

„Ich erkenne also Fraktionsdisziplin grundsätzlich auch an ...“ – Innerfraktioneller Dissens in der SPD-Fraktion der Großen Koalition 2005 bis 2009*

Martin F. Delius, Michael Kofß und Christian Stecker

Am 28. Mai 2009 stellte die Linkspartei im Bundestag 17 Anträge zur namentlichen Abstimmung, die verschiedene Verbesserungen für ostdeutsche Rentner verlangten. Mehrere ostdeutsche SPD-Abgeordnete hatten im Vorfeld ähnliche Forderungen vertreten, votierten bei der namentlichen Abstimmung im Bundestag jedoch mehrheitlich gegen die Anträge – innerhalb der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD waren die Wünsche nicht durchsetzbar. Im darauffolgenden Wahlkampf sollte dies einige von ihnen in große Erklärungsnoten bringen: Die Linkspartei hatte – zugeschnitten auf einzelne Bundesländer – Handzettel drucken lassen, auf denen die Diskrepanz zwischen inhaltlicher Überzeugung und Abstimmungsverhalten der SPD-Parlamentarier namentlich festgehalten war. Ähnlich verlief es bei der sozialdemokratischen Kernforderung nach der Einführung flächendeckender gesetzlicher Mindestlöhne, die innerhalb der Großen Koalition ebenso von CDU/CSU abgelehnt wurde. Insgesamt vier Mal zwang die Linkspartei bei diesem Thema die SPD-Fraktion durch Einbringung entsprechender Gesetzentwürfe mehrheitlich gegen das eigene Wahlprogramm zu stimmen.

Erfordern politische Entscheidungen in Demokratien immer Kompromisse, so wird dies unter den Bedingungen des Regierens in Koalitionen noch einmal verschärft deutlich: Abhängig vom Ausmaß der Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Koalition verlangt die notwendige Geschlossenheit den Partnern teils schmerzhafte Zugeständnisse ab beziehungsweise stellt die Fraktionen bei deren Herstellung vor große Herausforderungen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet das potenzielle Spannungsfeld von inhaltlichem Dissens und Koalitionsdisziplin¹ am Beispiel der SPD-Fraktion in der Großen Koalition unter Bundeskanzlerin *Angela Merkel* von 2005 bis 2009. Die Große Koalition bietet sich zur Beleuchtung dieses Spannungsfeldes an, denn zum einen waren die Präferenzunterschiede zwischen Sozial- und Christdemokraten teils beträchtlich², wobei insbesondere die SPD-Fraktion durch die Antragstätigkeit der Linkspartei darüber zu namentlichen Abstimmungen gezwungen wurde; zum anderen bot die übergroße parlamentarische Mehrheit der Großen Koalition die Möglichkeit, dass sich diese Präferenzunterschiede auch deutlich in abweichendem

* Wir danken *Martin Ahrens, Johannes Kuhn* und *Heiko Wenzel* für hilfreiche Forschungsassistenz. Dieser Aufsatz basiert auf einer Diplomarbeit, die *Martin Delius* am Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Potsdam vorgelegt hat: Dissentierendes Abstimmungsverhalten im Deutschen Bundestag. Eine Untersuchung von Geschlossenheit und Abweichungen in der 16. SPD-Bundestagsfraktion, Universität Potsdam 2011.

1 Vgl. *Thomas Saalfeld*, Determinanten der Fraktionsdisziplin. Deutschland im internationalen Vergleich, in: *Steffen Ganghof / Philip Manow* (Hrsg.), Mechanismen der Politik strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt 2005, S. 35 – 71, S. 47.

2 Vgl. *Henrik Gast / Uwe Kranenpohl*, Große Koalition – schwacher Bundestag?, in: APuZ, B 16/2008, S. 18 – 23.

Abstimmungsverhalten niederschlagen konnten, ohne in eine Abstimmungsniederlage zu münden.³

Anhand der Analyse von 162 namentlichen Abstimmungen wird beleuchtet, wie präferenzbezogene und institutionelle Faktoren auf das Abstimmungsverhalten der SPD-Abgeordneten wirkten. Sieben Leitfadeninterviews mit SPD-Parlamentariern sichern diese quantitativen Einblicke qualitativ ab.⁴

1. Faktoren der Fraktions- und Koalitionsgeschlossenheit

1.1. Parteoyalität, Kohäsion und Disziplin

Verschiedene Mechanismen führen zum geschlossenen Verhalten von Fraktionen⁵: Parteoyalität, Kohäsion und Disziplin gelten als die wichtigsten. Dabei wird unter Parteoyalität verstanden, dass Abgeordnete freiwillig der Mehrheitsmeinung ihrer Fraktion folgen, da ihnen Dissens als unangemessenes Verhalten gilt.⁶ Lange bevor sie ihr erstes Mandat antraten, werden die meisten deutschen Politiker in das durch Parteien organisierte Mannschaftsspiel sozialisiert. *Mayntz* und *Neidhardt* kommen in ihrer Studie zur Parlamentskultur im Deutschen Bundestag zu dem Schluss, dass „der Bundestag für den einzelnen Abgeordneten weniger den Charakter einer Gruppe als den einer Arena hat, in der seine Mannschaft gegen andere Mannschaften zum Kampf antritt“⁷. Die grundlegende Arbeit von *Ozbudun*⁸ hat neben Normen der Loyalität die analytische Unterscheidung von Kohäsion und Disziplin bei der Erklärung von Fraktionsgeschlossenheit etabliert.⁹ Dabei bezeichnet Kohäsion die Übereinstimmung der politischen Ansichten der Fraktionsmitglieder¹⁰, die auf gemeinsa-

- 3 Vgl. *Klaus von Beyme*, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997, S. 280.
- 4 Um ein möglichst vollständiges Meinungsbild zu erhalten, wurden gezielt Abgeordnete aus allen relevanten Gruppen angesprochen: Im Sample befinden sich sowohl direkt gewählte als auch Listenabgeordnete, Mitglieder der Fraktionsführung und Hinterbänkler, Parlamentsneulinge und wieder gewählte MdBs, ost- und westdeutsche Abgeordnete sowie Angehörige der verschiedenen Fraktionen. Darüber hinaus wurde eine erste Analyse des Abstimmungsverhaltens durchgeführt und danach sowohl Abgeordnete ausgewählt, die besonders häufig von der Fraktionslinie abwichen, als auch solche, die immer mit ihrer Fraktion gestimmt haben. Die Gespräche wurden – als halbstandardisierte Leitfadeninterviews – zwischen dem 6. Mai und 6. Juli 2011 geführt, aufgezeichnet, ausgewertet und durch die Interviewpartner autorisiert.
- 5 Vgl. *Erik Fritzsche*, Innerfraktionelle Geschlossenheit im Spiegel der Politikwissenschaft. Stand der Forschung und notwendige Weiterführungen, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 3, S. 661 – 682; *Rudy B. Andeweg / Jacques Thomassen*, Pathways to Party Unity: Sanctions, Loyalty, Homogeneity and Division of Labour in the Dutch Parliament, in: Party Politics, 17. Jg. (2011), H. 5, S. 655 – 672.
- 6 Vgl. *Werner J. Patzelt*, Party Cohesion and Party Discipline in German Parliaments, in: *Reuven Y. Hazan* (Hrsg.), Cohesion and Discipline in Legislatures, New York 2006, S. 102 – 115.
- 7 *Renate Mayntz / Friedhelm Neidhart*, Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine explorative Studie, in: ZParl, 20. Jg. (1989), H. 3, S. 370 – 387, S. 381.
- 8 Vgl. *Ergun Ozbudun*, Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis, Beverly Hills 1970.
- 9 Vgl. *Reuven Y. Hazan*, Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation, in: ders. (Hrsg.), Cohesion and Discipline in Legislatures, New York 2006, S. 1 – 11.
- 10 Vgl. *Christopher Kam*, Party Discipline and Parliamentary Politics, Cambridge 2009, S. 15.

men Werten und Überzeugungen, auch auf politischer Sozialisation fußt und in den innerfraktionellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen immer wieder herzustellen ist. Dabei begünstigt auch die arbeitsteilige Organisation der Fraktionen die Herstellung von Geschlossenheit. Zum einen resultiert aus der Arbeitsteilung ein reziprokes Vertrauensverhältnis zwischen den jeweiligen Politikfeldexperten, zum anderen werden potenzielle Konflikte bereits in den Arbeitsgruppen entschärft und dann von der (Mehrheit der) Fraktion gebilligt.¹¹ Unter „Disziplin“ fallen die verschiedenen Anreize und Sanktionsmöglichkeiten, mit denen die Fraktionsführung auch Abgeordnete mit abweichenden Überzeugungen zur Geschlossenheit bewegen kann.

Aus einer rationalistischen Perspektive wird erwartet, dass Abgeordnete desto geschlossener abstimmen, je stärker sie bei der Erreichung ihrer Ziele von der Fraktion abhängig sind. In Deutschland sind es vor allem die Ressourcen der Fraktionen, die Parlamentarier disziplinieren dürften. Um einzelnen Abgeordneten Anreize zu schaffen, stehen Ämter und Positionen zur Verfügung, zum Beispiel im Fraktionsvorstand sowie die öffentlichkeitswirksamen Posten als Sprecher der Arbeitsgruppen¹², die teilweise mit zusätzlichen materiellen Ressourcen verbunden sind. Allerdings handelt es sich dabei um Wahlämter, so dass der disziplinierende Effekt wiederum vornehmlich durch die Verhaltensnormen der Gruppe erzielt wird. Konkret kann die Fraktion zur Sanktionierung von abweichendem Verhalten auf verschiedene Maßnahmen unterschiedlicher Intensität zurückgreifen. Am unteren Ende der Schwelle stehen informelle Sanktionen, wie etwa geringere Beachtung oder fehlende Unterstützung durch andere Fraktionsmitglieder. Schwerwiegendere Disziplinarmaßnahmen beinhalten die Abberufung aus Fraktionsämtern, den Rückruf aus Ausschüssen sowie als Ultima Ratio den Ausschluss aus der Fraktion. Faktisch finden diese Mittel jedoch nur höchst selten Verwendung. Im Allgemeinen werden im Deutschen Bundestag entsprechend der kooperativen Arbeitsweise der Fraktionen eher die informellen Möglichkeiten angewandt, während die formellen Maßnahmen hauptsächlich durch die bloße Möglichkeit ihrer Anwendung wirken. Somit entsteht Geschlossenheit aus dem komplexen Zusammenspiel von Loyalitätsnormen, der inhaltlichen Übereinstimmung der Fraktionsmitglieder sowie positiven Anreizen und negativen Sanktionen durch die Fraktion und ihre Führung.¹³

11 Vgl. *Rudy B. Andeweg / Jacques Thomassen*, a.a.O. (Fn. 5); *Suzanne S. Schüttemeyer*, Fraktionen im deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998.

