verhalten der Koalitionsabgeordneten bei der Abstimmung zur Gesundheitsreform auch eine Folge des unterschiedlichen Herangehens der Fraktionsführungen sei. Er betonte daneben insbesondere die Bedeutung der Freiheit des Abgeordneten und der Fraktionsdisziplin für die parlamentarische Demokratie. Beide Elemente seien legitim und legal, so dass nicht das eine das Ideal darstelle und das andere zu entschuldigen sei. Parlamentarische Demokratie bestehe nur, wenn Geschlossenheit auf der Freiheit des Einzelnen beruhe und nicht auf dem Einzelnen als Funktionär.

Die Wichtigkeit der Freiheit der Diskussion innerhalb einer Fraktion rückte *Jörg van Essen* (FDP) in den Mittelpunkt. Eine breite und lange Diskussion dort befördere Geschlossenheit. Aus seiner Erfahrung berichtete er von gut begründeten abweichenden Meinungen. Der sich jetzt mitunter zeigende Selbstdarstellungsdrang entspreche hingegen dem Interesse der Medien an Abweichlern. Für *Volker Beck* (Bündnis 90/Die Grünen) besteht objektiv ein Spannungsverhältnis zwischen inhaltlichen Positionierungen und dem Verhalten bei Abstimmungen. Der Umgang damit sei auch eine Frage der Politischen Kultur – eine souveräne, auch gelassene Herangehensweise würde gut tun. Geschlossene Abstimmungen sollten weniger denunziert, sondern in ihrer mitunter gegebenen Notwendigkeit klargestellt werden. Zudem seien (geschlossene) Fraktionen eine gute Hilfe für die Wähler, die in erster Linie Parteien wählten und keine Personen.

*Dagmar Enkelmann* (Die Linke.) billigte den Fraktionen ihre Berechtigung im Sinne der Arbeitsteilung zu, hob aber im Gegenzug die Rechte der einzelnen Abgeordneten hervor. Ohnehin lägen die Probleme weniger in der Fraktion selbst begründet als in der Kandidatur, denn Schwierigkeiten entstünden vor allem, wenn die Fraktion vom Wahlprogramm abweiche, so dass sich der einzelne Abgeordnete nicht wiedererkenne. So kann gefragt werden, wovon die Abweichler abweichen – vielleicht von der Mehrheit in der Fraktion, aber nicht vom Wahlprogramm. Daraus erwachsen wiederum Fragen nach der Glaubwürdigkeit und dem Vertrauen in die Politik: Letzteres ließe sich möglicherweise durch eine offenere öffentliche Artikulation von unterschiedlichen innerfraktionellen Positionen gewinnen, ertrete vielleicht über eine Parlamentsreform.

*Scholz* monierte die Existenz falscher Vorbilder à la *John Wayne*. Demokratie sei kein Prozess für „größenwahnsinnige Einzelgänger“. Auch er beklagte die Denunziation des Kompromisses, in der er „eine der antidemokratischsten Attitüden“ in der öffentlichen Debatte sah. *Beck* kritisierte, dass in Beschreibungen Interessengegensätze oft geleugnet würden, und die Vorstellung unterstützte würde, es gäbe vermeintlich Richtiges und Falsches. Zudem liebe der Wähler zwischen den Wahlen zwar einen *John Wayne* für das Entertainment, letztendlich entscheide er sich aber für Parteien mit großer Geschlossenheit.

*Enkelmanns* Aufführung von Problemen aufgreifend interpretierte *Röttgen* diese als Legitimationskrise der Parteidemokratie, die daraus erwachse, dass die Legitimation durch Verteilung gescheitert und nun Politik neu zu legitimieren sei. Dies könnte durch Argumentation oder im Nachhinein (Problemlösungen, die im Nachhinein überzeugen) geschehen. *Enkelmann* betonte, dass gerade die Debatten im Bundestag, in denen Fraktionsdisziplin aufgehoben ist, als „Sternstunden des Parlaments“ wahrgenommen würden. Im Alltag seien diese Stunden nicht vorhanden, da die Entscheidungen schon vorher feststehen. Außerdem könne Fraktionsdisziplin aufgrund bestimmter Instrumente in der Hand von Fraktion und Partei (wie die Wiederwahlmöglichkeit) manchmal wie Fraktionszwang aussehen.

