

Mandatsverlust bei Parteiwechsel

Von Richter Dr. Helmut Kramer, Wolfenbüttel

Die Fraktionsbewegungen im Deutschen Bundestag anlässlich der Ostvertragsberatungen haben das Problem des Mandatsverlusts bei Parteiwechsel wieder einmal aktuell werden lassen. Der damit angesprochene Widerstreit zwischen freiem Mandat (Art. 38 GG) und Parteienstaat (Art. 21 GG) ist bekannt. Allerdings weicht die Parlamentswirklichkeit auffällig von einer verbreiteten öffentlichen Meinung ab: Auf der einen Seite gibt es unbestreitbar Fraktionszwang¹⁾ und Pressionen, die bisweilen Formen des Mißbrauchs annehmen. Auf der anderen Seite wird — entsprechend einer herkömmlichen Vorstellung von der repräsentativen Demokratie — jeder Fraktionszwang als etwas Anstößiges und Verfassungswidriges angesehen, oder aber es wird seine Existenz ganz geleugnet.

Bezeichnend ist die Satzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion²⁾, in der es — mit offensichtlichem Blick nach links und im krassen Gegensatz etwa zur Taktik der Fraktion bei der Abstimmung über die Ostverträge — heißt: „Die Fraktion kennt keinen Fraktionszwang.“ Ein ähnliches Tabu verhängte die derzeitige Staatsrechtslehre schon im Reichstag 1871 bis 1918 über den dort häufig und mit zunehmendem Nachdruck ausgeübten Fraktionszwang; nach Eugen Richter³⁾ — der in seiner eigenen Fraktion den Fraktionszwang unnachsichtig handhabte — gab es einen Fraktionszwang „nur bei der polnischen Fraktion“.

Hierhin gehört auch die beliebte, aber wirklichkeitsfremde Unterscheidung zwischen dem (für unzulässig erklärten) mit der Drohung des Fraktionsausschlusses verknüpften Fraktionszwang im engeren Sinn und der (für zulässig gehaltenen) „bloßen Fraktionsdisziplin“, die sich sozusagen von selbst als „freiwillige Einordnung“ ergeben soll — was wiederum nicht ausschließt, daß im Einzelfall mit je nach Bedarf dosierten, gerade noch unterhalb der Ausschlußschwelle liegenden Sanktionsmitteln nachgeholfen wird. Hierbei wird übersehen, daß der Ausschluß eines unbotsamen Mitglieds von jeglicher Information, von der Mitarbeit in den engeren Fraktionsgremien und bei der Vergabe von Ausschuß- und anderen Machtpositionen im Ergebnis den Fraktionsausschluß ersetzen kann, zumal das so benachteiligte Mitglied meist ohnehin den freiwilligen Austritt vorziehen wird.

Auf einer Verwechslung von Wunsch und Wirklichkeit beruht auch die harmonisierende Ansicht, bei ausgesprochenen „Gewissensentscheidungen“ (Musterbeispiel: die

Frage der Todesstrafe) werde die Abstimmung meist freigegeben. Vor den Abstimmungen über die Todesstrafe in der Paulskirche 1848 und im Reichstag 1871 hatten aber die maßgeblichen Fraktionen den Fraktionszwang beschlossen. Bei der Entscheidung über die Verlängerung der Verjährungsfrist für NS-Verbrechen diente die Abstimmungsfreigabe lediglich als taktisches Instrument, um überhaupt zu einer Entscheidung zu kommen. Bekanntlich bot sich auch bei der Abstimmung über die Ostverträge ein solcher Ausweg der CDU/CSU-Fraktion an, die dann aber doch unter schärfstem Fraktionszwang abstimmte.

Das hier zu beobachtende Auseinanderfallen von tatsächlichem Rollenverhalten (hier: der Abgeordneten) einerseits und Selbstverständnis der Akteure und Rollenerwartungen der Öffentlichkeit andererseits erinnert an jene bekannten Mißverständnisse, wie sie etwa in der Kontroverse um die Gebundenheit des Richters an das Gesetz anscheinend unausrottbar sind.

