



Ausarbeitung

Fraktionsdisziplin und Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 Grundgesetz



Fraktionsdisziplin und Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 Grundgesetz

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 - 42/13
Abschluss der Arbeit: 22. März 2013
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung

Gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG¹ sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Mit dieser **verfassungsrechtlichen Garantie des freien Mandats** soll jeder einzelne Abgeordnete bei der Ausübung seines Mandats **vor gesellschaftlicher Inpflichtnahme**² einschließlich einer solchen durch die eigene Partei oder Fraktion **geschützt** werden.

Gleichwohl wird in der parlamentarischen Praxis durch die Fraktionsführung oder andere Fraktionsmitglieder Druck auf den einzelnen Abgeordneten ausgeübt, um ein einheitliches Abstimmungsverhalten aller Fraktionsmitglieder bei Abstimmungen im Plenum des Deutschen Bundestages oder in seinen Ausschüssen zu erreichen.

Im Folgenden soll erörtert werden, ob eine solche Einflussnahme der Garantie des freien Mandats zuwiderläuft. Hierzu werden die als zulässig erachtete **Fraktionsdisziplin** und der unzulässige direkte **Fraktionszwang** betrachtet.

2. Das freie Mandat

Mit dem Ziel, den einzelnen Abgeordneten vor Bestrebungen oder Regelungen zu schützen, die seine Selbstständigkeit und Unabhängigkeit bei Wahrnehmung und Ausübung seines Mandats als Volksvertreter in Frage stellen, umreißt Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG das **Institut des „freien Mandats“**. Die Bestimmung verbietet jedes imperative³, jedes rahmengebundene, z.B. auf das Grundsatzprogramm einer Partei oder deren Beschlüsse orientierte, oder direkt parteibezogene Mandat sowie jeden Stimmenkauf. Die Abgeordneten haben weder Instruktionen der von ihnen Vertretenen noch solche ihrer Parteien zu befolgen. Vielmehr obliegt ihnen, allein das zu tun, was nach ihrer persönlichen Überzeugung dem Wohl von Volk und Staat am besten dient.

Durch die **Entkoppelung des Abgeordneten von jeglicher Bindung an Aufträge und Weisungen** versetzt die Verfassung ihn in den Stand, aufgrund seiner durch die Wahl erworbene Legitimation am Prozess der parlamentarischen Willensbildung zu partizipieren und dadurch zugleich an der Integration der Bürger zum Staatsvolk mitzuwirken und ihre Vorstellungen zum überindividuellen Gesamtwillen zusammenzuführen.⁴ Die **ausschließliche Verpflichtung des Abgeordneten auf das eigene Gewissen** bedeutet seine Freistellung von allen Fremdbindungen. Die Verfassungsformulierung der Gewissensunterworfenheit ist die positive Formulierung der Ungebundenheit des Abgeordneten bei der Mandatsausübung.⁵ Die von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG bezweckte volle und unverzichtbare rechtliche Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten gilt dabei für **jede Entscheidung, nicht nur für „Gewissensfragen“**.⁶

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung; zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

2 *M. Morlok* in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2006, Art. 38 Rn. 142.

3 Zum Begriff vgl. *S. Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 458.

4 *H.H. Klein* in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 66. EL 2012, Art. 38 Rn. 192.

5 *M. Morlok* in: Dreier (Fn. 2), Art. 38 Rn. 146.

6 *H.H. Klein* in: Maunz/Dürig (Fn. 4), Art. 38 Rn. 195.

