

Namentliche Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013: Befunde aus einem neuen Datensatz

*Henning Bergmann, Stefanie Bailer, Tamaki Ohmura, Thomas Saalfeld und Ulrich Sieberer**

Der demokratische Verfassungsstaat des 21. Jahrhunderts ist durch seine repräsentative Regierungsform gekennzeichnet. Es überrascht deshalb kaum, dass Forschungen zu Repräsentanten, Parlamenten und Parteien international auf großes Interesse stoßen. Den Kern des demokratischen Geschehens im Parlament bildet – trotz der Dominanz der Regierungsfaktionen – das Verabschieden von Gesetzen, die das gesellschaftliche Zusammenleben ermöglichen und regeln. Ein solides Verständnis von Gesetzgebungsprozessen gehört daher zum Nukleus der Parlamentsforschung. Namentliche Abstimmungen stellen im Bundestag zwar eine Ausnahmeerscheinung dar, beispielsweise wird bei Schlussabstimmungen über Gesetzesvorlagen nur in einem von etwa 20 Fällen eine solche Abstimmung beantragt.¹ Dennoch ist ihre Analyse von großer Bedeutung, da diese einen direkten Einblick in das Verhalten von einzelnen Parlamentariern und Fraktionen erlauben. In ihrer Rolle als Repräsentanten der Wähler einerseits und Mitglieder von Fraktionen oder der Regierung andererseits agieren Parlamentarier als zentrales Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft. Ein tiefgreifendes Verständnis ihrer Entscheidungskalküle ist daher unerlässlich, um das Funktionieren von Repräsentation im Kontext des andauernden gesellschaftlichen Wandels empirisch wie normativ beurteilen zu können. Daneben sind namentliche Abstimmungsdaten eine wertvolle Datenquelle zur systematischen Analyse von Konfliktstrukturen innerhalb des Parlaments, sowohl zwischen als auch (mit gewissen Einschränkungen) innerhalb von Fraktionen.

Der Bundestag gilt im internationalen Vergleich parlamentarischer Regierungssysteme als starkes und hochgradig organisiertes Parlament, in dem Fraktionen eine dominante Position einnehmen.² Entsprechend wurden die Rolle des Bundestages und speziell der Fraktionen in der Gesetzgebung intensiv untersucht.³ Diesen fundierten Untersuchungen

* Dieser Aufsatz basiert auf Forschungen im Rahmen des durch die Fritz-Thyssen-Stiftung für Wissenschaftsförderung geförderten Projekts „Parlamentarisches Abstimmungsverhalten im Deutschen Bundestag“ (Az 10.12.1.125). Die drei Primärforscher des Projekts (*Stefanie Bailer, Thomas Saalfeld und Ulrich Sieberer*), *Tamaki Ohmura* und *Henning Bergmann*, der wissenschaftliche Projektmitarbeiter, sind für die ihnen zuteil gewordene Unterstützung und die sehr konstruktive Zusammenarbeit mit der Stiftung außerordentlich dankbar.

1 Eine Auszählung aller Schlussabstimmungen im Gesetzgebungsprozess zeigt, dass bei 7.536 Schlussabstimmungen 391 namentliche Abstimmungen durchgeführt wurden (ca. 5,2 Prozent), vgl. *Henning Bergmann / Thomas Saalfeld*, A ‘Weapon of the Weak?’ The Strategic Use of Recorded Votes in Germany, 1949 – 2013, Manuskript, Bamberg 2015.

2 Vgl. *Thomas Saalfeld*, The West German Bundestag after 40 Years: The Role of Parliament in a “Party Democracy”, in: *West European Politics*, 13. Jg. (1990), H. 3, S. 68 – 89; *Suzanne S. Schüttemeyer*, Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer to Institutionalizing Parliament, in: *Gary W. Copeland / Samuel C. Patterson* (Hrsg.), *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Ann Arbor 1994, S. 29 – 58; *Ulrich Sieberer*, The Institutional Power of Western European Parliaments: A Multidimensional Analysis, in: *West European Politics*, 34. Jg. (2011), H. 4, S. 731 – 754.

