

## *Freies oder privatisiertes Mandat – Parteien, Abgeordnete und das Gemeinwohl*

Auf dem „Parteienwissenschaftlichen Symposium 2006“ des Düsseldorfer Instituts für deutsches und europäisches Parteienrecht und Parteienforschung wurde die Frage aufgeworfen, ob die politischen Parteien dem Gemeinwohl dienen oder ob sie nur Teilinteressen – oder gar in erster Linie ihre eigenen Interessen vertreten. Innerhalb der Linkspartei.PDS wird die Frage derzeit etwas anders diskutiert. Am Beispiel der umstrittenen Entscheidungen über die Privatisierung der kommunalen Wohnungsbestände in Dresden und Erfurt sowie der Bürgermeister- und Dezernentenwahlen in Thüringen wird die Frage aufgeworfen, ob sich einzelne Abgeordnete gegen den Willen der Fraktions- und jeweiligen regionalen Parteimehrheiten oder fußend auf Absprachen in regionalen Bündnissen unter Berufung auf das „Freie Mandat“ für die kommunale Wohnungsprivatisierung oder gegen gemeinsam erarbeitete Wahlvorschläge zu Bürgermeister und Dezernenten entscheiden durften.

Der Parteienforscher Jürgen Dittberner weist darauf hin, dass bereits das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland erwartet, „dass sich das Prinzip der Freiheit des Abgeordneten und das aus der Partei kommende der Geschlossenheit einander ergänzen und optimieren: Im Artikel 21 wird der Anspruch der Parteien hervorgehoben: ‚Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.‘ Sie tun das mit Hilfe der von ihnen nominierten und vom Volk gewählten Abgeordneten. Diese allerdings sind nach Artikel 38 ‚Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen‘. Die Verfassung nennt also die Regel, aber wie geht das Spiel?“<sup>1</sup>

### *a) Staatsbürger mit Abgeordnetenmandat*

In der Mehrparteien-Demokratie haben die Parteien das Monopol der KandidatInnennominierung. Die Kandidatinnen und Kandidaten repräsentieren die Programmatik und Ziele der sie nominierenden Partei. Sie geben der Partei gegenüber der Öffentlichkeit ein Gesicht und personelle Identität.

Aus diesem Verhältnis entsteht für die Abgeordneten einer Partei eine Loyalitätsbeziehung gegenüber der Partei selbst. Aber auch weil die Wählerinnen und Wähler sie als RepräsentantInnen dieser Partei gewählt haben. „Wobei das Wahlprogramm der Partei und die vor der Wahl öffentlich verfolgte Politik die inhaltliche Basis dieser politischen Verantwortung gegenüber der nominierenden Partei wie gegenüber dem Wähler bilden. Mandatsträger, die sich in ihrem Mandat sicher politisch-moralischen Bindung und begründeten Loyalitätserwartung entziehen, begehen somit in zwei Richtungen einen Vertrauensbruch.“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dittberner, Jürgen 2003, Freies Mandat und politische Geschlossenheit. Widerspruch oder Ergänzung zweier Prinzipien des Parlamentarismus?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) Heft 3, S. 551.

<sup>2</sup> Nelken, Michail 2004, Mandat – zwischen politischer Verantwortung und Privatisierung. Viele Fragen, aber meist keine des Gewissens, Beitrag zur Diskussion in der Berliner PDS-Fraktion, Manuskript, S. 1.

Dieser Vertrauensbruch ist freilich nicht nur formal zulässig. Er ist vielmehr im Konstrukt des politischen Systems ausdrücklich vorgesehen, rechtlich zulässig und darüber hinaus legitim. Denn so sehr die Vorentscheidungen für die Zusammensetzung der Parlamente bei den Parteien liegen, sind es doch die Wählerinnen und Wähler, die KandidatInnen zu Abgeordneten machen.

Die Parlamentsmitglieder werden mit der Wahl quasi „über ihre Partei hinaus gehoben, wenngleich sie sich fast immer nach ihrer politischen Herkunft zu Fraktionen zusammenschließen.

