

Andreas Wimmel

Die Dynamik innerparteilicher Geschlossenheit bei Abstimmungen über Finanzhilfen für Griechenland im Deutschen Bundestag

1. Einleitung

Politische Parteien sind keine homogenen Einheiten, sondern untergliedern sich in programmatisch-ideologische Flügel oder Gruppierungen, die den innerparteilichen Willensbildungsprozess strukturieren, aber auch erschweren können.¹ Man denke etwa an den wirtschaftsnahen »Seeheimer Kreis« in der SPD oder an den alten Richtungsstreit zwischen »Fundis« und »Realos« bei den Grünen. Eine Aufgabe von Parteien besteht darin, solche Konflikte auszutragen und in Sachfragen eine gemeinsame Position zu finden, um geordnete Gesetzgebungsverfahren zu ermöglichen: Regierungen in parlamentarischen Systemen sind auf die Unterstützung »ihrer« Abgeordneten angewiesen, um auch bei knappen Mehrheitsverhältnissen das Regierungsprogramm umsetzen zu können.² Und Oppositionsparteien können nur dann politischen Druck erzeugen und Akzente setzen, wenn sie selbst die Reihen zusammenhalten, sollte es innerhalb der Regierungsfraktionen an Fraktionsdisziplin mangeln.³ Darüber hinaus gilt die Geschlossenheit von Fraktionen im Parteienwettbewerb als Ausdruck von Stärke und Handlungsfähigkeit, die – so die Annahme – vom Wähler honoriert wird.⁴ Demzufol-

1 Vgl. Sebastian Bukow / Thomas Poguntke, »Innerparteiliche Demokratie und Willensbildung« in: Oskar Niedermayer (Hg.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden 2013, S. 179-209; Tim Spier, »Individuelle Determinanten des Faktionalismus in deutschen Parteien. Eine empirische Analyse der Mitgliedschaft in innerparteilichen Flügeln oder Strömungen« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25, Nr. 1 (2015), S. 3-26.

2 Vgl. schon Eberhard Schütt-Wetschky, *Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp, unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am »Fraktionszwang«*, Freiburg/München 1984; Winfried Steffani, *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*, Opladen 1997, S. 125ff.

3 Vgl. Martin Sebaldt, »Das Ringen um die thematische Lufthoheit: Zur Konkurrenz von Regierungsmehrheit und Opposition in der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages« in: Heinrich Oberreuter / Uwe Kranenpohl / Martin Sebaldt (Hg.), *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*, 2. Aufl., Wiesbaden 2002, S. 46-62.

4 Vgl. Werner J. Patzelt, »Wider das Gerede vom »Fraktionszwang«! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, Nr. 2 (1998), S. 323-347; Jürgen Dittberner, »Freies Mandat und politische Geschlossenheit: Widerspruch oder Ergänzung zweier Prinzipien des Parlamentarismus?« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34, Nr. 3 (2003), S. 550-564.

ge sehen Fraktionsvorsitzende eine ihrer wesentlichen Funktionen darin, schon auf Ebene der Arbeitskreise zu vermitteln und Kompromisse auszuloten.⁵

In der politischen Praxis hat sich gezeigt, dass es Parteien bzw. Fraktionen in der Regel gut gelingt, interne Konflikte in der Phase der Politikformulierung und Entscheidungsfindung beizulegen oder zumindest so zu kanalisieren, dass sie in Plenardebatten und vor allem bei Abstimmungen ein Bild der Eintracht abgeben. Im Deutschen Bundestag war die fraktionelle Geschlossenheit bis 1990 insgesamt auf einem konstant hohen Niveau.⁶ Aktuelle Daten zeigen, dass sich an diesem Befund nach der deutschen Wiedervereinigung und dem Wandel hin zu einem Mehrparteiensystem nicht viel verändert hat, sondern die Fraktionszugehörigkeit als Bezugsgröße für das Abstimmungsverhalten sogar noch wichtiger geworden ist.⁷ Wenn man berücksichtigt, dass Bundestagsabgeordnete fast ausnahmslos nicht nur langjährige Mitglieder, sondern auch Funktionsträger ihrer Parteien sind und sich immer mehr zu »Berufspolitikern« entwickelt haben, ist dieser Befund wenig überraschend.⁸ Zudem sind Fraktionen höchst arbeitsteilig organisiert: Abgeordnete spezialisieren sich auf bestimmte Politikfelder und vertrauen dann in fachfremden Bereichen auf die Empfehlungen ihrer Parteikollegen.⁹

Ein Ausnahmefall, der nicht in dieses Handlungsmuster passt, sind die Abstimmungen über die Gewährung von Finanzhilfen für Griechenland im Kontext der Euro-Krise. In allen Bundestagsfraktionen bildeten sich unterschiedlich große Gruppen von Abgeordneten, die sich zeitweise gegen die Mehrheitsmeinung in ihren Fraktionen gestellt haben. Besonders bemerkenswert sind die innerparteilichen Schwankungen zwischen verschiedenen Abstimmungen *innerhalb* von Wahlperioden, die teilweise von absoluter Geschlossenheit bis zur Spaltung in zwei Lager reichen. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, wie diese starke Dynamik im Abstimmungsverhalten zu erklären ist: Warum präsentieren sich Fraktionen nur manchmal in großer Einigkeit, während es ihnen im Vorfeld anderer Abstimmungen nicht gelingt, innerparteiliche Konflikte beizulegen? Anders formuliert: Warum ordnen sich Abgeordnete zunächst der Fraktionslinie unter, um dann bei der nächsten Abstimmung der Parteiführung die Gefolgschaft zu verweigern? Die Ergebnisse der Studie tragen zur empiri-

5 Vgl. Michael Eilfort, »Geschlossenheit und gute Figur. Ein Versuch über die Steuerung von Fraktionen« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34, Nr. 3 (2003), S. 565-582.

6 Vgl. Thomas Saalfeld, *Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990)*, Opladen 1995.

7 Vgl. Henning Bergmann / Stefanie Bailer / Tamaki Ohmura / Thomas Saalfeld / Ulrich Siebecker, »Namentliche Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013: Befunde aus einem neuen Datensatz« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47, Nr. 1 (2016), S. 26-50, hier: S. 47.

8 Vgl. Jens Borchert / Lutz Golsch, »Deutschland: Von der »Honoratiorenzunft« zur politischen Klasse« in: Jens Borchert (Hg. unter Mitarbeit von Jürgen Zeiß), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen 1999, S. 114-140; Heinrich Best / Stefan Jahr / Lars Volge, »Karrieremuster und Karrierekalküle deutscher Parlamentarier« in: Michael Edinger / Werner J. Patzelt (Hg.), *Politik als Beruf. Neue Perspektiven auf ein klassisches Thema*, Sonderheft 44 der Politischen Vierteljahresschrift, Wiesbaden 2011, S. 168-191.

9 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, *Fraktionen im Deutschen Bundestag: Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen 1998.

schen Parteienforschung, aber auch zur öffentlichen Debatte um die tatsächliche Bedeutung des freien Mandats bei, die im Zuge der Euro-Krise einen gewissen Aufschwung erfahren hatte.¹⁰

Im nächsten Abschnitt wird zunächst der Forschungsstand zu innerparteilicher Geschlossenheit in parlamentarischen Regierungssystemen dargestellt und argumentiert, dass sich Dynamiken im Abstimmungsverhalten mit den vorliegenden Modellen nicht hinreichend erklären lassen. Daraufhin wird ein theoretischer Ansatz entwickelt, der Schwankungen innerhalb von Fraktionen auf Brüche und Widersprüche in der Argumentation der Parteiführung zurückführt, die Abgeordnete teilweise als explizite Rechtfertigung für ihr Minderheitsvotum nutzen. Diese These wird am Beispiel von sieben namentlichen Abstimmungen über Finanzhilfen für Griechenland, die in der 17. und 18. Legislaturperiode (2009-2017) durchgeführt worden sind, überprüft. Methodisch basiert die Studie auf einer qualitativen Inhaltsanalyse von Plenarprotokollen, die auch persönliche Erklärungen von Abgeordneten enthalten. Die Ergebnisse werden in Form von Fallstudien zu den einzelnen Fraktionen präsentiert, bevor im Fazit einige Schlussfolgerungen zur Bedeutung des Vertrauensverhältnisses zwischen Parteiführung und Abgeordneten für die Fraktionsdisziplin gezogen werden.

2. Forschungsstand

Die international vergleichende Forschung zu Fraktionsgeschlossenheit bzw. zu innerparteilichem Konflikt hat mehrere Erklärungsmodelle hervorgebracht und empirisch getestet, die überwiegend auf institutionelle und elektorale Faktoren abzielen.¹¹ In der institutionellen Dimension konnte Sieberer mithilfe von Daten aus elf parlamentarischen Demokratien die gängige These entkräften, dass Regierungsparteien geschlossener abstimmen würden als Oppositionsparteien. Tatsächlich weichen Abgeordnete aus Regierungsparteien häufiger von der Fraktionslinie ab, was möglicherweise auf Kompromisse mit dem Koalitionspartner zurückzuführen ist, die Oppositionsparteien nicht eingehen müssen. Allerdings steigt die Fraktionsdisziplin deutlich an, wenn die Mehrheit der Regierungsfraktionen knapp ist und somit jede Stimme zählt. Obwohl sie ideologisch heterogener sein dürften, agieren große Parteien insgesamt etwas geschlossener als kleine Parteien, in denen aber natürlich einzelne Abweichler rein zahlenmäßig mehr ins Gewicht fallen.¹²

Die elektorale Dimension verweist auf die Bedeutung verschiedener Wahlsysteme bzw. Regularien zur Kandidatenaufstellung, die die Unabhängigkeit von Abgeordne-

10 Vgl. etwa Rene Pfister, »Der Gefangenenchor. Wie sich Bundestagsabgeordnete durch Lar moyanz selbst entmachten« in: *DER SPIEGEL* 34/2015, S. 6.

11 Vgl. Erik Fritzsche, »Innerfraktionelle Geschlossenheit im Spiegel der Politikwissenschaft. Stand der Forschung und notwendige Weiterführungen« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40, Nr. 3 (2009), S. 661-682.