Diese umfassende Entscheidungsfreiheit **ermöglicht** dem Abgeordneten **aber auch, freiwillig etwaigen Einflussnahmen entsprechend zu handeln, sofern er deren Intentionen mit seinem Gewissen vereinbaren kann**. Die Freiheit des Mandats überlässt es also grundsätzlich der selbstverantwortlichen Entscheidung des Abgeordneten, wie und bis zu welchem Grad er sich trotz seiner Übereinstimmung mit partikulären politischen oder wirtschaftlichen Interessen und trotz Einflussnahmen auf seine Mandatsausübung noch in der Lage sieht, das Interesse des ganzen Volkes zum Leitmaßstab seines parlamentarischen Handelns zu machen und damit Vertreter des ganzen Volkes zu sein.⁷

Das freie Mandat entfaltet **Wirkung in mehrere Richtungen**: sowohl im Verhältnis der Abgeordneten zu Wählern und bestimmten Interessengruppen als auch im Verhältnis der Abgeordneten zu ihrer Partei und zu ihrer Fraktion. Darüber hinaus erfasst seine Wirkung mittelbar auch das Verhältnis zwischen den Fraktionen und ihren jeweiligen Parteien.⁸

Im Verhältnis der Abgeordneten zu Wählern oder zu Interessengruppen zielt Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG etwa auf Verträge und Abreden, die darauf gerichtet sind, Meinung und Entscheidung des Abgeordneten zu binden, sowie auf alle weiteren faktischen Bindungen oder Bindungsversuche. Derlei Weisungen und Aufträge sind verfassungswidrig; **zivilrechtliche Verträge** infolge der Wirkung von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als Verbotsgesetz i.S.d. § 134 BGB⁹ **nichtig**. **Strafrechtlich** wird das freie Mandat **gegenüber Einflussnahmen von außen abgestützt** durch die mögliche Strafbarkeit desjenigen, der die Stimme eines Abgeordneten zu kaufen oder zu verkaufen sucht (Abgeordnetenbestechung, § 108e StGB¹⁰), oder desjenigen, der einen Abgeordneten nötigt, seine Befugnisse nicht oder in einem bestimmten Sinne auszuüben (§ 106 Abs. 1 Nr. 2 lit. a StGB).

Das **Verhältnis der Abgeordneten zu ihrer Partei und zu ihrer Fraktion** ist von der Besonderheit geprägt, dass die **politische Einbindung** der Abgeordneten in ihre Parteien und Fraktionen **verfassungsrechtlich erlaubt und gewollt** ist.¹¹ Dies berücksichtigt einerseits die Bestimmungen von Art. 21 Abs. 1 GG, nach denen den Parteien eine besondere Funktion bei der politischen Willensbildung und bei der Kanalisierung und Organisation politischer Prozesse zukommt. Andererseits trägt es der Tatsache Rechnung, dass die von Abgeordneten in Ausübung ihres freien Mandats gebildeten Fraktionen¹² für die parlamentarische Arbeit unverzichtbar sind. Aus seiner Doppelstellung als Vertreter des ganzen Volkes und zugleich als Repräsentant einer politischen Partei oder Wählergemeinschaft ergibt sich für den Abgeordneten ein **Spannungsverhältnis zu seiner Partei und seiner Fraktion**.¹³ Trotz ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung können aber die Parteien und Fraktionen im Falle inhaltlicher Konflikte mit ihren Abgeordneten die

7 *Butzer* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, 14. Edition, Art. 38 Rn. 99 (Stand: 1. Januar 2013).

8 *Butzer* in: Epping/Hillgruber (Fn. 7), Art. 38 Rn. 97 m.w.N.

9 Bürgerliches Gesetzbuch i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 738), zul. geä. durch Art. 1 Mietrechtsänderungsgesetz vom 11. 3. 2013 (BGBl. I S. 434).

10 Strafgesetzbuch i.d.F. der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zul. geä. durch Art. 5 des Gesetzes vom 21. 1. 2013 (BGBl. I S. 95).

