

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 13. Mai 1953

- St 2/1952 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob die Ausübung eines Fraktionszwanges – sei es durch Mehrheitsbeschluß der Fraktion, sei es auf andere Weise – zulässig ist – Antrag von 20 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft.

Entscheidungsformel:

Aus Art. 83 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, wonach die Mitglieder der Bürgerschaft „nur ihrem Gewissen unterworfen sind“, folgt, daß ein Abgeordneter nicht gezwungen werden kann, gemäß dem Mehrheitsbeschluß einer Fraktion zu stimmen, und daß es insbesondere auch unzulässig ist, ihn mit rechtlich unerlaubten Mitteln dazu anzuhalten.

Gründe:

20 Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft, vorwiegend Angehörige der Fraktion der Deutschen Partei, haben eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes über folgende Zweifelsfrage hinsichtlich der Auslegung einer Vorschrift der Bremischen Verfassung beantragt:

„Der Artikel 83 Absatz 1 Satz 3 erklärt betr. die Mitglieder der Bürgerschaft:

„Im übrigen sind sie nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.“

Bei der Auslegung ihrer Vorschrift erhebt sich aus gegebenem Anlaß die Frage, ob die Ausübung des Fraktionszwanges – sei es durch Mehrheitsbeschluß der Fraktionen, sei es auf andere Weise – zulässig ist.“

Da das Wort Fraktionszwang im juristischen, im parlamentarischen und im allgemeinen Sprachgebrauch nicht immer die gleichen Sinn gebraucht wird, war zuerst festzustellen, in welchem Sinn die Antragsteller das Wort Fraktionszwang verstehen. In der ersten mündlichen Verhandlung konnten die Zweifel darüber, was die Antragsteller unter der Ausübung des Fraktionszwanges verstehen, nicht restlos geklärt werden. Der Staatsgerichtshof legte daher mit dem Beschluß vom 14. Oktober 1952 den Antragstellern auf, ihren Antrag „nach dieser Richtung zu präzisieren“. Insbesondere sei eine Erklärung über folgende Punkte abzugeben:

- „a) ob die Antragsteller auch die Durchführung einer förmlichen Abstimmung innerhalb einer Fraktion als Ausübung eines Fraktionszwanges ansehen;
- b) ob die Antragsteller die Ausübung eines Fraktionszwanges erst dann als gegeben ansehen, wenn der Mehrheitsbeschluß mit der Erwartung verbunden wird, daß sich die Minderheit diesem Beschluß fügt;
- c) ob und in welcher „anderen Weise“ als durch Mehrheitsbeschluß die Antragsteller sonst noch eine Möglichkeit der Ausübung eines Fraktionszwanges sehen“.

In der Ausführung dieses Beschlusses hat der Vertreter der Antragsteller, Dr. Duckwitz, namens der Bürgerschaftsfraktion der Deutschen Partei am 11. November eine längere Erklärung abgegeben. Darin wird zunächst der Vorgang, der sich im Hinblick auf eine Parlamentsabstimmung vorab in der Fraktion abspielt, als „für sich allein verfassungsrechtlich bedeutungslos“ bezeichnet. Die Bedeutung dieses Vorganges liege vielmehr darin, „daß er die vom Gewissen des Abgeordneten gebotene Ansicht äußerlich erkennbar macht“. Regelmäßig, eventuell nach dem Vortrag von Gründen oder nach dem Zustandekommen eines Kompromisses, werde der Vorsitzende die Übereinstimmung aller Mitglieder feststellen können. Nur bei schwerwiegenden Fragen, „welche sich sozusagen als Gewissensfragen darstellen“, werde eine förmliche Abstimmung in Betracht kommen. „Das Ergebnis einer Mehrheit und Minderheit stellt klar, zu welcher Ansicht sich jeder Abgeordnete nach seinem Gewissen bekennt. Dann aber verlangt die Verfassung, daß er auch im Parlament entsprechend seiner Stellungnahme in der Fraktion abstimmt. Denn für den Abgeordneten besteht nicht nur keine Rechtspflicht, der Weisung einer Partei zu folgen, sondern vielmehr die verfassungsmäßige Verpflichtung, nur seinem Gewissen zu gehorchen. Es widerspricht der Verfassung, sich als Minderheit bei der parlamentarischen Abstimmung von der von ihr abgelehnten Ansicht der Mehrheit leiten zu lassen.“ Für die Entscheidung des Staatsgerichtshofes komme es nicht darauf an, ob mit dem Fraktionsbeschluß „die Ausübung eines irgendwie gearteten Zwanges verbunden ist oder nicht“, und es sei unerheblich, von wem, ob von Mitgliedern der Fraktion „oder auch von einer dritten Stelle“ der Abgeordnete „veranlaßt wird, entgegen seinem Gewissen abzustimmen“.