Die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten, so eine These *van Essens*, seien in den Fraktionen einer Großen Koalition „außerordentlich gering“. Die Position des Einzelnen ist in Koalitionen mit geringen Mehrheiten viel stärker, da es in diesen Fällen auf Überzeugungskraft ankäme. Generell ist eine bessere Darstellung des politischen Prozesses nötig. So sei nur wenigen bewusst, dass 70 bis 75 Prozent aller Gesetze mit Oppositionszustimmung im Bundestag verabschiedet werden. Zur Verbesserung des Verständnisses könnten beispielsweise öffentliche Ausschusssitzungen beitragen, da dort die Konsensbildung erfolgt. Auch *Scholz* befürwortete die teilweise Öffnung von

Ausschusssitzungen, widersprach aber der These, Große Koalitionen seien schlecht für die Position des einzelnen Abgeordneten. Gerade diese seien die wahren „Stunden des Abgeordneten“; der Einzelne könne viel stärker als sonst die Regierungstätigkeit beeinflussen. Besonders unzufrieden zeigte sich *Scholz* mit der Tatsache, dass in der öffentlichen Debatte permanent Behauptungen aufgestellt werden und nur derjenige, der „die Wahrheit“ dagegensetze, in Beweispflicht gerate. Sein Unbehagen exemplifizierte er an den oft zu findenden, aber ihm zufolge nicht zutreffenden Thesen, (1) Parteien würden sich immer ähnlicher, (2) es gebe richtige Vorgehensweisen, die durch den politischen Prozess verfälscht würden, und (3) Demokratie sei ineffizienter als nichtdemokratische Regierungsformen.

Aus dem Publikum verwies Herr *Reich* von der Landtagsverwaltung Sachsen-Anhalts auf die neben einem Fraktionsausschluss bestehende Möglichkeit der Spaltung einer Fraktion aufgrund von unterschiedlichen Positionen. *Gerhard Ritter* betonte, dass in Fraktionen nicht immer abgestimmt werde. Aussitzen sei in der Politik offenbar oft notwendig, gerade wenn man vor Problemen stehe. Auf bereits bestehende, aber wenig genutzte Wege für einzelne Abgeordnete, sich stärker einzubringen, machte *Torsten Wolfgramm* aufmerksam: das Fragerecht und die Möglichkeit, in der zweiten Lesung eines Gesetzentwurfs Änderungsanträge zu stellen, über die beraten und abgestimmt werden muss.

Für *Isensee* demonstrierte die Diskussion die Klugheit des Grundgesetzes, einerseits die „scheinbar altmodische“ Garantie des freien Mandats festzuschreiben, andererseits darauf zu verzichten, den politischen Prozess der Mehrheitsfindung zu regulieren und stattdessen der offenen Praxis zu überlassen. Fraktionen müssen lernen, mit dem Risiko der Spaltung umzugehen. Sie müssen integrieren. Innerfraktionelle Demokratie könne nicht heißen, alle Fragen auszusitzen; allein aufgrund des häufig gegebenen Zeitdrucks sind unendliche Diskurse nicht möglich. Für Koalitionen mit breiter Mehrheitsbasis ist der einzelne Abgeordnete eher weniger wichtig als bei knappen Mehrheiten – letztere wirken wie Prämien für die am Rand Stehenden, da sie die Mehrheit scheitern lassen können. Interessant wäre laut *Isensee* der Fall einer Fraktion, die über eine absolute Mehrheit der Mandate verfügt. Dann entfielen innerfraktionelle Gremien und Koalitionsausschüsse, und die Fraktion würde zum Zentrum von offenen Abstimmungen und Aushandlungen.

*Heinrich Oberreuter*, der die Veranstaltung moderiert hatte, gab abschließend in eigenen Worten *Carlo Schmid*s Position aus dessen „Erinnerungen“ wieder: „Es ist ja manchmal bitter, wenn man die Mindermeinung vertritt oder man allein steht. Aber: Wie komme ich dazu, in einem Handlungszusammenhang, wie die Fraktion sie ist, zu glauben, die höhere Einsicht zu besitzen als die große Zahl derer, die mit mir gemeinsam auf der gleichen politischen Grundlage argumentieren?“ Auch diese Paraphrase offenbart, dass die Thematik nicht neu ist und vermutlich auch nicht alt werden kann. Ihre Aktualität wird aufgrund immer wieder auftretender Konflikte wohl anhalten.

Franziska Höpcke