12 Vgl. *Anne Sophie Petersen / Viktoria Kaina*, „Die Fäden halte ich in der Hand“: Arbeitsgruppenvorsitzende der SPD- und CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 2, S. 243 – 260.

13 Häufig findet sich in der Literatur wie in der öffentlichen Diskussion die Behauptung, die Fraktionsführung verfüge auch über entscheidende Ressourcen zur Wiedernominierung und Wiederwahl der Abgeordneten. Dabei werden Parteien oft undifferenziert als monolithische Akteure begriffen. So trifft es pauschal zwar zu, dass sie in Deutschland ein Monopol zur Aufstellung von Kandidaten auf Bundesebene innehaben: „Ohne eine Partei Abgeordneter zu werden, ist in Deutschland unmöglich.“ (*Jürgen Dittberner*, Freies Mandat und politische Geschlossenheit. Widerspruch oder Ergänzung zweier Prinzipien des Parlamentarismus?, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 3, S. 550 – 564, S. 552); daraus kann aber eben nicht abgeleitet werden, dieses Monopol könne von der Führung der Bundespartei oder der Bundestagsfraktion genutzt werden, um die Kandidatenaufstellung vor Ort in den Wahlkreisen oder auf den Landeslisten zu steuern. Vielmehr ist ersteres „die sorgsam gehütete Domäne der Parteiführungen in Orts- und Kreisverbänden“, letzteres ein komplexes Zusammenspiel von Landes- und Kreisvorständen mit spezifischen Vorausset-

Prinzipiell sieht sich die Übersetzung von Fraktionsgeschlossenheit in Koalitions geschlossenheit besonderen Herausforderungen gegenüber. Normen der Parteiloyalität beziehen sich zuerst auf die eigene Fraktion und nicht auf den Koalitionspartner. Auch verringert sich die Kohäsion, wenn sich verschiedene Parteien zu einer Koalition zusammenschließen. Regieren in einer Koalition erfordert Kompromisse, die der jeweiligen Mehrheit innerhalb der Partner größere Zugeständnisse abverlangen. Diese Probleme potenzieren sich in Großen Koalitionen: CDU/CSU und SPD stehen im Wahlkampf in direkter Konkurrenz zueinander und betrachten ein Regierungsbündnis nur als letzte Option, wenn die Mehrheitsverhältnisse ihre präferierten Zweierbündnisse unmöglich machen.¹⁴ Auch wenn sich SPD und CDU/CSU bei zentralen Konflikten sehr stark angenähert haben, definieren Teile beider Parteien ihre Positionen nach wie vor in expliziter Abgrenzung zur jeweils anderen Partei. Als entsprechend schwierig beschreibt Wolfgang Renzsch das Arbeitsverhältnis der Fraktionen: „The coalition partners were only united by their desire to separate from each other at the next federal election.“¹⁵ Eine gemeinsame Agenda sei im Gegensatz zur ersten Großen Koalition nicht vorhanden gewesen.

Zusätzlich war die Kohäsion innerhalb der SPD-Fraktion und innerhalb der gesamten Partei im Anschluss an die rot-grüne Regierungszeit mit Bundeskanzler Gerhard Schröder auf einem Rekordtief. Die Unzufriedenheit der Parteibasis, vor allem über die so genannten Hartz-Reformen, hatte sich zunehmend den Weg in die Fraktion gebahnt. Die eigene Politik der vergangenen Jahre wurde als der entscheidende Grund für die Wahlniederlage 2005 angesehen.¹⁶ Der Übergang von der Kanzler-Partei in der rot-grünen Koalition zum Juniorpartner von CDU/CSU und der damit verbundene Politikwechsel waren den SPD-Abgeordneten besonders schwer zu vermitteln. Dies betraf insbesondere Themen der Arbeits- und Sozialpolitik, wie die Einführung von Mindestlöhnen, die Rente mit 67 und die Anhebung der Hartz IV-Sätze. Einzelne Gruppen innerhalb der SPD¹⁷ haben besonders stark unter der Großen Koalition „gelitten“: Zuerst ist die Parlamentarische Linke (PL) zu nennen. Die Konflikte zwischen den eigenen politischen Präferenzen und der Regierungspolitik war bei

zungen und Anforderungen (vgl. Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm, Der Kandidat – das (fast) unbekannte Wesen, Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 3, S. 539 – 553).

- 14 Siehe zur letzten Wahl zum Beispiel Thomas Saalfeld, Regierungsbildung 2009: Merkel II und ein höchst unvollständiger Koalitionsvertrag, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 1, S. 181 – 206.
- 15 Wolfgang Renzsch, Federal Reform under the Grand Coalition, in: German Politics, 19. Jg. (2010), H. 3, S. 382 – 392, S. 383.
- 16 Zur allgemeinen Stimmungslage in der SPD und ihrer Bundestagsfraktion bereits vor der Bundestagswahl 2005 siehe zum Beispiel: Sven Afhüppé / Markus Feldenkirchen / Horand Knaup / Roland Nelles, Genosse Frust regiert, in: Spiegel Online am 14. Mai 2005, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-40382904.html> (Abruf am 2. Juni 2011).
- 17 In der SPD sind innerfraktionelle Gruppierungen traditionell besonders stark. Vgl. Thomas Saalfeld, Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990), Opladen 1995, S. 315 ff. Neben zahlreichen inoffiziellen Arbeitskreisen, die teilweise auch nach eher unpolitischen Gesichtspunkten zusammengestellt sind, gibt es drei Gruppierungen, die aufgrund ihrer Organisationsstrukturen als Faktionen bezeichnet werden können: der „Seheimer Kreis“, die „Parlamentarische Linke“ (PL) sowie die „Netzwerker“. Vgl. zum allgemeinen Zusammenhang von Fraktionsmitgliedschaft und Dissensneigung Sam Depauw, Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s, in: Reuven Y. Hazan (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 9), S. 130 – 146, S. 144.

diesem Flügel besonders groß. Die Ablehnung des Kurses der eigenen Parteiführung wurde zusätzlich verstärkt, da mit Linkspartei und Grünen eine von zahlreichen PL-Mitgliedern favorisierte alternative Regierung hätte gebildet werden können.¹⁸ Zweitens sind die ostdeutschen SPD-Abgeordneten¹⁹ zu nennen, die durch die direkte Konkurrenz mit der Linkspartei um Wählerstimmen zu einer stärkeren Abgrenzung zu den Christdemokraten gezwungen werden. Daher ist zu überprüfen, wie stark und in welchen Themenbereichen innerfraktioneller Dissens auftrat und inwiefern dabei Parlamentarische Linke und ostdeutsche MdBs überrepräsentiert waren.²⁰

Hypothese 1: Mitglieder der Parlamentarischen Linken und ostdeutsche Abgeordnete haben überdurchschnittlich häufig gegen die Fraktions- beziehungsweise Koalitionslinie gestimmt. Der Dissens ist im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik besonders ausgeprägt.

1.2. Mandatstyp

In der international ländervergleichenden Literatur wird insbesondere dem Wahlsystem ein wichtiger Einfluss auf das Abstimmungsverhalten zugeschrieben.²¹ Dabei wird angenommen, dass Abgeordnete desto häufiger abweichen, je stärker das Wahlsystem nicht nur die Entscheidung zwischen verschiedenen geschlossenen Parteilisten gestattet, sondern auch die gezielte Wahl einzelner Kandidaten ermöglicht. Eine solche „Kandidatenzentrierung“ des Wahlsystems begünstigt es, dass Abgeordnete durch parteiunabhängige Handlungen (Dissens) versuchen, ihren persönlichen Erfolg im Wahlkreis abzusichern. In der Bundesrepublik könnten diese wahlsystemischen Anreize an Verhaltensunterschieden zwischen Direkt- und Listenmandataren ablesbar sein. Direktkandidaten werden von den Kreisverbänden der Partei nominiert und von den Wählern im Wahlkreis gewählt. Listenmandatare werden hingegen in aller Regel vom Parteivorstand ihres Landesverbandes vorgeschlagen und von Delegierten aus allen Kreisverbänden des Landes gewählt. Die Nominierungsmacht liegt also letztlich bei den Kreisverbänden; die Landesvorstände können vor allem die Reihenfol-

18 Vgl. die Erklärung der Parlamentarischen Linken nach der Wahl 2005 „Wir stehen für soziale Demokratie“ sowie die „Leitplanken für eine Koalition der Erneuerung und Soziale Gerechtigkeit“ im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen mit der Union 2005.

19 Vgl. auch Joachim E. Krieger, Rollenorientierungen, Rollenerwartungen und Rollenverhalten von Ost-Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Eine empirische Untersuchung, Frankfurt am Main 1998; Helmar Schöne, Probleme und Chancen parlamentarischer Integration. Eine empirische Studie zum Ost-West-Integrationsprozess unter Abgeordneten, Wiesbaden 1999.

20 Vgl. Julian Bernauer / Thomas Bräuninger, Intra-Party Preference Heterogeneity and Faction Membership in the 15th German Bundestag: A Computational Text Analysis of Parliamentary Speeches, in: German Politics, 18. Jg. (2009), H. 3, S. 385 – 402, weisen bereits für die Zeit der rot-grünen Koalition in der 15. Wahlperiode nach, dass die Mitglieder der PL bei parlamentarischen Reden deutlich unterrepräsentiert waren und begründen dies mit der Kontrolle der Rednerliste durch die Fraktionsführung. Da eine solche direkte Kontrolle über das Abstimmungsverhalten nicht möglich ist, könnte sich dieser in Reden unterdrückte Dissens bei namentlichen Abstimmungen besonders Bahn brechen.

21 Vgl. John M. Carey, Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting, in: American Journal of Political Science, 51. Jg. (2007), H. 1, S. 92 – 107.

ge der Listenplätze stark beeinflussen.²² Auch wenn Doppelkandidaturen und Mandatswechsel im Karriereverlauf die Rollendifferenzierung zwischen beiden Mandatstypen erheblich verringern dürften²³, ist der Anreiz, durch Dissens den Interessen lokaler Unterstützergruppen zu entsprechen, für Direktmandatare etwas stärker ausgeprägt.²⁴ Konkret dürfte dies für SPD-Direktmandatare die Dissensneigung in Bereichen verstärkt haben, in denen ihre Wahlkreisinteressen deutlich vom Koalitionscompromiss abweichen. Auch war angesichts der Intensität der Konflikte um die Ausrichtung der Partei für viele Mitglieder der SPD-Fraktion nicht erkennbar, ob eine „standfest sozialdemokratische Politik“ von den Mitgliedern und Kreisverbänden nicht höher angesehen werden würde als ein Eintreten für die ungeliebte Politik der Partei- und Fraktionsführung. Der von der Basis sonst zumeist abgelehnte Dissens erschien in dieser Situation als nötiger Widerspruch gegen die als unsocial empfundene Regierungspolitik. Die grundsätzlich höhere Dissensneigung von Direktmandataren könnte darüber hinaus durch die Knappheit ihres Wahlerfolgs bei der letzten Wahl beeinflusst werden.