So lange die Abgeordneten ihr zeitlich begrenztes Mandat ausüben, erlaubt es ihre Rolle, sich bei ihren Entscheidungen nicht nur an Partei- oder Regierungsinteressen auszurichten, sondern auch an eigener Bewertung.“<sup>3</sup> Abgeordnete sind nach dieser Bewertung nicht nur „Parteisoldaten“ oder Delegierte der Parteien, sondern ihr Mandat „verlangt das neuerliche Überdenken auch altbekannter Parteidoktrinen, wenn das entsprechende Thema im Parlament zur Beratung ansteht. Schließlich ist die Verbindlichkeit eines Parlamentsbeschlusses von höherem Rang als ein Parteitagsbeschluss. Letzterer soll zur politischen Willensbildung im Volke beitragen – der Parlamentsbeschluss hingegen ist der Abschluss der Entscheidungsfindung im Gemeinwesen. Diesen Unterschied muss der Abgeordnete bei aller Parteilichkeit seiner Herkunft sehen.“<sup>4</sup>

### *b) Wählerwille bzw. Vertreter des ganzen Volkes – eine Fiktion*

Nun wird in Medien, der Literatur oder durch Abgeordnete, wenn sie in Konfliktsituationen sind, häufig darauf verwiesen, dass die einzelnen Abgeordneten mit einem „Wählerauftrag“ ausgestattet bzw. Vertreter des gesamten Volkes seien. Beides trifft nicht zu. Der frühere Berliner Abgeordnete Nelken führt aus: „es gibt keinen Wählerauftrag; nicht nur, weil die Wahl geheim ist und damit der angebliche Auftraggeber anonym, sondern weil das freie Mandat und das parlamentarische Vertretungssystem gerade einen solchen ausschließen.“<sup>5</sup> Eher schon ist, mit Dittberner gesprochen, die Gesamtheit aller Abgeordneten eines Parlaments als Repräsentant des ganzen Volkes vorstellbar. „Es gibt keinen unumstrittenen Gemeinwillen im Sinne eines allgemeinen Konsensus über die öffentlichen Angelegenheiten.

Vielmehr sind die Entscheidungen des Parlaments, die für das ganze Volk verbindlich sind, Ergebnis vielfältiger Interessen-, Lobbyisten- und Parteienstreite, die am Ende per Mehrheit entschieden werden. (...) Das Prinzip der Konkurrenz von Interessen und Meinungen gilt nicht nur für das gesamte Parlament, sondern auch für seine Fraktionen. In ihnen müssen die Abgeordneten die Möglichkeit haben, ihre Vorstellungen und Auffassungen je nach sozialer, regionaler und politischer Herkunft zu vertreten, wie sie das gleiche Recht der Fraktionskollegen akzeptieren müssen. Es ist insofern recht und billig, wenn sich nach erfolgtem Meinungs austausch und nach der Abstimmung zur Ermittlung der Mehrheit alle Abgeordneten dem Mehrheitsvotum fügen.“<sup>6</sup>

### *c) Fraktion – Handlungsfeld und Verständigungsplattform*

Dies wirft die Frage nach Rolle der einzelnen Abgeordneten im Parlament auf. Wie bereits erwähnt, ergibt sich aus der Bedeutung der politischen Parteien für das demokratische System der Bundesrepublik, dass die in das Parlament gewählten Abgeordneten sich zu Fraktionen dieser Parteien zusammenschließen. Doch jenseits dieser Parteienlogik liegt es auf der Hand, dass politische Diskussions- und Aushandlungsprozesse in komplexen Gesellschaften

<sup>3</sup> Dittberner, a.a.O., S. 559.

<sup>4</sup> Dittberner, a.a.O., S. 553.

<sup>5</sup> Nelken, a.a.O., S. 1.

<sup>6</sup> Dittberner, a.a.O., S. 553.

des Agierens in politischen Formationen wie eben Parteien und ihren Fraktionen bedürfen. „Diese Formationen müssen dabei eindeutige, diskussions- und verhandlungsfähige Positionen vertreten. Politische Formationen die dazu nicht in der Lage sind, scheiden aus dem gesellschaftspolitischen Willensbildungsprozess nach relativ kurzer Zeit aus, weil sie an Identität und Berechenbarkeit einbüßen und andere Formationen mit ihnen keine Aushandlungsprozesse oder gar Vereinbarungen eingehen können.“<sup>7</sup>