Aus diesem und dem sonstigen Vorbringen der Antragsteller ergibt sich, daß nach ihrer Meinung jedes Verhalten einer Fraktion oder Partei, welches geeignet ist, den Abgeordneten von der Befolgung der Überzeugung seines Gewissens abzuhalten, einen Fraktionszwang darstellt.

Die Antragsteller gehen damit über jenen parlamentarischen Sprachgebrauch hinaus, welcher als Fraktionszwang einen Fraktionsbeschuß bezeichnet, demzufolge die Fraktion bei einer bestimmten Frage im Parlament einheitlich abzustimmen hat.

Der Staatsgerichtshof hat nach Artikel 140 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen zu entscheiden, inwieweit die Ausübung eines Fraktionszwanges in dem von den Antragstellern gebrauchten Sinn verfassungsgemäß zulässig ist. Hierzu bedarf es im konkreten Fall einer Auslegung des Artikels 83 Absatz 1 Satz 3 der Verfassung.

Aus dem Wort „nur“ in diesem Satz ergibt sich, daß eine Pflicht, anderen Geboten als denen des Gewissens zu gehorchen, nicht zu Recht besteht; aus dem Worte „unterworfen“ folgt andererseits, daß eine positive Pflicht besteht, die Stimme des Gewissens zu befolgen. Die nähere Bedeutung und Tragweite dieser beiden Rechtsbefehle kann jedoch nur aus der Geschichte der allgemeinen Ideen, welchen Artikel 83 Absatz 1 Satz 3 Ausdruck geben wollte, ermittelt werden. Denn der Satz ist bekanntlich seinem Inhalt nach, ja sogar seinem Wortlaut nach, nicht 1947 in Bremen neu geprägt worden, sondern er gibt Rechtsgedanken wieder, die der modernen Demokratie und dem modernen Parlamentarismus der verschiedenen Länder und insbesondere auch der deutschen Rechtsentwicklung zugrunde liegen. Diese Rechtsgedanken finden sich auch im Artikel 38 Absatz 1 des Bonner Grundgesetzes und in geltenden Verfassungen anderer deutscher Länder.

Der Ursprung dieser Gedanken ist, wie ebenfalls allgemein bekannt ist, bei Rousseau und Abbé Siéyès zu suchen. Als 1789 die Vertreter der französischen Stände in der Pariser Ständeversammlung die Instruktionen, die sie von ihren Wählern erhalten hatten, zerrissen, wurde mit diesem symbolischen Akt ohne Zweifel die Bindung des Abgeordneten an Instruktionen verworfen. Es wurde das imperative Mandat abgelehnt und der Grundsatz des freien Mandats proklamiert. Dieses sollte aber offenbar nicht bedeuten und bedeutet auch heute offenbar nicht die Ermächtigung des Abgeordneten, nach persönlicher Willkür und egoistischen oder gruppenegoistischen Interessen zu handeln wie ihm beliebt, sondern die Pflicht, den Willen des Volkes zu vollziehen.