Die Wahrheit liegt in der Mitte: In der parlamentarischen Demokratie ist der maßvoll angewandte Fraktionszwang systemnotwendig, denn eine kontinuierliche Innen- und Außenpolitik ist auf eine verlässliche Mehrheitsbildung angewiesen. Gewiß muß der Abgeordnete notfalls auch gegen seine Parteifreunde stimmen können. Er darf aber nicht wegen Meinungsverschiedenheiten in einer einzelnen Frage die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems gefährden.

Mit den Spielregeln des Parlamentarismus läßt sich das Vorgehen der in den letzten Monaten aus der Regierungskoalition ausgetretenen und gleichwohl im Parlament verbliebenen Abgeordneten kaum vereinbaren. Die Berufung auf das freie Mandat strapaziert den Begriff der Gewissensentscheidung und nimmt ihm seinen politischen Gehalt. Wie die Wirklichkeit in politischen und gesellschaftlichen Gruppen bestätigt, bildet der einzelne seine Meinung niemals isoliert zu einzelnen Sachfragen, sondern stets innerhalb eines Beziehungsgeflechts von Sachproblemen unter Berücksichtigung der mit der Entscheidung verknüpften Folgen. Unüberbrückbare Konflikte innerhalb einer Fraktion sind deshalb nur denkbar, wenn für die Gesamtpolitik keine einheitliche Linie mehr gefunden werden kann. Dann kann es zum Dissens ganzer Gruppen, also zu Fraktionspaltungen, kommen. Beim Fraktionswechsel einzelner Abgeordneter drängt sich dagegen die Vermutung auf, daß hinter dem Stellungswechsel vorwiegend Torschlußpanik und der

Gedanke an die eigene politische Karriere stehen. Das wären sachwidrige Beweggründe. Auch stellt sich die Frage, ob hier nicht Mißbrauch mit einem ungewöhnlichen Stimmengewicht getrieben wird. Für die Motive solcher Fraktionswechsel gibt weiter die Tatsache zu denken, daß seit jeher die Übertritte von links nach rechts stark überwiegen. Sollte hier etwa eine permanente Wanderung vom progressiven Wählervotum zum sicheren Port des konservativen Establishments stattfinden?

Von hier aus erscheint die Forderung nach einem Mandatsverlust bei einem Fraktionswechsel in neuem Licht. Zwar löst der Hinweis auf eine Verfälschung des Wählerwillens erfahrungsgemäß endlose Diskussionen aus. Immerhin spricht das Gesetz der Kontinuität und damit die Wahrscheinlichkeit dafür, daß nicht der Wille der Wählermasse sich geändert hat, sondern allenfalls die Anschauungen weniger parlamentarischer Einzelgänger. Übrigens läßt die gerade bei den Überläufern oft zu beobachtende besonders bewegte politische Vergangenheit Rückschlüsse darauf zu, wo die Labilität wirklich zu suchen ist. Die Bedenklichkeit der Mandatseinbringung in eine andere Fraktion besteht weiter darin, daß sie die Politik unberechenbaren Zufällen ausliefert. Die hier ins politische Spiel gebrachten Unsicherheiten können bei nüchterner Betrachtung keiner Partei recht sein. Man erinnere sich an die von der CDU zunächst so begrüßten Übertritte im niedersächsischen Landtag 1969/70, die über eine Verstärkung der CDU-Fraktion zu Neuwahlen und damit im Ergebnis zu einem Wahlsieg der SPD führten.

Die Forderung nach einem Erlöschen des Mandats bei Fraktionsaustritt oder bei Fraktionsausschluß findet bei den Vertretern einer idealistisch verklärten und soziologisch wenig aufgeschlossenen Staatsrechtslehre keinen Anklang. Der Forderung wird immer wieder entgegengehalten, der Mandatsverlust würde auf eine Institutionalisierung des Fraktionszwangs hinauslaufen und zu einem weiteren Machtzuwachs der Fraktionen führen. Diese Auffassung verkennt die seit langem bestehenden politischen Realitäten. Der Abgeordnete ist schon heute weitgehend von seiner Fraktion abhängig. Er hat seine parlamentarische Handlungsfähigkeit an die Fraktionen abgegeben, denn bei diesen sind alle wichtigen parlamentarischen Verfahrensrechte (z. B. Aufstellung der Rednerliste, Besetzung der Ausschüsse) monopolisiert. Fraktion und Partei kontrollieren ihre Mitglieder zudem durch ihren Einfluß auf die Kandidatenaufstellung zu den nächsten Wahlen. Demgegenüber bedeutet die Drohung mit Fraktionsausschluß und Mandatsverlust für den Rest der Legislaturperiode ein vergleichsweise geringfügiges Sanktionsmittel. Der Abgeordnete,

