

Parteipolitik und Impfpflicht

Andreas Wimmel¹

Plenardebatten und Abstimmungen, bei denen Fraktionsführungen ganz bewusst auf bestimmte Vorgaben verzichten, um Abgeordnete von Kooperationserwartungen zu entlasten, werden häufig als „Sternstunden des Parlaments“ bezeichnet.² Insbesondere bei ethisch-moralisch aufgeladenen Themen soll auf diesem Wege allen Mitgliedern des Bundestages ermöglicht werden, nur nach Gewissen und persönlicher Überzeugung zu entscheiden.³ Fraktionsbindungen treten in den Hintergrund, stattdessen finden sich Abgeordnete quergebunden zusammen und erarbeiten gemeinsam Gruppenanträge, über die losgelöst vom Gegensatz zwischen Regierung und Opposition abgestimmt wird.⁴ In Theorien deliberativer Demokratie wird mit dieser Parlamentspraxis nicht selten die Hoffnung auf eine vernunftgeleitete, stärker am Gemeinwohl orientierte Politik verbunden, weil der parteipolitische Wettbewerb ruhe und deswegen die Chancen stiegen, dass sich im freien Spiel der Kräfte das bessere Argument durchsetze.⁵

Gleichwohl wohnt der ausdrücklichen Festlegung auf ein solches Prozedere der Mehrheitsfindung eine gewisse Widersprüchlichkeit inne. Bekanntlich sind Abgeordnete des Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 Abs. 1 GG). Ganz ähnliche Formulierungen finden sich in den Verfassungen der Länder. Auch wenn sich Parlamentarier aus politischen Gründen nicht von allen Verpflichtungen und Abhängigkeiten lossagen können, besteht in deutschen Parlamenten *de jure* kein „Fraktionszwang“.⁶ Darüber hinaus unterscheidet das

¹ Dr. Andreas Wimmel ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

² Vgl. Kim Björn Becker, Der Bundestag und seine „Sternstunden“, www.faz.net/aktuell/politik/inland/warum-grosse-bundestagsdebatten-als-sternstunden-gelten-16141095.html (Abruf am 12.04.2022).

³ Vgl. Tatjana Heid, Eine Frage des Gewissens. Frei von Fraktionsdisziplin erlebte der Bundestag historische Debatten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. Januar 2022, S. 8.

⁴ Vgl. Jürgen von Oertzen, Gruppenanträge im Deutschen Bundestag: ein Reservat des einzelnen Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2000, S. 804-820; Uwe Kranenpohl, Konsens im Konflikt? Inter- und überfraktionelle Initiativen im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2001, S. 733-758.

⁵ Siehe dazu ausführlich Andreas Schäfer, Zwischen Repräsentation und Diskurs. Zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess, Wiesbaden 2017.

⁶ Vgl. Werner J. Patzelt, Wider das Gerede vom „Fraktionszwang“! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1998, S. 323-347; umfassend Eberhard Schuett-Wetschky, Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp; unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am „Fraktionszwang“, Freiburg/München 1984.

Grundgesetz gerade nicht zwischen Gewissensfragen und anderen Beratungsgegenständen, so dass letztlich alle Entscheidungen von Abgeordneten durch das freie Mandat geschützt sind. Ob also eine bestimmte Sachfrage als Gewissensfrage auszulegen ist und sich die Fraktionsmitglieder darauf verständigen, von einer einheitlichen Fraktionslinie abzusehen bzw. die Abstimmung „freizugeben“, ist eine rein politische Frage.

Impfpflicht als Gewissensfrage?