Hypothese 2a: Direkt gewählte SPD-Abgeordnete weichen häufiger von der Fraktionslinie ab als Listenabgeordnete.

Hypothese 2b: Je umkämpfter ein Wahlkreis bei der letzten Bundestagswahl war, desto stärker ist die Abweichungsneigung der jeweiligen Abgeordneten.

Eine wichtige Determinante des individuellen Abstimmungsverhaltens ist die Mitgliedschaft in der Fraktionsführung und der Regierung. Einerseits erhöht sich mit einem Aufstieg innerhalb der Fraktion der Einfluss eines Abgeordneten auf den Inhalt politischer Entscheidungen.²⁵ Andererseits verändert eine politische Führungsaufgabe das Abstimmungskalkül eines Parlamentariers.²⁶ Mitglieder des Vorstandes profitieren besonders von den Ressourcen der Fraktion und sind daher stärker in die Norm der Fraktionsloyalität eingebunden – ihr

22 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Wer wählt wen wie aus?, in: *Gegenwartskunde*, 51. Jg. (2002), H. 2, S. 145 – 159; *dies.* / Roland Sturm, a.a.O. (Fn. 13).

23 Vgl. Philip Manow, Wahlkreis- oder Listenabgeordnete, Typus oder Episode? Eine Sequenzanalyse der Wege in den Bundestag, in: PVS, 53. Jg. (2012), H. 1, S. 53 – 78; siehe auch Marion Reiser, Wer entscheidet unter welchen Bedingungen über die Nominierung von Kandidaten? Die innerparteilichen Selektionsprozesse zur Aufstellung in den Wahlkreisen, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009*, Wiesbaden 2011, S. 237 – 259.

24 Zur Frage von Verhaltensunterschieden zwischen Direkt- und Listenmandataren hat die Forschung unterschiedliche Ergebnisse geliefert: Thomas Stratmann / Martin Baur, Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ across Electoral Systems, in: *American Journal of Political Science*, 46. Jg. (2002), H. 3, S. 506 – 514; Michael Becher / Ulrich Sieberer, Discipline, Electoral Rules and Defection in the Bundestag, 1983–1994, in: *German Politics*, 17. Jg. (2008), H. 3, S. 293 – 304; Christian Stecker, Bedingungsfaktoren der Fraktionsgeschlossenheit. Eine vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente, in: PVS, 52. Jg. (2011), H. 3, S. 424 – 447; Thomas Zittel, Die elektronische Wählerkommunikation von Abgeordneten aus vergleichender Perspektive – Medienwandel oder Demokratiewandel?, in: ZPol, 18. Jg. (2008), H. 2, S. 185 – 208.

25 Vgl. Gary W. Cox / Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Berkeley 1993, S. 126 f; Manfred Schwarzmeier, *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Wiesbaden 2001; Anne Sophie Petersen / Viktoria Kaina, a.a.O. (Fn. 12).

26 Vgl. Michael Becher / Ulrich Sieberer, a.a.O. (Fn. 24), S. 194.

öffentliches Ausscheren würde als besonders schwerer Verstoß gelten²⁷ und vermutlich zu negativen Konsequenzen bei Wiedernominierung und künftigen fraktionsinternen Wahlen führen.²⁸ Zudem wäre im Gegensatz zu einem relativ unbekannten Hinterbänkler der Gewinn an persönlicher Reputation gering.

Bei Abgeordneten, die als Minister oder Staatssekretäre eine Regierungsposition innehaben, kann sogar von einem noch deutlich größeren Einfluss auf die zur Entscheidung kommenden Inhalte ausgegangen werden. Und stärker noch als Mitglieder der Fraktionsführung unterliegen sie der – freiwillig eingegangenen – Verpflichtung, die eigene Regierung und Fraktionsführung nicht bloßzustellen. Somit sind sowohl Inhaber von Regierungspositionen als auch von Fraktionspositionen besonderen Anreizstrukturen ausgesetzt, die fraktionskonformes Abstimmungsverhalten begünstigen.²⁹

Hypothese 3a: MdBs mit Positionen im erweiterten Fraktionsvorstand weichen seltener von der Fraktionslinie ab als Abgeordnete ohne Fraktionsvorstands- oder Regierungsamt.

Hypothese 3b: Abgeordnete, die einen Minister- oder Staatssekretärsposten innehaben, weichen seltener von der Fraktionslinie ab als Mitglieder des erweiterten Fraktionsvorstandes.

1.3. Parlamentserfahrung

Es ist plausibel, anzunehmen, dass sich die Dauer der bisherigen Parlamentszugehörigkeit auf das Abstimmungsverhalten auswirkt.³⁰ Neulinge sind mit den Abläufen des Parlaments und der Fraktion noch weniger vertraut³¹ und haben ein idealistischeres Politikverständnis, das nur schwierig mit der Funktionslogik des Parlamentarismus in Einklang zu bringen ist.³² Durch die längere Sozialisation in der Fraktion sollten die erfahrenen MdBs die Verhaltensregeln hingegen stärker internalisiert haben.³³ Hinzu kommt, dass ein Abgeordneter im Laufe seiner Zeit im Parlament in der Regel an Einfluss innerhalb der Fraktion gewinnt und deshalb sein Anreiz, abweichend abzustimmen, abnimmt. Neulinge sehen demnach zunächst noch keinen besseren Weg, um ihren Einfluss geltend zu machen.³⁴

27 Vgl. *Michael Eilfort*, Geschlossenheit und gute Figur. Ein Versuch über die Steuerung von Fraktionen, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 3, S. 565 – 582, S. 569.

28 Zwar sind demnach auch Mitglieder der Fraktionsführung als einzelne Abgeordnete, die für ihre persönliche Wiederwahl kämpfen anzusehen, das durch die Fraktion in sie gesetzte Vertrauen darf aber keinesfalls enttäuscht werden.

29 Vgl. *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 17), S. 288 ff; *John M. Carey*, a.a.O. (Fn. 21).

30 Vgl. *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 17), S. 220 ff.

31 Vgl. *Marion Reiser / Claudia Hülsken / Bertram Schwarz / Jens Borchert*, Das Reden der Neulinge und andere Sünden. Parlamentarische Sozialisation und Parlamentskultur in zwei deutschen Landtagen, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 4, S. 820 – 834.

32 Zum Beispiel *Marco Bütow* beschreibt seine erste Zeit im Deutschen Bundestag als ernüchternd für die eigenen Vorstellungen. Gerade zu Beginn sei es schwer gewesen, sich den Vorgaben der Fraktion zu unterwerfen. *Marco Bütow, Wir Abnicker: Über Macht und Ohnmacht der Volksvertreter*, Berlin 2010, S. 38.

33 Vgl. *Michael Becher / Ulrich Sieberer*, a.a.O. (Fn. 24), S. 300.

34 Vgl. *Margit Tavits*, The Making of Mavericks: Local Loyalties and Party Defection, in: *Comparative Political Studies*, 42. Jg. (2009), H. 6, S. 793 – 815, S. 800.

Hypothese 4: Neulinge im Parlament stimmen häufiger abweichend ab als Abgeordnete, die bereits auf mindestens eine Wahlperiode im Parlament zurückblicken.

2. Abweichendes Stimmverhalten: Häufigkeit und Bestimmungsfaktoren

Die SPD-Fraktion umfasste zu Beginn der Wahlperiode 222 Abgeordnete, von denen 145 durch den Gewinn eines Direktmandates und 77 über die Landeslisten in den Bundestag eingezogen waren. Für die Analyse werden alle 217 Abgeordneten berücksichtigt, die ihr Mandat über die volle Legislaturperiode ausgeübt haben. Insgesamt wurden während der Großen Koalition in der 16. Wahlperiode 176 namentliche Abstimmungen durchgeführt. 13 Abstimmungen, die von der Fraktionsführung als Gewissensentscheidung eingestuft und daher freigegeben wurden, werden nicht betrachtet, da sie nicht im hier beschriebenen Spannungsfeld von inhaltlichem Dissens und Koalitionsdisziplin stehen.³⁵ Abstimmungen, bei denen mehrfach zum selben Gesetzentwurf namentlich abgestimmt wurde, wurden zusammengefasst.³⁶ Nach Ausschluss dieser Abstimmungen ergibt sich ein Datensatz von insgesamt 162 namentlichen Abstimmungen zwischen dem 8. November 2005 und dem 8. September 2009.

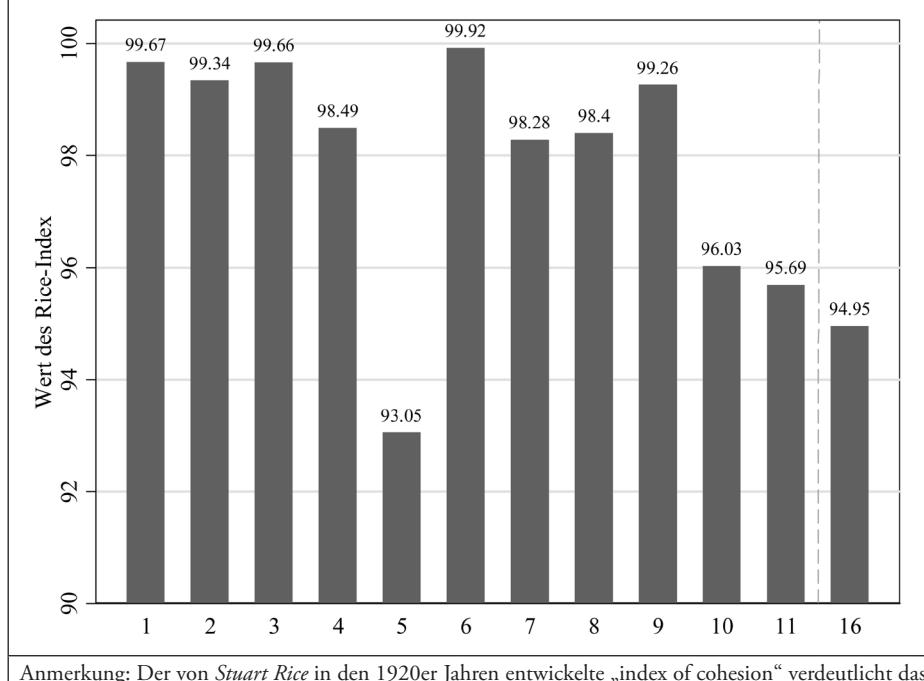
Der Analyse dieser Abstimmungen ist vorauszuschicken, dass namentliche Abstimmungen nur einen kleinen Ausschnitt des Phänomens Fraktionsgeschlossenheit erhellten können. Der überwiegende Teil parlamentarischer Entscheidungen wird im Bundestag durch halb-offene Abstimmungen getroffen, die keine Rückschlüsse auf individuelles Verhalten erlauben. Wie das Eingangsbeispiel exemplarisch zeigt, kommen namentliche Abstimmungen besonders dann zur Anwendung, wenn sich Oppositionsfaktionen von Regierungspositionen abgrenzen möchten beziehungsweise Dissens innerhalb der Regierung aufdecken wollen. Die Besonderheit dieser Abstimmungssituationen muss entsprechend bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

