



Sachstand

Zum Verhältnis von Mandat und Parteizugehörigkeit

Zum Verhältnis von Mandat und Parteizugehörigkeit

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 205/17
Abschluss der Arbeit: 3. November 2017
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Der vorliegende Sachstand befasst sich mit der Frage, ob ein über eine Landesliste gewählter Abgeordneter wegen seines Parteiaustritts sein Mandat verliert. Ferner wird auf die Konstellation eingegangen, in der eine nach dem Wahlergebnis nicht im Parlament vertretene Partei aufgrund eines Parteiübertritts von Abgeordneten nunmehr im Parlament repräsentiert wird.

2. Auswirkungen von Veränderungen der Parteizugehörigkeit auf das Mandatsverhältnis

2.1. (Verfassungs)rechtliche Ausgangslage

Ein Abgeordneter kann aus der Partei austreten. Der Gesetzgeber hat dies in § 10 Abs. 2 S. 3 Parteiengesetz (PartG) auch ausdrücklich geregelt. Danach ist ein Mitglied jederzeit zum sofortigen Austritt aus der Partei berechtigt.¹ Ein Mandatsverlust infolge einer Veränderung der Parteizugehörigkeit ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Die Beantwortung der Frage nach den Auswirkungen eines Parteiaustritts auf das Mandat hängt von der **Gewichtung der Bedeutung der Parteien** (Art. 21 GG) einerseits **und der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung des Abgeordneten** (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) andererseits ab.² Die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes ist in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verfassungsrechtlich verankert. Nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG wiederum sollen die Abgeordneten, nachdem sie mit Hilfe der Parteien in das Parlament eingezogen sind, das ganze Volk vertreten, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sein. Zu diesem **Spannungsverhältnis** führte schon 1952 das **Bundesverfassungsgericht** in seiner Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit der Sozialistischen Reichspartei aus:

„Diese beiden Vorschriften lassen sich theoretisch schwer in Einklang bringen: auf der einen Seite erscheinen die Parteien als hauptsächliche Träger der politischen Willensbildung des Volkes, auf der anderen Seite soll aber der Abgeordnete, der doch in aller Regel über eine Partei sein Mandat erhält, als Vertreter des Gesamtvolkes und nicht als Repräsentant seiner Partei gesehen werden. [...] Die Lösung kann nur so erfolgen, daß ermittelt wird, welches Prinzip bei der Entscheidung einer konkreten verfassungsrechtlichen Frage jeweils das höhere Gewicht hat.“³

1 Siehe zur Frage des Ausschlusses eines Mitglieds aus einer Partei Hölscheidt, Die Trennung des Abgeordneten von Partei und Fraktion, ZParl 1994, 353 (362 ff.).

2 Zum Folgenden SaarVerfGH, Urt. v. 16. April 2013 – Lv 10/12, NVwZ-RR 2013, 825 (826 f.); siehe auch Tsatsos, Mandatsverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft, DÖV 1971, 253 (254 f.).

3 BVerfGE 2, 1 (72 f.).

2.2. Diskussion des Verhältnisses von Mandat und Parteizugehörigkeit

Nach der **ganz herrschenden Meinung** wird das Mandatsverhältnis nach geltendem Wahl- und Verfassungsrecht **durch Veränderungen der Parteizugehörigkeit nicht berührt**.⁴

Ausgelöst durch mehrere Parteiübertritte im 6. Deutschen Bundestag entwickelte sich in den 1970er Jahren eine Diskussion über das Verhältnis von Mandat und Parteizugehörigkeit.⁵ In diesem Rahmen wurde von einer **Mindermeinung** die Auffassung vertreten, dass das Verfassungsrecht den Gesetzgeber nicht daran hindere, zu regeln, dass ein Abgeordneter bei freiwilligem Fraktions- oder Parteiübertritt sein Mandat verliere.⁶ Diese Frage wurde auch von der 1973 vom **Bundestag** eingesetzten **Enquete-Kommission „Verfassungsreform“** diskutiert.⁷ Die Mindermeinung argumentiert diesbezüglich im Schlussbericht der Enquete-Kommission wie folgt:

„Neben Artikel 38 GG sei auch der **grundsätzlich gleichberechtigte Artikel 21 GG** zu beachten. Das zwischen den beiden Normen bestehende Spannungsverhältnis könne durchaus dazu führen, daß Artikel 38 GG hinter Artikel 21 GG zurücktreten müsse, sofern nur seine Substanz unangetastet bleibe. Wenn aber das Bundeswahlgesetz einen aus Artikel 21 GG begründeten zusätzlichen Grund für den Mandatsverlust vorsehe, **werde Artikel 38 GG noch nicht in seinem Wesensgehalt angetastet**. [...] Ein ständiger Verstoß gegen die Partei- oder Fraktionslinie vor allem nach außen hin, im Parlamentsplenum oder in den Ausschüssen, würde ihm [dem Abgeordneten] zwar innerhalb der Partei Schwierigkeiten bereiten; er würde sich ständigen Vorhaltungen, Ermahnungen und Angriffen ausgesetzt sehen und werde schlimmstenfalls sogar mit Parteiordnungsverfahren bzw. einem Parteiausschluß rechnen müssen. Alle diese mit dem Vertreten unbequemer Meinungen verbundenen Unbequemlichkeiten und Nachteile könnten jedoch nicht das schwerste Disziplinierungsmittel, den Mandatsverlust als Folge des Partei- oder Fraktionsausschlusses, einschließen, weil dies mit der Verfassung unvereinbar sei. [...] Es bleibe daher festzustellen, daß die **Beeinträchtigungen der Entscheidungsfreiheit**

4 Für die Literatur Hahlen, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2017, § 46 Rn. 17 mit zahlreichen weiteren Nachweisen; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 154/167; Trute, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 85; Magiera, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 48; Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2010, Art. 38 Rn. 51 ff.; Klein, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand der Kommentierung: 73. EL (Dezember 2014), Art. 38 Rn. 208; Versteyl, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 14 Rn. 39; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl. 1984, S. 1074 ff.; Schröder, Mandatsverlust bei Fraktionswechsel, DVBl 1971, 132 (132); für die Rechtsprechung SaarlVerfGH, Urt. v. 16. April 2013 – Lv 10/12, NVwZ-RR 2013, 825 (827). Siehe aber zur nicht auflösbaren Verbindung von Mandat und Parteizugehörigkeit in Fällen des Parteiverbots, BVerfGE 2, 1 (73 ff.).

5 Aber auch schon in Bezug auf die Weimarer Reichsverfassung wurde diese Frage diskutiert, siehe die Nachweise bei Säcker, Mandatsverlust bei Fraktionswechsel, DVBl 1970, 567 (568 – Fn. 4), und Tsatsos, Mandatsverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft, DÖV 1971, 253 (253 – Fn. 3).

6 Säcker, Mandatsverlust bei Fraktionswechsel?, DVBl 1970, 567 (571); Siegfried, Mandatsverlust bei Parteiausschluß, Parteiaustritt oder Parteiwechsel, ZRP 1971, 9 (14); Kramer, Mandatsverlust bei Parteiwechsel, RuP 1972, 107 (109); Kriele, Nochmals: Mandatsverlust bei Parteiwechsel, ZRP 1971, 99 ff.

7 BT-Drs. 7/5924, S. 26 f.

des Abgeordneten, der sich trotz grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten zum Verbleiben in seiner Fraktion entschließt, **nicht so wesentlich** sind, daß sie den Wesensgehalt des Artikels 38 GG antasten und daß sie dem Abgeordneten nicht zugemutet werden können. Daher sei es auch zulässig, an einen dennoch erfolgenden Partei- oder Fraktionswechsel die Rechtsfolge des Mandatsverlustes zu knüpfen.“⁸