Von der grauen Theorie *in medias res*: Wenige Tage vor seinem Amtsantritt sprach sich Bundeskanzler Olaf Scholz dafür aus, den Bundestag über die Einführung einer allgemeinen Impfpflicht gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 in „freier Abstimmung ohne Fraktionszwang“ entscheiden zu lassen.⁷ In seiner Rolle als Abgeordneter befürwortete er eine solche Impfpflicht für alle in Deutschland lebenden Personen ab 18 Jahren. Aufgrund der ethisch-medizinischen Tragweite einer möglichen Impfpflicht sollte jedoch jeder einzelne Abgeordnete nach seinem Gewissen entscheiden können. Ferner kündigte Scholz an, dass die Regierung keinen eigenen Gesetzentwurf in dieser Sache einbringen werde, sondern dass über Gruppenanträge aus dem Parlament heraus abgestimmt werden solle. Politisch hoch brisant war diese Ankündigung zudem, weil führende Köpfe aller im Bundestag vertretenen Parteien, einschließlich der SPD, die Einführung einer Impfpflicht für jedermann vor der Bundestagswahl im September 2021 noch kategorisch ausgeschlossen hatten.⁸

Kurz darauf setzte eine lebhaftere öffentliche Debatte ein, ob die wahren Beweggründe für diese Art von Gesetzgebungsverfahren nicht vorrangig darin zu finden seien, dass innerhalb der gerade erst gebildeten Ampelkoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP keine Übereinstimmung in dieser gewichtigen Frage erzielt werden konnte. Zwar gab Bundesfinanzminister Christian Lindner (FDP) in einem Interview zu verstehen, dass er zum damaligen Zeitpunkt zu einer generellen Impfpflicht tendierte.⁹ Um den FDP-Politiker Wolfgang Kubicki bildete sich allerdings eine Gruppe von Abgeordneten, die sich explizit gegen eine verpflichtende Corona-Impfung aussprach. Und auch viele Grünen-Abgeordnete hatten Vorbehalte gegen eine sofortige und bedingungslose Impfpflicht ab 18 Jahren. Nur deswegen, so die Kritik aus Reihen der CDU/CSU-Fraktion, mache der Bundeskanzler aus der Not eine Tugend und verkaufe die Impfpflicht als Gewissensentscheidung. In Wahrheit sollten mit diesem Schritt tiefgreifende Differen-

⁷ Reinhard Müller, Impfpflicht als Gewissensfrage?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Dezember 2021, S. 10.

⁸ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Freiheitsgewinne durch das Impfen, 24. November 2021, S. 2.

⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Tendiere zur Impfpflicht“, 3. Dezember 2021, S. 4.

zen innerhalb und zwischen den Koalitionsparteien kaschiert werden, in der Erwartung, dass sich in anderen Fraktionen ausreichend Unterstützer finden, um trotzdem einen Mehrheitsbeschluss fassen zu können.¹⁰

Gesetzentwurf und drei Anträge

Nach intensiven Beratungen und Verhandlungen standen am 7. April 2022 schließlich vier Vorlagen zur Causa Impfpflicht auf der Tagesordnung des Bundestages. Ein Gesetzentwurf für eine ärztliche Impfberatungspflicht für alle nicht vollständig immunisierten Erwachsenen, gekoppelt mit einer Impfpflicht vorerst nur für Menschen ab 60 Jahren.¹¹ Bei diesem Gesetzentwurf handelte es sich um eine Zusammenführung von zwei Gesetzentwürfen, die bereits am 17. März 2022 in erster Lesung beraten worden waren, dann aber am Tag vor der Abstimmung kurzfristig zurückgezogen wurden. Der eine dieser Entwürfe, der von 235 Abgeordneten (155 SPD, 73 Bündnis 90/Die Grünen, 4 Die Linke, 3 FDP), darunter Bundeskanzler Scholz und Gesundheitsminister Lauterbach, unterzeichnet worden war, sah die Einführung einer allgemeinen Impfnachweisspflicht für alle Personen ab 18 Jahren vor.¹² Der andere Entwurf, eingebracht von 45 Abgeordneten (28 Bündnis 90/Die Grünen, 13 FDP, 4 SPD), sah eine verpflichtende Impfberatung für alle ungeimpften Erwachsenen sowie eine altersbezogene Impfpflicht ab 50 Jahren im Falle einer immer noch zu geringen Impfquote bei gleichzeitiger Überlastung des Gesundheitssystems im Herbst 2022 vor.¹³