12 Vgl. Ulrich Sieberer, »Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis« in: *Journal of Legislative Studies* 12, Nr. 2 (2006), S. 150-178.

ten gegenüber der Parteiführung beeinflussen.¹³ Hier konnte Sieberer nachweisen, dass die fraktionelle Geschlossenheit steigt, wenn die Parteiführung großen Einfluss auf die Auswahl und Nominierung von Kandidaten ausüben kann, und sinkt, wenn Kandidaten im Wahlkreis von Parteimitgliedern bestimmt werden.¹⁴ Depauw und Martin haben dieses Ergebnis mit einer vergleichenden Analyse von 16 westlichen Demokratien weitgehend bestätigt und hinzugefügt, dass Fraktionsdisziplin in Wahlsystemen, in denen Wähler ihre Stimme an bestimmte Kandidaten vergeben können (Persönlichkeitswahl), signifikant geringer ist als in starren Listenwahlsystemen.¹⁵ Beide Resultate deuten darauf hin, dass Abgeordnete persönliche Nachteile hinsichtlich einer erneuteten Kandidatur bzw. Wiederwahl abwägen, bevor sie sich gegen die Parteilinie stellen. In dieses Bild passt auch, dass die Geschlossenheit in Regierungsfraktionen höher ist, wenn der Regierungschef Abstimmungen mit einer Vertrauensfrage verbinden kann, die zur Auflösung des Parlaments und zu Neuwahlen führen können.¹⁶

Die Literatur speziell zur innerfraktionellen Geschlossenheit in deutschen Parlamenten unterstützt die Ergebnisse der international vergleichenden Forschung nur teilweise.¹⁷ Im Gegensatz zu den länderübergreifenden Daten präsentieren sich Regierungsfraktionen im Bundestag über alle Wahlperioden von 1949 bis 2013 hinweg etwas geschlossener, allerdings sinken die Werte mit zunehmender parlamentarischer Mehrheit deutlich, während sie für Oppositionsfaktionen nahezu unverändert hoch bleiben. Die Fraktionsgröße hat einen leicht positiven Effekt auf Fraktionsgeschlossenheit, d.h. Abgeordnete kleiner Parteien wie der FDP oder den Grünen weichen etwas häufiger von der Fraktionslinie ab. Weniger überraschend ist der Befund, dass Fraktionen, die namentliche Abstimmungen beantragt haben, geschlossener abstimmen.¹⁸ Sehr ähnliche Zusammenhänge finden sich auch auf der Länderebene: Regierungsbeteiligung erhöht die Fraktionsgeschlossenheit deutlich, allerdings nur bei knappen Mehrheitsverhältnissen; zudem ist die Fraktionsdisziplin in westdeutschen Landesparlamenten höher als in den neuen Bundesländern.¹⁹

¹³ Vgl. Knut Heidar, »Parliamentary Party Group Unity: Does the Electoral System Matter?« in: *Acta Politica* 41, Nr. 3 (2006), S. 249-266.

¹⁴ Vgl. Sieberer, *Party Unity in Parliamentary Democracies*, aaO. (FN 12).

¹⁵ Vgl. Sam Depauw / Shane Martin, »Legislative Party Discipline and Cohesion in Comparative Perspective« in: Daniela Giannetti / Kenneth Benoit (Hg.), *Intra-Party Politics and Coalition Governments*, London 2008, S. 103-120.

¹⁶ Vgl. Daniel Diermeier / Timothy J. Feddersen, »Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure« in: *American Political Science Review* 92, Nr. 3 (1998), S. 611-621; Emanuel Emil Coman, »Institutions and Vote Unity in Parliaments: Evidence from 33 National Chambers« in: *Journal of Legislative Studies* 21, Nr. 3 (2015), S. 360-389.

¹⁷ Vgl. Thomas Saalfeld, »Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich« in: Steffen Ganghof / Philip Manow (Hg.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt/Main 2005, S. 35-71.

¹⁸ Vgl. Bergmann et al., Namentliche Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013, aaO. (FN 7), S. 43-46.

¹⁹ Vgl. Christian Stecker, »Bedingungsfaktoren der Fraktionsgeschlossenheit. Eine vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente« in: *Politische Vierteljahrsschrift* 52, Nr. 3 (2011), S. 424-447.

In der elektoralen Dimension wäre im Mischwahlsystem bei Bundestagswahlen zu erwarten, dass Abgeordnete mit Direktmandat häufiger von der Fraktionslinie abweichen als ihre Kollegen, die über eine Landesliste in den Bundestag eingezogen sind, weil erstere mit Blick auf eine erneute Kandidatur strukturell unabhängiger von der Parteiführung sind.²⁰ Empirisch konnte dieses Modell zunächst nicht bestätigt werden, sondern entgegen der These stimmten in den Wahlperioden von 1983 bis 1994 sogar mehr Abgeordnete mit Listenmandat einmal oder mehrmals gegen die Parteilinie.²¹ Erst für die 16. Wahlperiode (2005-2009) zeigen die Daten einen stabilen positiven Zusammenhang zwischen Direktmandat und abweichendem Abstimmungsverhalten.²² Allerdings dürfte dieser Befund wesentlich auf die spezielle Konstellation in der damaligen Großen Koalition zurückzuführen sein, in der die Regierung aufgrund ihrer übergroßen Parlamentsmehrheit nicht auf jede Stimme angewiesen war und gleichzeitig nahezu alle Direktmandate auf Abgeordnete der Regierungsparteien CDU/CSU und SPD entfielen. Dass der Mandatstyp das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Bundestages kaum beeinflusst, zeigt sich zudem daran, dass FDP und Grüne über alle Wahlperioden hinweg eine leicht geringere Geschlossenheit aufweisen, obwohl sie so gut wie keine Direktmandate erringen konnten und die Abgeordneten deswegen von einer hohen Listenplatzierung abhängig waren, um wieder in den Bundestag einzuziehen.

All diese Studien haben maßgeblich zu einem besseren Verständnis der Bedingungen von innerparteilicher Geschlossenheit beigetragen. Ein blinder Fleck besteht allerdings darin, dass sie Abweichungen von der Fraktionslinie bei Abstimmungen *innerhalb* von Wahlperioden, in denen institutionelle und elektorale Determinanten konstant bleiben, nicht hinreichend erfassen. Das im folgenden Abschnitt zu entwickelnde Modell versucht diese Lücke zu schließen, indem solche Dynamiken auf die Performanz der jeweiligen Parteiführungen zurückgeführt werden.

3. Theoretisches Modell

Das politische Handeln von Abgeordneten wird nicht allein durch Parteiengesetze und Geschäftsordnungen bestimmt, sondern beruht ganz maßgeblich auf informellen Normen, Regeln und Routinen, die in der Parlamentsarbeit wechselseitiges Vertrauen und

20 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm, »Der Kandidat – das (fast) unbekannte Wesen. Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36, Nr. 3 (2005), S. 539-553; kritisch Philip Manow, »Wahlkreis- oder Listenabgeordneter, Typus oder Episode? Eine Sequenzanalyse der Wege in den Bundestag« in: *Politische Vierteljahrsschrift* 53, Nr. 1 (2012), S. 53-78.

21 Vgl. Michael Becher / Ulrich Sieberer, »Discipline, Electoral Rules, and Defection in the Bundestag, 1983-1994« in: *German Politics* 17, Nr. 3 (2008), S. 293-304.

22 Vgl. Ulrich Sieberer, »Behavioral Consequences of Mixed Electoral Systems: Deviating Voting Behavior of District and List MPs in the German Bundestag« in: *Electoral Studies* 29, Nr. 3 (2010), S. 484-496.

eine gewisse Erwartungssicherheit schaffen.²³ Eine dieser »Spielregeln« lautet, sich nach internen Beratungen der Mehrheitsmeinung in der Fraktion zu fügen und Konflikte nicht nach außen zu tragen, wie eine Auswertung von Autobiographien und Memoiren von Bundestagsabgeordneten zeigt: Gerade »in Krisenzeiten (...) sollte ein Abweichen von der Fraktionslinie unterlassen werden; in solchen Situationen ist die Fraktionsdisziplin allem anderen überzuordnen«. Von Abgeordneten der regierungstragenden Fraktionen wird erwartet, dass »sie das Handeln der Regierung unterstützen« und auch »öffentliche Kritik am Handeln der Regierung geübt werden«. Außerdem sei »jedes Mitglied der regierungstragenden Fraktionen auch dafür (mit-)verantwortlich, daß die Regierung keine Abstimmungsniederlagen hinnehmen muss«.²⁴

Solche Solidaritätserwartungen haben sich als Teil der Parlamentskultur institutionalisiert und werden nach wie vor von Mitgliedern des Bundestages wechselseitig eingefordert. In einer aktuellen Studie bestätigten Abgeordnete in Leitfaden-Interviews, dass eine Nichtbeachtung anerkannter Verhaltensnormen zu einem fraktionsinternen Ansehensverlust bis hin zu Sanktionen führen kann: Wer sich »nicht als vertrauenswürdig erweist oder mehrfach öffentlich gegen die gemeinsame Fraktionslinie verstößt, der wird an Akzeptanz verlieren und sich in seiner Fraktion sozial isolieren«. Als Einzelkämpfer steht man im Bundestag auf verlorenem Posten, was nicht nur den Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess minimiert, sondern negative Folgen für die politische Karriere haben kann. Weil »der Nachweis politischer Erfolge ein wichtiges Kriterium bei der Nominierung der Wahlkreis- oder Listenkandidaten ist«, werden Abgeordnete, die sich nicht kooperativ verhalten, »kaum mit einer Wiederaufstellung durch ihre Parteien bei den nächsten Wahlen rechnen können«.²⁵ Insofern ist das freie Mandat zwar verfassungsrechtlich vollumfänglich geschützt, aber *politisch* gesehen durchaus Einschränkungen unterworfen, die Abgeordnete nicht ignorieren können.²⁶

Wenn sich Abgeordnete trotz dieser sozialen Normen bei namentlichen Abstimmungen und damit für alle Fraktionsmitglieder einsehbar gegen die Parteilinie stellen, setzen sie sich einem starken Rechtfertigungsdruck aus. Eine solche Rechtfertigung, so

23 Vgl. schon Renate Mayntz / Friedhelm Neidhardt, »Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch explorative Studie« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, Nr. 3 (1989), S. 370–387; Christian Hanke, »Informelle Regeln als Substrat des parlamentarischen Verhandlungssystems. Zur Begründung einer zentralen Kategorie der Parlamentarismusforschung« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, Nr. 3 (1994), S. 410–440; Manfred Schwarzmeier, *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses des Bundestages*, Wiesbaden 2001.

24 Zitiert aus Barbara Wasner, *Parlamentarische Entscheidungsfindung: Einblicke in das schwierige Geschäft der Mehrheitsbeschaffung*, Passau 1998, S. 55.