der sein Gewissen nicht zum Selbstzweck macht, sondern auf die optimale Verwirklichung seiner Überzeugungen bedacht ist, weiß zudem, daß dem Fraktionsübertritt ohnehin meist das Ende seiner politischen Karriere folgt. Überläufer sind schon für den Rest der Legislaturperiode auch in der Aufnahme fraktion praktisch kaltgestellt. Von den etwa 127 Bundestagsabgeordneten, die seit 1949 ihre Fraktionen gewechselt haben, ist nur jeder dritte in das Parlament zurückgekehrt; nur jeder fünfte hat dort auch die folgende Wahlperiode überdauert. Auch sie sind inzwischen fast sämtlich vergessen⁴⁾.

Man hat gegen den Mandatsverlust bei Fraktionsaustritt eingewandt, Fraktionsaustritt und -ausschluß könnten voneinander praktisch nicht getrennt werden. Das ist richtig, doch ist ein Mandatsverlust auch bei Fraktionsausschluß unbedenklich. Die Bedeutung der Abberufungsdrohung darf ohnehin im Hinblick darauf nicht überschätzt werden, daß es sich bei jedem Fraktionsausschluß um einen Eklat handelt, der die öffentliche Kritik herausfordert, es sei denn, daß das Vorgehen des betreffenden Fraktionsmitgliedes die Maßnahme nahelegt. Umgekehrt funktioniert das freie Mandat herkömmlicher Prägung nur als Abwehr gegenüber öffentlich ausgeübtem Druck (Fraktionsmehrheit, Parteitagebschlüsse), nicht aber gegenüber diskret wirkenden Einflüssen und Verflechtungen wirtschaftlicher und anderer Art. Wer meint, die Unabhängigkeit des Abgeordneten stehe und falle mit seinem Recht zum ungehinderten Fraktionswechsel, verkennt die tatsächlichen parlamentarischen Gegebenheiten. Bezeichnenderweise haben jene Abgeordneten, die im Frühjahr 1972 mit der Regierungskoalition gebrochen haben, nicht einmal ihr eigenes Ziel — die Ratifizierung der Ostverträge zu verhindern — erreicht. Das Recht, ihr Mandat in eine andere Fraktion einzubringen, ist somit kaum dazu angetan, die Unabhängigkeit des Abgeordneten zu stärken. Gegenüber der oft beschworenen „Ventil-Funktion“ der Übertrittsmöglichkeit überwiegen jedenfalls die Nachteile bei weitem: Fraktionsübertritte führen angesichts der in parlamentarischen Demokratien fast zur Regel gewordenen knappen Mehrheiten häufig dazu, die Aktionsfähigkeit unseres Parlaments erheblich zu stören, ja sogar zu lähmen. Da der Fraktionswechsel — wie gerade die jüngsten Fälle zeigen — sich für die Überläufer politisch selten auszahlt, wird bei der Motivsuche immer wieder der Verdacht der direkten oder indirekten Bestechlichkeit von Abgeordneten mitschwingen, die das Ende ihrer politischen Karriere auf dem Umweg des Fraktionswechsels an Stelle des konsequenten Mandatsverzichts erreicht haben. Das müßte unsere Demokratie in den Augen des Bürgers diskreditieren.