Die drei weiteren Vorlagen waren Anträge, mit denen die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen oder zu unterlassen. Ein Antrag der Fraktion der CDU/CSU zielte darauf ab, zunächst ein Impfregister aufzubauen, die Impfkampagne zu intensivieren und einen abgestuften Vorsorge-mechanismus einzurichten, mit dem je nach Corona-Lage eine Impfpflicht für

¹⁰ Vgl. Patrick Schnieder, *Fremde Federn: Ampel darf sich bei Impfpflicht nicht wegduckern*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. Dezember 2021, S. 8.

¹¹ Deutscher Bundestag, *Gesetzentwürfe der Gruppe Heike Baehrens, Dr. Janosch Dahmen und weiterer Abgeordneter und der Gruppe Dieter Janecek, Gyde Jensen und weiterer Abgeordneter, zusammengeführter Entwurf eines Gesetzes zur Pandemievorsorge durch Aufklärung, verpflichtende Impfberatung und Immunisierung der Bevölkerung gegen SARS-CoV-2*, enthalten in: *Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)*, Drucksache 20/1353 vom 6. April 2022.

¹² Deutscher Bundestag, *Gesetzentwurf der Abgeordneten Heike Baehrens, Dr. Janosch Dahmen u.a., Entwurf eines Gesetzes zur Aufklärung, Beratung und Impfung aller Volljährigen gegen SARS-CoV-2 (SARSCoVImpfG)*, Drucksache 20/899 vom 3. März 2022.

¹³ Deutscher Bundestag, *Gesetzentwurf der Abgeordneten Dieter Janecek, Gyde Jensen u.a., Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer verpflichtenden Impfberatung für Erwachsene und einer altersbezogenen Impfpflicht ab 50 Jahren unter Vorbehalt gegen das Coronavirus SARS-CoV-2*, Drucksache 20/954 vom 10. März 2022.

bestimmte Bevölkerungsgruppen hätte aktiviert werden können.¹⁴ Gemäß einem fraktionsübergreifenden Antrag unter Federführung der FDP-Abgeordneten Wolfgang Kubicki und Christine Aschenberg-Dugnus, dem sich insgesamt 50 Abgeordnete (40 FDP, 7 Die Linke, 2 CDU/CSU, 1 Bündnis 90/Die Grünen) angeschlossen hatten, sollte die Bundesregierung gezieltere Maßnahmen ergreifen, um die Impfbereitschaft zu erhöhen, ohne jedoch eine allgemeine Impfpflicht zu erlassen.¹⁵ Und drittens beantragte die AfD-Fraktion, von allen Plänen zur Einführung einer gesetzlichen Impfpflicht Abstand zu nehmen und die seit dem 15. März 2022 geltende einrichtungsbezogene Impfpflicht für Gesundheits- und Pflegepersonal wieder aufzuheben.¹⁶ Über alle Vorlagen wurde nach einer über zweistündigen und ungewöhnlich strittigen Plenardebatte namentlich abgestimmt.¹⁷

Abstimmungsergebnisse

Die Ergebnisse der vier namentlichen Abstimmungen (siehe Tabelle 1) dürften jedem politisch interessierten Bürger dieses Landes bekannt sein. Alle Vorlagen sind gescheitert, keine erreichte die erforderliche einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen oder anders ausgedrückt: mehr Ja- als Nein-Stimmen. Mit 296 Stimmen erhielt der zusammengeführte Gesetzentwurf zur Einführung einer Impfpflicht ab 60 (Gruppe Baehrens/Janecek u.a.) noch den größten Zuspruch, allerdings fast nur aus den Reihen von SPD und Grünen. Die anderen Vorlagen wurden deutlich abgelehnt. Während der Antrag zur Erhöhung der Impfbereitschaft ohne allgemeine Impfpflicht (Gruppe Kubicki u.a.) immerhin noch 35 weitere Abgeordnete für sich gewinnen konnte, die nicht zu den Antragstellern gehören, fanden die Anträge von CDU/CSU und AfD keinerlei Unterstützung in anderen Fraktionen.