3 Zum Beispiel *Klaus von Beyme*, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opfaden 1997; *Wolfgang Ismayr*, *Der Bundestag*, Wiesbaden 2012; *Gerhard Loewenberg*, *Parliament*

stehen jedoch vergleichsweise wenig empirische Befunde über das individuelle Verhalten der Parlamentarier und der Fraktionen gegenüber, da die bestehenden Datensätze nur einen eingeschränkten Zeitraum erfassen. Obwohl namentliche Abstimmungen die wichtigste empirische Grundlage in der Forschung zu vielen Parlamenten, insbesondere dem US-amerikanischen Kongress⁴ und dem Europäischen Parlament⁵, darstellen, verwenden nur wenige Forscher diese Datenquelle, um das Verhalten von Bundestagsabgeordneten systematisch zu untersuchen.

Neben der Gefahr von „Stichprobenverzerrungen“ (namentliche Abstimmungen sind nicht „repräsentativ“ und werden von den Fraktionen oft strategisch beantragt)⁶ ist ein Hauptgrund für die geringe Bedeutung namentlicher Abstimmungen in der Forschung zum Deutschen Bundestag das Fehlen eines umfassenden Datensatzes. Informationen zu individuellem Verhalten bei diesen Abstimmungen sind zwar grundsätzlich über die Stenografischen Berichte und in jüngerer Zeit die Internetpräsenz des Bundestages verfügbar, doch ist die Aufbereitung der Daten und insbesondere die Verknüpfung mit relevanten Kontextfaktoren zu den jeweiligen Abstimmungen und handelnden Parlamentariern sehr aufwändig. Die problematische Datenlage hat die Forschung zu parlamentarischem Verhalten im Bundestag bislang stark eingeschränkt und dazu geführt, dass der deutsche Fall in vielen international vergleichenden Studien fehlt.⁷

Diese Lücke schließt unser neuer umfassender Datensatz zu sämtlichen namentlichen Abstimmungen im Bundestag im Zeitraum von 1949 bis 2013. Er enthält neben individuellem Abstimmungsverhalten umfangreiche Informationen zu den Abstimmungsgegenständen und individuellen Charakteristika der handelnden Parlamentarier. Verschiedenste Fragestellungen zu parlamentarischem Verhalten, Parteienwettbewerb, innerparteilicher Politik

in the German Political System, Ithaka 1967; *Thomas Saalfeld*, Parteisolddaten und Rebellen. Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 – 1990, Opladen 1995; *Suzanne S. Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998.

- 4 Zum Beispiel *Stephen Ansolabehere* / *James M. Snyder* / *Charles Stewart*, The Effects of Party and Preferences on Congressional Roll-Call Voting, in: *Legislative Studies Quarterly*, 26. Jg. (2001), H. 4, S. 533 – 572; *Nolan McCarty* / *Keith T. Poole* / *Howard Rosenthal*, The Hunt for Party Discipline in Congress, in: *American Political Science Review*, 95. Jg. (2001), H. 3, S. 673 – 687; *Keith T. Poole* / *Howard Rosenthal*, *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*, Oxford 1997.
- 5 Zum Beispiel *Simon Hix* / *Abdul Noury* / *Gérard Roland*, Dimensions of Politics in the European Parliament, in: *American Journal of Political Science*, 50. Jg. (2006), H. 2, S. 494 – 511; *dies.*, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge 2007.
- 6 Vgl. *Henning Bergmann* / *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 1); *Clifford Carrubba* / *Matthew Gabel* / *Simon Hug*, Legislative Voting Behavior, Seen and Unseen: A Theory of Roll-Call Vote Selection, in: *Legislative Studies Quarterly*, 33. Jg. (2008), H. 4, S. 543 – 572; *Simon Hug*, Selection Effects in Roll Call Votes, in: *British Journal of Political Science*, 40. Jg. (2010), H. 1, S. 225 – 235.
- 7 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; *Simon Hix* / *Abdul Noury*, Government vs. Opposition or Left vs. Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures, in: *Political Science and Research Methods*, FirstView Article, Februar 2016, S. 1 – 25, <http://dx.doi.org/10.1017/psrm.2015.9> (Abruf am 25. Februar 2016); *Ausnahmen bilden Ulrich Sieberer*, Party Unity in Parliamentary Democracies. A Comparative Analysis, in: *Journal of Legislative Studies*, 12. Jg. (2006), H. 2, S. 150 – 178 und *Emanuel Emil Coman*, Institutions and Vote Unity in Parliaments. Evidence from 33 National Chambers, in: *Journal of Legislative Studies*, 21. Jg. (2015), H. 3, S. 360 – 389.