25 Helmar Schöne, *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*, Baden-Baden 2010, S. 204/205.

26 Vgl. dazu Josef Isensee, »Fraktionsdisziplin und Amtsgewissen: Verfassungsrechtliche Garantie der Freiheit des Mandats im politischen Prozess« in: Werner J. Patzelt / Martin Sebaldt / Uwe Kranenpohl (Hg.), *Res publica semper reformanda. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*, Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2007, S. 254–267.

die zu überprüfende These, dürfte umso leichter fallen, je mehr sich Parteiführungen durch Brüche und Widersprüche in der Argumentation selbst angreifbar machen. Sie öffnen damit quasi ein Gelegenheitsfenster für unzufriedene Abgeordnete, weil sie ihre abweichende Meinung besser gegen Kritik aus den eigenen Reihen verteidigen können. Je nachdem, ob es sich um eine Regierungs- oder Oppositionspartei handelt, können Argumentationsmuster unterschieden werden, denen Widersprüchlichkeiten innwohnen und die deswegen ein Antriebsmotor für innerparteilichen Konflikt sein könnten, der sich im Abstimmungsverhalten ausdrückt.

a) Regierungsparteien

Die Führungen von Regierungsparteien nehmen dann einen Bruch in der Argumentation vor, wenn sie sich von früheren Beschlüssen oder Aussagen distanzieren und eine inhaltliche Neuausrichtung vornehmen. Ein Beispiel wäre, wenn eine Partei in ihrem Programm die Schaffung von mehr Kindergartenplätzen festgeschrieben hat, aber nach Übernahme der Regierungsverantwortung eine Reduzierung beschließen will. Die Parteiführung würde somit die eigenen Abgeordneten auffordern, einen Gesetzentwurf zu unterstützen, der nicht im Einklang mit vorherigen Entscheidungen oder den Leitlinien der Partei steht. Gerade in Koalitionsregierungen ist es Parteien oft nicht möglich, das komplette Programm umzusetzen bzw. alle Wahlversprechen einzulösen, weil Kompromisse mit dem Koalitionspartner gefunden werden müssen. Solche und ähnliche Zwänge könnten Abgeordnete darin bestärken, sich gegen die eigene Regierung zu stellen, indem sie Kurswechsel der Parteiführung als Grund für ihr abweichendes Abstimmungsverhalten anführen. Daraus lässt sich für Regierungsparteien die Erwartung ableiten, dass *eine signifikant unterdurchschnittliche Fraktionsgeschlossenheit auf inhaltliche Brüche oder Positionswechsel der Parteiführung gegenüber vorherigen Beschlüssen bzw. Aussagen zurückzuführen ist*.

b) Oppositionsparteien

Eine wesentliche Aufgabe der Führungen von Oppositionsparteien besteht darin, sich gegenüber den Gesetzentwürfen der Regierung zu positionieren und ggf. eine Gegenposition zu entwickeln.²⁷ Dabei ist erstens abzuwägen, inwieweit die Regierung in Plenardebatten angegriffen werden soll, und zweitens, ob man in der Abstimmung der Regierungsvorlage zustimmt oder nicht. Ein Widerspruch würde dann vorliegen, wenn die Aussagen der Parteiführung nicht im Einklang mit der Abstimmungsempfehlung stehen. Ein Beispiel wäre die Führung einer Oppositionspartei, die die Regierung lautstark dafür kritisiert, dass sie Kindergartenplätze reduzieren will, aber ihren Abgeordneten trotzdem nahelegt, in der Abstimmung dafür zu votieren. Die Abgeordneten

27 Vgl. schon Lothar Kramm, »Grundzüge einer Theorie der politischen Opposition« in: *Zeitschrift für Politik* 33, Nr. 1 (1986), S. 33-43; Ludger Helms, *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*, Opladen 2002.

sollen also zustimmen, obwohl die Regierungspolitik ganz oder teilweise von der eigenen Programmatik abweicht, was zu innerparteilichem Widerstand führen könnte. Solche Unstimmigkeiten könnten sich verstärken, wenn die Parteiführung ihr Abstimmungsverhalten gegenüber der Regierungspolitik umstellen will. Unter diesen Bedingungen könnten Abgeordnete ihr abweichendes Abstimmungsverhalten damit legitimieren, dass die Parteiführung an der Wahlurne die Fronten wechselt, obwohl sich die Regierungspolitik oder die äußeren Rahmenbedingungen seit der letzten Abstimmung nicht verändert hätten. Daraus lässt sich für Oppositionsparteien die Erwartung ableiten, *dass eine signifikant unterdurchschnittliche Fraktionsgeschlossenheit auf inhaltliche Widersprüche zwischen der Position/Argumentation der Parteiführung und der Abstimmungsempfehlung zurückzuführen ist.*

Im Umkehrschluss folgt daraus: Wenn (a) die Führung einer Regierungspartei an ihrem inhaltlichen Kurs festhält, und wenn (b) die Aussagen der Führung einer Oppositionspartei im Einklang mit ihrer Abstimmungsempfehlung stehen, dann bleibt die innerparteiliche Geschlossenheit auf einem hohen Niveau bzw. steigt wieder an.

4. Daten und Methoden

Die empirische Analyse, mit der das theoretische Modell einem ersten Test unterworfen werden sollen, basiert auf zwei Datensätzen. Der erste Datensatz enthält Ergebnisse von sieben namentlichen Abstimmungen über Gesetzentwürfe bzw. Anträge der Bundesregierung zur Gewährung von Finanzhilfen für Griechenland im Kontext der Finanz- und Staatsschuldenkrise in der Eurozone (kurz: Euro-Krise), die über den Zeitraum von zwei Wahlperioden (2009–2017) im Bundestag abgehalten wurden. Diese Abstimmungen bieten sich für einen Theorientest an, weil in allen Fraktionen teilweise erhebliche Schwankungen in der innerparteilichen Geschlossenheit aufgetreten sind, obwohl das Thema der Abstimmungen und die institutionellen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Wahlperioden konstant geblieben waren.

Mit dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgegesetz (WFStG) vom 7. Mai 2010 verabschiedete der Bundestag das erste Hilfspaket für Griechenland, das zunächst die Gewährung von Krediten bis zu einer Höhe von insgesamt 22,4 Milliarden Euro vorsah. Nur zwei Wochen später wurde das maximale Kreditvolumen, das das Bundesfinanzministerium zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes zur Verfügung stellen darf, auf 123 Milliarden Euro erhöht. Am 27. Februar 2012 folgte das zweite Hilfsprogramm für Griechenland im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), das Darlehen bis zu einer Gesamthöhe von 130 Milliarden Euro umfasste. Dieses zweite Hilfsprogramm wurde am 30. November 2012 geändert, um die Auszahlung der nächsten Kredittranche in Höhe von 43,7 Milliarden Euro in Teilbeträgen zu ermöglichen. Knapp drei Jahre später beschloss der Bundestag am 27. Februar 2015 eine Verlängerung des zweiten Programms um vier Monate, um einen ordnungsgemäßen Abschluss zu gewährleisten. Im Juli des gleichen Jahres billigten die Abgeordneten die Aufnahme von Verhandlungen über ein

drittes Hilfsprogramm sowie eine Brückenfinanzierung von sieben Milliarden Euro, bevor sie am 19. August 2015 einem dritten Hilfsprogramm von weiteren 86 Milliarden Euro zustimmten (siehe Anhang 1).²⁸

Zur Bestimmung der Fraktionsgeschlossenheit wurde der *Agreement Index* (AI) verwendet, weil dieser im Gegensatz zum RICE-Index die bei namentlichen Abstimmungen im Bundestag möglichen Alternativen Ja, Nein und Enthaltung einbezieht.²⁹ Nicht abgegebene Stimmen wurden nicht berücksichtigt, weil daraus nicht zwingend auf ein Abweichen von der Fraktionsmehrheit geschlossen werden kann (z.B. bei terminlicher oder krankheitsbedingter Abwesenheit). Der AI wird für jede Abstimmung und jede Fraktion einzeln berechnet, und zwar als Anteil der Stimmen der meistgewählten Kategorie (Ja, Nein oder Enthaltung) minus dem Durchschnittswert der am zweithäufigsten und am seltensten gewählten Kategorien an der Gesamtheit der abgegebenen Stimmen. Jede Fraktion erhält für jede Abstimmung einen Indexwert zwischen eins und null. Ein Indexwert von 1 bedeutet absolute Geschlossenheit einer Fraktion, während ein Wert von 0 auftritt, wenn alle drei Entscheidungsalternativen von gleich großen Gruppen innerhalb der Fraktion gewählt werden. Bei einer Fraktion mit 60 abgegebenen Stimmen würde der AI einen Wert von 1 annehmen, wenn alle 60 Mitglieder mit Ja stimmen. Sind die Abgeordneten komplett gespalten, also 20 stimmen mit Ja, 20 mit Nein und 20 für Enthaltung, nimmt der AI einen Wert von 0 an.³⁰

Im Theorieteil wird von signifikant unterdurchschnittlicher Fraktionsgeschlossenheit gesprochen, die als gegeben angenommen wird, wenn der AI-Wert unter 0.90 liegt. Dieser Benchmark wird gesetzt, weil er deutlich unter den Durchschnittswerten aller Fraktionen im Bundestag von 1949 bis 2013 liegt, die zwischen 0.969 (SPD) und 0.942 (B90/Grüne) angesiedelt sind.³¹ Hinzu kommt, dass in diesen Durchschnittswerten auch Abstimmungen über ethisch-moralische Gewissensentscheidungen enthalten sind, bei denen Parteiführungen häufig bewusst keine Fraktionslinie vorgeben, um ihre Abgeordneten von Kooperationserwartungen zu befreien.³² Bei den Abstimmungen über Finanzhilfen für Griechenland war dies aber ausdrücklich nicht der Fall, weil die Sprecher der Führungen aller Parteien in den jeweiligen Plenardebatten explizit angekündigt hatten, wie die eigene Fraktion mehrheitlich abstimmen wird, was nur möglich ist, wenn man vorher zumindest versucht hat, sich auf eine gemeinsame Linie zu

28 Vgl. ausführlich Christian Calliess / Timm Bechelt, *Die Europäisierung des Parlaments. Die europapolitische Rolle von Bundestag und Bundesrat*, Gütersloh 2015; Falk Illing, *Die Euro-Krise. Analyse der Europäischen Strukturkrise*, 2. Aufl., Wiesbaden 2017.

29 Vgl. Richard Born / Christopher Nevison, »The Agreement Level Measure, and the Rice Index of Cohesion Revisited« in: *American Journal of Political Science* 18, Nr. 3 (1974), S. 617-624.

30 Beispiele übernommen aus: Bergmann et al., Namentliche Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013, aaO. (FN 7), S. 38-39.

31 Vgl. Bergmann et al., Namentliche Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013, aaO. (FN 7), S. 40.

32 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* 23, Nr. 2 (2013), S. 177-211.

verständigen. Wenn man also von einer hohen fraktionellen Geschlossenheit als Regelfall ausgeht, können Abstimmungen mit AI-Werten unter 0.90 als erklärendesbedürftige Ausnahmefälle aufgefasst werden.

