

„Abgeordnete sind der Partei verpflichtet“

Staatsrechtler Gerhard Leibholz über Gewissensfreiheit und Fraktionszwang

Abgeordnete, die gegen die eigene Fraktionsmehrheit stimmen, wie bei der Verabschiedung der Antiterroristen-Gesetze, berufen sich auf die im Grundgesetz verbürgte Gewissensfreiheit — trotz nahezu totaler Abhängigkeit

von ihrer Partei. Diesen Widerspruch von Verfassungsgebot und Verfassungswirklichkeit untersucht Professor Gerhard Leibholz, früher Richter beim Bundesverfassungsgericht. Fazit: Mehr Fraktionszwang ist legitim.

In einem zähen, bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein dauernden Kampf war es vor allem die Sache der Unterprivilegierten und der ihre Interessen vertretenden Parteien und Organisationen, die Forderung nach mehr und mehr Gleichheit allmählich durchzusetzen. Diese Entwicklung führte allmählich dazu, daß an die Stelle der differenzierenden, relativen Gleichheit des 19. Jahrhunderts ein ständig sich radikalisierender Egalitarismus trat.

Die Parteien waren und sind es, die die Millionen von politisch mündig gewordenen Aktivbürgern erst organisieren und aktionsfähig machen. Sie schließen die Wähler erst zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammen und erscheinen so als das „Sprachrohr“, dessen sich das mündig gewordene Volk bedient, um sich artikuliert äußern zu können.

Ohne ihre Zwischenschaltung würde das Volk heute einfach nicht in der

Bestimmung war und ist es, die in der Weimarer Verfassung zwischen der politischen Wirklichkeit und dem geschriebenen Verfassungsrecht bestehenden Spannungen zu beheben. Durch sie ist von Bundes wegen der moderne demokratische Parteienstaat legalisiert worden; die Parteien sind heute in die Verfassung eingebaut.

Dieser Einbau bedeutet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Anerkennung, daß die Parteien nicht nur politisch und soziologisch, sondern auch rechtlich relevante Organisationen darstellen ...

Die politischen Parteien sind hier nach mehr als nur die Mittler zwischen dem Volk auf der einen Seite und dem Staat und den Staatsorganen auf der anderen — aufgerufen, Programme zu entwerfen, Aktionen vorzubereiten, die den Meinungen und Tendenzen der Wahlbürger gerecht werden und diesen Entscheidungs- und Wahlmöglichkeiten anbieten. Sie sind — idealtypisch gesehen — mit Hilfe der Wahlen in der Lage, das Volk organisatorisch in den Staat hineinzuintegrieren und sich mit ihm insoweit zu identifizieren ...

Gleichzeitig entscheiden die Wahlen darüber, wer die Bundesrepublik oder das betreffende Land in den nächsten vier Jahren regieren und wie im einzelnen die aus einer einfachen Mehrheit einer Partei oder einer Koalition sich zusammensetzende Regierung aussehen soll, deren von den Wählern erteilter „Auftrag“ es ist, für einen begrenzten Zeitraum Macht und Einfluß im Sinne der Programme und Aussagen der hinter ihr stehenden Parteien auszuüben.

Diesen veränderten Funktionen, die heute grundsätzlich die Wahlen in der parteienstaatlichen Demokratie erfüllen, entspricht es, daß der einzelne Abgeordnete fast ausschließlich als Zugehöriger zu einer bestimmten politischen Partei und nicht auf Grund einer besonderen personellen Qualifikation in das Parlament gewählt wird. Dies gilt nicht nur von den Inhabern von Listenmandaten, die ihren Parlamentssitz ausschließlich der Partei verdanken, sondern auch von den direkt gewählten Abgeordneten, die in aller Regel ihr Mandat ebenfalls der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei verdanken ...

Bei dieser Sachlage ist es nicht überraschend, daß sich heute das politische Schwergewicht vom Parlament hin zu



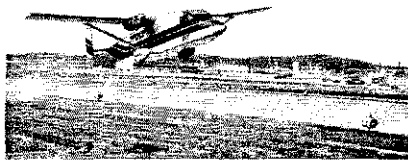
Abgeordnete bei der Abstimmung: „Freiheit nur in Grenzen“

Die aus liberaler Sicht bestehenden Unterschiede zwischen den Menschen, wie sie tatsächlich vorhanden sind, erscheinen jetzt letztlich als unwesentlich gegenüber den Eigenschaften, die den Menschen gemeinsam sind und die sie miteinander verbinden. Nicht mehr die proportionale Gleichheit, sondern die arithmetisch-mathematische Gleichheit ist es, die dem politisch-gesellschaftlichen Denken des 20. Jahrhunderts ihr entscheidendes Gepräge vermittelt ...