Das Säulendiagramm in Abbildung 1 ermöglicht zunächst einen Vergleich der Geschlossenheit der SPD-Fraktion in der 16. Wahlperiode mit früheren Wahlperioden. Wie erwartet, ist die Abstimmungskohäsion im 5. und 16. Bundestag, als Große Koalitionen regierten, besonders schwach ausgeprägt. Dies zeigt, dass die übergroßen Mehrheiten dieses Koalitionsformates größere Abweichungen ermöglichten. Auch die Interviews bestätigen, dass sich die SPD-Fraktionsführung in der Großen Koalition darauf konzentrierte, nur hinreichende Geschlossenheit für eine Abstimmungsmehrheit zu sichern und einzelnen Abweichungen gegenüber Toleranz zeigte. Der Kontrast zu den knappen Mehrheiten in der zweiten rot-grünen Koalition zeigt sich eindrucksvoll in einigen Aussagen. Dem Bundesvorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen, *Ottmar Schreiner*, zufolge waren in der 15. Wahlperiode mit ihren knappen Mehrheitsverhältnissen „die Instrumente, um hier die Abgeordneten zum Wohlverhalten anzuregen, (...) außerordentlich brutal: Es wurden bis zu drei Fraktionssitzungen in der Woche abgehalten, in denen die potentiellen Abweichler – in Anführungsstrichen! – regelrecht vorgeführt wurden. Entweder von der Fraktionsführung oder in Absprache mit der Fraktionsführung durch einfache Abgeordnete, die sich ihrerseits

35 Dies betrifft fünf Abstimmungen zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, fünf zur Einführung einer Patientenverfügung, drei zur Änderung des Stammzellengesetzes.

36 Dabei war das Abstimmungsverhalten jeweils identisch.

Abbildung 1: Geschlossenheit der SPD Fraktion in den Wahlperioden 1 bis 11 und 16 des Deutschen Bundestages (Rice-Index)



Anmerkung: Der von *Stuart Rice* in den 1920er Jahren entwickelte „index of cohesion“ verdeutlicht das Maß an Übereinstimmung innerhalb einer Gruppe, indem er das Verhältnis der Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit zur Summe von Mehrheit und Minderheit darstellt; vgl. *Stuart A. Rice*, Quantitative Methods in Politics, New York 1928.

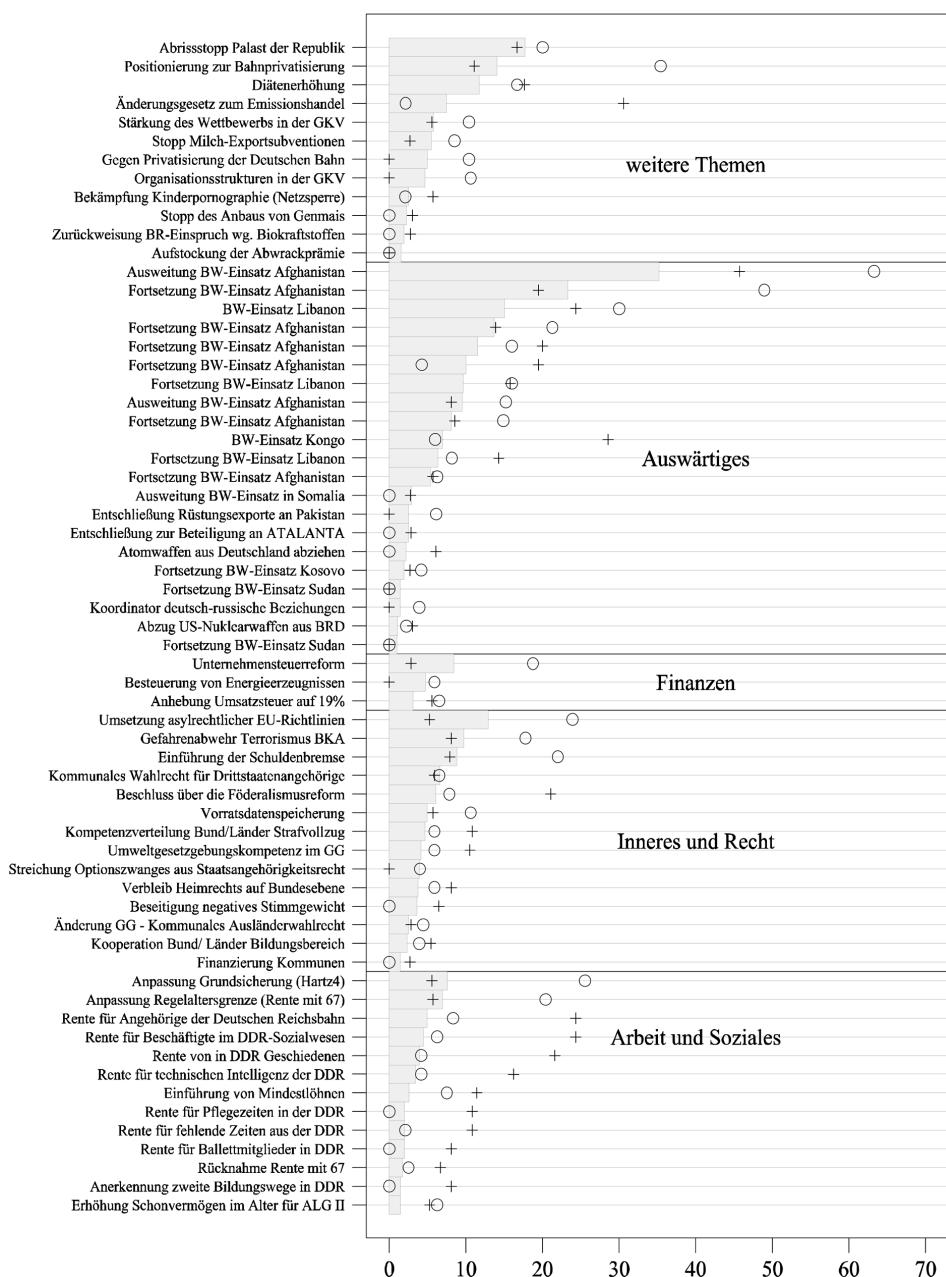
Quelle: 16. WP eigene Erhebung; alle anderen Daten nach *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 17), S. 109.

meldeten und an die Abweichler appellierte, doch noch in der Spur zu bleiben. Das war sogar noch eines der harmloseren Instrumente. Härter wurde es, wenn angedroht wurde, dass man sich darum bemühen würde, in den Wahlkreisen der jeweiligen Abgeordneten dafür zu sorgen, dass eine Wiedernominierung in Zukunft nicht mehr stattfindet – also eine offene Intervention in den Wahlkreisen selbst. Das ging im Extremfall sogar so weit, dass einige von uns aufgefordert worden sind, in einer Sitzung, ihr Mandat niederzulegen.“ (*Ottmar Schreiner*, 6. Juni 2011)

Abbildung 2 fasst geordnet nach Politikfeldern verschiedene Informationen über den Dissens in der SPD-Fraktion über alle 63 namentlichen Abstimmungen hinweg zusammen, bei denen mindestens ein Prozent der SPD-Parlamentarier gegen die Fraktionsmehrheit stimmte. Dabei repräsentieren die Balken den Anteil aller dissentierenden SPD-Parlamentarier.³⁷ Darüber hinaus ist der relative Dissens zweier innerfraktioneller Gruppen abgetragen, für die das Regieren in der Großen Koalition nach unserer Erwartung besonders schmerhaft gewesen sein sollte: Wie viel Prozent der ostdeutschen Parlamentarier abwichen,

³⁷ Dabei werden Enthaltungen und Gegenstimmen gleichermaßen als Dissens gezählt. Per definitiōnem liegt der maximale Abweichungswert für die Gesamtfraktion bei 50 Prozent.

Abbildung 2: Dissens in der SPD-Fraktion und in innerparteilichen Gruppierungen (ostdeutsche MDBs und Parlamentarische Linke)



Lesebeispiel: Bei der Abstimmung über die Bahnprivatisierung (zweite Abstimmung von oben) stimmten 14 Prozent aller Abgeordneten gegen die Fraktionsmehrheit (Balken), elf Prozent der ostdeutschen (+) und knapp 35 Prozent der Parlamentarischen Linken (○).

Quelle: Eigene Erhebung.

wird durch ein „+“ repräsentiert, ein „o“ zeigt dieselbe Größe bei der Parlamentarischen Linken an.³⁸

Zunächst zeigt sich anhand teils extremer Dissens-Werte die Sonderstellung von Abstimmungen über Auslandseinsätze der Bundeswehr (im Bereich „Auswärtiges“). Sechs der zehn Abstimmungen mit den meisten Abweichungen fallen in diese Kategorie. Insbesondere der Einsatz der Tornado-Kampfflugzeuge und die Beteiligung an der Anti-Terror-Mission „Operation Enduring Freedom“ waren umstritten. Die Breite des Dissenses findet verschiedene miteinander verbundene Ursachen.³⁹ Das Stimmverhalten bei Entscheidungen über Auslandseinsätze wurde von der Fraktionsführung nicht freigegeben, sie zeigte aber gegenüber Abweichlern eine deutlich größere Toleranz. Innerhalb der SPD als Partei und auch der SPD-Fraktion gibt es bis heute eine Gruppe strikter Pazifisten, die Militäreinsätze grundsätzlich als Mittel der Politik ablehnen. Zwar hat die Partei sich spätestens seit dem Balkan-Krieg 1998 klar zur Möglichkeit militärischen Eingreifens bekannt, den pazifistischen Mitgliedern soll jedoch ausdrücklich auch weiterhin ein Platz geboten werden.⁴⁰ Mehrere Abgeordnete bestätigten, dass eine Abweichung bei Militäreinsätzen aus grundsätzlichen Erwägungen durch die Fraktion nicht hinterfragt wurde: „Bei den Bundeswehreinsätzen wurde am Ende der Debatte immer noch einmal darauf hingewiesen, dass es sich um eine individuelle Entscheidung handelt. Zwar wurde das Abstimmungsverhalten nicht offiziell freigegeben, aber es hat da nicht den Versuch gegeben, das zu beeinflussen. Ich glaube das liegt auch daran, dass es in der SPD ja einige gibt, die es nie mit ihrem Gewissen vereinbaren könnten, Soldaten in ein Kriegsgebiet zu schicken. Die werden ja sowieso niemals dafür stimmen und sich auch nicht dafür rechtfertigen müssen.“ (Sönke Rix, 26. Mai 2011) Ein anderer Abgeordneter äußerte: „Wenn ich sage: ‚Ich kann Bundeswehreinsätzen nicht zustimmen‘, dann hat man auch seine Ruhe. Wenn man aber dem einen Einsatz zustimmt und dem nächsten plötzlich nicht mehr, dann ist es schon besser, man hat eine vernünftige Erklärung.“ (Marko Mühlstein, 17. Mai 2011) Auch Gregor Amann, der durch sehr häufiges Abweichen bei Abstimmungen zu Bundeswehreinsätzen auffiel, berichtet von keinerlei nennenswertem Druck: „Jeder einzelne Abgeordnete, mit dem man redet, hält die Bundeswehreinsätze für eine Ge-