Der zweite Datensatz beinhaltet Plenardebatten, die vor den Abstimmungen geführt worden sind, sowie persönliche Erklärungen der Abgeordneten zu ihrem Abstimmungsverhalten. Diese Texte wurden mit Unterstützung des Textanalyseprogramms MAXQDA 12 einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen.³³ Diese Methode hat sich bewährt und als zielführend herausgestellt, um Argumentationsmuster und Positionswechsel von Parteien in Plenardebatten im Zeitverlauf erfassen zu können.³⁴ Um die Position bzw. Argumentation der Parteiführung zu erfassen, habe ich die Reden der jeweils ersten Sprecher jeder Partei kodiert, die gemäß den Gepflogenheiten im Bundestag die Regierungs- bzw. Fraktionslinie vertreten.³⁵ Wurde die Aussprache von einem Mitglied der Bundesregierung eröffnet, habe ich die Rede als Position der Parteiführung gewertet, weil Regierungsvertreter und Parteiführung *de facto* eine politische Handlungseinheit darstellen.³⁶ Inhaltlich lag das besondere Augenmerk bei den Sprechern der Regierungsparteien auf dem Abgleich der Positionen und Argumente mit früheren Aussagen der Parteiführung. Bei den Oppositionsparteien habe ich analysiert, ob die Aussagen der Parteiführung im Einklang mit dem Abstimmungsverhalten stehen und wie eventuelle Kurswechsel an der Wahlurne begründet werden.

Die persönlichen Erklärungen der Abgeordneten, die von der Fraktionslinie abgewichen sind, wurden danach ausgewertet, ob und inwieweit sie ihr Abstimmungsverhalten mit Brüchen bzw. Widersprüchen seitens der Parteiführung explizit begründen oder sogar legitimieren. Gemäß § 31 GOBT hat jedes Mitglied des Bundestages das Recht, nach der Aussprache eine kurze mündliche oder eine schriftliche Erklärung zur Abstimmung abzugeben, die in das Plenarprotokoll aufzunehmen ist. Insbesondere Mitglieder von Regierungsfaktionen und Abgeordnete, die keine führenden Positionen in ihren Parteien einnehmen, nutzen diese Form der Stellungnahme, um sich gegenüber der Parteiführung oder den Wählern im Wahlkreis zu erklären.³⁷

³³ MAXQDA erlaubt die geordnete Kategorisierung großer Textmengen, um für das Forschungsinteresse wichtige von weniger wichtigen Textpassagen zu trennen und diese zur systematischen Auswertung auf Befehl gebündelt anzeigen zu können (<http://www.maxqda.de>); vgl. Udo Kuckartz, *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*, 3. Aufl., Wiesbaden 2010.

³⁴ Vgl. Jürg Steiner / André Bächtiger / Markus Spörndli / Marco R. Steenbergen, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge 2004; Rainer Baumann, *Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik*, Baden-Baden 2006.

³⁵ Vgl. Hermann J. Schreiner, »Die Berliner Stunde – Funktionsweise und Erfahrungen: Zur Redeordnung des Deutschen Bundestages« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36, Nr. 3 (2005), S. 573–588.

³⁶ Vgl. Eberhard Schuett-Wetschky, »Regierung, Parlament oder Parteien. Wer entscheidet, wer beschließt?« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36, Nr. 3 (2005), S. 489–507.

³⁷ Vgl. Ulrich Sieberer, »Using MP Statements to Explain Voting Behavior in the German Bundestag: An Individual-level Test of the Competing Principals Theory« in: *Party Politics* 21, Nr. 2 (2015), S. 284–294.

Tab. 1: Agreement Index (AI) nach Fraktion und Abstimmung

| Nr. | Gesetz/Antrag | WP | Datum | CDU/CSU | SPD | FDP | Die Linke | B90/Grüne | AI-Mittelwert |
|-----|--|----|------------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| 1 | 1. Hilfsprogramm (WFStG) | 17 | 7.5.2010 | 0.98 (234/4/0) | 0.96 (4/0/134) | 0.98 (92/1/0) | 1.00 (0/67/0) | 0.89 (61/0/5) | 0.96 |
| 2 | Aufstockung 1. Hilfsprogramm (StabMechG) | 17 | 21.5.2010 | 0.96 (230/4/3) | 0.99 (0/1/128) | 0.95 (89/2/1) | 1.00 (0/66/0) | 1.00 (0/6/63) | 0.98 |
| 3 | 2. Hilfsprogramm | 17 | 27.2.2012 | 0.90 (219/13/2) | 0.91 (129/7/1) | 0.92 (85/4/1) | 1.00 (0/66/0) | 0.98 (63/0/1) | 0.94 |
| 4 | Änderung 2. Hilfsprogramm | 17 | 30.11.2012 | 0.92 (217/12/1) | 0.77 (111/11/9) | 0.83 (80/10/0) | 1.00 (0/67/0) | 0.98 (65/0/1) | 0.90 |
| 5 | Verlängerung 2. Hilfsprogramm | 18 | 27.2.2015 | 0.84 (262/29/3) | 1.00 (178/0/0) | --- | 0.64 (41/3/10) | 1.00 (60/0/0) | 0.87 |
| 6 | Verhandlungen 3. Hilfsprogramm | 18 | 17.7.2015 | 0.68 (241/60/5) | 0.97 (175/4/0) | --- | 0.95 (0/53/2) | 0.35 (23/2/33) | 0.74 |
| 7 | 3. Hilfsprogramm | 18 | 19.8.2015 | 0.66 (228/63/3) | 0.97 (173/4/0) | --- | 0.80 (0/45/7) | 0.78 (52/1/8) | 0.80 |
| | AI-Mittelwert | | | 0.85 | 0.94 | 0.92 | 0.91 | 0.85 | 0.89 |

Quelle: DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge) des Deutschen Bundestages (<http://dipbt.bundestag.de>); AI unter 0.90 grau unterlegt, Werte in Klammern (Ja/Nein/Enthaltung), eigene Berechnungen. Siehe Anhang 1 für die Langtitel der Gesetzentwürfe/Anträge.

5. Ergebnisse

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Fraktionsgeschlossenheit bei den sieben namenlichen Abstimmungen über Finanzhilfen für Griechenland in der 17. und 18. Wahlperiode. In zehn Fällen wurde der AI-Grenzwert vom 0.90 zum Teil deutlich unterschritten (grau unterlegt). Insgesamt weist die SPD (0.94) den größten Zusammenhalt auf, gefolgt von der FDP (0.92), der Linkspartei (0.91), der CDU/CSU (0.85) und den Grünen (0.85). Im Zeitverlauf nahm die Fraktionsgeschlossenheit bei den einzelnen Abstimmungen kontinuierlich ab: Während die AI-Mittelwerte bei den Entscheidungen über das erste Hilfsprogramm im Mai 2010 noch auf einem hohen Niveau waren (0.96/0.98), sank die Fraktionsdisziplin bei den letzten beiden Abstimmungen im Sommer 2015, als sich die Griechenland-Krise dramatisch zugespielt hatte, auf Werte von nur noch 0.74 und 0.80.

Besonders auffällig sind die teilweise erheblichen innerparteilichen Schwankungen in der Fraktionsgeschlossenheit zwischen den Abstimmungen. Während die CDU/CSU-Fraktion die Finanzhilfen für Griechenland in der 17. Wahlperiode noch relativ geschlossen unterstützte, sank die Fraktionsdisziplin bei der Abstimmung über das dritte Hilfsprogramm am 19. August 2015 auf einen AI-Wert von nur noch 0.66. Die SPD-Fraktion hingegen hielt die Geschlossenheit, abgesehen von einem einmaligen Absacken auf einen AI-Wert von 0.77 in der Abstimmung über die Änderung des zweiten Hilfsprogramms am 30. November 2012, auf einer konstant hohen Stufe. Gleiches gilt für die FDP, in der sich ebenfalls erst bei dieser Abstimmung eine Gruppe von zehn »Euro-Skeptikern« formierte (0.83). Die Linke stimmte während der christlich-liberalen Koalition absolut geschlossen ab, bevor sich die Abgeordneten im Jahr 2015 bei zwei Abstimmungen auf keine gemeinsame Linie mehr verständigen konnten (0.64/0.80). Nachdem Bündnis 90/Die Grünen bei der Abstimmung über das erste Hilfsprogramm knapp unter dem Schwellenwert lag (0.89), stabilisierte sich die Geschlossenheit auf einem hohen Niveau, bevor sich die Partei in der Abstimmung über die Aufnahme von Verhandlungen um ein drittes Hilfsprogramm in zwei Lager spaltete (0.35) und auch in der letzten Abstimmung nicht zu ihrer alten Einigkeit zurückfand (0.78).

Inwieweit lassen sich Unterschiede in der Geschlossenheit zwischen den Fraktionen mit institutionellen und elektoralen Faktoren erklären? In der 17. Wahlperiode wiesen die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP (0.93) zusammengekommen eine geringere Fraktionsdisziplin auf als die drei Oppositionsparteien (0.96), was vor allem auf die Linkspartei zurückzuführen ist, in der kein einziger Abgeordneter von der Parteilinie abgewichen war. Erst in der 18. Wahlperiode entspricht das Bild den theoretischen Erwartungen, weil die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD (0.86) geschlossener abstimmten als die Opposition aus Grünen und Linkspartei (0.76); allerdings war der AI-Wert von CDU/CSU mit 0.73 von allen Fraktionen am geringsten, obwohl die Union bekanntlich die Bundeskanzlerin stellte. Dass die Fraktionsdisziplin in der 18. Wahlperiode in allen Parteien außer der SPD spürbar nachgelassen hat, kann auf den komfortablen Mandatsvorsprung in der Großen Koalition zurückgeführt werden.

Über beide Wahlperioden hinweg unterscheiden sich die Werte zwischen Regierungsparteien (0.89) und Oppositionsparteien (0.88) jedoch nur minimal (siehe Tab. 2).

Tab. 2: Agreement Index (AI) nach Regierung/Opposition und Fraktionsgröße

| | 17. WP (2009-2013) | 18. WP (2013-2017) | Gesamt (2009-2017) |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Regierungsparteien | 0.93 | 0.86 | 0.89 |
| Oppositionsparteien | 0.96 | 0.76 | 0.88 |
| Groß (CDU/CSU, SPD) | 0.93 | 0.86 | 0.90 |
| Klein (andere Fraktionen) | 0.96 | 0.76 | 0.91 |

Quelle: DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge) des Deutschen Bundestages (<http://dipbt.bundestag.de>); eigene Berechnungen

Die Fraktionsgröße hatte ebenfalls keinen stabilen Effekt auf das Abstimmungsverhalten: In der 17. Wahlperiode präsentierten sich die großen Fraktionen (CDU/CSU und SPD) weniger geschlossen als die kleinen Fraktionen (FDP, Die Linke, B90/Grüne), in der 18. Wahlperiode kehrte sich der Zusammenhang um. Die beiden »Volksparteien« CDU/CSU und SPD erreichten zusammen einen Durchschnittswert von 0.90 und liegen damit nur minimal unter dem Wert der anderen Fraktionen (0.91). Hieraus lassen sich Hinweise zur geringen Bedeutung des Mandatstyps ableiten: Obwohl die Abgeordneten der kleinen Parteien von einzelnen Ausnahmen abgesehen über Landeslisten in den Bundestag eingezogen waren, stimmten sie *grosso modo* etwas geschlossener ab als CDU/CSU und SPD, die in beiden Wahlperioden nahezu alle Direktmandate erringen konnten. Insgesamt lassen sich die Unterschiede in der Geschlossenheit auf der Partienebene weder mit institutionellen noch mit wahlsystemischen Faktoren schlüssig erklären.