„Aus der Perspektive der Parlamente sind Fraktionen ihre unverzichtbaren Binnenorganisationen, um politische Entscheidungen vorzustrukturieren, den parlamentarischen Prozess zu steuern und – im parlamentarischen Regierungssystem besonders wichtig – durch Geschlossenheit für stabile Mehrheiten zu sorgen, so dass eine Regierung kalkulierbar handlungsfähig ist, die Opposition konkret alternativfähig gemacht wird. Aus der Perspektive der Parteien sind Fraktionen ihre unverzichtbaren Außen-Organisationen, in denen die von den Parteien aufgenommenen und bearbeiteten Interessen und Impulse in politische Entscheidungen umgesetzt, insofern erst konkretisiert und gesamtgesellschaftlich zum Tragen gebracht werden. Fraktionen sind die Stätte der handelnden Politik und der professionellen Politiker.“<sup>8</sup>

Die einzelnen Abgeordneten nehmen an den maßgeblichen Prozessen der Meinungs- und Willensbildung im Parlament als VertreterInnen ihrer jeweiligen Fraktionen teil – nicht als individuelle MandatsinhaberInnen. Einerseits hat es seit dem Paulskirchenparlament von 1848 kein fraktionsloses Parlament mehr gegeben und andererseits hat diese Entwicklung dazu beigetragen, dass die einzelnen MandatsinhaberInnen nicht einmal über ein Antragsrecht verfügen, sondern sie dieses Recht erst durch die Mitgliedschaft zu einer Fraktion erwerben. Nelken verweist darauf, dass nicht nur die Vorsitzenden oder Sprecher von politischen Formationen, sondern auch ihre einzelnen Mitglieder im politischen Raum für diese Formation handeln und zu handeln haben. Dass die Mitglieder politischer Formationen auch abweichende Positionen artikulieren können, ist notwendige Grundbedingung einer demokratischen Meinungs- und Willensbildung in diesen Teilstrukturen des politischen Systems und leitet sich zudem aus der regionalen, sozialen, religiösen oder politisch Herkunft der einzelnen MandatsinhaberInnen ab. „Wenn sie allerdings die politischen Ziele und Handlungsmöglichkeiten ihrer Formation konterkarieren, verwirken sie das Recht auf Mitgliedschaft in derselben. Deshalb kann man nicht nur aus einer Partei ausgeschlossen werden, sondern auch aus einer Parlamentsfraktion, obgleich man damit wichtiger parlamentarischer Mitwirkungsrechte beraubt wird. Daraus ergeben sich für die Tätigkeit der Abgeordneten Konsequenzen:

- In den Ausschüssen und Gremien des Parlaments stimmen die einzelnen Abgeordneten für ihre Fraktion ab und nicht nach Maßgabe der eigenen Überzeugung – fraktionslose Abgeordnete haben dort kein Stimmrecht. Insoweit haben die einzelnen Abgeordneten in den Ausschüssen und Gremien ein imperatives Mandat der Fraktion, das ihnen jederzeit entzogen werden kann. Ohne dies könnten weder ein arbeitsteiliger parlamentarischer Betrieb noch eine Fraktion, deren einzelne Mitglieder darauf vertrauen müssen, dass die kollektiv getroffenen Mehrheitsentscheidungen in den Ausschüssen, denen sie individuell nicht angehören, von den dort vertretenen Kolleginnen und Kollegen umgesetzt werden.

<sup>7</sup> Nelken, a.a.O., S. 3.

<sup>8</sup> Suzanne Schüttemeyer 1999, Fraktionen und ihre Parteien in der Bundesrepublik Deutschland: Veränderte Beziehungen im Zeichen professioneller Politik, in: Ludger Helms (Hrsg.), Parteien und Fraktionen – ein internationaler Vergleich, Opladen, S. 39.

- Im Parlamentsplenum stimmt bei Sachentscheidungen jedes Parlamentsmitglied für sich ab und ist per se nicht an Fraktionsentscheidungen gebunden. Hier stellt sich eher die Frage nach „Geschlossenheit und guter Figur“.<sup>9</sup>