11 BVerfGE 112, 118, 135 = NJW 2005, 203, 205; BVerfGE 118, 277, 329 = NVwZ 2007, 916, 920.

12 BVerfGE 80, 188, 218, m.w.N. = NJW 1990, 373, 374; BVerfGE 93, 195, 203 = NVwZ 1996, 1197, 1198.

13 BVerfGE 40, 296, 313 = NJW 1975, 2331, 2332; BVerfGE 118, 277, 329 = NVwZ 2007, 916, 920.

Freiheit des Mandats nicht verdrängen. So können sie den Abgeordneten nicht zu einer bestimmten Ausübung seines Mandats verpflichten oder gar zwingen.¹⁴ Ein imperatives oder parteigebundenes Mandat ist demnach verfassungsrechtlich ebenso **unzulässig** wie ein **förmlicher Fraktionszwang** im Sinne einer Verpflichtung des Abgeordneten, bei Abstimmungen den Mehrheitsbeschlüssen der Fraktion zu folgen. Verfassungswidrig ist insbesondere das Androhen oder Verhängen von Sanktionen bei Zuwiderhandlungen.¹⁵ Um den **Fraktionen** aber die Erfüllung ihrer verfassungsgemäßen Aufgaben zu ermöglichen, wird ihnen die **Befugnis zugestanden**, ein möglichst geschlossenes Auftreten im Parlament durch Verfahrens- und Verhaltensregeln herbeizuführen.¹⁶ So ist es zulässig, wenn sie eine **Fraktionsdisziplin** nach Maßgabe empfehlender Fraktionsbeschlüsse **üben und einfordern**; stets jedoch unter Wahrung der letztlichen Entscheidungsfreiheit ihrer Abgeordneten.

Auch für das **Rechtsverhältnis der Abgeordneten zu ihrer Partei** entfaltet das Institut des freien Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG grundsätzlich Wirkung. So ist es mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, wenn gegen Abgeordnete Parteiordnungs- oder Parteiausschlussverfahren mit der Begründung eingeleitet werden, diese hätten ihr Mandat in einer von der Mehrheitslinie der Partei oder Fraktion abweichenden Weise ausgeübt und dabei das Gebot der innerparteilichen Solidarität durch Nichtbeachtung von Beschlüssen eines Parteitags oder einer Parteiorganisation verletzt. Folgte auf eine Abweichung von der Partei- oder Fraktionslinie im **Kontext der Mandatsausübung** im Parlament und seinen Ausschüssen und Gremien¹⁷ ein **Parteiordnungs- oder -ausschlussverfahren**, käme dies inhaltlich einem **(verbotenen) Abstimmungszwang** im Sinne eines förmlichen Fraktionszwangs bzw. eines imperativen Mandats gleich.¹⁸ Dagegen ist es **nicht** nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG **verfassungswidrig**, wenn der **Abgeordnete nach Abweichungen von der Partei- oder Fraktionslinie bei der nächsten Wahl nicht wieder als Kandidat aufgestellt** wird. Hier entfaltet sich im Gegensatz zu den beschriebenen verfassungswidrigen Sanktionierungen **keine Normenkonkurrenz zwischen Art. 21 GG und Art. 38 GG**. Vielmehr treffen hier der Grundsatz des freien Mandats und der Grundsatz der freien Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) - in Form der freien Kandidatenauswahl - aufeinander. Im politischen Leben käme es zudem einem Paradoxon gleich, wenn ein Abgeordneter, der sich seiner Partei gegenüber nicht loyal verhält, bei der Kandidatennominierung gegenüber einem im Parlament loyalen Abgeordneten bevorzugt werden müsste und im Gegensatz zu diesem einen Anspruch auf Wiederaufstellung besäße. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass die Partei einem Abgeordneten bereits während seiner Parlamentszugehörigkeit die mögliche Konsequenz einer Nichtwiederaufstellung im Falle eines abweichenden (Stimm-) Verhaltens vor Augen führen kann und darf, ohne damit gegen die

14 *Butzer* in: Epping/Hillgruber (Fn. 7), Art. 38 Rn. 101.

15 BVerfGE 10, 4, 14; BVerfGE 44, 308, 318 = NJW 1977, 1767, 1768.

16 BVerfGE 10, 4, 14; *Pieroth* in: Jarass/Pieroth (Hrsg.) GG, 12. Auflage, 2012, Art 38 Rn. 28.

17 Gegenstand von Parteiordnungsverfahren können nur Verhaltensweisen jenseits der Mandatsausübung im Parlament und seinen Ausschüssen und Gremien sein (vgl. *C. Arndt* in: Schneider/Zeh (Hrsg.) Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 21 Rn. 24).

