

Die disziplinierte Fraktion

Drohungen im parlamentarischen Betrieb - Versuch einer Klärung / Von Georg Paul Hefty

BERLIN, im April

Auffallend viele junge Zuhörer, wahrscheinlich Studenten und Mitarbeiter von Abgeordneten, wollten es genau wissen. Daher benötigte die Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen den größten Fraktionssaal im Reichstagsgebäude (er gehört der SPD), als sie das Thema „Fraktionsdisziplin: Bindung und Freiheit des Abgeordneten“ erörterte. Die „Einpeitscher“ der Fraktionen auf dem Podium, die jeweils Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer Volker Beck von den Grünen, Dagmar Enkelmann von der Linken, Jörg van Essen (FDP), Norbert Röttgen (CDU/CSU) und Olaf Scholz (SPD), ließen Einblicke in die breitgefächerten Mittel zur Disziplinierung der sich gerne auf ihr Gewissen berufenden Abgeordneten erwarten. Aber so weit ging dann ihre Offenheit doch nicht. Stattdessen nahmen sie die verfassungsrechtlichen Erläuterungen des Bonner Staatsrechtslehrers Josef Isensee auf. Er gab den Grundgesetzgebern einen großen Teil Mitschuld daran, dass die großen Worte der Verfassung, die Abgeordneten seien „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“, zu dem „Missverständnis“ geführt hätten, der einzig wahre Parlamentarier sei der sein Gewissen hervorhebende „ethische Autist“. Isensee bezog sich auf die Weigerung einiger Abgeordneter, im Bundestagsausschuss der Gesundheitsreform zuzustimmen, und die Drohung des SPD-Fraktionsvorsitzenden Struck, diese Mitglieder seiner Fraktion ganz aus dem Ausschuss zurückzuziehen. Das hatte im Parlament und in der Öffentlichkeit Widerspruch hervorgerufen. Isensee sah solche Maßnahmen jedoch nicht als grundsätzlich verfassungswidrig an, sondern bekräftigte die Funktionsfähigkeit des Parlaments, die erst durch den „Fraktionskonsens“ möglich werde. Zwar verwarf er wie schon vor Jahrzehnten das Bundesverfassungsgericht - die Doktrin vom Parteienstaat, nach welcher der Abgeordnete nur der Ausführende des gemeinsamen Willens seiner Partei sei, und stellte klar. „Am freien Mandat bricht sich alle Rechtsmacht der Parteien und Fraktionen.“ Aber er wandte sich entschieden gegen die „Gewissensperformance Einzelner“. Es gebe kein Wissensmonopol des Abweichlers, wut'n 3it 't tel-b~itsbild ng sei A'sdT, '~ck dcI Gewissenhaftigkeit. Rechtlich bodeutsam sei an der grundgesetzlichen Regelung einzig das Wort „nur“ („ihrem Gewissen unterworfen“): Da das Gewissen nicht fassbar sei, verleihe dieses Wort dem Abgeordneten eine rechtliche Autonomie, über die sich niemand hinwegsetzen könne. Isensee wies allerdings darauf hin, dass die

verfassungsrechtliche Festlegung, die Parlamentarier seien „an Weisungen nicht gebunden“, solche Weisungen nicht von vornherein verfassungswidrig mache, sondern nur von der Pflicht befreie, ihnen zu folgen. Isensee behauptete, das Mandat sei ein Amt und kein Mittel der Selbstverwirklichung, und sprach dem „Kollegialorgan“ Bundestag ein „Amtsgewissen“ zu.

Dies ist eine sehr persönliche Einschätzung des katholischen Verfassungsrechtlers. Das Gewissen ist nicht sozialisierbar und bleibt stets ein persönliches Gut. Das Grundgesetz nimmt darauf durch seinen Aufbau Rücksicht. Erst beschreibt es die Wahl und die Freiheit des Abgeordneten und erst dann die Regeln und die Funktionsweise des Bundestages, womit eine Rangfolge veranschaulicht wird. Auch ist es fragwürdig, wenn Isensee den Druck auf einzelne Abgeordnete für nicht verboten hält und das Risiko auf Seiten des Abgeordneten sieht - bis hin zum Ausschluss aus der Fraktion: Fraktionsdisziplin sei nichts anderes als Fraktionskonsens. Das ist zu allgemein gefasst, denn es gibt mindestens zwei Arten der Fraktionsdisziplin und damit der Disziplinierung der Fraktionsmitglieder. Die eine Art ist es, dass die Fraktion ausdrücklich von Fall zu Fall einen Mehrheitsbeschluss fasst, um den abweichenden Abgeordneten Sanktionen anzudrohen. Eine ganz andere Art der Disziplinierung ist es, wenn ein Fraktionsvorsitzender, der zum Beispiel seinem Parteichef oder seinem Kanzler die „Geschlossenheit“ der Fraktion in Aussicht gestellt oder zugesagt hat, die einzelnen Abgeordneten ohne Meinungsbildung der Gesamtfraktion einschüchtern will, weil er sich in seinem Ansehen bedroht fühlt.