Zu jener Zeit gab es noch keine politischen Parteien im heutigen Sinn. Es konnte nur von den persönlichen Eigenschaften des gewählten Abgeordneten erwartet werden, daß er den wahren Volkswillen erkennen und vertreten werde. Seitdem sich die Parteien gebildet haben, versuchen sie in ihren Programmen dasjenige zu fordern, das nach ihrer Überzeugung zugleich dem wahren Interesse des Gesamtvolkes am meisten entspricht. Infolgedessen beruhen diese Programme auf gewissen Grundtendenzen, von denen die Anhänger der Partei im allgemeinen überzeugt sind, daß sie wesentlich seien und daß von ihnen nicht abgegangen werden dürfe. Da erfahrungsgemäß auch bei einheitlicher Auffassung in Grundsatz-

fragen vielfach unter den Anhängern derselben Partei eine Verschiedenheit der Auffassungen in konkreten Einzelfragen zu verzeichnen ist, entspricht es der parlamentarischen Übung, daß die in einer Fraktion zusammengeschlossenen Abgeordneten einer Partei bei wichtigen Entscheidungen in gemeinsamer Beratung versuchen, eine einheitliche Linie zu finden, um eine Zersplitterung der Stimme zu vermeiden und nach Möglichkeit eine übereinstimmende Auffassung der Partei zu einer bestimmten Frage im Parlament zur Geltung zu bringen. Daher kommt es vor, daß Fraktionen vor den Abstimmungen im Parlament über derartige Fragen beschließen, es solle von der ganzen Fraktion einheitlich abgestimmt werden. Es wird also von den in der Fraktion überstimmten Abgeordneten verlangt, daß sie ihre bisherige Meinung über den Gegenstand der konkreten Abstimmung revidieren und gegenüber der Meinung der Fraktionsmehrheit zurückstellen, und daß sie das Gesamtinteresse des Volkes in demjenigen sehen, was die Fraktionsmehrheit beschlossen hat, weil nur diese Meinung den wesentlichen Grundtendenzen des Parteiprogramms entspreche. Eine solche Forderung der Fraktionsmehrheit an die überstimmte Fraktionsminderheit nennt man im parlamentarischen Leben häufig Fraktionszwang. Dieser Sprachgebrauch läßt es aber noch gänzlich offen, ob und wieweit damit ein rechtlich geregelter äußerer Zwang gemeint ist oder ein rechtlich irrelevanter bloß psychologischer Zwang.

Die bremische Verfassung, die hier allein auszulegen ist, hat nun im Artikel 83 Absatz 1 Satz 3, insbesondere durch das Wort „nur“, zum Ausdruck gebracht, daß eine rechtliche Unterwerfung unter irgendeinen anderen Zwang als den der Stimme nicht verfassungsmäßig ist. Ein Abgeordneter kann also mit äußeren Mitteln nicht gezwungen werden, gemäß dem Mehrheitsbeschluß seiner Fraktion zu stimmen. Daraus folgt weiter, daß es auch unzulässig wäre, ihn mit rechtlich unerlaubten Mitteln indirekt dazu anzuhalten.

Allein damit ist nur die negative Seite der Bestimmung des Artikels 83 Absatz 1 Satz 3 erörtert. Es muß noch die positive Seite desselben, nämlich die Anordnung, daß die Abgeordneten „ihrem Gewissen unterworfen“ sind, daraufhin geprüft werden, ob sich mit Rücksicht auf sie etwas an der gewonnenen Feststellung ändert.

Dem Gewissen „unterworfen“ sein heißt offenbar dasselbe wie „verpflichtet“ sein, dem Gewissen zu gehorchen. Ein rechtlicher Zwang gegen jemanden, dem eigenen Gewissen zu gehorchen, ist jedoch praktisch nicht möglich, da dieses Dritten nicht unmittelbar erkennbar ist. Man nimmt nun in der Regel an, daß, wenn irgendwo im Rechtsleben von Pflicht die Rede ist, diese Pflicht entweder rechtlich relevant sei und dann nach positivem Recht erzwingbar sein müsse, oder daß, wenn die Pflicht nicht erzwingbar ist, sie rechtlich irrelevant, eine „nur“ moralische Pflicht sei. Die Erzwingbarkeit ist nach dem eben Gesagten nicht gegeben. Hieraus könnte man versucht sein zu folgern, jedes in der Fraktion überstimmte Mitglied der Fraktion sei rechtlich „frei“, zu entscheiden, ob es dem Fraktionsbeschluß gehorchen will