Ein genauer Blick auf die Zahlen lässt erkennen, dass zwei wesentliche Merkmale bisheriger Gewissensentscheidungen ohne Fraktionsvorgaben im Bundestag bei diesen Abstimmungen nicht zu beobachten waren.¹⁸ Erstens brachten gleich zwei

¹⁴ Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Impfvorsorgegesetz – Ein guter Schutz für unser Land, Drucksache 20/978 vom 14. März 2022.

¹⁵ Deutscher Bundestag, Antrag der Abgeordneten Wolfgang Kubicki, Christine Aschenberg-Dugnus u.a., Impfbereitschaft ohne allgemeine Impfpflicht gegen SARS-CoV-2 erhöhen, Drucksache 20/680 vom 15. Februar 2022.

¹⁶ Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der AfD, Keine gesetzliche Impfpflicht gegen das COVID-19-Virus, Drucksache 20/516, 26. Januar 2022.

¹⁷ Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 20/28 vom 7. April 2022, S. 2329 C-2377 A.

¹⁸ Vgl. Markus Baumann/Marc Debus/Jochen Müller, Das legislative Verhalten von Bundestagsabgeordneten zwischen persönlichen Charakteristika, Wahlkreisinteressen und Parteilinie: eine Untersuchung am Beispiel der Auseinandersetzung um die Präimplantationsdiagnostik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/2013, S. 177-211; Georg Wenzelburger/Sabrina Fehrenz, Die Union und die „Ehe für Alle“. Bestimmungsfaktoren des Abstimmungsverhaltens in der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2018, S. 512-530.

Tab. 1: Ergebnisse von namentlichen Abstimmungen über Vorlagen zu einer Impfpflicht gegen SARS-CoV-2

	Gesetzentwurf: Impfpflicht ab 60 (Gruppe Baehrens/ Janecek u.a.)	Antrag: Impf- vorsorgegesetz (CDU/CSU- Fraktion)	Antrag: Impfbereit- schaft ohne allgemeine Impfpflicht erhöhen (Gruppe Kubicki u.a.)	Antrag: Keine gesetzliche Impfpflicht (AfD-Fraktion)
SPD	179/9/5	0/192/0	3/191/0	0/194/0
CDU/CSU	3/176/0	172/2/5	6/171/2	0/177/0
B90/Grüne	102/6/3	0/104/3	3/107/2	0/112/0
FDP	5/79/0	0/83/1	60/23/1	0/84/0
AfD	0/76/0	0/74/0	1/74/2	77/0/0
Die Linke	7/29/1	0/38/0	11/22/5	0/38/0
fraktionslos	0/3/0	0/3/0	1/2/0	2/1/0
Gesamt	296/378/9	172/496/9	85/590/12	79/606/0

Quelle: www.bundestag.de/abstimmung (Abruf am 12.04.2022), Spaltenwerte: JA/NEIN/Enthaltung; ohne nicht abgegebene Stimmen