18 *Butzer* in: Epping/Hillgruber (Fn. 7), Art. 38 Rn. 104.

Verfassung zu verstoßen. Der Schutz des freien Mandats gegen unmittelbare Sanktionen erstreckt sich lediglich auf die Dauer der Mitgliedschaft im Parlament.¹⁹

Mittelbar hat Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG Bedeutung für das **Verhältnis zwischen den Fraktionen und ihren jeweiligen Parteien**. So wie das Recht der Abgeordneten zum Zusammenschluss in Fraktionen der Ausübung des freien Mandats entspringt,²⁰ folgt aus der Auftrags- und Weisungsfreiheit der Abgeordneten auch die **volle rechtliche Unabhängigkeit der Fraktionen** gegenüber ihren Parteien.²¹ Somit können die Parteien ihren Fraktionen weder durch Parteibeschlüsse noch durch sonstige Vereinbarungen Verpflichtungen auferlegen; vielmehr lediglich Empfehlungen, Bitten oder Erwartungen an ihre Adresse richten. Weiterführend folgt aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG für die Rechtsstellung des Parlaments insgesamt gegenüber außerparlamentarischen Gruppen und dem Volk, dass die Wählerentscheidung für eine konkrete im Wahlprogramm der Mehrheitsparteien bestimmte Richtung das Parlament rechtlich nicht daran hindert, eine andere Politik einzuschlagen.²²

3. Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang

Aus dem **freiwilligen Zusammenschluss von Abgeordneten zu Fraktionen** ergeben sich für den einzelnen Abgeordneten **Konsequenzen**, die sich im Hinblick auf die Ausübung seines freien Mandats als Vor- und Nachteile²³ bewerten lassen.

Den zu einer Fraktion zusammengeschlossenen Abgeordneten **ermöglicht** diese Mitgliedschaft eine parlamentarisch notwendige Binnenorganisation und gibt ihnen die Möglichkeit, gemeinsame parlamentarische Initiativen vorzubereiten und zu synchronisieren, ihre gegenseitige umfassende Information zu unterstützen und Mehrheiten für Gesetzentwürfe zu organisieren. Der einzelne Abgeordnete erlangt über die Mitgliedschaft in einer Fraktion nachhaltigen Einfluss auf das parlamentarische Geschehen und ist zu einer **effektiveren Ausübung seiner Mandats** in der Lage.²⁴

Sie erlegt ihnen **zugleich (faktische) Bindungen** auf, die sich aus dem Ziel effektiver Erfüllung der Fraktionsfunktionen ergeben. Mit seiner Fraktionsmitgliedschaft gibt der Abgeordnete seine Freiheit in der Ausübung des Mandats nicht auf, unterwirft sich aber einer „**Fraktionsdisziplin**“. Diese beruht nicht auf Rechtszwang, sondern ist als eine sich selbst freiwillig auferlegte Disziplin Bedingung parlamentarischer Wirksamkeit und eigener Aufgabenerfüllung. In seiner Fraktion unterliegt der Abgeordnete der „Fremdbestimmung“ nur insoweit, als er sich freiwillig der Mehrheit fügt, zu deren Zustandekommen er wie alle anderen Fraktionsmitglieder beigetragen hat. Bereits begrifflich liegt darin keine Einschränkung des Abgeordneten in seiner Mandatsfreiheit. Bei der im Falle inhaltlicher Abweichung zu treffenden Entscheidung, sich der in seiner Fraktion mehrheitlich vertretenen Meinung zu unterwerfen und sein Stimmverhalten daran zu orientieren, wird der Abgeordnete abzuwägen haben, wie er die **Konsequenzen eines etwa dis-**