oder nicht. Aus welchen Gründen es sich für die eine oder andere Alternative entscheidet, wäre dann – wenn wir die Möglichkeit strafbarer Handlungen, wie etwa den Fall passiver Bestechung beiseite lassen – rechtlich gleichgültig. Daher wäre es auch rechtlich bedeutungslos, wenn ein Abgeordneter einem Fraktionsbeschluß, den er für schädlich hält, aus egoistischen Gründen gehorcht, etwa um nicht aus der Partei ausgeschlossen zu werden, oder um nächstens wiedergewählt zu werden. Die Motive seiner Entscheidung wären dann, ganz allgemein, solange nicht eine strafbare Handlung behauptet werden kann, rechtlich irrelevant. Die Worte der Verfassung „dem Gewissen unterworfen“ wären nach der positiven Seite ihres Inhaltes rechtlich gleich mit dem Begriff: der freien persönlichen Willkür überlassen.

Allein dies kann nicht der Sinn des Artikels 83 Absatz 1 Satz 3 sein.

Die Alternative: rechtlich erzwingbar oder rechtlich irrelevant, „nur“ moralisch, kann nicht zu Recht bestehen. Sie drückt keinen kontradiktorischen sondern nur einen konträren Gegensatz aus. Kontradiktorisch wären die Gegensatzpaare „erzwingbar und nicht erzwingbar“ und „rechtlich relevant und rechtlich irrelevant“. Allein, diese beiden Gegensatzpaare decken einander nicht. Es kann zwar keine Pflicht geben, die rechtlich erzwingbar und gleichzeitig rechtlich irrelevant wäre. Wohl aber kann es Pflichten geben, die rechtlich nicht erzwingbar, trotzdem aber rechtlich relevant sind. Es kann also unerzwingbare Rechtspflichten geben.

Schon das römische Recht kannte solche Pflichten unter dem Namen der *naturalis obligatio*. Doch stand der Absolutismus, die juristische Allmacht des Caesars, der Entwicklung des Gedankens entgegen, daß der Caesar oder ein seinen Willen vollstreckendes öffentliches Organ an Rechtspflichten gebunden sein sollte. Der Caesar sollte nur Rechte, aber keine Pflichten haben. Nach kanonischem Recht haben die beiden Träger der Kompetenzhoheit, der Papst und das Konzil, ohne Zweifel nach göttlichem Recht, *jus divinum*, nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten, welche in dieser Welt nicht erzwingbar sein können. Der Ständestaat des Mittelalters beruhte auf gegenseitigen lehensrechtlichen Pflichten zwischen dem Fürsten und den Ständen, und solche Pflichten mußte es vielfach auch da geben, wo sie nicht erzwingbar waren. Auch der absolute Monarch des 16. bis 19. Jahrhunderts galt als nach göttlichem Recht und rationalem Naturrecht an Rechtspflichten gebunden, z. B. an den Satz: *pacta sunt servanda*, oder an die Heiligkeit der christlichen Ehe.

Auch in den neueren Staatsformen der konstitutionellen Monarchie und der demokratischen Republik gibt es anerkanntermaßen Pflichten des Monarchen und des Parlamentes, die nicht erzwingbar sind, dennoch aber als Rechtspflichten betrachtet werden und betrachtet werden müssen. Wenn eine Verfassung dem Monarchen das „Recht“ oder die „Zuständigkeit“ zuschreibt, den Staat nach außen zu vertreten, das Parlament einzuberufen, Gesetze auszu-