In merkwürdigem Kontrast zu ihrer Einstellung gegenüber dem Mandatsverlust bei Parteiwechsel hält die herkömmliche Staatsrechtslehre die weitaus schwerwiegendere Drohung mit der Nichtwiederaufstellung zu den nächsten Wahlen mit Art. 38 I 2 GG vereinbar. Ist aber die schärfere Drohung legal, so kann der schwächere Nachteil — Verlust des Parlamentssitzes für den Rest der Legislaturperiode — erst recht nicht verfassungswidrig sein⁵⁾. Wenn dem Abgeordneten unter den geschilderten Umständen der Konflikt zwischen Überzeugungstreue und Parteidisziplin einen Mandatsverlust nicht wert ist und er sich statt dessen an seinen Parlamentssitz für den Rest der Legislaturperiode klammert, kann es sich kaum um eine Gewissensfrage im Sinne einer politischen Entscheidung handeln⁶⁾.

Dem Abgeordneten, dem es mit seinem Gesinnungswechsel ernst ist, kann durchaus zugemutet werden, sich bei der nächsten Wahl dem Votum der Wähler zu stellen. Dieses war — insoweit geradezu beispielhaft — der Weg Gustav Heinemanns. Er hat sogar auf ein Ministeramt verzichtet und ist erst Jahre später — dann allerdings mit der besonderen Legitimation eines Direktmandats — in den Bundestag eingezogen.

Die gegenüber der Forderung nach einer Kopplung des parlamentarischen Mandats an die Fraktionszugehörigkeit ins Feld geführten Argumente⁷⁾ verkennen den politischen Charakter des freien Mandats. Sie verwechseln die Gewissensentscheidung des Abgeordneten mit der prinzipienstarken Haltung von individuellen Eigenbrödlern. Tatsächlich setzt die Gewissensentscheidung als politischer Akt die Bereitschaft zum Kompromiß von vornherein voraus. Die Verabsolutierung der individuellen Gewissensentscheidung denaturiert die Überzeugung zum reinen Selbstzweck. Hinter einer solchen einseitigen Gesinnungsethik steht letzten Endes eine unpolitische und damit antiparlamentarische Grundeinstellung. Bemerkenswerterweise lassen gerade die Gegner des imperativen Mandats immer wieder Ressentiments gegenüber dem Parteienstaat anklingen und sprechen im Zusammenhang mit den Parteien von „Cliqueswirtschaft“, „Vorstandsdictatur“ oder „Ämterhäufung“ oder äußern Mißtrauen gegenüber Wahlabsprachen⁸⁾. Bezeichnend ist etwa die undifferenzierte Auffassung eines hohen Juristen, am Sterben der Weimarer Republik sei der Fraktionszwang mitursächlich gewesen⁹⁾. Genau das Gegenteil ist richtig: Die Weimarer Republik ist nicht durch zuviel, sondern infolge zu schwacher parlamentarischer Disziplin zugrunde gegangen, und zwar deshalb, weil sich die Abgeordnetendisziplin, soweit überhaupt vorhanden, auf die einzelnen Fraktionen beschränkte. Dagegen fehlte es an der erforderlichen interfraktionellen

Geschlossenheit. Die Instabilität der Weimarer Regierungen geht auf den Mangel an Koalitionsdisziplin in einem aus dem Kaiserreich übernommenen dysfunktionalen Parteiensystem zurück. Gerade in Koalitionen ist der Fraktionszwang aber unentbehrlich, um das in interfraktionellen Absprachen gegebene Wort einzulösen.

Solange dem Staatsbürger diese parlamentarischen Spielregeln verschleiert werden und statt dessen ein nur noch als Fassade vorhandenes freies Mandat zelebriert wird, kann man von ihm kein wahres Verständnis für die Funktion unserer Volksvertretung erwarten; der Gang der Politik bleibt ihm undurchsichtig. Und weiter: Fraktionszwang ist die Grundlage politischer Kompromisse. Wer demgegenüber die unbedingte Gewissensfreiheit als höchsten moralischen Wert feiert, braucht sich nicht zu wundern, wenn etwa auch unsere Jugend die eigene Überzeugungstreue verabsolutiert und in Kurzschlußhandlungen umsetzt, anstatt in Kompromißbereitschaft die Politik als „Kunst des Möglichen“ zu betrachten und den langen Marsch durch die politischen Institutionen anzutreten. Hier rächt sich die Vernachlässigung der verfassungssoziologischen Komponente durch die deutsche Staatsrechtslehre.