19 C Arndt in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 21 Rn. 24.

20 BVerfGE 70, 324 (362 f.); BVerfGE 80, 188 (220); BVerfGE 84, 304 (322, 324), BVerfGE 93, 195 (203).

21 H.H. Klein in: Maunz/Dürig (Fn. 4), Art 21 Rn. 200.

22 Butzer in: Epping/Hillgruber (Fn. 7), Art. 38 Rn. 107.

23 Zu den Konsequenzen der Mitgliedschaft in einer Fraktion: S. Hölscheidt (Fn. 3), S. 434 ff.

24 A. Bäcker, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 127.

sentierenden Votums im Plenum und in den Ausschüssen des Bundestages gewichtet. Diese Entscheidung trifft er in Ausübung des freien Mandats ausschließlich vor seinem Gewissen.²⁵ Es steht jedem Abgeordneten frei, seine Fraktion nach einer solchen Abwägung zu verlassen, wenn er eine von der Fraktionsmehrheit getroffene Entscheidung nicht mittragen kann.²⁶ Der fraktionslose Abgeordnete ist nicht gehindert, sein Mandat im Parlament weiterhin auszuüben, jedoch fehlt es ihm mit dem Verlassen der Fraktion am Zugang zu den umfangreichen Rechten im parlamentarischen Prozess, die nur den Fraktionen eingeräumt werden.²⁷

Hiervon abzugrenzen ist die **Ausübung eines „Fraktionszwangs“**. Ein solcher liegt vor, wenn die Führung oder die Mehrheit seiner Fraktion dem Abgeordneten eine bestimmte Ausübung seines Mandats auferlegen will und für den Fall der Nichtbefolgung eine Sanktion androht, die sie auch ergreifen kann.²⁸ Ein solcher Zwang wäre mit der Freiheit des Mandats nicht zu vereinbaren, da in die Freiheit des Abgeordneten, nach seinen eigenen politischen Überzeugungen zu entscheiden, eingegriffen würde.²⁹

4. Exkurs: Fraktionsdisziplin in der Ausschussarbeit

In den Ausschüssen des Deutschen Bundestages sind die Abgeordneten ebenso wenig wie im Plenum rechtlich an die Beschlussfassungen ihrer Fraktionsgremien gebunden. Die tatsächlichen **Notwendigkeiten** einer effektiven politischen Auseinandersetzung **wiegen jedoch im Ausschuss schwerer**, sind die Mehrheitsverhältnisse hier doch oft wesentlich knapper als im Plenum. Komfortable Mehrheiten im Plenum reduzieren sich in den Ausschüssen oft auf wenige Stimmen, die bereits bei Abweichung einzelner Abgeordneter die Ausschussmehrheiten verändern könnten. Angesichts der Vielschichtigkeit und Komplexität der Gesetzgebungsmaterie vertrauen die Fraktionen auf das Votum ihrer fachbezogen ausgewählten Experten in den Ausschüssen und erwarten zugleich, dass ihre Ausschussmitglieder die in den Fraktionsgremien beschlossenen Vorgaben im Ausschuss umsetzen.³⁰

25 *H.H. Klein* in: Maunz/Dürig (Fn. 4) Art. 38 Rn. 203 m.w.N.

26 *A. Bäcker* (Fn. 24) S. 128 m.w.N.

27 Zur Minderung des Gewichts des fraktionslosen Abgeordneten durch die Schlüsselstellung der Fraktionen als politisches Gliederungsprinzip des Deutschen Bundestages vgl. *A. Bäcker* (Fn. 24), S. 157ff.

28 *H.H. Klein* in: Maunz/Dürig (Fn. 4) Art. 38 Rn. 216. Zur Definition des Begriffs und zur Unzulässigkeit vgl. *S. Hölscheidt* (Fn. 3) S. 457.

29 BVerfGE 10, 4, 14; BVerfGE 44, 308, 318.

30 *M. Melzer* in: Schneider/Zeh (Fn. 19), § 41 Rn. 19.