Fraktionen eigene Anträge ein und gaben damit zu verstehen, dass sie das vom Bundeskanzler ausgerufene Verfahren, sich an interfraktionellen Gruppenanträgen zu beteiligen, nicht mittragen wollten. Zweitens wurde das Abstimmungsverhalten stark durch die Fraktionszugehörigkeit bestimmt, insbesondere bei der ersten Abstimmung über den interfraktionellen Gesetzentwurf zur Einführung einer Impfpflicht ab 60 Jahren. Während die allermeisten SPD- und Grünen-Abgeordneten für den Kompromissvorschlag stimmten, orientierten sich viele FDP-Abgeordnete, die zunächst einen der zurückgezogenen Gesetzentwürfe unterstützt hatten, um und wechselten ins Nein-Lager. Die Abgeordneten von CDU/CSU und AfD votierten, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur für die eigenen Anträge und lehnten alle anderen Vorlagen ab. Allein beim Antrag der Gruppe Kubicki u.a., dem aber schon im Vorfeld keine Chancen eingeräumt worden waren, stimmten mit der FDP und der Linken wenigstens zwei Fraktionen gemischt ab, wobei selbst hier die Mehrheitsverhältnisse ziemlich eindeutig ausgefallen sind.

Keine „echte“ Gewissensentscheidung

Zwei Gründe lassen sich anführen, die verständlich machen, warum diese beiden typischen Merkmale einer „echten“ Gewissensentscheidung bei den Impfpflicht-Abstimmungen fehlten: Erstens bestanden offensichtlich nicht in allen Fraktionen so starke Meinungsunterschiede, als dass keine gemeinsame Haltung gefunden werden konnte und man sich deswegen darauf hätte verständigen müssen, die Abstimmung freizugeben, um innerfraktionelle Konflikte zu vermeiden bzw. zu befrieden. Möglicherweise waren die Abgeordneten dieser Fraktionen auch mehrheitlich der Auffassung, dass es sich bei der Impfpflicht um keine Gewissensfrage handelt. Weil in den Fraktionen CDU/CSU und AfD also eine Übereinstimmung erzielt werden konnte und gleichzeitig die konkurrierenden Gruppen-

anträge inhaltlich nicht dem Fraktionskompromiss entsprachen, war es nur konsequent, eigene Fraktionsanträge vorzulegen. Zudem hatten die Vorsitzenden beider Fraktionen im Vorfeld angekündigt bzw. die Mitglieder explizit aufgefordert, geschlossen an den Abstimmungen teilzunehmen, nur den eigenen Antrag zu unterstützen und alle anderen Vorschläge abzulehnen (und sich nicht etwa zu enthalten).¹⁹

Diese Konstellation setzte zweitens die Initiatoren der beiden interfraktionellen Gesetzentwürfe für eine (bedingte) Impfpflicht unter gehörigen Zugzwang.²⁰ Weil abzusehen war, dass keines der Gesetze eine Mehrheit erreichen würde, wenn sich die Fraktionen aus CDU/CSU und AfD geschlossen verweigerten, musste ein Kompromiss aus beiden Vorlagen gefunden werden, hinter dem sich nahezu alle Antragsteller versammeln konnten und große Teile ihrer Fraktionen als Unterstützer behalten bzw. neu hinzugewinnen. Diese Quadratur des Kreises scheiterte, obwohl die Altersgrenze für eine verpflichtende Impfung auf 60 Jahre angehoben wurde. Zwar trug eine überwältigende Mehrheit der SPD- und Grünen-Abgeordneten diesen neuen Vorstoß mit, also auch die meisten derjenigen, die zuvor eine Impfpflicht ab 50 Jahren befürwortet hatten, die allerdings erst nach einer persönlichen ärztlichen Beratung und bei einer schwerwiegenden Überlastung der Intensivstationen aktiviert worden wäre. Den Unterstützern dieses Gesetzentwurfs unter den FDP-Abgeordneten ging eine bedingungslose Impfverpflichtung, und sei es nur für die Risikogruppe der über Sechzigjährigen, bei der aktuellen Corona-Lage jedoch zu weit, vom harten Kern der Initiatoren um den Abgeordneten Prof. Dr. Andrew Ullmann einmal abgesehen.²¹ Dadurch war die Geschlossenheit der Fraktionen annähernd so ausgeprägt wie bei sonstigen Abstimmungen im Bundestag, bei denen Regierungs- und Oppositionsfraktionen eine gemeinsame Fraktionslinie verfolgen.²²