6. Fallstudien

Die folgenden Fallstudien sollen nun induktiv überprüfen, ob und inwieweit diese Dynamiken in der Fraktionsgeschlossenheit auf Brüche und Widersprüche in der Argumentation der Parteiführungen zurückgeführt werden können. Im Mittelpunkt der Fallstudien stehen die jeweiligen Abstimmungen mit einem AI-Wert unter 0.90, die als erklärbare Ausnahmefälle einzustufen sind. Für die anderen Abstimmungen mit einer vergleichsweise hohen fraktionellen Geschlossenheit wird gezeigt, dass hier die Aussagen der Parteiführungen im Einklang mit früheren Positionen bzw. der jeweiligen Abstimmungsempfehlung standen.

a) CDU/CSU

Bundeskanzlerin Merkel knüpfte die Gewährung von Finanzhilfen für Griechenland bereits in ihrer Regierungserklärung zum ersten Hilfspaket am 5. Mai 2010 an vier Voraussetzungen: Erstens habe die Bundesregierung darauf bestanden, dass sich die griechische Regierung zu einer »umfassenden Eigenanstrengung verpflichtet« und Bereitschaft zeigt, in enger Kooperation mit den Institutionen der Geldgeber (»Troika«) einschneidende Spar- und Reformmaßnahmen umzusetzen. Das Programm, so Merkel damals, »soll die Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands erhöhen, damit das Land seine Verschuldung aus eigener Kraft abbauen kann«. Zweitens müsse der Internationale Währungsfonds (IWF) eingebunden werden, der »mit seinen Erfahrungen einen wertvollen – ich sage: unverzichtbaren – Beitrag zu einer erfolgreichen Umsetzung des griechischen Sanierungsprogramms leistet«. Drittens befindet sich Griechenland »nicht mehr in der Lage, sich selbst auf den internationalen Finanzmärkten zu refinanzieren«, was viertens dazu führt, dass die Hilfen »alternativlos« seien, um »die Finanzstabilität des Euro-Gebietes zu sichern«. Sie müssten erfolgen, damit »es nicht zu einer Kettenreaktion im europäischen und internationalen Finanzsystem« komme.³⁸ Diese Argumentationslinie wiederholten Regierungsvertreter der CDU/CSU in nahezu allen darauf folgenden Plenardebatten zur Euro-Krise während der christlich-liberalen Koalition.³⁹

Unter diesen Prämissen unterstützte die CDU/CSU-Fraktion zunächst die Bereitstellung von Milliardenkrediten für Griechenland mit großen Mehrheiten. Der erste deutliche Rückgang in der Geschlossenheit der Fraktion erfolgte fünf Jahre später in der Abstimmung über die Verlängerung des zweiten Hilfsprogramms am 27. Februar 2015, als 29 Unionsabgeordnete mit Nein stimmten und drei sich enthielten (AI=0.84). Im Gegensatz zu allen vorherigen Griechenland-Debatten begründete die Regierung, diesmal in Persona von Finanzminister Wolfgang Schäuble, die Notwendigkeit von Finanzhilfen nicht mehr mit der Stabilität der gesamten Eurozone, sondern mit dem Gebot der Solidarität, um Griechenland aus politischen Gründen im Euro zu halten.⁴⁰ Waren die Kredite ursprünglich als kurzfristige »Anschubfinanzierung« geplant, damit das Land so bald wie möglich wieder auf die Finanzmärkte zurückkehren könne, zeichnete sich nun der Weg in eine auf Dauer gestellte Transferunion ab, die von der unionsgeführten Bundesregierung in der Debatte vor der Abstimmung über eine Änderung des zweiten Hilfsprogramms am 30. November 2012 noch strikt abgelehnt worden war. Dieser Richtungswechsel veranlasste eine ganze Reihe von CDU/CSU-

38 Angela Merkel (CDU/CSU), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/39 vom 5. Mai 2010, S. 3723 C, 3724 A-D.

39 Vgl. Andreas Wimmel, »Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?« in: *integration* 35, Nr. 1 (2012), S. 19-34; Kai Oppermann, »Argumentationsmuster zur Krise in der Eurozone. Eine Analyse von Debattenbeiträgen der Regierung Merkel im Bundestag 2009-2012« in: *integration* 37, Nr. 3 (2014), S. 262-274.

40 Wolfgang Schäuble (CDU/CSU), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/89 vom 27. Februar 2015, S. 8409 A-D.

Abgeordneten, ihre Haltung in der Griechenlandfrage grundsätzlich zu überdenken und gegen den Antrag der Bundesregierung zu stimmen, was einige in persönlichen Erklärungen explizit darlegten.⁴¹

Eine echte Lagerbildung in der CDU/CSU-Fraktion offenbarte sich im Vorfeld der beiden Entscheidungen über ein drittes Hilfsprogramm, wodurch sich die Geschlossenheit der Fraktion weiter reduzierte. Die Aussprache vor der Abstimmung über die Aufnahme von Verhandlungen am 17. Juli 2015 stand ganz unter dem Eindruck des kurz zuvor abgehaltenen Referendums in Griechenland, vor dem Ministerpräsident Tsipras seinen Landsleuten empfohlen hatte, gegen die Reformauflagen der Gläubiger-Institutionen zu stimmen. Zudem war die griechische Regierung nach der Verlängerung des zweiten Programms seinen Verpflichtungen erneut nicht nachgekommen und hatte die Zusammenarbeit mit dem IWF einseitig aufgekündigt. Merkel selbst bezeichnete das Ergebnis der letzten Verhandlungswochen als »Scherbenhaufen«, mit dem »die wichtigste Währung des Miteinanders, auch des Miteinanders von Staaten, verloren gegangen [sei]: Verlässlichkeit und in der Konsequenz Vertrauen«.⁴² Hierin manifestierte sich ein zweiter Bruch mit der anfänglichen Argumentationslinie der CDU/CSU-Führung, die die Gewährung von Finanzhilfen an die Einhaltung von Vereinbarungen und die Umsetzung von Reformen geknüpft hatte. Diese Voraussetzung erfüllte die griechische Regierung zum wiederholten Male nachweislich nicht, und trotzdem beantragte Finanzminister Schäuble ein Mandat zur Wiederaufnahme von Verhandlungen um neue Milliardenkredite. Viele der 60 CDU/CSU-Abgeordneten, die mit Nein gestimmt haben, legitimierten ihre abweichende Position in persönlichen Erklärungen genau mit diesem Widerspruch oder verwiesen auf ihre Erklärungen zur vorherigen Abstimmung, in denen sie bereits angekündigt hatten, dass sie weiteren Finanzhilfen nur dann zustimmen werden, wenn die griechische Regierung ernsthafte Kooperationsbereitschaft zeigt (AI=0.68).⁴³

Nach schwierigen Verhandlungen zwischen der Euro-Gruppe und der griechischen Regierung sollten die Mitglieder des Bundestages am 19. August 2015 über ein drittes

41 Vgl. etwa Veronika Bellmann (CDU/CSU): »Es ist heute Konsens, dass im Falle der Insolvenz Griechenlands mit keinen erheblichen Erschütterungen mehr zu rechnen wäre. Banken anderer Euro-Staaten haben nicht mehr in griechische Staatsanleihen investiert, sodass keine Bankpleiten in anderen Staaten drohen. Neue Hilfspakete für Griechenland sind nicht mehr notwendig, um die Finanzstabilität der Euro-Zone zu sichern.« (Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/89 vom 27. Februar 2015, Anlage 12, S. 8504 A).

42 Angela Merkel (CDU/CSU); in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/117 vom 17. Juli 2015, S. 11353 A/B.

43 So etwa Peter Beyer (CDU/CSU): »Bereits bei der Entscheidung über die Einräumung einer Verlängerung der Bereitstellungsfrist für Gelder des seinerzeit noch laufenden Hilfsprogramms hatte ich am 27. Februar 2015 gemäß § 31 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, GOBT, eine persönliche Erklärung abgegeben, in der ich mein damaliges Ja zur Fristverlängerung, die keine neuen Finanzhilfen bedeuteten, von ernsthaften Reformbemühungen der griechischen Regierung abhängig gemacht hatte. In der Zeit danach hat die griechische Regierung gezeigt, dass sie kein vertrauenswürdiges Mitglied der Euro-Gruppe ist, ja vielleicht gar nicht sein will.« (Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/117 vom 17. Juli 2015, Anlage 8, S. 11406 C).

Hilfsprogramm im Umfang von bis zu 86 Milliarden Euro abstimmen. Anders als bei allen vorherigen Finanzhilfen für Griechenland wollte sich der IWF zunächst nicht an den Krediten beteiligen, da nach eigenen Berechnungen die Schuldentragfähigkeit des Landes nicht gegeben war. Erst wenn die europäischen Partner nach einer Programmüberprüfung im Herbst weitreichende Schuldenerleichterungen beschließen sollten, ließen die IWF-Statuten eine erneute Mitwirkung zu. Damit wurde eine weitere »rote Linie« überschritten, weil Finanzminister Schäuble noch in der Regierungserklärung vor der Abstimmung seiner eigenen Fraktion zugesichert hatte, es sei für die Bundesregierung »unabdingbar, dass der Internationale Währungsfonds (...) weiter an Bord bleibt«.⁴⁴ Zum Vertrauensverlust in die Reformwilligkeit der griechischen Regierung kam also als dritter Bruch mit den ursprünglichen Leitlinien der Parteiführung die Nichtbeteiligung des IWF hinzu, was zahlreiche Abgeordnete, die bereits in der letzten Abstimmung mit Nein votiert hatten, in ihrer Haltung bestärkte (AI=0.66).⁴⁵

b) SPD

Die Kritik der SPD an der Euro-Rettungspolitik der christlich-liberalen Bundesregierung konzentrierte sich zunächst auf zwei Punkte. Schon in der Plenardebate zum ersten Hilfspaket für Griechenland am 5. Mai 2010 unterstrich der damalige SPD-Fraktionsvorsitzende Frank-Walter Steinmeier, dass man die Bundeskanzlerin nicht wegen der Gewährung von Krediten angreife, sondern weil sie keine Führungsstärke gezeigt und zu spät reagiert habe, obwohl erste Krisensymptome vor Wochen und Monaten klar erkennbar gewesen wären: »Sie haben die Dinge treiben lassen und rufen jetzt, wo es lichterloh brennt, nach der Feuerwehr«. Zweitens forderte er eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte und die Einführung einer internationalen Finanztransaktionssteuer. Seine Partei unterstützte die Gewährung von Krediten für Griechenland nur unter der Bedingung, dass »die Kosten dieser Krise – das ist unabdingbar – nicht wieder einseitig auf den Steuerzahler abgeladen werden«, so Steinmeier.⁴⁶

Als sich die Koalition aus CDU/CSU und FDP nicht auf einen gemeinsamen Entschließungsantrag zur Kontrolle und Besteuerung der Finanzmärkte einlassen wollte, enthielt sich fast die gesamte SPD-Fraktion, um ihren Unmut über die Politik der Regierung zu dokumentieren, schreckte aber vor einer Nein-Stimme zurück, weil sie die Finanzhilfen für Griechenland im Grundsatz unterstützte und nicht auf eine Stufe mit

44 Wolfgang Schäuble (CDU/CSU), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/118 vom 19. August 2015, S. 11457 B.