Dieser Wandel des Gleichheitsbegriffes hilft zugleich, den Strukturwandel der modernen Demokratie zu erklären. Denn zwischen Demokratie und Gleichheit besteht ein innerer, wechselseitiger Bezug ...

Lage sein, einen politischen Einfluß auf das staatliche Geschehen auszuüben und so sich in der politischen Sphäre zu verwirklichen. Man kann geradezu sagen, daß die moderne Demokratie in den meisten westlichen Staaten mehr oder weniger den Charakter einer parteienstaatlichen Demokratie angenommen hat, das heißt einer Demokratie, die auf den Parteien als den politischen Handlungseinheiten aufgebaut ist.

Die ständig steigende Bedeutung der Parteien in dem Bereich staatlicher Willensbildung hatte die „Väter“ des Grundgesetzes bewogen, in Artikel 21 Absatz 1 eine grundsätzliche Aussage über die verfassungsrechtliche Rolle der Parteien zu treffen. Zweck dieser



Der kürzeste Weg nach Bayreuth Bremen Düsseldorf Frankfurt Hof Lippstadt Münster Osnabrück Paderborn Saarbrücken.

DLT Man fährt besser wenn man fliegt.



DLT Deutsche Regional Luftverkehrsgesellschaft, 6000 Frankfurt 75, Buchung über alle IATA Reisebüros, DLT Flughafenbüros oder die DLT Zentralbuchung Frankfurt: Tel. 0611/6905345, Telex 0416006.

den politischen Parteien verschoben hat. Diese tendieren dahin, die Abgeordneten mehr oder weniger zu mediatisieren. Wieweit sich dabei die Stellung des Abgeordneten verändert hat, sieht man daran, daß die Parteien glauben, einen legitimen Anspruch zu haben, sich gegenüber ihren Mitgliedern durchzusetzen und dem einzelnen das Recht zu versagen, — jedenfalls in Fragen von grundsätzlicher politischer Bedeutung — eine von den Parteien und Fraktionen abweichende Linie zu verfolgen.

Gesehen unter dem Blickpunkt einer logisch zu Ende gedachten parteienstaatlichen Demokratie ... wird der Abgeordnete letztlich zu einem organisatorisch-technischen Zwischenglied, das nur insoweit unentbehrlich erscheint, als es berufen ist, in Freiheit innerhalb der Partei und Fraktion seinen Einfluß auszuüben und insoweit an der Konstituierung des Parteiwillens oder — vom ganzen gesehen — an der Bildung des Parteimehrheitswillens mitzuwirken.

Es ist hiernach kein Zufall, daß der Abgeordnete in der parteienstaatlichen Demokratie heute einer Fülle von parteimäßigen Bindungen unterworfen ist, die entscheidend seine Rede und Abstimmung beeinflussen. Hier erhält auch der sogenannte Fraktionszwang, der im übrigen nicht massiv, sondern in durchaus zivilen Formen ausgeübt werden kann, der doch stark genug sein muß, um die Mitglieder einer Fraktion zu veranlassen, in praktisch wichtigen Fragen die von der Partei oder Fraktion gefaßten Beschlüsse zu befolgen, verfassungssystematisch seinen Standort und seine innere Berechtigung. Diese Bindungen haben letztlich als Ziel, die notwendige Homogenität innerhalb aller Gliederungen der Partei zu sichern.

Dabei kommt es vom Blickpunkt des Parteienstaates auf das Motiv, das den einzelnen Abgeordneten veranlaßt, den Partei- oder Fraktionsbeschlüssen Folge zu leisten, nicht an. Es mag sein, daß der Abgeordnete durch die Partei eines Besseren belehrt worden ist und daher den Mehrheitsbeschluß der Partei oder Fraktion für als im Interesse des Ganzen liegend hält. Es mag sein, daß er sich der Partei gegenüber für so gebunden erachtet, daß er in ihrem Interesse seine eigene, an sich für besser gehaltene Meinung zu opfern sich verpflichtet fühlt. Er mag möglicherweise dieses Opfer auch nur bringen, um auf diese Weise ihm sonst etwa von der Partei drohende Nachteile abzuwenden.