38 Da für die 16. Wahlperiode (WP) keine Auflistung der Mitglieder der PL vorliegt, muss die Auswahl über einen Umweg erfolgen. Hierzu wird die nicht vollständige Liste der Mitglieder in der 17. WP auf der Website der PL herangezogen. Es wird unterstellt, dass es seit 2009 keine gravierenden Veränderungen in der Mitgliedschaft gab und alle jetzigen Mitglieder, die bereits im 16. Bundestag ein Mandat innehatten, auch damals schon PL-Mitglied waren. Zusätzlich wird die Gruppe der übrigen Abgeordneten um diejenigen bereinigt, denen der Einzug in den 17. Bundestag nicht gelang. Hierdurch soll verhindert werden, dass PL-Mitglieder aus der 16. WP, die (eventuell durch ihr stark abweichendes Abstimmungsverhalten) im 17. Bundestag nicht vertreten sind, die Ergebnisse verzerren. So erhält man eine Gruppe von 51 Abgeordneten, die in der 17. WP Mitglied der PL sind und auch im vorherigen Bundestag bereits ein Mandat innehatten. Die Vergleichsgruppe der Abgeordneten, die bereits im 16. Bundestag waren und im 17. nicht Mitglied der PL sind, besteht aus 68 Abgeordneten.

39 Siehe auch Daniel Blessing, Fraktionsgeschlossenheit im Deutschen Bundestag. Fallstudie zu Geschlossenheit und Dissens am Beispiel der ISAF-Abstimmungen 2001 bis 2008, Universität Potsdam 2010.

40 So verweist auch das „Hamburger Programm“ darauf, dass die SPD keine pazifistische Partei sei, aber dennoch „viele entschiedene Pazifisten die Sozialdemokratie als politische Heimat betrachten“. SPD-Parteivorstand (Hrsg.), Hamburger Programm, Beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007, http://www.spd.de/linkableblob/1778/data/hamburger_programm.pdf (Abruf am 16. Juni 2011).

wissensentscheidung. Das wird von niemandem kritisiert oder angezweifelt.“ (Gregor Amann, 11. Juni 2011) Diese größere Toleranz gegenüber Dissens korrespondiert mit einer Ausnahmestellung dieses Themas in der öffentlichen Meinung der Bevölkerung. So werden die Bundeswehreinsätze in der Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt und die Beschlüsse des Bundestages teilweise scharf kritisiert. Dennoch scheint den Bürgern bewusst zu sein, wie schwierig es ist, solche Entscheidungen zu treffen. Mit anderen Worten: Wo Abgeordnete sonst häufig der schlechtesten Motive und der Rückgratlosigkeit bei ihrem Abstimmungsverhalten verdächtigt werden, geschieht dies bei Militäreinsätzen selten. Sowohl für die Parlamentarier als auch für die Fraktion als Ganzes besteht kaum die Gefahr, wegen eines uneinheitlichen Abstimmungsverhaltens bei Bundeswehreinsätzen als chaotisch oder zerstritten wahrgenommen zu werden. Ein Abgeordneter im Interview: „Klar gab es Kritik an der Zustimmung zu den Einsätzen. Da sitzen dann ja auch Angehörige von Soldaten und dass die nicht einverstanden sind, ist ja auch verständlich. Aber man hat mir immer geglaubt, dass das auch ein schwieriger Entscheidungsprozess ist – sowohl für die Fraktion als auch für mich selber.“ (Marko Mühlstein, 17. Mai 2011) Trotz der ausgeprägten Toleranz bei Abweichungen sollte aber nicht aus den Augen verloren werden, dass auch eine Entscheidung über einen Bundeswehreinsatz nicht einer Abstimmung mit freigegebenem Stimmverhalten entspricht. In einer anderen Konstellation mit einer weniger großen Mehrheit im Parlament ist mit großer Wahrscheinlichkeit auch die Toleranz bei Abweichungen weniger ausgeprägt und der Druck auf die Abgeordneten wäre stärker. Wie weit diese Entwicklung im Extremfall gehen kann, hat Gerhard Schröder 2001 mit seiner Vertrauensfrage⁴¹ gezeigt.

Ein zweiter Themenbereich, bei dem Dissens besonders ausgeprägt ist, ist die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Für die Mitglieder der SPD-Fraktion war es besonders schwierig, der für sie neuen Koalitionslinie zum Beispiel in Fragen der Einführung eines Mindestlohns oder der Rente mit 67 zu folgen, nachdem sie im vorherigen Wahlkampf mit diametral entgegengesetzten Zielen für sich und ihre Partei geworben hatten: „Noch im Wahlkampf hat die SPD das [die Rente mit 67] ausdrücklich abgelehnt. Kurze Zeit später, im Rahmen der Großen Koalition, hat sich die SPD dann an die Spitze der Bewegung gestellt – in Person des damaligen Ministers Müntefering.“ (Ottmar Schreiner, 9. Juni 2011) Zugleich hatte in den Augen der Vertreter der PL die Fraktionsführung insbesondere bei eben diesen strittigen Themen das Ziel, Dissens soweit wie möglich zu unterbinden, wohl um eine öffentliche Diskussion über den Zustand der Koalition zu verhindern: „Der Druck war am ehesten bei Abstimmungen wie der Gesundheitsreform oder der Rente mit 67 vorhanden. Da habe ich zwar nicht immer abweichend abgestimmt, gehörte aber zu denen, die sich sehr schwer getan haben.“ (Sönke Rix, 26. Mai 2011) Die in diesem Fall folgenden Diskussionen und Überzeugungsversuche innerhalb der Fraktion wurden von mehreren Abgeordneten als ungewöhnlich streng beschrieben. Besonders die in den Interviews geschilderten Rahmenbedingungen der fraktionsinternen Schlussabstimmung bieten einen interessanten Blick auf die informellen Möglichkeiten zur Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens. Ottmar Schreiner fasste seine Erinnerungen so zusammen: „Vor der Abstimmung zur Rente mit 67 hatten wir eine ganze Reihe von Unterstützern in der Fraktion, knappe 30. Von denen sind in der Schlussabstimmung im Parlament dann noch sechs oder sieben übrig geblieben, mehr

41 Vgl. Herbert Döring / Christoph Hönnige, Vote of Confidence Procedure and Gesetzgebungsnotstand: Two Toothless German Tigers of Governmental Agenda Control, in: German Politics, 15. Jg. (2006), H. 1, S. 1 – 26.

waren das dann nicht mehr. Der Rest hat sich dem Druck der Fraktionsführung gebeugt, unter anderem weil das Ganze eine Farce war. Die entscheidende Schlusssitzung der Fraktion über die Rente mit 67 fand statt in einem Kinosaal am Potsdamer Platz bei fehlender Beleuchtung. Der Saal war schon vorbereitet worden für den Film, der der Fraktion im Anschluss von dem früheren amerikanischen Vize-Präsidenten vorgeführt wurde.⁴² Da gab es dann drei Reden dafür, drei Reden dagegen und dann wurde im Dunkeln abgestimmt. Das war eine reine Farce – die parlamentarische Behandlung dieses wichtigen Gegenstandes durch die SPD-Bundestagsfraktion war eine reine parlamentarische Farce.“ (*Ottmar Schreiner*, 9. Juni 2011) Im Gegensatz zu diesen Anstrengungen zur Herstellung eines einheitlichen Abstimmungsverhaltens wurde zum Beispiel bei der Abstimmung über den Abriss des Palastes der Republik, bei der die Konfliktlinien eher zwischen Ost und West verliefen als zwischen den Parteien, eine hohe Zahl an Abweichungen hingenommen, ohne dass die Abgeordneten von nennenswertem Druck seitens der Fraktionsführung berichteten.

2.1. Ideologische Motivation

Über alle Abstimmungen hinweg zeigt sich, dass – wie in Hypothese 1 erwartet – die Parlamentarische Linken und die ostdeutschen SPD-Parlamentarier unter den Dissidenten deutlich überrepräsentiert waren. Während im Gesamtschnitt aller 162 Voten 2,6 Prozent der Abgeordneten abwichen, „rebellierten“ knapp vier Prozent aus den Reihen der PL und der Ostdeutschen. Dieser Unterschied ist im Bereich Arbeit und Soziales besondersprononziert. Gerade die im Vergleich zur Gesamtfraktion höhere Abweichungseigung der untersuchten PL-Mitglieder überrascht nicht. Unter den Bedingungen der Großen Koalition konnten die tendenziell links stehenden PL-Mitglieder ihrem Verdruss über die Regierungspolitik durch abweichendes Abstimmungsverhalten Ausdruck verleihen. Letztlich scheint das Ergebnis jedoch der politischen Orientierung und nicht der PL als Organisation geschuldet zu sein. So sagten die meisten befragten Abgeordneten, dass die PL zwar eine große Rolle bei der Integration abweichender Meinungen innerhalb der Fraktion spielt, aber gerade der Vorstand der PL sehr darauf bedacht war, nur wenige Abweichungen aus der Faktion zu verzeichnen: „Es ist natürlich leichter, wenn man von Seinesgleichen dann auch Zuspruch erhält und gemeinsam agiert. Wobei ich sagen muss, dass die PL, also die PL-Spitze, im Prinzip am Ende die Mehrheit organisiert hat.“ (*Andreas Steppuhn*, 6. Mai 2011) Ein anderer Gesprächspartner meinte: „Die Parlamentarische Linke ist ein zahnloser Tiger, weil die meisten Mitglieder nur ihre Chancen wahren wollen und sich irgendwie durchlavieren. Da macht keiner mal eine klare Ansage und steht dann dazu beziehungsweise versucht, die eigenen Leute bei der Stange zu halten. Am Anfang war immer ein großes Getöse, und am Schluss sind fast alle umgekippt. Die PL hat also eher eine staatstragende Funktion.“ (*Wolfgang Gunkel*, 30. Juni 2011) Eine Funktion als Ursprung oder „Petri-Schale“ (so *Ottmar Schreiner*, 9. Juni 2011) für Abweichungen scheint bei der PL demnach nicht gegeben. In mehreren Gesprächen wurde darauf verwiesen, dass in den Gremien der PL stärker die bereits erreichten Kompromisse in Gesetzesvorhaben betont wurden, als dass weitergehende Forderungen ihrer Mitglieder formuliert worden wären.