Die Besorgnis, ein Mandatsverlust bei Fraktionswechsel führe zur Aushöhlung des Freien Mandats, ist unbegründet¹⁰⁾. Sie übersieht, daß der Abgeordnete mit seiner einzelnen Stimme — von Zufallsergebnissen abgesehen — ohnehin keine Politik machen kann. Denn die wesentlichen parlamentarischen Entscheidungen haben sich bekanntlich längst in die Fraktionen verlagert, genauer gesagt: Die Fraktionen waren vom Beginn des Parlamentarismus an die Aktionszentren der parlamentarischen Entscheidung¹¹⁾. Diese Feststellung ist wichtig angesichts der noch immer verbreiteten Idealvorstellung von einem Parlamentarismus, der erst im 20. Jahrhundert einen „Strukturwandel“ oder gar eine „Entartung“¹²⁾ erfahren haben soll.

In der täglichen Fraktionsarbeit, vor allem in den einzelnen Arbeitskreisen, kann der Abgeordnete allerdings das Gewicht seiner Persönlichkeit voll einbringen. Eine stärkere Transparenz des parlamentarischen Entscheidungsprozesses in diesen Zusammenhängen würde der notwendigen Stärkung einer „innerfraktionellen Demokratie“ zugutekommen.

Der Gesetzgeber könnte eine Differenzierung zwischen Einzelaustritten und dem Austritt ganzer Gruppen, etwa in der Mindest-Fraktionsstärke, erwägen, doch ist eine solche Beschränkung überflüssig. Entgegen der Meinung von Theodor Eschenburg¹³⁾ würde sich ein Mandatsverlust auch bei Gruppenaustritten kaum als besondere Bestandsgarantie für die bestehenden Parteien auswirken. Denn späte-

stens bei der nächsten Wahl kann der Wähler darüber befinden, ob er die durch den Wechsel hergestellte Parteiengruppierung für richtig hält oder nicht.

Als Kompromißlösung bietet sich zumindest die Schaffung eines „Ausgleichsmandats“ an, wonach z. B. die FDP für jeden zur CDU übergegangenen Abgeordneten zwei Ausgleichsmandate erhalten würde¹⁴⁾. Die Einwände Eschenburgs¹⁵⁾, damit würde der Abstand zwischen FDP und SPD zuungunsten der SPD verändert, auch könne ein derartiges Verfahren zu einer ständigen Vermehrung der Bundestagssitze führen, können jedenfalls in den Augen derer keinen Anspruch auf Ernsthaftigkeit erheben, denen es darum geht, die gegenwärtigen Mißstände im Rahmen des Möglichen abzubauen.

Appelle an die Abgeordnetenmoral und die Forderung nach einer sorgfältigeren Kandidatenauswahl verschleiern die Problematik. Wenn durch einzelne Fraktionsübertritte innerhalb der Legislaturperiode die Opposition zur Regierungspartei werden kann und umgekehrt, wird der Kern des politischen Bewußtseins des Volkes empfindlich getroffen. Denn im Zeichen des Parteienstaates sieht das Volk in der Parlamentswahl die letzte ihm nach der Ordnung des Grundgesetzes verbliebene Möglichkeit, die politische Richtung wenigstens einmal innerhalb von vier Jahren wirksam und nicht nur gewissermaßen für eine „logische Sekunde“ mitzubestimmen.

Wenn sich dann noch die Mehrzahl der Abgeordneten gegen die allseits erhobene Forderung nach Neuwahlen als der saubersten Lösung sperrt – wie dies im Frühjahr 1972 lange Zeit der Fall war –, wird die Glaubwürdigkeit und Legitimität des parlamentarischen Systems erschüttert. Versagt sich der Gesetzgeber der Notwendigkeit einer Reform, muß angesichts solcher interessenbefangenen Solidarität der Berufspolitiker im Volk der Verdacht aufkommen, daß „über seine Köpfe hinweg“ entschieden wird. Das sich in der Folge ausbreitende Gefühl politischer Ohnmacht dürfte auf Dauer zur politischen Abstinenz führen oder außerparlamentarische Aktivitäten auslösen¹⁶⁾.