Der Konsequenz dieser Demokratie entspricht es, daß der Abgeordnete auch in zunehmendem Maße für ein etwaiges parteiwidriges Verhalten von der Partei verantwortlich gemacht werden kann ...

Als Hüterin des durch die Parteien zum Ausdruck kommenden Volkswil-

lens kann die Partei den Abgeordneten, wenn mildere Mittel, wie zum Beispiel Warnungen, nichts gefruchtet haben, möglicherweise sogar aus der Partei ausschließen und damit praktisch die politische Laufbahn des Abgeordneten beenden. Der letzten Konsequenz eines logisch zu Ende gedachten demokratischen Parteienstaates würde sogar eine — allerdings noch heute eine Verfassungsänderung erfordernde — Bestimmung entsprechen, nach der ein Ausschuß aus der Partei zum Verlust des parlamentarischen Mandates führt ...

Mit der durch Artikel 21 des Grundgesetzes erfolgten Legalisierung des modernen Parteienstaates und dessen beschriebener Ausformung steht es im Widerspruch, wenn sich das Grundgesetz in Artikel 38 Absatz 1 gleichzeitig



Staatsrechtler Leibholz
Mandatsentzug bei Parteiaustritt?

zu den traditionellen Grundlagen der liberal-repräsentativen parlamentarischen Demokratie bekennt und die Abgeordneten, ihre Mitgliedschaft in unterschiedlichen Parteien ignorierend, als Vertreter des ganzen Volkes bezeichnet, die an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind ...

Diese „prinzipielle Unvereinbarkeit“, dieser durch nichts auszuräumende Widerspruch ist es, aus dem heraus das Verhältnis von Artikel 21 und Artikel 38 des Grundgesetzes als antinomischer Grundgegensatz begriffen werden muß. Freilich fragt sich auch dann, wie dem Dilemma, daß sich ein Verfassungsgesetzgeber in der gleichen Urkunde zu zwei verschiedenen, letztlich miteinander nicht vereinbaren Typen der Demokratie bekennt, begegnet werden kann ...

Die Parteien, nicht die auf ihren Listen aufgeführten Bewerber, sind es,

die die Stimmen der Wähler erhalten; nur dadurch, daß die Partei Stimmen sammelt, werden die Bewerber „gewählt“. Anders als der Listenbewerber erhält freilich der Direktkandidat unmittelbar die Stimme des Wählers. Ist er aber von einer Partei nominiert, so bleibt auch er parteigebunden und ist seine Lage nicht grundsätzlich anders als die des Listenbewerbers.

Diese Parteibezogenheit des „Wahlaktes“ kann auf die verfassungsmäßige Bewertung des Mandats der Abgeordneten nicht ohne Einfluß bleiben. Verdankt dieser sein Amt primär der Partei, so ist es nur folgerichtig, der auf dem Prinzip der Identität beruhenden parteienstaatlichen Demokratie gegenüber dem in Artikel 38 des Grundgesetzes zum Ausdruck kommenden Prinzip der repräsentativen Demokratie grundsätzlich das „höhere Gewicht“ beizulegen. Artikel 38 wird insoweit zwar nicht völlig „verdrängt“, aber in seiner politischen Bedeutung und seinem verfassungsrechtlichen Gewicht „zurückgedrängt“.

Der Abgeordnete ist hiernach primär seiner Partei verpflichtet und darüber hinaus dem Volk, insoweit als die Partei sich mit diesem identifiziert. Diese Parteigebundenheit des Mandats erklärt, warum sich in letzter Zeit nicht zu Unrecht die Stimmen mehren, die es verfassungsrechtlich für zulässig halten, daß einem Abgeordneten für den Fall des freiwilligen Parteiaustritts respektive -übertritts das Mandat von Gesetzes wegen entzogen werden kann...

Trotz der Parteigebundenheit des Mandates ist allerdings auch heute noch Artikel 38 insofern verfassungsrechtlich von Bedeutung, als er die Funktion hat, bestimmte äußerste Konsequenzen des demokratischen Parteienstaates und des diesem zugrunde liegenden Prinzips der Identität zugunsten des repräsentativen Prinzips abzuwehren. Vor allem fehlt dem Fraktionszwang im spezifischen Sinne des Wortes auch heute noch seine verfassungsrechtliche Legitimität.