und politischer Repräsentation über die gesamte Geschichte der Bundesrepublik lassen sich mit Hilfe des Datensatzes untersuchen. Er wird der Forschungsöffentlichkeit nach Abschluss der Primäranalysen über die Projektwebsite <http://www.german-roll-calls.info> in verschiedenen Formaten zur Verfügung stehen. Im Folgenden wird die Struktur des neuen Datensatzes ausführlicher vorgestellt. Zudem werden erste empirische Befunde zur Beantragung namentlicher Abstimmungen im Bundestag und zur Entwicklung der Fraktionsgeschlossenheit über Zeit vorgelegt.

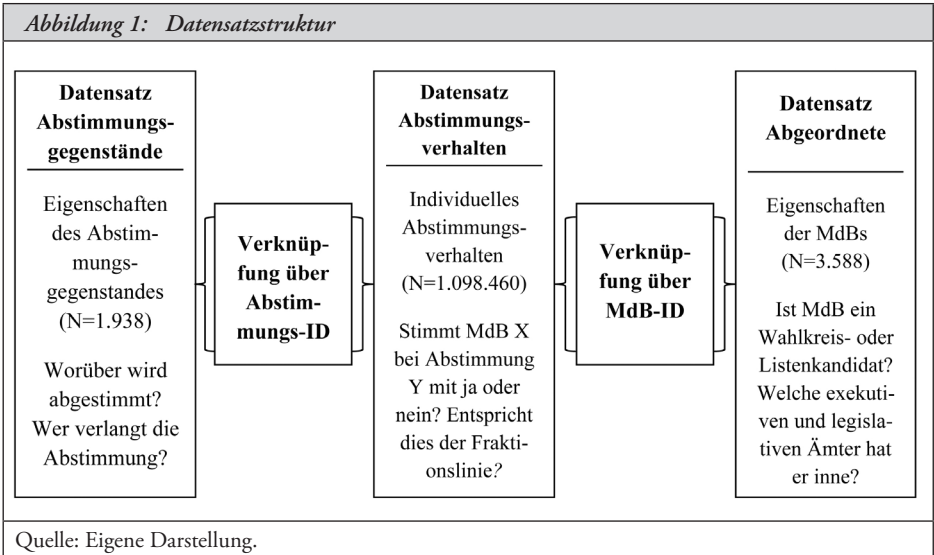
1. Neue Daten zu namentlichen Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013

Aufgrund der Verschiedenheit der gesammelten Informationen wurden drei Teildatensätze erstellt, die mittels zweier eindeutiger Identifikationsvariablen (ID) miteinander verknüpft sind. So können zur Auswertung spezifischer Fragestellungen flexibel Datensätze mit der gewünschten Aggregationsebene, Variablen- und Fallauswahl generiert werden. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Struktur der Teildatensätze und ihrer Verknüpfung.

1.1. Eigenschaften des Abstimmungsgegenstandes

Der erste Teildatensatz enthält Informationen über die Eigenschaften des Abstimmungsgegenstandes, also alle 1.938 namentlichen Abstimmungen, die zwischen 1949 und 2013 im Bundestag stattfanden. Neben einigen Kontextinformationen (wie Datum, Nummer der Drucksache, Titel der Abstimmung) sind für Analysezwecke insbesondere folgende Variablen relevant:

- Welche Fraktionen oder Institutionen (zum Beispiel Bundesregierung, Bundesrat) sind Initiator des Abstimmungsgegenstandes?