Eilfort stellt dazu fest, dass „eine Fraktion zu führen heißt auch, ein Rudel von Alpha-Tieren mit ständigem guten Zureden, überzeugenden Argumenten und der Aussicht auf für alle vorteilhafte Entwicklungen möglichst unmerkbar in eine Richtung zu steuern. (...) Eine der größten Herausforderungen für eine Fraktionsführung ist darum, alle Andenker, Überdenker, Zu-Kurz-Denker, Nachdenker Schnelldenker, Querdenker und Bedenker beziehungsweise Bedenkenträger unter einen Hut zu bringen. Uneinheitlichkeit gilt eher als Zeichen der Schwäche und Führungsversagen – auch weil die Leserbriefe schreibenden Bürger oder Journalisten, die gerne von dem nur seinem Gewissen verpflichteten Abgeordneten schwärmen, oft identisch mit jenen sind, die in beißenden Kommentaren ein nicht geschlossenes Abstimmungsverhalten einer Fraktion als Politikunfähigkeit geißeln.“<sup>10</sup>

#### *d) Gewissen und die Privatisierung des Mandats*

Damit wäre der Übergang zur zentralen Fragestellung, dem Freien Mandat und dem Gewissen der Mandatsinhaber hergestellt. Dittberner hält fest, dass in der politischen Praxis kaum zu präzisieren sei, wann das Gewissen den Ausschlag für eine Entscheidung geben kann und verweist auf den Großen Brockhaus von 1983, der „Gewissen“ als „das innere Bewusstsein vom sittlichen Wert oder Unwert des eigenen Verhaltens“ definierte.<sup>11</sup>

Gewissensfragen sind, so ergänzt Nelken, „Fragen, die jenseits des Wissens und begründbaren Meinens liegen, jenseits der politischen Parteilung über gesellschaftliche Sachverhalte. Sie entziehen sich der rationalen politischen Begründung und der Entscheidung über Mehrheitsbildung, weil es bei ihnen nicht um Wissen, um Wahrheit und Unwahrheit geht. Gewissensfragen sollten also in Parlamenten kaum vorkommen. So können Religions- und Weltanschauungsfrage, ethische und ästhetische Fragen keine Parteiloyalität verlangen. Derartige Fragen tauchen aber mitunter eingewoben in politische Fragestellungen auf.“<sup>12</sup>

Wenn nun aber Fragestellungen wie z.B. die Privatisierung von kommunalen Wohnungen, wie in Erfurt, auf der politischen Tagesordnung stehen, dann handelt es sich dabei nicht um eine Wissensfrage. Auch wenn Abgeordnete dies gern zu Weltanschauungs- und damit Gewissensfragen deklarieren wollen. „Sie sind es aber in aller Regel natürlich nicht, sondern Fragen des Wissens, der Überzeugung von Richtigkeit und Unrichtigkeit.“<sup>13</sup>

Parteien, Fraktionsmehrheiten und ihre jeweiligen Führungen stehen damit vor dem gleichen Problem bzw. der gleichen Aufgabe wie die einzelnen abweichungsgewillten Fraktions- bzw. Parteimitglieder. Sie alle müssen bedenken, dass „sie irren können, ja – dass es sogar möglich ist, dass sie, alle ihre Berater und Mehrheiten falsch liegen und im Extremfall nur ein einziger Abgeordneter eine Situation richtig einschätzt.“<sup>14</sup>

Doch noch einmal sei festgehalten: in diesem wie im umgekehrten Fall, dass ggf. alle anderen richtig liegen und nur das einzelne „abweichende“ Mitglied sich hoffnungslos verrannt

<sup>9</sup> Vgl. dazu: Michael Eilfort 2003, Geschlossenheit und gute Figur. Ein Versuch über die Steuerung von Fraktionen, in: ZParl Heft 3, S. 565-582.

<sup>10</sup> Eilfort, a.a.O., S. 575.

<sup>11</sup> Dittberner, a.a.O., S. 562.

<sup>12</sup> Nelken, a.a.O., S. 3.

<sup>13</sup> Nelken, a.a.O., S. 3.