Würde zum Beispiel ein Abgeordneter wegen eines massiv parteiwidrigen Verhaltens und wegen grundsätzlicher Nichtbefolgung von Parteianweisungen von der Partei und Fraktion zur Verantwortung gezogen und schließlich aus denselben ausgeschlossen werden, so würde er sein Mandat nicht verlieren, auch wenn der Abgeordnete bei einer künftigen Wahl keine Chance mehr besitzen mag, als Wahlkandidat von seiner alten Partei nominiert zu werden...

Die weitgehende Bindung des Abgeordneten an seine Partei und die Freiheit, die dem Abgeordneten auch heute noch auf Grund des Artikels 38 verblieben ist, sollte nicht mit Hilfe der Einführung des in sich widersprüchli-



Zapfen Sie die Sonne an:

BBC-Solarwatt® – das System zur Nutzung der Sonnenenergie

BBC-SOLARWATT®

Wichtig: Der Staat übernimmt einen hohen Anteil an den Investitionskosten!

Informations-Scheck (Bitte Absender nicht vergessen)

Senden Sie mir bitte Informationen über das BBC-Solarwatt®-System

- ☐ für Brauchwasser
- ☐ für Brauchwasser, Schwimmbad und Heizung

SÜDDEUTSCHE METALLWERKE GMBH · WALLDORF
Tel. 062 27/39-349, Postf. 1320, D-6909 Walldorf

BBC smw

chen Begriffes des „parteigebundenen, freien Mandats“ verdunkelt werden. Denn soweit der Abgeordnete durch die Partei gebunden ist, etwas zu tun, was er von sich aus nicht tun würde, weil er glaubt, die Aktion nicht vor sich verantworten zu können, ist er nicht frei. Und soweit er jenseits aller Parteigebundenheit sich in Freiheit bewegen kann, ist er nicht parteigebunden.

Was man mit dem Begriff des „parteigebundenen freien Mandats“ verdeutlichen will, ist das Folgende: Auch im Rahmen des freiheitlich-demokratischen Parteienstaates ist der Abgeordnete innerhalb der Partei und Fraktion, der er angehört, in der Tat frei; er kann seine Meinung offen sagen, kann Kritik an der Partei und Fraktion üben, kann Fragen stellen und Antworten erwägen, und wiederum an der ihm erteilten Antwort Kritik üben, er kann bei Abstimmungen innerhalb der Partei und Fraktion sich der Stimme enthalten, er kann gegen die Beschlüsse von Partei und Fraktion stimmen, die gefaßten Mehrheitsbeschlüsse sogar möglicherweise in Fraktion und Partei mit Leidenschaft bekämpfen, in der Hoffnung, daß die zeitige Minderheit in Zukunft sich eines Tages in eine Mehrheit verwandeln möge...

Nur ist diese Freiheit innerhalb der Partei und Fraktion nicht ohne Grenzen, sie findet die ihr immanente Grenze an der Partei selbst. Um der Homogenität der Partei willen kann die Freiheit im demokratischen Parteienstaat nur innerhalb eines bestimmten Rahmens ausgeübt werden.

Die Freiheit, von der der Abgeordnete innerhalb der Partei und Fraktion Gebrauch machen kann und soll, ist... insoweit modifiziert und relativiert, als die Freiheit, die dem Abgeordneten in der freien parteienstaatlichen Ordnung verblieben ist, den Abgeordneten in stand setzen soll, konstitutiv an der Bildung des Parteiwillens beziehungsweise der Mehrheit von Partei und Fraktion mitzuwirken, oder als „Dissenter“ in der Partei und Fraktion zu verharren.

Für diesen Freiheitsbegriff ist charakteristisch, daß der Abgeordnete sich parteikonform zu verhalten und die Solidarität, die die Voraussetzung für die politische Handlungsfähigkeit der Partei ist, zu respektieren hat...

Hiernach steht fest: Der Abgeordnete erlangt sein Mandat durch die Partei, die ihn nominiert, aber selbst nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 in ihrer Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen muß. Der Abgeordnete übt sein Mandat von Verfassungen wegen grundsätzlich „parteikonform“ aus. Nur so kann die Gefahr gebannt werden, daß durch einen Dissens innerhalb der Fraktion die durch die Aktivbürgerschaft bei den Wahlen getroffene Entscheidung, die eine letztlich plebiszitäre Erscheinung ist — und damit der Volkswille — inhaltlich verfälscht wird.