fertigen und zu verkünden, Minister zu ernennen usw., bedeutet diese Zuerkennung einer Kompetenz unter Umständen die Auferlegung einer Pflicht, und doch war und ist die Erfüllung dieser Pflichten gegen den Monarchen im allgemeinen unerzwingbar. Wo nun Parlamente neben den Monarchen oder an dessen Stelle getreten sind, kann es im allgemeinen nicht der Wille des Verfassungsgesetzgebers sein, ihnen die Selbstherrlichkeit des römischen Caesars oder des Diktators im totalitären Staat zu verleihen, sondern es muß angenommen werden, daß auch sie unerzwingbare Rechtspflichten haben. Wenn sogar in der absoluten Monarchie Friedrich der Große vom Fürsten sagen konnte, er sei nur der erste Diener des Staates, so darf man um so mehr in der demokratischen Republik die Parlamente und ihre einzelnen Mitglieder als erste Diener des Staates bezeichnen. In der Tat finden wir, daß in den demokratischen Verfassungen der Gegenwart verschiedene unerzwingbare Rechtspflichten teils ausdrücklich, teils implicite den Parlamenten und ihren Mitgliedern auferlegt sind.

In der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen enthält der dritte Hauptteil im zweiten Abschnitt, Unterabschnitt II, eine Reihe von Bestimmungen über die Bürgerschaft, von denen eine Anzahl der Bürgerschaft und ihren Mitgliedern Rechtspflichten auferlegt, so die Artikel 81, 83, 84, 85, 86, 88, 92, 101, 102, 103, 105. Wie wohl keiner näheren Darlegung bedarf, handelt es sich hier im allgemeinen um unerzwingbare Rechtspflichten.

Hier steht nur Artikel 83 Absatz 1 Satz 3 in Frage. Dieser bestimmt, in seinem Zusammenhang mit Satz 1 desselben Absatzes, daß darüber, was das Wohl und Interesse „der ganzen bremischen Bevölkerung“ erfordert, „nur“ das Gewissen des handelnden Abgeordneten zu entscheiden hat. Der Abgeordnete hat also eine Rechtspflicht, einzig und allein dasjenige zu tun, was nach der Stimme seines Gewissens dem Interesse der bremischen Bevölkerung entspricht. Handelt er wissentlich gegen diese Stimme seines Gewissens, so ist dies nicht ein zwar moralisch verwerfliches, aber rechtlich irrelevantes Verhalten, es ist vielmehr Verletzung der Verfassung, ohne Rücksicht darauf, ob und wie dieser Tatbestand erwiesen werden kann und welche rechtlichen Folgerungen daraus gezogen werden können. Hier fallen also Moral und positives Recht zusammen, genau so wie z. B. bei dem Tatbestand „Treu und Glauben“ nach § 242 BGB. Die Pflicht, einzig und allein nach demjenigen zu handeln, was das eigene Gewissen als das Interesse der bremischen Bevölkerung erkennt, ist zugleich eine sittliche und rechtliche, und zwar verfassungsrechtliche Pflicht.

Damit ist keineswegs ausgesprochen, daß der Abgeordnete, welcher in der Fraktionsabstimmung in der Minderheit geblieben ist, nun unter allen Umständen rechtlich verpflichtet sei, in der Parlamentsabstimmung gegen die Mehrheit seiner eigenen Fraktion zu stimmen. Die dahingehende Auffassung der Antragsteller ist abzulehnen. Es kann ja sein, daß er durch die Tatsache seines Unterliegens in der Fraktionsabstimmung dazu gebracht wird,

seine bisherige Meinung gewissenhaft zu überprüfen, sich insbesondere zu fragen, ob nicht die Grundtendenzen des Programms seiner Partei unter dem Gesichtspunkt des Gesamtinteresses der bremischen Bevölkerung höher zu stellen seien als jene Interessen, für die er im konkreten Fall mit der überstimmten Fraktionsminderheit gestimmt hat. Es ist also möglich, daß er in der, allerdings meist kurzen, Zeit zwischen der Fraktionsabstimmung und der Parlamentsabstimmung zu der ehrlichen Überzeugung gelangt, es sei im Ganzen doch mehr im Interesse der bremischen Bevölkerung gelegen, wenn der Standpunkt seiner Fraktionsmehrheit siegt.