42 Dokumentarfilm „Eine unbequeme Wahrheit“ (An Inconvenient Truth) mit *Al Gore*.

Die deutliche Dissensneigung von Mitgliedern der PL und der Ostdeutschen findet eine Ursache darin, dass die Diskrepanz zwischen originären SPD-Positionen und der Linie der Großen Koalition fortwährend von der Linkspartei thematisiert und instrumentalisiert wurde. Sie kopierte Texte aus Dokumenten der SPD in eigene Anträge und hoffte, in Verbindung mit einer namentlichen Abstimmung einzelne Abgeordnete öffentlich vorführen zu können.⁴³ Entsprechend generiert berichteten die SPD-Parlamentarier von dieser Strategie⁴⁴: „Das Verhalten der Linkspartei hat mich an das klassische Verhalten in einem westdeutschen Studentenparlament in den 60er oder 70er Jahren erinnert: Es werden Mätzchen über Mätzchen veranstaltet, um den politischen Gegner vorzuführen, ohne dass es wirklich um die Sache geht. Die wussten auch, dass ihr Antrag scheitern würde. Es ist schade, wenn dann auch noch Leute diesen Spielchen erliegen (...)“ (Ottmar Schreiner, 9. Juni 2011) Zwar betonten die Abgeordneten einhellig, sie würden bei „solchen Spielchen“ (Andreas Steppuhn, 6. Mai 2011) nicht mitmachen; zahlreiche Bürger würden das Prinzip der Koalitionsdisziplin jedoch nicht kennen, und angesichts des Erfolges der Strategie bei Teilen der Wählerschaft werde dies wohl auch in Zukunft vorkommen: „Das machen die ja fortgesetzt und werden sie auch in Zukunft weitermachen. Die Linkspartei schreibt Anträge bei anderen ab. Bei den Gewerkschaften wird abgeschrieben, bei der SPD, den Sozialverbänden (...)“ (Ottmar Schreiner, 9. Juni 2011).

Tatsächlich brachte die Strategie der Linkspartei viele Abgeordnete wiederholt in die missliche Lage, über Positionen der eigenen Partei abzustimmen, die innerhalb der Großen Koalition nicht mehrheitsfähig waren und entsprechend abgelehnt werden mussten. Diese Diskrepanz brach sich immer wieder in erhöhtem Dissens Bahn. Im Falle der Anträge zur Angleichung der Ost-Renten an das West-Niveau beispielsweise zeigt sich ein überdurchschnittlicher Dissens ostdeutscher SPD-Abgeordneter. Wer nicht abwich, wurde im nachfolgenden Wahlkampf gezielt mit seiner Ablehnung dieser, aus ostdeutscher Sicht überfälligen, Maßnahme konfrontiert und musste sich auf Diskussionen einlassen, die unter den Bedingungen eines Wahlkampfes in einer Fußgängerzone kaum zu gewinnen sind.

Sonderfälle stellen die Abstimmungen über Grundgesetzänderungen – die Einführung einer Schuldenbremse und die Föderalismusreform von 2006 – dar. Da hierfür eine auch für die Große Koalition nicht ohne weiteres zu erreichende Zweidrittel-Mehrheit nötig war, seien Abweichungen nicht im sonst üblichen Maße hingenommen worden: „Bei der Föderalismusreform sind einige Stellvertreter und der Fraktionsvorsitzende zusammen gekommen und haben mich 14 Tage lang intensiv bearbeitet, das heißt, ich bin jeden Tag zum Gespräch gebeten worden und man hat mich immer gefragt, ob ich für den Sturz der Regierung verantwortlich sein möchte. Das hat mich auch nervlich an die Grenze gebracht.“ (Wolfgang Gunkel, 30. Juni 2011) Auch die Konsequenzen nach einer abweichenden Stimmabgabe waren drastischer als üblich: „Nach der Abstimmung durfte ich einige Monate keine Rede mehr halten. Das ist ja ein beliebtes Mittel: Man bekommt keine Berichterstattung und keine Redezeit mehr. Wenn man sich dann als Abgeordneter gar nicht mehr darstellen kann,

43 Vgl. zu dieser Strategie Christian Stecker, Namentliche Abstimmungen als Währung individueller Verantwortlichkeit? Eine vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 5. Jg. (2011), H. 1, S. 303 – 328.

44 Vgl. Thorsten Denkler, Abteilung Attacke in der Defensive, in: Süddeutsche.de vom 13. Dezember 2008, <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-linke-und-der-mindestlohn-abteilung-attacke-in-der-defensive-1.801227> (Abruf am 12. Juni 2011).

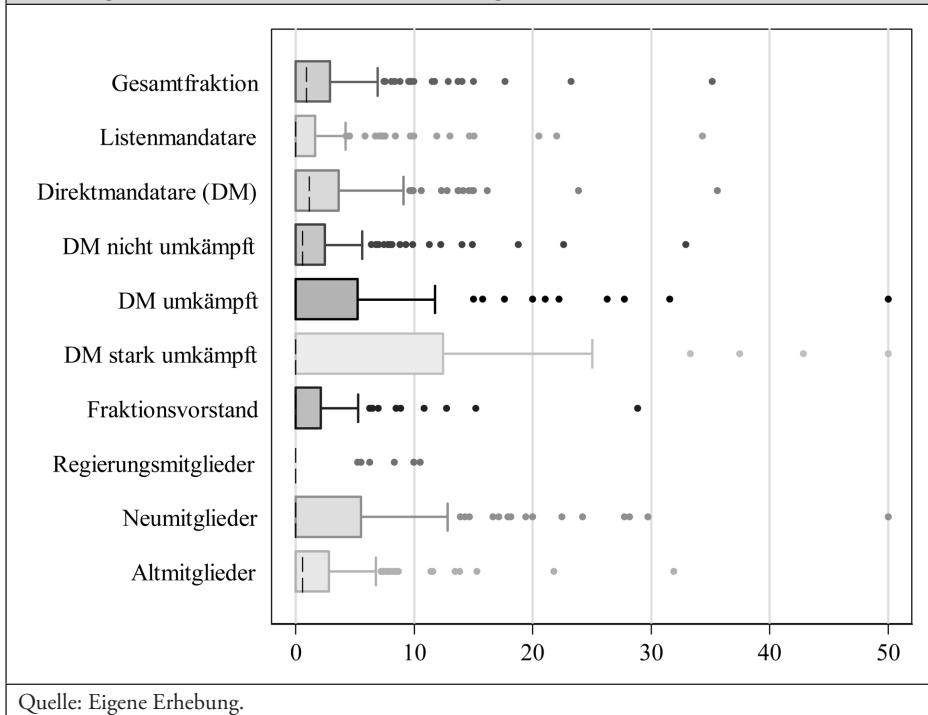
kommt man eben auch nicht mehr vor. Da fragen sich die Wähler oder der Landesverband dann auch, ob man überhaupt noch im Bundestag ist.“ (Wolfgang Gunkel, 30. Juni 2011)

Zugleich äußerten mehrere Abgeordnete, dass ihre Abweichungsbereitschaft gerade bei Grundgesetzänderungen besonders ausgeprägt sei: „Das [die Schuldenbremse] habe ich abgelehnt mit der Begründung, dass es eben eine Verfassungsänderung ist. Das ist eben nicht ein Gesetz, dass man zur Not eben auch mit einer eigenen Mehrheit wieder ändern kann. In diesem Fall ist ein Kompromiss mit der Union schlimmstenfalls nicht mehr rückgängig zu machen.“ (Sönke Rix, 26. Mai 2011) Besonders die Abstimmung über die Schuldenbremse berührte mit ihrer langfristigen Erschwerung einer keynesianischen Wirtschaftspolitik ein zentrales Anliegen sozialdemokratischer Politik: „Am schwersten war für mich tatsächlich die Entscheidung bei der Schuldenbremse. Als Sozialdemokraten so etwas mitzutragen (...) Da war der Druck wirklich ziemlich groß.“ (Andreas Steppuhn, 6. Mai 2011) Darüber hinaus kam die Abstimmung zu einem Zeitpunkt, als die Regierung bereits mehrfach Entscheidungen zur Bewältigung der Finanzkrise in Rekordzeit durch den Bundestag gebracht hatte und sich ein Gefühl der Ohnmacht bei den Abgeordneten ausbreitete. So äußerte ein MdB, der gegen die Schuldenbremse gestimmt hatte, dass die Kombination aus seiner inhaltlichen Kritik und dem Zustandekommen des Gesetzentwurfes ihm eine Zustimmung unmöglich gemacht hatte: „Ich kann ruhig mal bei etwas zustimmen, das ich nicht vollkommen unterstütze. So funktioniert das eben. Aber dass man mir nicht einmal mehr erklären kann, was das soll und nur sagt, ‚Das muss so sein und geht nicht anders!‘ – da mache ich nicht mit.“ (Andreas Steppuhn, 6. Mai 2011) Der von den Interviewpartnern wahrgenommene Druck der Fraktionsführung erwies sich schließlich als erfolgreich: Die Schuldenbremse wurde mit einer knappen Mehrheit von 19 Stimmen angenommen – bei 19 Abweichungen aus der SPD-Fraktion.

2.2. Mandatstyp

Mit Blick auf die Mandatstypen zeigt sich, dass direkt gewählte Abgeordnete eine stärkere Dissensneigung aufweisen als über die Liste in den Bundestag eingezogene. Im Durchschnitt weichen bei einer Abstimmung zwei Prozent der Listenmandatare, aber drei Prozent der Direktmandatare ab. Dieser Unterschied ist nicht signifikant. Auch die Selbst- und Fremdwahrnehmung der unterschiedlichen Mandatstypen driftet auseinander. Während die meisten Gesprächspartner bei sich selbst einen Einfluss des Mandatstyps auf das Abstimmungsverhalten verneinen, gehen sie gleichzeitig davon aus, dass dies bei ihren Kollegen anders sei. Direkt Gewählte verweisen darauf, dass sie selbst zwar freier entscheiden könnten als ihre Kollegen mit Listenmandat, sie dies aber nicht einseitig für ihren Wahlkreis nutzten, sondern ihr Mandat insgesamt unabhängiger ausüben würden: „Man ist natürlich freier mit einem Direktmandat, man darf sich nur nicht von der Meinung im Wahlkreis treiben lassen. Als Abgeordneter muss man ja auch selber nachdenken und sich selbst eine Meinung bilden. Diejenigen, die über eine Liste in den Bundestag gekommen sind, haben es da natürlich schwerer, weil sie ein bisschen abhängiger sind.“ (Marko Mühlstein, 17. Mai 2011) Gleichzeitig gehen einige Direktmandatare davon aus, dass sie selbst dieser Abhängigkeit nicht nachgeben würden: „Für mich persönlich hätte es, wenn ich über eine Liste eingezogen wäre, überhaupt keine Bedeutung. Ich weiß aber von Kollegen, dass sie mitunter schon auf das geschaut haben, was die Fraktionsspitze vorgibt oder was das Präsidium der Bundespartei