Schlussfolgerungen

Was können wir aus diesem in der deutschen Parlamentsgeschichte einzigartigen Fall über die Voraussetzungen für „echte“ Gewissensentscheidungen im Bundestag, die nicht durch sachfremde parteipolitische Erwägungen überlagert werden, lernen? Zunächst muss innerhalb aller entscheidungsrelevanten Fraktionen eine

¹⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Länder und Union empört über Corona-Politik der Ampel, 7. April 2022, S. 1.

²⁰ Vgl. Kim Björn Becker/Helene Bubrowski/Eckart Lohse, Jeder spricht für sich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. April 2022, S. 2.

²¹ Vgl. Helene Bubrowski, Trickerei und Tamtam, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8. April 2022, S. 2.

²² Vgl. dazu Henning Bergmann/Stefanie Bailer/Tamaki Ohmura/Thomas Saalfeld/Ulrich Sieberer, Namentliche Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013: Befunde aus einem neuen Datensatz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2016, S. 26-50.

ernsthafte Bereitschaft für ein solches Verfahren vorhanden sein, weil man sich erstens trotz langer Beratungen auf keine gemeinsame Linie verständigen konnte und zweitens die Fraktionsmitglieder der Überzeugung sind, dass es sich bei der strittigen Angelegenheit tatsächlich um eine Gewissensfrage handelt, die eine Freigabe der Abstimmung rechtfertigt. Sind diese Prämissen in einer mandatsstarken Fraktion nicht erfüllt, ist eine Gewissensentscheidung selbst bei nur zwei konkurrierenden Gruppenanträgen, die von ähnlich vielen Abgeordneten getragen werden, kaum mit Erfolg durchführbar, sofern die Unterstützer des einen Antrags den anderen ablehnen. Im Ältestenrat ist also ein breiter fraktionsübergreifender Konsens für eine Gewissensabstimmung unerlässlich, ansonsten ist das Risiko hoch, dass am Ende kein Gruppenantrag eine Stimmenmehrheit auf sich vereint.

Jedenfalls sollte deutlich geworden sein, dass vorschnelle Rufe nach interfraktionellen Gruppenanträgen und „freier“ Abstimmung kein geeignetes Mittel darstellen, um fehlende Regierungsmehrheiten zu kompensieren. Selbst wenn in Oppositionsfraktionen einzelne Abgeordnete ein solches Verfahren begrüßen, aber sich deren Fraktionsführungen gegen eine Lockerung der Fraktionsdisziplin aussprechen bzw. keine Grundlage für eine Gewissensentscheidung sehen, fühlen sich Abgeordnete in aller Regel zuerst ihren Fraktionen verpflichtet.²³ Fraktionsgeschäftsordnungen ist sogar häufig zu entnehmen, dass sich die Mitglieder zu Beginn der Wahlperiode wechselseitig zugesichert haben, bei Abstimmungen nur in begründeten Ausnahmefällen von der Fraktionslinie abzuweichen, um nach außen Einigkeit zu demonstrieren.²⁴ So schön die Vorstellung eines Parlaments, in dem Abgeordnete frei von allen Fraktionszwängen nur ihrer persönlichen Überzeugung folgen, auch sein mag – im harten Parteienwettbewerb sind solche „Sternstunden“ extrem voraussetzungsvoll und bergen ohne kluge, vorausschauende Planung eine beträchtliche Gefahr des Scheiterns in sich.

²³ Vgl. ausführlich Helmar Schöne, *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*, Baden-Baden 2010.

²⁴ Siehe dazu Danny Schindler/Oliver Kannenberg, *Fraktionsgeschäftsordnungen als unbestelltes Feld der Politikwissenschaft*, in: MIP 2/2020, S. 170-176.