Eine ungehinderte Fluktuationsmöglichkeit zwischen den Fraktionen würde auch der Tendenz des Grundgesetzes widersprechen, Neuwahlen während der Legislaturperiode möglichst zu vermeiden.

Wem es ernstlich um die Unabhängigkeit der Abgeordneten und nicht um die Aufrechterhaltung eines abstrakten Prinzips zu tun ist, sollte auch bedenken, daß die sich aus den bisherigen Übertritten ergebenden negativen Erfahrungen die Parteien zwangsläufig zu Überlegungen führen müssen, wie man künftig derartigen Vorfällen vorbeugen kann. Schon jetzt

werden aus dem Lager der führenden Politiker Stimmen laut, bereits im Vorfeld der Kandidatenaufstellung nicht nur die politische Richtung, sondern auch „die Zuverlässigkeit der Kandidaten“ genauer zu prüfen. Das kann darauf hinauslaufen, daß Bewerber keine Chance haben, die im Verdacht stehen, eine eigene Meinung zu haben und sich nicht unter allen Umständen disziplinieren zu lassen. Damit wäre das Problem vielleicht gelöst, allerdings in einem anderen Sinne, als ihn die Verteidiger des freien Mandats im Auge haben. Das Ende der eigenständigen Abgeordnetenpersönlichkeit wäre gekommen.

Anstatt in dem bisherigen Wunschdenken zu verharren, sollte man eine bessere Altersversorgung der Parlamentarier und die Zuerkennung von Übergangshilfen anstreben, die die jederzeitige Rückkehr in einen angemessenen Beruf erleichtern. Mit einer solchen wirtschaftlichen Sicherung wäre für die Unabhängigkeit des Abgeordneten mehr getan als mit der bloßen Aufrechterhaltung überholter Verfassungsdogmen.

Eine nüchterne soziologische Betrachtungsweise, die sich von dem ideologischen Ballast des 19. Jahrhunderts befreit, würde uns einer vernünftigen Lösung des mit dieser Wahlperiode nicht abgeschlossenen Problems ein gutes Stück näher bringen.

Anmerkungen:

¹⁾ Die Fraktionen des Deutschen Bundestages stimmen in 90 bis 99 % der namentlichen Abstimmungen geschlossen ab (vgl. Röhring-Sontheimer, Hdb. des dt. Parlamentarismus, München 1970, Stichwort „Fraktionszwang“, S. 148).

²⁾ Arbeitsordnung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Stand vom Dezember 1969, nach Röhring-Sontheimer, S. 587.

³⁾ Politisches ABC-Buch für freisinnige Wähler, z. B. 5. Aufl. 1889, S. 62, ebenso in sämtlichen anderen Auflagen.

⁴⁾ Einzelheiten bei Neumaier, „Die Zeit“, Nr. 18, v. 5. 5. 1972, S. 5.

⁵⁾ Kriele, ZRP 1971, S. 100. – Für die Zulässigkeit auch Leibholz, in „stern“, Nr. 20, v. 7. 5. 1972: die Einführung des automatischen Mandatsverlusts kann mit einfacher Mehrheit erfolgen, etwa durch Änderung von § 46 Bundeswahlgesetz.

⁶⁾ Kriele, ZRP 1971, S. 100.

⁷⁾ Z. B. auf dem Rechtspolitischen Kongreß der SPD in Braunschweig am 5. 5. 1972.

⁸⁾ Schröder, ZRP 1971, S. 98.

⁹⁾ Hartung, Jurist unter vier Reichen, Köln 1971, S. 90.

¹⁰⁾ Vgl. die die Verfassungswirklichkeit bewußt negierenden Ausführungen Schröders, ZRP 1971, S. 98.

¹¹⁾ Kramer, Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819–1849, Berlin 1968.

¹²⁾ Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, München/Leipzig 1926.

¹³⁾ „Die Zeit“, Nr. 18, v. 5. 5. 1972, S. 5.

¹⁴⁾ Posser in einem dpa-Interview vom 15. 5. 1972.

¹⁵⁾ „Die Zeit“, Nr. 18, v. 5. 5. 1972, S. 5.

¹⁶⁾ Siegfried, ZRP 1971, S. 13.