Die dieser Mindermeinung folgenden **Stimmen in der rechtswissenschaftlichen Literatur** argumentieren unter anderem damit, dass die parteiinterne Auseinandersetzung ein förderungswürdiger Vorgang und jedenfalls kein Anlass sei, den ihretwegen erfolgten Parteiaustritt vom Mandatsverlust freizustellen.⁹ Durch (wahlunabhängige) Veränderungen der politischen Gliederung des Parlaments infolge von Parteiübertritten innerhalb einer Legislaturperiode werde der Kern des politischen Bewusstseins im Volk empfindlich getroffen.¹⁰

Nach der oben angesprochenen **herrschenden Meinung** sind jedoch nicht nur de lege lata Veränderungen hinsichtlich der Parteizugehörigkeit ohne Auswirkungen auf das Mandatsverhältnis, sondern auch entsprechende **Regelungen des Gesetzgebers nicht verfassungsgemäß ausgestaltbar**.¹¹ So führt auch die Mehrheit in der Enquete-Kommission hierzu zunächst in rechtspolitischer Hinsicht aus:

„**Die Kommission lehnt die Sanktion des Mandatsverlustes** auch in den Fällen eines freiwilligen Austritts aus einer Partei oder Fraktion ohne oder mit anschließendem Übertritt zu einer anderen Fraktion **ab**. Sie ist der Auffassung, daß dadurch das Übel, das in der ‚Mitnahme‘ eines einer Partei zustehenden Mandats und in der nachträglichen ‚Verfälschung‘ des Wahlergebnisses liegt, nur ersetzt würde durch andere Übel, die dem Parlament und seinem Ansehen beim Bürger nur noch mehr schaden würden.“¹²

In Bezug auf das Verfassungsrecht argumentiert die Mehrheit der Kommission wie folgt:

„Sie [die Kommission] hält jede Sanktion eines Partei- oder Fraktionswechsels durch Mandatsverlust für geeignet, den **Abgeordneten** bei seiner nach Artikel 38 GG ‚nur seinem Gewissen‘ unterworfenen **Willensbildung unter Druck zu setzen und seinen repräsentativen Status zu beeinträchtigen**. Dies aber will Artikel 38 GG gerade verhindern. Die durch diese Vorschrift garantierte Freiheit von Weisungen und Druck umfaßt nicht nur die Freiheit der Rede und der Abstimmung, sondern auch die Freiheit, sich einer Fraktion anzuschließen oder aus ihr auszutreten. Die Auffassung der Minderheit würde auf den Weg einer Anerkennung des parteigebundenen freien Mandats führen, einen Weg, auf dem der repräsentative Status des

8 BT-Drs. 7/5924, S. 26 f. – Hervorhebungen nicht im Original.

9 Siegfried, Mandatsverlust bei Parteiausschluß, Parteiaustritt oder Parteiwechsel, ZRP 1971, 9 (13).

10 Kramer, Mandatsverlust bei Parteiwechsel, RuP 1972, 107 (110); Siegfried, Mandatsverlust bei Parteiausschluß, Parteiaustritt oder Parteiwechsel, ZRP 1971, 9 (12).

11 Siehe nur Hahlen, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2017, § 46 Rn. 17 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

12 BT-Drs. 7/5924, S. 26 – Hervorhebungen nicht im Original.

Abgeordneten am Ende verlorengehen müßte. Es ist zwar richtig, daß die faktischen und verfassungsrechtlich anerkannten Auswirkungen der dominierenden Rolle der politischen Parteien im Verfassungsleben die Stellung des Abgeordneten nicht unberührt lassen. Jedoch entfaltet das durch Artikel 38 GG gewährleistete freie Mandat seine Wirkungen durchaus im Einklang mit Artikel 21 GG, insbesondere mit dem Gebot, daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muß. Bei dem Spannungsverhältnis zwischen den Artikeln 21 und 38 GG sind aber auch die von der Verfassung gewollten Rückwirkungen der Freiheit des Abgeordneten auf die Wirklichkeit des nur repräsentativ konstituierten Parteienstaates zu berücksichtigen.“¹³