<sup>14</sup> Dittberner, a.a.O., S. 560.

hat, ist es grundsätzlich keine Frage des Gewissens, sondern eine Frage politischer Verantwortung und demokratischer Haltung, ob man sich bei Abstimmungen im Plenum trotz anderer Meinung der Fraktionsräson unterwirft und loyal mit der Fraktionsmehrheit abstimmt, oder nicht. „Man hat ein anderes Wissen, eine andere Erkenntnis und soll wider besseres Wissen abstimmen. Damit respektiert man das Wissen, die Erkenntnis der anderen und setzt sein Wissen nicht absolut. Eine solche Haltung ist die Grundlage demokratisch verfasster Willensbildung. Mit dem Respekt vor der Mehrheit billigt man den anderen zu, auch Recht haben zu können; anerkennt, dass das eigene Meinen auch falsch sein könnte.“<sup>15</sup>

Ein politisches Handeln nach diesen Prinzipien ist das Gegenteil von den immer wieder feststellbaren Tendenzen zur Privatisierung des gesellschaftlichen und auf Zeit vergebenen Mandats. Feststellbar sind diese Tendenzen jüngst z.B. bei der Wohnungsbauprivatisierung in Dresden und Erfurt oder den Wahlen zu den Bürgermeistern und Dezernenten in Erfurt und Eisenach. Das Mandat ist, wie Nelken zusammenfassend feststellt, „keine Privatangelegenheit. Eine Privatisierung des politischen Mandats ist nicht zu rechtfertigen, ist inakzeptabel. Der Abgeordnete wurde nicht in ein Mandat gezwungen, sondern hat sich um diese gesellschaftliche Funktion beworben. Er sollte das Mandat politisch und sozial verantwortlich wahrnehmen – ob in dieser Fraktion, außerhalb dieser Fraktion oder in einer anderen Fraktion. Wer privatisieren will, was jedermanns gutes Recht ist, sollte dies ohne sein gesellschaftliches Mandat tun.“<sup>16</sup>

Die Verhinderung der Privatisierung des gesellschaftlichen Mandats ist wiederum nicht voraussetzungslos. Für die Wahrnehmung eines Mandats in der notwendigen politischen Verantwortung ist ein transparenter Meinungs- und Wissensbildungsprozess erforderlich. Werden die Abgeordneten dauerhaft in nicht hinterfragbare und nicht verhandelbare Entscheidungssituationen gestellt, erlischt ein politisch begründbarer Anspruch auf Fraktionsräson.

Entspannend kann freilich abschließend festgestellt werden, dass gesellschaftliche Mandate auf Zeit übertragen werden. Diese „Zeitgrenzen entspannen den Widerspruch zwischen Freiem Mandat und Geschlossenheit ein wenig. Die Geschlossenheit der Fraktion ist leichter herzustellen, weil die Mitglieder der Fraktion um die zeitliche Begrenzung der Unternehmung wissen: Es wird eine neue Wahl kommen, und neue Möglichkeiten werden sich bieten. Was sich gegenwärtig im Parlament tut, gilt vorübergehend und nicht für Dauer. Da ist es leichter zurückzustecken.“<sup>17</sup>

Zum Schluss einige persönliche Bemerkungen der Autoren.

Wahlprogramme und unser Parteiprogramm sind und bleiben Grundlage all unserer Handlungen. Wählerinnen und Wähler können und müssen von uns als Partei und wir selber müssen von uns gegenseitige politische Verlässlichkeit erwarten können. Es war immer eine der Stärken der PDS seit 1989, dass Minderheitenmeinungen artikuliert werden konnten sowie akzeptiert und toleriert wurden. Dass dann aber Mehrheitsentscheidungen gemeinsam umgesetzt wurden. Daran sollten wir uns zukünftig wieder erinnern, und wir sollten vor allen Dingen wieder dazu zurückfinden, dass wir Verhältnisse in unserer politischen Arbeit von Mandatsträgern und Fraktionen haben, die geprägt sind von gegenseitiger Akzeptanz aber auch von gegenseitiger Toleranz. Gleichlaufend müssen wir darum ringen, auch ein gegenseitiges

<sup>15</sup> Nelken, a.a.O., S. 3.

<sup>16</sup> Nelken, a.a.O., S. 3.

<sup>17</sup> Dittberner, a.a.O., S. 563.

Verständnis ausgesprochener Meinungen aufzubringen. Nur wenn es uns gelingt, dieses auch in der Öffentlichkeit klar zu dokumentieren, und uns nicht durch innere Zwistigkeiten und Zerstrittenheit nach außen darzustellen, wird es uns auch zukünftig gelingen, Wahlerfolge zu erzielen.

Über Erfolge sollten wir uns freuen und sie nutzen für die weitere Entwicklung und Qualifizierung unserer Arbeit. Wir sollten Erfolge nicht als unsere „Feinde“ betrachten.