Abbildung 3: Dissens nach unterschiedlichen Kategorien



Quelle: Eigene Erhebung.

beschlossen hat. Und richten sich dann auch ein wenig danach aus.“ (Reinhold Hemker, 25. Mai 2011)

Zwar sind sich Listenabgeordnete über diese Ansicht ihrer Kollegen im Klaren, halten sie aber für falsch: „Ich kenne den Unterschied von den direkt Gewählten. Die glauben ja teilweise tatsächlich, dass sie persönlich direkt gewählt worden sind. Wobei ich fest davon ausgehe, dass das nicht so ist. Nach Untersuchungen macht das höchstens drei bis sechs Prozent aus. (...) Selbst wenn ich der tollste Typ bin und vor jeder Entscheidung im Bundestag eine Abstimmung im Wahlkreis mache – sie würden trotzdem bei der nächsten Wahl CDU oder SPD wählen. Ich glaube, dass die direkt Gewählten davon ein anderes Verständnis haben.“ (Sönke Rix, 26. Mai 2011) Dieser Irrglaube wird jedoch auch positiv gesehen: „Ich denke, die bekommen dadurch nur ein gesünderes Selbstbewusstsein, was der parlamentarischen Arbeit wiederum sehr gut tut. Ich glaube aber, dass Listenabgeordnete dieses Selbstbewusstsein genauso haben sollten, denn sie sind genauso frei gewählte und unabhängige Abgeordnete. Und wie schnell sich so etwas ändern kann bei direkt Gewählten, haben wir ja bei der letzten Wahl gesehen, als viele für die SPD sicher geglaubte Wahlkreise nicht direkt gewonnen wurden.“ (Sönke Rix, 26. Mai 2011) Gerade diese leicht spöttische Haltung, man wisse um das Selbstbewusstsein der Direktmandatare und gönne es ihnen auch, wurde mehrfach geäußert und scheint unter Listenabgeordneten verbreitet zu sein.

Eine andere Sicht auf die Auswirkungen des Mandatstyps vertritt ein direkt gewählter Abgeordneter mit langjähriger Parlamentserfahrung: Zwar könne das Mandatsverständnis bei einem jüngeren und unerfahrenen Abgeordneten ein anderes sein, aber: „Dem direkt

Gewählten Abgeordneten kann man natürlich auch dazwischenfunkeln. Der einzige Unterschied ist der, dass die Ebene eine andere ist. Beim direkt gewählten wird dann versucht, in dem Wahlkreis selbst Einfluss zu nehmen auf die jeweiligen Parteigliederungen. Das ist also der Versuch, auf diese Ebene einzuwirken, also direkt auf die jeweilig zuständigen Kreisvorsitzenden der SPD, und bei der Landesliste geht das eben um eine andere Ebene. Insoweit ist das relativ wurscht, ob jemand direkt gewählt ist oder über die Landesliste kommt – die Repressionsmechanik ist die gleiche.“ (*Ottmar Schreiner*, 9. Juni 2011)

Interessant sind die Erkenntnisse zu unterschiedlichen Anreizstrukturen in verschiedenen Landesverbänden: Während der Großteil der befragten Abgeordneten sich sicher war, dass die Fraktionsspitze einen zwar begrenzten, aber doch spürbaren Einfluss auf die Aufstellung der Landeslisten hat, berichteten *Gregor Amann* (Hessen) und *Ottmar Schreiner* (Saarland) von gegenteiligen Erfahrungen. Ihnen zufolge würden gerade Abgeordnete, die sich im Bundestag prominent gegen die Regierungspolitik positionierten, von ihren Landesverbänden mit vorderen Listenplätzen belohnt, während loyale Abgeordnete bei den Delegiertenkonferenzen abgestraft würden: „In Hessen werden die Landeslisten gerne nach sozialdemokratischer Linientreue aufgestellt, weil man da so ein bisschen in der eigenen Suppe kocht und sich nicht wie die Fraktionsspitze mit Kompromissen mit der Union beschäftigen muss. Da können dann schöne sozialdemokratische Dinge beschlossen werden, die nur leider nie durchgesetzt werden können. Also gerade in Hessen hat die Bundespartei überhaupt gar keinen Einfluss auf die Landesliste, eher im Gegenteil.“ (*Gregor Amann*, 11. Juni 2011) Dennoch sieht auch *Amann* Unterschiede zwischen den Mandatstypen, beschreibt diese jedoch anders als die anderen Abgeordneten: „Die, die über die Liste gewählt wurden, sind eher die Theoretiker, die auf ihren Parteitagen in Bayern oder sonstwo glänzen müssen und da die klare sozialdemokratische Linie vertreten müssen. Die sind daher eher die Hardliner in manchen Fragen. Die direkt gewählten Abgeordneten wissen, dass sie im Volk eine Mehrheit finden müssen und sind deshalb deutlich näher an der Mehrheitsmeinung. Die sind auch eher bereit, ihre Meinung anzupassen, wenn es einen Stimmungswechsel gibt.“ (*Gregor Amann*, 11. Juni 2011) Demnach sieht auch er Direktmandatare als empfänglicher für die öffentliche Stimmung, Listenabgeordnete hingegen seien nicht etwa besonders loyal der Fraktions- oder Bundesparteiführung gegenüber, sondern vielmehr der sozialdemokratischen Basis ihres Bundeslandes. Diese Sicht wurde auch von anderen Gesprächspartnern bestätigt: „*Struck* hat selber am Anfang mal gesagt: ‚Denkt daran: Gewählt werdet ihr zu Hause im Wahlkreis oder eurem Bundesland.‘ Damit hat er ja selbst gesagt, dass er keinen Einfluss hat. Ein selbstbewusster Landesverband lässt sich da normalerweise nicht reinreden.“ (*Wolfgang Gunkel*, 30. Juni 2011)⁴⁵

Bei den hier untersuchten namentlichen Abstimmungen bestätigt sich auch der vermutete Zusammenhang zwischen der Knaptheit des Wahlergebnisses im Wahlkreis und der Dissensneigung von Direktabgeordneten. Im Schnitt stimmen sechs Prozent derer, die ihren Wahlkreis bei der letzten Wahl mit weniger als 2.000 Stimmen Abstand gewonnen hatten, im Untersuchungszeitraum gegen die eigene Fraktion. Gleichzeitig zeigt sich aber, dass diese

45 Auffällig ist, dass die Abgeordneten mit abweichenden Ansichten zur Abhängigkeit von Listenabgeordneten aus kleineren Bundesländern stammen. Abgeordnete aus größeren Landesverbänden berichten von einer geringeren Unabhängigkeit von der Bundespartei. Ob tatsächlich landesspezifische Besonderheiten der verschiedenen Parteigliederungen für die unterschiedlichen Einschätzungen heranzuziehen sind, kann an dieser Stelle nicht überprüft werden.

Durchschnittswerte durch starken Dissens bei einzelnen Abweichungen getrieben sind und bei der mittleren Abstimmung sogar perfekte Geschlossenheit innerhalb dieser Gruppe herrscht.

Mit zunehmendem Abstand an Stimmen bei der letzten Wahl nimmt die Abweichungsneigung bei den hier untersuchten namentlichen Abstimmungen ab. Auch bei den 28 Abgeordneten, deren Wahlkreise mit weniger als 5.000 Stimmen Unterschied als „umkämpft“ gelten können, ist eine beinahe verdoppelte Abweichungsneigung im Vergleich zur Gesamtfraktion festzustellen. Der Zusammenhang zwischen Aufbau einer persönlichen Reputation im Abstimmungsverhalten und der Knappeit des Wahlkreisergebnisses wurde auch in den Interviews thematisiert: „Jeder Abgeordnete will ja nun mal wiedergewählt werden. Je enger es dann ist in einem Wahlkreis, desto mehr überlegt man natürlich auch, was man da machen kann. Wenn da die Differenz nur zwei Prozent der Stimmen ist und man hat keinen Listenplatz, dann ist man natürlich versucht, diese zwei Prozent noch irgendwie zu holen (...) So funktioniert die Welt nun mal.“ (Gregor Amann, 11. Juni 2011)

2.3. Amtsinhaber

Wie erwartet war die Abweichungsneigung sowohl bei Mitgliedern des (erweiterten) Fraktionsvorstands⁴⁶ als auch bei Abgeordneten, die eine Regierungsposition innehaben⁴⁷, deutlich geringer als in der Gesamtfraktion. Bei den hier untersuchten namentlichen Abstimmungen stimmten im Schnitt nur 1,4 Prozent der Vorstandsangehörigen gegen die Fraktionsmehrheit. Abgeordnete, die als Minister oder Parlamentarische Staatssekretäre eine Regierungsposition besetzten, erreichten sogar nur einen Wert von nur 0,3 Prozent und kommen damit einer völligen Loyalität nahe. Die Ergebnisse stimmen auch mit den aus den Interviews gewonnenen Informationen überein. Demnach erhöht sich durch die Erlangung einer Position in der Fraktionsführung oder der Regierung der Einfluss eines Abgeordneten auf die zur Abstimmung stehenden Inhalte, was den Anreiz, abweichend zu votieren, reduziert. Vom erweiterten Fraktionsvorstand wird zwar grundsätzlich ein loyales Abstimmungsverhalten erwartet, gleichzeitig wird er aber als Gremium angesehen, das auch abweichende Meinungen und alternative Strömungen in die Gesamtposition und die Fraktion integrieren soll. Die Verbindungs- und Integrationsfunktion der Vorstandsmitglieder bietet demnach einen gewissen Spielraum für Abweichungen – wird dieser jedoch zu weit ausgelegt, wird dies durch die Gesamtfraktion sanktioniert.

Minister und Staatssekretäre sind hingegen deutlich stärker der Regierungspolitik (und damit im Normalfall der Fraktionslinie) verpflichtet. Ihre Funktion liegt stärker bei der Vertretung dieser Politik als bei der Kompromissfindung innerhalb der Fraktion. Auch wenn sie trotz ihres Einflusses auf die Meinungsbildung in der Fraktion mit einer zur Abstimmung stehenden Entscheidung nicht einverstanden sind, stimmen die Regierungsmitglieder im Parlament in aller Regel mit der Koalition. Dies wurde auch von den Interviewpartnern hervorgehoben⁴⁸: „Gerade Staatssekretäre als Regierungsmitglieder können ja eigentlich gar

46 Der erweiterte Fraktionsvorstand der SPD bestand im Untersuchungszeitraum aus 49 Abgeordneten.

47 22 SPD-Abgeordnete waren als Minister oder Staatssekretäre Teil der Bundesregierung.