In der **Literatur** wird zudem darauf verwiesen, dass auch eine ganze Partei oder Fraktion im Verlaufe der Wahlperiode von der ursprünglichen Wahlaussage abrücken könne, ohne dass dies zu Neuwahlen führe. Dann könne aber für einen einzelnen Abgeordneten nichts anderes gelten.¹⁴ Ferner wird in einer entsprechenden Regelung zum Mandatsverlust eine Möglichkeit für die Parteien gesehen, die Mehrheitsverhältnisse im Parlament auch zwischen den Wahlen rechtlich zu zementieren. Diese Möglichkeit wäre keine Folge der eigenen verfassungspolitischen und gesellschaftlichen Dynamik der Parteien, sondern eine Erweiterung derselben kraft Gesetzes und könne nicht auf Art. 21 GG gestützt werden.¹⁵ Kritisiert wird schließlich auch, dass bei einer entsprechenden Regelung des Mandatsverlustes für Abgeordnete mit Listenmandat eine künstliche und systemfremde Differenzierung zwischen Abgeordneten mit Direktmandat und solchen mit Listenmandat geschaffen werde, die sich in der Parlamentspraxis nicht wiederfinde.¹⁶ Die noch im parlamentarischen Vorfeld liegende Art des Mandatserwerbs sei für den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten unerheblich.¹⁷

3. Übertritt zu einer nach dem Wahlergebnis nicht im Parlament vertretenen Partei

Wie oben unter 2. festgestellt, hat nach der ganz herrschenden Meinung ein Parteiübertritt eines Abgeordneten keine Auswirkungen auf dessen Mandatsverhältnis. Nicht von Bedeutung ist dabei auch, ob die Partei, in die der Betroffene eintritt, bereits durch Abgeordnete im Parlament vertreten ist, oder nach dem Wahlergebnis eigentlich nicht im Parlament vertreten ist (sei es, weil die Partei zum Zeitpunkt der Wahl noch gar nicht existierte oder weil die erforderliche Stimmenzahl nicht erreicht wurde). Ein Übertritt in eine bislang noch nicht vertretene Partei und der damit verbundene „Einzug“ einer Partei in das Parlament stellen keinen Verstoß gegen Verfassungs- oder Wahlrecht dar. In Bezug auf Bundestagswahlen ergibt sich dies insbesondere aus § 4 Bundeswahlgesetz. Danach hat jeder Wähler zwei Stimmen: eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine **Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste**. Zwar wird verbreitet

13 BT-Drs. 7/5924, S. 27 – Hervorhebungen nicht im Original.

14 Versteyl, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 14 Rn. 39.

15 Tsatsos, Mandatsverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft, DÖV 1971, 253 (255).

16 Säcker, Mandatsverlust bei Fraktionswechsel?, DVBl 1970, 567 (571).

17 Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2010, Art. 38 Rn. 52.

davon gesprochen, dass die Zweitstimme für eine Partei abgegeben werde. Tatsächlich jedoch wird mit der Zweitstimme eine (von einer Partei aufgestellte) **Landesliste mit den dort verzeichneten Bewerbern** in der dort festgelegten Reihenfolge gewählt. Gewählt werden somit keine Parteien, sondern lediglich die von den Parteien aufgestellten Bewerber. Verdeutlicht wird dies auch durch den Umstand, dass teilweise auch parteilose Bewerber auf den Landeslisten der Parteien zu finden sind.¹⁸

Aufgrund des Umstandes, dass die **Wählerstimmen** nicht für Parteien, sondern **stets für Bewerber abgegeben** werden, schadet es nicht, wenn infolge eines Parteiübertritts nunmehr eine Partei im Parlament repräsentiert wird, die nach dem Wahlergebnis bisher nicht im Parlament vertreten war.

18 Siehe hierzu Budde, Die Parteienhopperin, 9. Juni 2016, abrufbar unter http://www.deutschlandfunk.de/anke-domscheit-berg-die-parteihopperin.862.de.html?dram%3Aarticle_id=356833 (zuletzt abgerufen am 30. Oktober 2017).