45 Vgl. etwa die Erklärung von Klaus Brähmig (CDU/CSU): »Hiermit zeige ich an, dass ich in der Kontinuität meiner letzten Abstimmung gegen die Aufnahme von Verhandlungen eines dritten Hilfspakets für Griechenland auch dem Verhandlungsergebnis nicht zustimmen kann. Grund hierfür ist unter anderem die bis zum heutigen Tage fehlende Einbeziehung des Internationalen Währungsfonds, IWF, in die Fortsetzung der Griechenland-Hilfe. Diese war immer eine Grundvoraussetzung für deutsche Hilfsleistungen« (Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/118 vom 19. August 2015, Anlage 5, S. 11496 A).

46 Frank-Walter Steinmeier (SPD), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/39 vom 5. Mai 2010, S. 3728 C, 3729 D.

der Linkspartei gestellt werden wollte. Das gleiche Konfliktmuster wiederholte sich dann zwei Wochen später bei der Abstimmung über das StabMechG, diesmal im Verbund mit der Grünen-Fraktion, die sich ebenfalls enthielt (s. unten). Erst als die Bundesregierung der rot-grünen Opposition zugesichert hatte, sich zumindest auf europäischer Ebene mit Nachdruck für eine EU-Finanztransaktionssteuer einzusetzen, kündigte die SPD-Führung in einem Schreiben an die Bundeskanzlerin vor dem EU-Gipfel vom 21. Juli 2011 an, sich bei Abstimmungen zur Euro-Krise nicht länger enthalten, sondern die Hilfsmaßnahmen aus einer übergeordneten Verantwortung für die europäische Einigung heraus unterstützen zu wollen.⁴⁷ Trotz oder gerade wegen dieses Schwenks im Abstimmungsverhalten präsentierte sich die SPD-Fraktion bis einschließlich der Abstimmung über das zweite Hilfsprogramm für Griechenland am 27. Februar 2012 in großer Geschlossenheit, weil Rhetorik und politisches Handeln im Einklang standen.

Dies änderte sich bei der nächsten Abstimmung über eine Anpassung des zweiten Hilfsprogramms am 30. November 2012, als elf Sozialdemokraten mit Nein stimmten und neun sich enthielten (AI=0.77). Obwohl sich die Wirtschaftslage in Griechenland über den Sommer dramatisch verschlechtert hatte und insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit neue Höchststände erreichte, hielt die Bundesregierung an ihrer Problemlösungsstrategie fest, Griechenland könne nur durch eine rigide Sparpolitik wieder wettbewerbsfähig werden. In der Aussprache ging Steinmeier mit Finanzminister Schäuble, der in seiner Regierungserklärung eine Fortsetzung der bisherigen Reformpolitik angekündigt hatte, hart ins Gericht: Das, was in der CDU/CSU-Fraktion propagiert werde, sei »schlicht ökonomischer Wahnsinn«. Aus purer Angst vor der nächsten Wahl »wurde ökonomische Vernunft über Wochen hinweg auf dem Altar des Populismus geopfert«, anstatt einzugesten, dass ein wirtschaftspolitisches Umdenken notwendig sei.⁴⁸ Trotz dieser harschen Kritik hatte sich die Führung der SPD-Fraktion darauf verständigt, den Antrag zu unterstützen und damit die bisherige Austeritätspolitik einmal mehr fortzusetzen.⁴⁹

Diesen immanenten Widerspruch wollten mehrere SPD-Abgeordnete nicht länger mittragen: Sieben Abgeordnete, die mit Nein gestimmt hatten, wandten sich gegen eine Politik, die »unteren und mittleren Schichten der Bevölkerung Sparopfer in bisher unbekannten Ausmaßen« auferlege, während nichts unternommen werde, damit »auch

47 Vgl. Frank Wendler, »Die Europapolitik der zweiten Regierung Merkel. Zwei Betrachtungen zur transformativen Wirkung der Krise« in: Reimut Zohlnhöfer / Thomas Saalfeld (Hg.), *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013*, Wiesbaden 2015, S. 581–603; Andreas Wimmel, »Verhandeln im Schatten von Vetomacht: Der Einfluss der Opposition im Bundestag auf die Euro-Rettungspolitik« in: Miriam Hartlapp / Claudia Wiesner (Hg.), *Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU*, Sonderband 01/2016 der Zeitschrift für Politikwissenschaft, Wiesbaden 2016, S. 195–214, hier: S. 205.

48 Frank-Walter Steinmeier (SPD), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/212 vom 30. November 2012, S. 25972 D.

49 Vgl. zum Begriff der Austerität Roland Sturm, »Austeritätspolitik in der EU. Was heißt das, wozu dient sie?« in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* 64, Nr. 2 (2015), S. 181–188.

die Vermögenden einen wirksamen Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen leisten«.⁵⁰ Weitere SPD-Abgeordnete, die sich der Stimme enthalten hatten, kritisierten ebenfalls, die bisherige Politik habe nicht zur Stabilisierung geführt, sondern den Schuldenberg weiter wachsen lassen. Griechenland habe »die härtesten Maßnahmen beschlossen und bereits in Teilen umgesetzt«, die »je ein europäischer Staat ergriffen hat«, und trotzdem sei keine längerfristige Konsolidierung absehbar.⁵¹ Insofern könne man nicht nachvollziehen, warum die Parteiführung weiter um Unterstützung für die Anträge der Regierung bittet, obwohl sie diese kritische Haltung gegenüber der Euro-Rettungspolitik inhaltlich teilt.

Erst bei den drei Abstimmungen im Jahr 2015, als die SPD als Regierungspartnerin in der Großen Koalition die Modalitäten der Hilfsmaßnahmen für Griechenland maßgeblich mitbestimmen konnte, fand die SPD-Fraktion zu ihrer alten Geschlossenheit zurück.

c) FDP

In der ersten Beratung des WFStG am 5. Mai 2010 verteidigte die frühere Fraktionsvorsitzende der FDP, Birgit Homburger, die anfängliche Zurückhaltung der Bundesregierung, bezeichnete die Hilfen aber nun als Ultima Ratio, da sich »die Finanzmarktentwicklungen in Griechenland, wenn jetzt nicht gehandelt wird, auf die Finanzstabilität des Euro-Gebietes auswirken«.⁵² Nötig seien ein neuer Stabilitätspakt und automatische Sanktionsmechanismen, wenn Staaten die EU-Konvergenzkriterien missachteten. Allerdings legte sich die FDP-Führung früh darauf fest, dass keine Institutionen auf europäischer Ebene geschaffen werden sollten, die Euro-Länder in finanziellen Notlagen langfristig alimentieren und damit gegen die Nichtbeistands-Klausel, die eine Haftung der EU sowie aller Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten einzelner Mitgliedsstaaten ausschließt (Art. 125 AEUV), verstießen: »Eine Entfristung des gegenwärtigen Rettungspakets« und damit eine »Umwandlung der Währungsunion in eine Transferunion oder in eine Haftungsgemeinschaft kommt für uns nicht infrage«, so Homburger im Oktober 2010.⁵³

Auf dieser Grundlage unterstützte die FDP-Fraktion die Finanzhilfen für Griechenland zunächst mit großer Geschlossenheit. Als sich dann aber ab Mitte 2011 abzeichnete, dass die christlich-liberale Bundesregierung doch die Einrichtung eines perma-

50 Erklärung nach § 31 GO der Abgeordneten Klaus Barthel, Wolfgang Gunkel, Hilde Mattheis, Marianne Schieder (Schwandorf), Ottmar Schreiner, Rüdiger Veit und Waltraud Wolff (Wolmirstedt) (alle SPD), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/212 vom 30. November 2012, Anlage 7, S. 26060 B-C.

51 Erklärung nach § 31 GO der Abgeordneten Dr. Peter Danckert, Ewald Schurer und Rolf Schwanitz (alle SPD), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/212 vom 30. November 2012, Anlage 5, S. 26055 C.

52 Birgit Homburger (FDP), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/39 vom 5. Mai 2010, S. 3731 C.

53 Birgit Homburger (FDP), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/67 vom 27. Oktober 2010, S. 7091 D.

nenten »Euro-Rettungsschirms« plant, bei dem überschuldete Mitgliedstaaten der Eurozone Kredite zu günstigen Konditionen mit sehr langen Laufzeiten beantragen können, formierte sich eine kleine Gruppe von FDP-Abgeordneten, die gegen den Parteivorstand eine Mitgliederbefragung initiierte, um den heutigen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu verhindern. In der Abstimmung sprach sich eine knappe Mehrheit von 54,5 Prozent der FDP-Mitglieder gegen den Antrag der »Euro-Skeptiker« aus.⁵⁴ Daraufhin schwenkte die Parteiführung endgültig um und verteidigte den ESM: »Es ist richtig, dass wir den ESM und den Fiskalpakt parallel auf den Weg bringen. Sie sind Zwillingsschwestern der Stabilitätsunion. Wir bauen eine neue Stabilitätsarchitektur in Europa«, so der damalige FDP-Fraktionsvorsitzende Rainer Brüderle in der Plenardebatté am 29. Juni 2012.⁵⁵ Die Fronten des innerparteilich Konflikts blieben aber verhärtet, so dass zehn FDP-Abgeordnete eine Änderung des zweiten Hilfsprogramms für Griechenland in der Abstimmung am 30. November 2012 u.a. aus Protest gegen den ESM ablehnten (AI=0.83).⁵⁶ In der 18. Legislaturperiode konnte sich die FDP dann nicht mehr an Griechenland-Abstimmungen beteiligen, weil sie bekanntlich den Wiedereinzug in den Bundestag verpasst hatte.

d) DIE LINKE

Die Linkspartei hat als einzige Fraktion im Bundestag die gesamte Euro-Rettungspolitik der christlich-liberalen Koalition von Anfang an als ökonomisch nicht zielführend und sozial unausgewogen abgelehnt. Schon in der Debatte zum ersten Hilfspaket für Griechenland forderte der damalige Fraktionsvorsitzende, Gregor Gysi, eine strikte Regulierung der Finanzmärkte und eine Besteuerung des Bankensektors, um die Ursachen solcher Krisen in den Griff zu bekommen, während er den steinigen Weg der Reformen, den Griechenland beschreiten soll, als »ökonomisch blödsinnig« abtat.⁵⁷ Mit den Milliardenkrediten werde in erster Linie das internationale Banken- und Finanzsystem am Leben erhalten, während das erzwungene Spardiktat Griechenland auf Kosten der untersten Bevölkerungsschichten in eine noch tiefere Depression treibe: »Wenn man sieht, dass diese verheerende und rigorose Kürzungspolitik nicht dazu führt, dass wir Griechenland retten, sondern, ganz im Gegenteil, dazu, dass wir Griechenland immer weiter in die Katastrophe führen, dann muss man sich doch korrigieren«, so Gysi in der Aussprache vor der Abstimmung über das zweite Hilfsprogramm am 27. Febru-

54 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, »Knapper Sieg des FDP-Vorstands über Euro-Skeptiker«, 17.12.2011, S. 1.