48 Zwar kann auch angenommen werden, dass der größere Einfluss auf die jeweiligen Politikinhalte

nicht abweichen. Wenn man da dann solche Probleme mit hat, dann hätte man so ein Amt gar nicht annehmen dürfen.“ (*Marko Mühlstein*, 17. Mai 2011) In dieses Bild passt auch, dass die Abweichungen ausschließlich durch Enthaltungen zustande kamen. Tatsächliche Abweichungen scheinen für Regierungsmitglieder nicht in Betracht zu kommen. Beide bereits im Voraus vermuteten Kausalmechanismen der dritten Hypothese sind offensichtlich wirksam: Ein Abgeordneter muss sich zunächst durch loyales Verhalten auszeichnen, um in eine höhere Position zu gelangen. Befindet er sich dann in einer solchen Position, wirkt der Druck, geschlossen zu handeln, stärker als bei anderen Abgeordneten, da er mehr zu verlieren hat und daher ein höheres (inneres wie äußeres) Disziplinierungspotential vorliegt. Für Regierungspositionen gilt dies in besonderem Maße.

2.4. Neumitglieder

Durchschnittlich ist die Abweichungsneigung bei Neumitgliedern⁴⁹ beinahe doppelt so stark ausgeprägt wie bei Abgeordneten, die bereits mindestens eine Wahlperiode lang Erfahrungen sammeln konnten. Mit 4,3 Prozent abweichenden Parlamentariern ist der Dissens unter Neulingen um fast zwei Prozent höher als im Gesamtschnitt. Das Ergebnis deckt sich auch mit den Interviews, in denen häufig auf den Sozialisierungsprozess nach dem ersten Gewinn eines Mandats verwiesen wurde. So äußerten mehrere Neu-Abgeordnete, dass sie sich erst an die Arbeitsabläufe gewöhnen mussten: „Am Anfang des Mandats ist man da vielleicht noch unzufriedener mit der Fraktionsdisziplin und muss sich erst daran gewöhnen. Bei vielen ging das aber auch sehr schnell. Die finden sich mit der Situation ab. Die haben auch gemerkt, dass es doch schöner ist, immer alles mitzumachen und nicht groß anzuecken.“ (*Andreas Steppuhn*, 6. Mai 2011) Auch wenn die neuen Abgeordneten sich im Voraus der Fraktionsdisziplin bewusst waren, kann zu Beginn der Mandatszeit von einer Eingewöhnungsphase ausgegangen werden: „Ich hatte nicht erwartet, dass die Fraktionsbindung so eng ausgelegt wird. Ich wusste natürlich, dass es da spezielle Erwartungen an mich geben würde, aber das Ausmaß hat mich dann schon überrascht. Ich hab dann auch schnell kapiert, worum es da geht, aber man muss sich diesem Druck ja nicht beugen.“ (*Wolfgang Gunkel*, 30. Juni 2011)

Mit zunehmender Erfahrung ändert sich teilweise die Sicht auf Geschlossenheit im Parlament: „Was sich verändert hat, ist vielleicht das eigene Bewusstsein für die parlamentarische Arbeit. Auch im Hinblick darauf, wie wichtig solche Abstimmungen eigentlich sind und was man mit einer Abweichung bewegen kann. Die Einsicht, dass man solche Gesetze ja auch wieder ändern kann und die Einsicht, dass man ja eigentlich gescheitert ist, wenn man sich auf der Minderheitenseite wiederfindet. Da verändert sich schon etwas.“ (*Sönke Rix*, 26. Mai 2011)

Abweichungen unnötiger macht als bei „normalen“ Abgeordneten. Allerdings ist eine absolute Zustimmung zur Regierungspolitik über das eigene Fachgebiet hinaus sehr unwahrscheinlich. Die Aussagen aus den Interviews bestätigen außerdem die Disziplinierungsmöglichkeiten und die verstärkte öffentliche Wahrnehmung als entscheidende Faktoren.

49 Die Gruppe der Parlamentsneulinge umfasst für die SPD-Fraktion im 16. Bundestag 40 Abgeordnete.

Es konnte aber auch für die Vermutung, dass erfahrene Abgeordnete freier in ihrem Stimmverhalten sind, weil die Fraktionsführung ein gewisses Maß an Abweichungen bei ihnen erwartet und hinnimmt, Bestätigung gefunden werden. So äußerte *Reinhold Hemker*, der zwischen 1994 und 2009 ein Mandat innehatte, dass man keinerlei Überzeugungsversuche unternommen oder Druck auf ihn ausgeübt habe: „Bei mir wusste man wohl auch inzwischen, dass das bei mir nichts bringen würde. Man hat mich immer in Ruhe gelassen.“ (*Reinhold Hemker*, 25. Mai 2011) Auch *Ottmar Schreiner* bestätigte, dass er im Gegensatz zu seinen Kollegen mit geringerer Parlamentserfahrung kaum Druck ausgesetzt war: „Es liegt ja in der Natur der Dinge, dass man bei denen, von denen man annimmt, dass sie hinreichend abgehärtet sind, auch keine großen Versuche mehr macht und sich auf diejenigen konzentriert, von denen man umgekehrt annimmt, dass man sie noch beeinflussen kann.“ (*Ottmar Schreiner*, 9. Juni 2011) Allerdings handelt es sich hierbei um Abgeordnete, die bereits seit vielen Jahren für ihre Eigenständigkeit bekannt sind. Ob Abweichungen auch bei langjährigen, üblicherweise loyalen Abgeordneten widerspruchslös hingenommen werden, darf bezweifelt werden.

3. Fazit: Abweichendes Abstimmungsverhalten eher die Ausnahme als die Regel

Die Analyse der Dissensneigung in der SPD-Fraktion bei namentlichen Abstimmungen während der Großen Koalition 2005 bis 2009 hat gezeigt, dass insbesondere Parlamentarische Linke und ostdeutsche Bundestagsabgeordnete überdurchschnittlich häufig gegen die Fraktionsmehrheit beziehungsweise Koalitionslinie stimmten. Ein nennenswerter Verhaltensunterschied zwischen Direkt- und Listenmandataren war dabei nicht festzustellen. In den Interviews ließ sich jedoch ein „gefühlter“ Verhaltensunterschied in der Wahrnehmung der Abgeordneten erheben: Von einer Ausnahme abgesehen gingen alle Parlamentarier, ob Listen- oder Direktmandatare, zumindest von einem unterschiedlichen Mandatsverständnis aus. Darüber hinaus lassen die festgestellten unterschiedlichen Anreizstrukturen in verschiedenen Landesverbänden vermuten, dass eine einfache Unterscheidung zwischen Mandatstypen insgesamt zu kurz greift und die Verbindung zwischen Mandatstyp und Dissensneigung auch durch den nominierenden Landesverband beeinflusst wird. In zukünftigen Analysen wäre zu prüfen, ob es sich um eine Momentaufnahme angesichts der Großen Koalition oder um ein allgemein gültiges Phänomen handelt. Möglicherweise wären auch die Ergebnisse zum Vorliegen eines „mandate divide“ mit diesen Informationen noch eindeutiger zu erklären.

Die Vermutungen über den Einfluss von Fraktionsämttern beziehungsweise Regierungspositionen sowie die Parlamentserfahrung auf das Abstimmungsverhalten konnten bestätigt werden. Dass Mitglieder des erweiterten Fraktionsvorstands nur etwa halb so oft abweichend abstimmen wie im Fraktionsdurchschnitt, ist demnach nur teilweise durch ihre größeren Einflussmöglichkeiten auf die Politikinhalte zu erklären. Ebenso wichtig für das fraktionskonforme Abstimmungsverhalten scheint das größere Disziplinierungspotential zu sein. Die deutlich geringere Abweichungsneigung von Abgeordneten mit Parlamentserfahrung ist hauptsächlich auf die durchaus einige Jahre andauernde Sozialisationsphase im Bundestag zurückzuführen. Die langjährigen „Rebellen“, die sich bereits seit Jahren durch ein überdurchschnittlich abweichendes Stimmverhalten hervortun, zeichnen sich wiederum durch einen besonderen Status in ihrem jeweiligen Landesverband aus.

Die innerkoalitionären inhaltlichen Gegensätze während der Großen Koalition haben zu teils beträchtlichen Abweichungen in den Reihen der SPD-Fraktion geführt. Trotz der allgemeinen Akzeptanz von Fraktionsdisziplin stießen einige Abgeordnete im schwarz-roten Bündnis an die Grenze ihrer Kompromissbereitschaft: „Ohne eine gewisse Fraktionsdisziplin würde es ja auch nicht funktionieren. Da würde ja Chaos ausbrechen. Dafür sind Fraktionen ja da. Ich erkenne also Fraktionsdisziplin grundsätzlich auch an (...) Aber Dinge, die man politisch für falsch hält, (...) da muss man dann einfach auch bei bleiben.“ (Andreas Steppuhn, 6. Mai 2011)

Aufgrund der übergroßen Mehrheiten hat diese höhere Abweichungsneigung die Handlungsfähigkeit der Regierung allerdings nicht nennenswert eingeschränkt. Eine solche Einschränkung des Regierungshandelns erscheint künftig jedoch möglich, da die Ausdifferenzierung des Parteiensystems die Bildung komplexerer Regierungsbündnisse aus mehreren Parteien begünstigt. Diese komplexen Koalitionen⁵⁰ kombinieren häufig eine große ideologische Heterogenität mit Mehrheiten, die zu knapp sind, um nennenswerten Dissens zu kompensieren.

50 Vgl. Stephan Klecha, Komplexe Koalitionen: Welchen Nutzen bringen sie den Parteien, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 2, S. 334 – 346.

„Ich bin einer von Euch“ – Zur Bedeutung sozialer und politischer Kongruenz von Abgeordneten und Bürgern für das Gelingen von Repräsentation

Elisa Deiss-Helbig

1. Unzufriedenheit mit den gewählten Repräsentanten – ein Ausdruck sozialer Distanz?

In regelmäßigen Abständen wird sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch in der wissenschaftlichen Debatte die Unzufriedenheit der Bürger mit ihren gewählten Repräsentanten und den politischen Institutionen beklagt. Die Einstellungen der Bürger zu den zentralen politischen Einrichtungen und ihre Gründe für eine Unzufriedenheit wurden bereits auf vielfältige Weise untersucht.¹ Auch die Beziehung zwischen Volk und politischen Akteuren stellt einen wichtigen Untersuchungsgegenstand der Repräsentationsforschung dar, wobei über lange Zeit die Sichtweise der Bürger eher zweitrangig im Vergleich zur Eliten-Perspektive behandelt wurde.² Ausgehend von der normativen Vorstellung, dass die

1 Vgl. etwa Kenneth Newton / Pippa Norris, Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance, in Susan J. Pharr / Robert D. Putnam (Hrsg.), Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?, Princeton 2000, S. 52 – 73.

2 Vgl. Åsa Bengtsson / Hanna Wass, The Representatives Roles of MPs: A Citizen Perspective, in: Scandinavian Political Science Studies, 34. Jg. (2011), H. 2, S. 143 – 167, S. 143.