Allerdings braucht es nicht im geringsten einen Akt der Untreue gegenüber der eigenen Partei darzustellen, wenn ein Abgeordneter, der im übrigen durchaus auf dem Boden des Programms seiner Partei steht und entschlossen ist, auch weiter darauf zu stehen, überzeugt ist, daß im konkreten Fall die Fraktionsmehrheit mit ihrem Beschluß einen Fehler begeht, der seiner Partei und der ganzen bremischen Bevölkerung schadet. Er kann daher sehr wohl der Überzeugung sein, daß es unter weiter Sicht auch seiner eigenen Partei von Nutzen ist, wenn die überstimmte Minderheit der Fraktion, oder auch nur er selbst durch abweichende Stimmabgabe vor der Öffentlichkeit zeigen, daß sie gerade mit diesem konkreten Beschluß nicht einverstanden sind. Ein Abweichen von einem konkreten Fraktionsbeschluß kann also gleichzeitig als ein Eintreten für den wahren Geist und Zweck des Parteiprogramms und dessen Grundtendenzen gedacht und gewollt sein.

Ist der Abgeordnete im Zweifel, ob die der Grundtendenz des Parteiprogramms entsprechende Auffassung der Fraktionsmehrheit oder seine abweichende Ansicht über den konkreten Abstimmungsgegenstand den Vorrang verdiene, erlebt er also einen Gewissenskonflikt, einen Kampf zwischen zwei Interessen, die er pflichtgemäß beide wahren möchte, aber im konkreten Fall nicht gleichzeitig wahren kann, so ist ihm die Möglichkeit gegeben, sich der Stimme zu enthalten oder der Parlamentsabstimmung fernzubleiben. Auch in einem solchen Verhalten braucht demnach weder eine Verletzung der unerschwingbaren verfassungsrechtlichen Pflicht des Artikels 83 noch ein Akt der Untreue gegenüber der eigenen Partei gesehen zu werden.

Erst wo der Abgeordnete bewußt gegen die Stimme seines Gewissens, etwa aus egoistischen Beweggründen handelt und den Gesinnungswandel nur vorgibt oder vortäuscht, ist sein Verhalten zugleich verfassungswidrig und unmoralisch. Einen unmittelbaren äußeren Zwang, der solches verhindern könnte, gibt es nicht. Es ist Sache der Wähler, nur gewissenhafte und wahrheitsliebende Persönlichkeiten zu Abgeordneten zu wählen.

Das gewonnene Ergebnis entspricht dem traditionellen Geist der Demokratie, wie er sich bei Rousseau und der französischen Revolution in Europa entwickelt hat, und wie er auch die

geltende bremische Verfassung beherrscht. Danach bedeutet das freie Mandat nicht Willkür, sondern Pflicht gegen das Volk und gegen den Staat. Artikel 1 erklärt ausdrücklich, daß Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung „an die Gebote der Sittlichkeit ... gebunden“ sind. Rechtlich relevante Bindung und sittliche Bindung sollen also zusammenfallen, gleichgültig, ob und wie weit sittliches Empfinden erweisbar und erzwingbar ist. Wenn Artikel 4 hinzugefügt „Gewissen und Überzeugung sind frei“, so kann demnach damit nicht die Willkür gemeint sein, sich über innere Gebote der Sittlichkeit hinwegzusetzen, sondern nur die Freiheit vom äußeren Zwang. Diese äußere Freiheit gewährt auch Artikel 83 Absatz 1 Satz 3. Der Zweck dieser verfassungsrechtlich geschützten Freiheit vom äußeren Zwang kann nicht die Gestattung von Willkür oder gar von Unwahrhaftigkeit sein, sondern nur die Möglichkeit der Befolgung der sittlichen Gebote des Gewissens.

Daher war zu entscheiden wie geschehen ist.

Laun

zugleich für den
verstorbenen

Stutzer
Dr. Springstube

Prof. Dr. v. Mangoldt
Prof. Dr. Schoenborn

Dr. Appel
Rumpf