55 Rainer Brüderle (FDP), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/188 vom 29. Juni 2012, S. 22708 A.

56 Vgl. etwa die Erklärung von Sylvia Canel (FDP), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/212 vom 30. November 2012, Anlage 8, S. 26064 A.

57 Gregor Gysi (DIE LINKE), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/39 vom 5. Mai 2010, S. 3735 C.

ar 2012.⁵⁸ Diese Frontalopposition trug die Fraktion in beeindruckender Geschlossenheit mit, ohne dass in der 17. Legislaturperiode auch nur ein Abgeordneter von der Linie der Parteiführung abgewichen war.

Mit der Entscheidung über die Verlängerung des zweiten Hilfsprogramms am 27. Februar 2015 endete der innerparteiliche Konsens, als 41 Abgeordneten der Linken für den Antrag des Finanzministers stimmten, drei mit Nein votierten und sich zehn enthielten (AI=0.64). Der Hintergrund dieser Kehrtwende im Abstimmungsverhalten war der Wahlerfolg der linksgerichteten Partei Syriza im Januar 2015, der von Gysi als »deutliches Votum der Griechinnen und Griechen gegen die fast siebenjährige Kürzungspolitik, gegen das Diktat der EU, des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Zentralbank, also der Troika«, interpretiert wurde. Nur aus Solidarität zur Schwesterpartei, damit »Griechenland [...] eine Chance für einen Neuanfang bekommt«, stimme seine Fraktion mehrheitlich für eine Verlängerung des Hilfspakts, auch wenn man die von der Bundesregierung verordnete Sparpolitik nach wie vor strikt ablehne.⁵⁹ Diese Neuausrichtung im Abstimmungsverhalten war innerparteilich höchst umstritten, weil sie fälschlicherweise als Unterstützung der jüngsten Verhandlungsergebnisse hätte gelesen werden können, obwohl die griechische Regierung immer noch »erpresst werde, den Schuldendienst an die Banken und die katastrophale Kürzungspolitik fortzusetzen«, wie diejenigen Abgeordneten erklärten, die gegen den Antrag gestimmt hatten.⁶⁰

In der darauf folgenden Abstimmung über die Aufnahme von Verhandlungen um ein drittes Hilfspaket am 17. Juli 2015 fand die Linkspartei vorerst zu ihrer großen Geschlossenheit zurück, indem fast alle Abgeordnete mit Nein stimmten (AI=0.95). Die Syriza-Regierung konnte sich trotz des Referendums, in dem sich die Griechen für ein Ende der Austeritätspolitik ausgesprochen hatten, nicht gegen die Interessen der Geldgeber durchsetzen. Daraufhin bezeichnete Gregor Gysi die Politik der Bundesregierung als »unsozial, undemokatisch und antieuropäisch«, weil sie zu dramatischen Kürzungen bei Löhnen und Renten geführt habe und das Ergebnis von Volksentscheiden ignoriere.⁶¹ Die stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Sahra Wagenknecht, fand noch deutlichere Worte: Das geplante Reformpaket verlängere nur die »rabiate Kürzungspolitik der letzten fünf Jahre, die schon ein Viertel der griechischen Wirtschaftsleistung zerstört hat, die das Land in Rekordarbeitslosigkeit, in Armut und in wirkliches Elend getrieben« habe.⁶² Damit wurde die Übereinstimmung zwischen

58 Gregor Gysi (DIE LINKE), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/160 vom 27. Februar 2012, S. 19089 C.

59 Gregor Gysi (DIE LINKE), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/89 vom 27. Februar 2015, S. 8410 B und 8412 D.

60 Erklärung nach § 31 GO der Abgeordneten Christine Buchholz, Inge Höger und Ulla Jelpke (DIE LINKE), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/89 vom 27. Februar 2015, Anlage 10, S. 8500 C.

61 Gregor Gysi (DIE LINKE), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/117 vom 17. Juli 2015, S. 11356 A.

62 Sahra Wagenknecht (DIE LINKE), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/117 vom 17. Juli 2015, S. 11368 B.

Rhetorik und Abstimmungsverhalten wieder hergestellt, womit der innerparteiliche Konflikt zunächst beigelegt werden konnte.

Nach einem wochenlangen Verhandlungspoker zwischen der Euro-Gruppe und der griechischen Regierung stand am 19. August 2015 die Abstimmung über ein drittes Hilfsprogramm auf der Tagesordnung des Bundestages. Erneut stimmte die große Mehrheit der Fraktion gegen den Antrag, allerdings enthielten sich sieben Abgeordnete der Linken ($AI=0.80$). Auch wenn Gregor Gysi in der Aussprache unbirrt an seiner kritischen Haltung festhielt, hatten sich die äußeren Rahmenbedingungen seit der letzten Abstimmung deutlich verschoben: Griechenland stand kurz vor einem totalen Staatsbankrott, und die schärfsten Gegner weiterer Finanzhilfen fanden sich mittlerweile nicht mehr im linksalternativen Milieu, sondern im bürgerlichen Lager (siehe CDU/CSU oben). Das Stimmungsbild unter der Anhängerschaft der Linken hatte sich komplett gedreht, da sich in Umfragen erstmals eine deutliche Mehrheit für eine Verlängerung der Griechenland-Hilfen aussprach.⁶³ Vor diesem Hintergrund wollten die Abgeordneten mit ihrer Stimmehaltung zum Ausdruck bringen, dass sie zwar die »Austeritätspolitik und die daraus resultierende Verelendung der Bevölkerung« ablehnten, aber nicht etwa eine Einstellung der Gewährung von Finanzhilfen und damit ein erzwungenes Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone forderten.⁶⁴

e) Bündnis 90/Die Grünen

In der Beratung zum ersten Hilfspaket für Griechenland am 5. Mai 2010 orientierte sich die Fraktionsführung der Grünen noch stark an den Standpunkten der SPD. Der damalige Fraktionsvorsitzende, Jürgen Trittin, griff die Kanzlerin für ihr zögerliches Krisenmanagement an und forderte »eine Koordination der Wirtschaftspolitik innerhalb der Europäischen Union«, ohne die die ökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone als Ursache der Finanzkrise nicht abgebaut werden könnten. Zudem schlossen sich die Grünen der Forderung nach einer Finanztransaktionssteuer an, um »endlich dafür Sorge zu tragen, dass diejenigen, die mit Spekulationen Geschäfte machen, künftig auch für die Folgen dieser Spekulationen in Haftung genommen werden«.⁶⁵ Im Gegensatz zur SPD-Fraktion allerdings, die sich aus Protest der Stimme enthielt, wollte die Führung der Grünen das WFStG trotz gleichlautender Kritik in der Abstimmung unterstützen. Fünf Grünen-Abgeordnete wollten der Parteilinie nicht folgen

63 Vgl. Andreas Wimmel, »Griechenland-Hilfe im Bundestag: DIE LINKE und ihre Anhängerschaft« in: *Mitteilungen des Instituts für deutsches und internationales Parteienrecht und Partienforschung* 22, Nr. 1 (2016), S. 114–117.

64 Erklärung nach § 31 GO der Abgeordneten Stefan Liebich, Thomas Nord, Harald Petzold (Havelland), Richard Pitterle, Kirsten Tackmann, Frank Tempel und Dr. Axel Troost (alle DIE LINKE), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/118 vom 19. August 2015, Anlage 2, S. 11492 A.

65 Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/39 vom 5. Mai 2010, S. 3741 B.

(AI=0.89) und begründeten ihre Enthaltung mit genau diesem inhaltlichen Widerspruch.⁶⁶

In der darauf folgenden Abstimmung am 21. Mai 2010 konnte dieser innerparteiliche Konflikt beigelegt werden, weil sich die Grünen-Fraktion nun wie die Sozialdemokraten einstimmig enthielt und sich danach dem Burgfrieden zwischen Bundesregierung und SPD-Fraktion (s. oben) anschloss. Erst in der Abstimmung über die Aufnahme von Verhandlungen um ein drittes Hilfsprogramm am 17. Juli 2015 brach der Konflikt in neuer Schärfe aus und spaltete die Fraktion in zwei Lager, als 23 Grünen-Abgeordnete mit Ja stimmten, zwei mit Nein und sich 33 der Stimme enthielten (AI=0.35). In der Aussprache vertrat Katrin Göring-Eckardt als Fraktionsvorsitzende das Ja-Lager, ging aber mit der Bundesregierung und dem damaligen Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD), der einen Ausschluss Griechenlands aus der Eurozone als Option ins Spiel gebracht hatte, ungewöhnlich hart ins Gericht. Die Bundesregierung habe durch ihre unnachgiebige Verhandlungsposition viel Vertrauen ver spielt und »die jahrelange proeuropäische Orientierung Deutschlands, auf die wir eigentlich alle gemeinsam stolz waren, verlassen«. Jede grüne Stimme an diesem Tag, so Göring-Eckardt in Richtung der Regierungsbank, sei »eine Stimme für ein drittes, ein echtes Hilfspaket«, aber ebenso »eine Missbilligung Ihrer Verhandlungsführung«.⁶⁷

Eine Mehrheit der Fraktion, zu der auch ehemalige Führungspersönlichkeiten der Partei zählten, lehnte diesen Spagat zwischen harscher Regierungskritik bei gleichzeitiger Zustimmung an der Wahlurne ab. Stattdessen wollte dieses Lager nur den von der eigenen Fraktion eingebrachten Antrag unterstützen, der ebenfalls eine Aufnahme von Verhandlungen vorsah, aber zudem eine Reihe von Maßnahmen und Auflagen beinhaltete, die die Bundesregierung in den Verhandlungen hätte berücksichtigen müssen: »Wir Grüne«, so Trittin in seiner persönlichen Erklärung, »haben diesen Antrag eingebracht, weil wir nicht mehr bereit sind, dieser Bundesregierung ein unbeschränktes Verhandlungsmandat zu erteilen«. Seiner Auffassung nach habe die Bundesregierung in den letzten Wochen »den Plan verfolgt, die Europäische Union zu desintegrieren, kleiner zu machen, zu schwächen«. Das sei »ein Tiefpunkt deutscher Europapolitik«, weil die Große Koalition damit »den überparteilichen Konsens eines europäischen Deutschlands verlassen« habe.⁶⁸ Der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen wurde von der kompletten eigenen Fraktion (bei einer Enthaltung) und von Teilen der Linken unterstützt, aber von den Regierungsfaktionen abgelehnt.