Zu Recht hat van Essen darauf hingewiesen, dass in seiner Fraktion einzelne Fragen so lange erörtert werden, bis eine (weitgehende) Einigung besteht. In anderen Fraktionen sei das, so vermutete er, nicht ganz so. Worauf er anspielte, war die Aussage von Scholz: „Fraktionsdisziplin ist die Verabredung, gemeinsam Erfolg zu haben.“ Doch das Grundgesetz hat die Gewissensfreiheit bekräftigt, damit der einzelne Abgeordnete für Parteiführer und andere Führungskräfte nicht zum Mittel ihrer eigenen Ziele wird. Auch die Formulierung des Geschäftsführers der SPD-Fraktion, Llistip'in sei die. Frage des Einsicht mitverantwortlich für das Ganze zu sein, klang so, als wollte er das Kollektiv über die Person stellen.

Röttgen sah immerhin die Aufgabe, das Gleichgewicht zwischen beidem zu halten, und gestand auch zu, dass die Disziplin nicht nur eine Konsensfrage, sondern auch ein Autoritätsproblem der Fraktionsführ-

rang sei. Grundsätzlich seien die Demokratie und die Richtungsentscheidung durch Wahlen mit „Individualisten“ nicht vorstellbar. Beck beschränkte sich nicht darauf, das Maß der Disziplinierung zu einer Frage der „politischen Kultur“ zu erheben, sondern wies darauf hin, dass „auch Minderheiten schließlich recht bekommen können“. Der Grüne war so zu verstehen, dass als Gradmesser des politischen Erfolgs und somit als Rechtfertigung für Disziplierungsmaßnahmen das zu gelten habe, „was politische Wirklichkeit wird“. Dies wäre nicht nur die Sinnentleerung jeglicher Opposition, sondern auch historisch falsch, gleich ob man die ersten Jahre der Grünen im Bundestag betrachtet oder aber frühere Zeiten, als in Parlamenten Verheerendes beschlossen worden ist.

Eindrucksvoll war die Argumentation der Frau Enkelmann: Wüppesahl (ursprünglich Abgeordneter der Grünen, dann fraktionslos, der seine Rechte in Karlsruhe einklagte) hat Parlementsgeschichte geschrieben, die Parlamentsreform von 1986 habe vor allem die Rechte der einzelnen Abgeordneten stärken wollen, eine Fortsetzung sei an der Zeit. Die Geschäftsführerin der Linken-Fraktion hob die Unterschiede von Partei-, Wahl- und Koalitionsprogrammen hervor und fragte, woran ein Abweichler von der Fraktionsführung einerseits und den Wählern andererseits zu messen sei. An ihrer Grundsatzfestigkeit war allerdings im Sinne von Isensee und Scholz zu erkennen, dass ihre Fraktion sich weder den Zwängen eines Koalitionsschlusses noch dem Pragmatismus des Regierens stellen muss. Frau Enkelmanns Frage, wie die Glaubwürdigkeit der Politik wiederzugewinnen sei, die durch solche Koalitionskompromisse wie zur Gesundheitsreform und die anschließenden Disziplinierungsdrohungen beschädigt worden sei, suchte Röttgen mit dem Hinweis zu beantworten, dass künftig nicht Leistungsversprechen, sondern die „Argumentationskultur“ die Legitimationshilfe der Politik sein werde. Aber da waren die Parlamentspraktiker mit so nebulösen Begriffen wie „Problemlösung“ weit vom Versuch der ebenso anspruchsvollen wie allgemeinverständlichen Klärung eines Grundbegriffs der Politik abgekommen und wieder in ihren Alltag zurückge-