KATASTROPHENSCHUTZ

Am liebsten schweigen

Der Absturz des sowjetischen Atom-Satelliten Kosmos 954 machte es deutlich: Bonn ist auf Strahlen-Katastrophen nur unzulänglich vorbereitet.

Die Rundfunkmeldungen waren schon vorbereitet. In Krankenhäusern wurden vorsorglich Betten für Strahlenopfer geräumt. Soldaten der Bundeswehr mit Atomkriegs-Ausrüstung warteten am frühen Morgen des 24. Januar auf ihren Einsatzbefehl. Die Gefahr hieß Kosmos und kam aus dem All.

Von den Bürgern der Bundesrepublik ahnte kaum jemand etwas. Und



tz, München

„Satelliten, wer denkt denn an so was?“

auch jetzt, da längst bekannt ist, daß der sowjetische Spätsatellit Kosmos 954 samt seiner tödlichen Fracht, einem Kleinstreaktor, über den menschenleeren Einöden Kanadas abgestürzt ist, möchten die Katastrophenplaner am liebsten weiter schweigen.

Denn der dramatische Vorgang um den außer Kontrolle geratenen Trabant zeigt beispielhaft, wie abhängig Bonn in Krisenlagen von Informationen seiner Verbündeten ist und wie wenig Politiker und Wissenschaftler über das Gefahrenpotential im Weltraum wissen. Vor allem aber machte der Kosmos-Alarm deutlich, daß sich Bonn bislang nur unzulänglich auf eine Strahlen-Katastrophe eingestellt hat.

Was Bundesinnenminister Werner Maihofer vorletzte Woche dem Innenausschuß des Bundestages streng vertraulich berichtete, ähnelt dem Drehbuch für ein Horrorstück.

Beginn der Handlung: Am Abend des 20. Januar läßt sich der amerikanische Botschafter Walter Stoessel in einer dringenden Angelegenheit beim Auswärtigen Amt melden. Mit der Bitte um Diskretion berichtet der Diplomat den Deutschen, voraussichtlich am 23. Januar werde Kosmos 954 in die Erdatmosphäre eintreten und verglühen oder abstürzen.

Die Kunde von der möglichen Katastrophe kam für Bonn überraschend. Zwar hatte die Regierung neun Tage zuvor aus Nato-Stäben von einem nicht mehr steuerbaren Sowjet-Satelliten erfahren, der seine instabilen Bahnen auch über dem Bundesgebiet ziehe; von einer Atom-Gefahr war dabei allerdings keine Rede gewesen.

Noch in der Nacht machte sich ein Krisenstab des Innenministeriums daran, den Vorsprung der USA bei der Katastrophenplanung aufzuholen. Es blieben knappe drei Tage.

Zunächst freilich herrschte Ratlosigkeit. Wie hoch war die Chance, daß Kosmos in der Bundesrepublik niedergeht, wie groß die tatsächliche Strahlengefahr? Darüber hatte Stoessel nichts Genaueres mitgeteilt.

Die um Modellrechnungen gebeten Wissenschaftler der Kernforschungsanlage Jülich und der Technischen Universität Braunschweig antworteten mit Achselzucken. Ohne Kenntnis der Kosmos-Details seien verlässliche Vorhersagen unmöglich.

Ein wichtiger Planungstag war fast schon verstrichen, als sich die hilflosen Krisenstäbler direkt an die sowjetische Botschaft wandten. Doch statt exakter Daten gaben die Sowjets beschwichtigende Globalauskünfte.

Die Gefahr einer radioaktiven Verseuchung sei unbedeutend, da der Kosmos-Reaktor seit dem 6. November 1977 abgeschaltet sei und sich beim Eintritt in dichtere Luftschichten selbst zerstöre. Dies wiederum sei vor dem 24. Januar nicht zu erwarten. Das voraussichtliche Absturzgebiet werde die Sowjet-Union den betreffenden Ländern früh genug mitteilen.

Enttäuscht von der russischen Antwort, stellten die Bonner am Morgen des 22. Januar eine Direktverbindung mit der amerikanischen Luftüberwachungszentrale Norad her. Norad bestätigte zunächst, daß nicht die erste amerikanische, sondern die sowjetische Mitteilung über den Absturztag zutraf. Es sei der 24. Januar.

Was die Luftüberwacher dann noch bekanntgaben, löste in Bonn endgültig Alarm aus: Kosmos werde am 24. zwischen 10.09 Uhr und 10.11 Uhr auf der Linie Bielefeld/Nürnberg über dem Bundesgebiet sein, mithin genau in