In der folgenden Abstimmung über die Bewilligung eines dritten Hilfsprogramms am 19. August 2015 fand die Fraktion wieder zusammen, ohne aber alle regierungskritischen Abgeordneten der Grünen von einer Ja-Stimme überzeugen zu können

⁶⁶ Vgl. Erklärung nach § 31 GO der Abgeordneten Lisa Paus, Monika Lazar und Uwe Kekeritz (alle Bündnis 90/Die Grünen), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 17/39 vom 5. Mai 2010, Anlage 4, S. 4119 A.

⁶⁷ Katrin Göring-Eckardt (Bündnis 90/Die Grünen), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/117 vom 17. Juli 2015, S. 11363 C-11364 D.

⁶⁸ Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen); in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/117 vom 17. Juli 2015, Anlage 8, S. 11450 B.

(AI=0.78). Der Fraktionsvorsitzende Anton Hofreiter knüpfte nahtlos an die kritische Haltung der Grünen-Führung aus der vorherigen Aussprache an, indem er der Bundesregierung vorwarf, sie hätte »in den Verhandlungen zum Teil populistisch, zum Teil uneuropäisch und zum Teil unverantwortlich« gehandelt und dem Zusammenhalt in Europa geschadet. Dennoch kündigte er in seiner Rede an, dass seine Fraktion »trotz der demokratischen, sozialen und ökonomischen Schwierigkeiten und Irrtümer, die in diesem Paket stecken«, mehrheitlich zustimmen werde.⁶⁹ Sieben Abgeordnete der Grünen begründeten ihre Stimmenthaltung damit, dass die Bundesregierung erneut nicht willens gewesen sei, einen Kompromiss zu erzielen, der »für Griechenland eine belastbare Perspektive schafft«.⁷⁰ Weil die Parteiführung diese Haltung inhaltlich teile, sahen die Abgeordneten keinen Anlass für einen erneuten Kurswechsel im Abstimmungsverhalten.

7. Fazit und Schlussfolgerungen

Bei namentlichen Abstimmungen über die Gewährung von Finanzhilfen für Griechenland haben sich außergewöhnlich viele Mitglieder des Bundestages gegen die Mehrheitsmeinung in ihren Fraktionen gestellt. Vor diesem Hintergrund ist diese Abhandlung der Frage nachgegangen, wie die dabei auftretenden Dynamiken und Schwankungen in der innerparteilichen Geschlossenheit zu erklären sind. Dafür wurde ein theoretisches Modell entwickelt, das vor allem auf das Vertrauensverhältnis zwischen Parteiführung und Fraktion abzielt. Die zentrale These lautete, dass eine geringe bzw. abnehmende Fraktionsdisziplin auf Brüche und Widersprüche in der Argumentation der Parteiführung zurückgeführt werden kann. Wenn die Parteiführung von früheren Positionen abweicht oder Rhetorik und Abstimmungsempfehlung nicht im Einklang miteinander stehen, eröffnen sich unzufriedenen Abgeordneten neue Spielräume, um ihre abweichende Meinung vor den Fraktionskollegen besser rechtfertigen zu können.

Für die Regierungsparteien konnte die Erwartung bestätigt werden, dass eine geringe Fraktionsgeschlossenheit auf inhaltliche Brüche oder Positionswechsel der Parteiführung gegenüber vorherigen Beschlüssen bzw. Aussagen zurückzuführen ist. In der CDU/CSU-Fraktion nahm die Zahl an Abweichlern immer dann weiter zu, wenn die Regierung vorherige Bedingungen für die Gewährung weiterer Finanzhilfen nicht eingehalten hatte. Dieser Effekt zeigte sich besonders bei den letzten beiden Abstimmungen über ein drittes Hilfsprogramm, als die Unionsabgeordneten erneut an die Wahlurne gerufen wurden, obwohl die griechische Regierung Reformauflagen verschleppt hatte und sich der IWF nicht mehr an den Milliardenkrediten beteiligen wollte. In der FDP beendete der Kurswechsel der Parteiführung, mit der Einrichtung des ESM nun

69 Anton Hofreiter (Bündnis 90/Die Grünen), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/118 vom 19. August 2015, S. 11465 C.

70 Erklärung der Abgeordneten Lisa Paus, Sylvia Kotting-Uhl, Monika Lazar, Steffi Lemke, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer und Dr. Harald Terpe (alle Bündnis 90/Die Grünen), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/118 vom 19. August 2015, Anlage 3, S. 11493 A.

doch permanenten Finanzbeistand für andere Euro-Länder leisten zu wollen, die zunächst große innerparteiliche Geschlossenheit.

Im Fall von Oppositionsparteien hat sich gezeigt, dass inhaltliche Widersprüche zwischen der Position bzw. Argumentation der Parteiführung und der Abstimmungsempfehlung zu einer geringen oder abnehmenden Fraktionsgeschlossenheit führen. Dieser Zusammenhang ist vor allem dann besonders stark, wenn die Parteiführung einen Schwenk an der Wahlurne vornehmen will, ohne ihre Haltung zur Politik der Bundesregierung diesem Schritt anzupassen. In der Linkspartei war die Fraktionsgeschlossenheit am geringsten, als den Abgeordneten nahegelegt wurde, für eine Verlängerung des zweiten Hilfsprogramms zu stimmen, obwohl die Parteiführung in der Aussprache zuvor keinen Millimeter von ihrer harschen Kritik an den Spar- und Reformauflagen abgerückt war. Und die Grünen-Fraktion spaltete sich bei der Abstimmung über die Aufnahme von Verhandlungen um ein drittes Hilfsprogramm in zwei Lager, weil die Parteiführung den Antrag des Finanzministers einmal mehr unterstützen wollte, obwohl sie gleichzeitig mit einem eigenen Gegenantrag versuchte, das damit gewährte Verhandlungsmandat für die Bundesregierung inhaltlich zu begrenzen.

Ob Abgeordnete von ihrem freien Mandat tatsächlich Gebrauch machen und trotz starker Kooperationserwartungen gegen die Parteilinie stimmen, hängt also davon ab, ob sie als Rechtfertigung auf Brüche oder Widersprüche in der Argumentation der Parteiführung verweisen können. Die weitere Forschung muss zeigen, ob sich dieses Modell nur am Ausnahmefall der Abstimmungen über Finanzhilfen für Griechenland im Bundestag bewährt oder auch in anderen Politikfeldern oder Parlamenten zu einem besseren Verständnis von Fraktionsgeschlossenheit bzw. innerparteilichem Konflikt beitragen kann. Zumindest legen die Ergebnisse nahe, die *inhaltliche* Konfliktdimension zwischen Parteiführung und Fraktion wieder stärker in den Blick zu nehmen, anstatt sich auf institutionelle und elektorale Rahmenbedingungen zu beschränken. Schließlich sind Abgeordnete keine »Abstimmungsroboter«, sondern wägen mit großer Sorgfalt ab, bis zu welchem Punkt sie ihrer Parteiführung politisch folgen können, wie die zahlreichen persönlichen Erklärungen eindrucksvoll belegen.

Zusammenfassung

Bei namentlichen Abstimmungen über die Gewährung von Finanzhilfen für Griechenland haben sich außergewöhnlich viele Mitglieder des Bundestages gegen die Mehrheitsmeinung in ihren Fraktionen gestellt. Dieser Aufsatz analysiert Trends und Muster innerparteilichen Konflikts auf der Parteibene von 2009 bis 2017. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die starke Dynamik im Abstimmungsverhalten nur unzureichend mit institutionellen und elektoralen Faktoren erklären lässt. Stattdessen unterstützt eine qualitative Inhaltsanalyse von Plenarprotokollen die These, dass die Geschlossenheit von Fraktionen durch Brüche und Widersprüche in der Argumentation der Parteiführung geschwächt wird. Dieser Befund hat wichtige Implikationen für die Frage, unter

welchen Bedingungen Abgeordnete ihr freies Mandat in Anspruch nehmen und von der Parteilinie abweichen.

Summary

In the case of roll-call votes on the granting of financial aid to Greece, an extraordinary number of members of the German Bundestag voted against the majority in their parliamentary party groups. This article analyses trends and patterns of intra-party conflict at the party level from 2009 to 2017. The results show that the strong dynamics in voting behaviour cannot be adequately explained by institutional and electoral factors. Instead, a qualitative content analysis of plenary proceedings supports the theory that the unity of party groups is weakened by breaches and contradictions in the argumentation of the party leadership. The findings have important implications for the question under which conditions deputies make use of their free mandate and deviate from party lines.

Andreas Wimmel, The dynamics of intra-party unity in roll-call votes on financial grants to Greece in the German Bundestag

*Anhang: Gesetze/Anträge zur Gewährung von Finanzhilfen für Griechenland
(2009-2017)*

| Nr. | Datum | BT-Drs. | Gesetz/Antrag |
|-----|------------|----------|---|
| 1 | 7.5.2010 | 17/1544 | Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) |
| 2 | 21.5.2010 | 17/1685 | Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG) |
| 3 | 27.2.2012 | 17/8730 | Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages nach § 3 Absatz 1 des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (StabMechG) für Notmaßnahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zugunsten der Hellenischen Republik |
| 4 | 30.11.2012 | 17/11647 | Änderungen im bestehenden Anpassungsprogramm für Griechenland – Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages nach § 3 Absatz 1 i. V. m. § 3 Absatz 2 Nummer 2 des Stabilisierungsmechanismusgesetzes |
| 5 | 27.2.2015 | 18/4079 | Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages nach § 3 Absatz 1 i.V.m. § 3 Absatz 2 Nummer 2 des Stabilisierungsmechanismusgesetzes auf Verlängerung der bestehenden Finanzhilfefazilität zugunsten der Hellenischen Republik |
| 6 | 17.7.2015 | 18/5590 | Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 des ESM-Finanzierungsgesetzes (ESMFinG), der Hellenischen Republik nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrages grundsätzlich Stabilitätshilfe in Form eines ESM-Darlehens zu gewähren |
| 7 | 19.8.2015 | 18/5780 | Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages, der Hellenischen Republik Stabilitätshilfe in Form einer Finanzhilfefazilität zu gewähren, sowie zur Vereinbarung über ein Memorandum of Understanding zwischen der Hellenischen Republik und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) |

Quelle: DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge) des Deutschen Bundestages (<http://dipbt.bundestag.de>)