- Welche Fraktion hat die namentliche Abstimmung verlangt („Auslöser“)?
- Welchem Politikfeld lässt sich der Abstimmungsgegenstand thematisch zuordnen?
- Über welchen Vorlagentyp (zum Beispiel Schlussabstimmung über Gesetzentwurf, Änderungsantrag, Entschließungsantrag etc.) wurde abgestimmt?

Die relevanten Informationen wurden aus den Plenarprotokollen (Stenografische Berichte) und Sachregistern des Bundestages gewonnen. Für die Kodierung der Politikfelder wurde auf das in der Policy-Forschung etablierte Schema des „Comparative Agendas Project“ zurückgegriffen.⁸ Damit soll die Anschlussfähigkeit der Daten an bestehende und zukünftige Projekte sichergestellt werden.

1.2. Individuelles Abstimmungsverhalten

Der zweite Teildatensatz enthält Informationen über das individuelle Abstimmungsverhalten der Bundestagsabgeordneten. Bei der Sammlung dieser Daten konnte teilweise auf bereits bestehende Datenbestände von *Thomas Saalfeld*, *Ulrich Sieberer* und *Tamaki Ohmura* zurückgegriffen werden.⁹ Der Teildatensatz enthält zwei verschiedene Kodierungen der knapp 1,1 Millionen Beobachtungen individuellen Abstimmungsverhaltens (sämtliche 1.938 Abstimmungen multipliziert mit der Anzahl der jeweils im Bundestag vertretenen Abgeordneten): Erstens wird das Stimmverhalten gemäß den Kategorien „ja“, „nein“, „Enthaltung“, „entschuldigte Abwesenheit“ und „unentschuldigte Abwesenheit“ dokumentiert. Zweitens wird es in Relation zur jeweiligen Fraktionslinie (in der Regel definiert als Abstimmungsverhalten der Fraktionsmehrheit, siehe Abschnitt 4.2.) kodiert, um in jeder einzelnen Abstimmung die von der Fraktionslinie abweichenden Abgeordneten identifizieren zu können.

1.3. Eigenschaften der Abgeordneten

Der dritte Teildatensatz enthält Informationen über individuelle Charakteristika der MdBs. Für alle 3.588 Abgeordneten, die zwischen 1949 und 2013 an einer namentlichen Abstimmung im Bundestag beteiligt waren, liegen Daten zu folgenden persönlichen Merkmalen vor:

- Trat der MdB bei der Bundestagswahl als Wahlkreis- und/oder Listenkandidat an? Wie wurde er letztlich gewählt? Wie groß war sein Vorsprung als Direktkandidat gegenüber seinen Konkurrenten („Wahlkreisknappheit“)? Auf welchem Platz welcher Landesliste kandidierte er?

8 Wir danken dem Leiter des „German Policy Agendas Project“, *Christian Breunig* (Universität Konstanz), für die Überlassung des Kodierschemas.

9 Vgl. *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 3); *Ulrich Sieberer*, Behavioral Consequences of Mixed Electoral Systems. Deviating Voting Behavior of District and List MPs in the German Bundestag, in: *Electoral Studies*, 29. Jg. (2010), H. 3, S. 484 – 496; *ders.*, Using MP Statements to Explain Voting Behavior in the German Bundestag: An Individual Level Test of the Competing Principals Theory, in: *Party Politics*, 21. Jg. (2015), H. 2, S. 284 – 294; *Tamaki Ohmura*, When Your Name Is on the List, It Is Time to Party. The Candidacy Divide in a Mixed-Member Proportional System, in: *Representation*, 50. Jg. (2014), H. 1, S. 69 – 82.

- Bekleidete der MdB eines der folgenden exekutiven oder legislativen Ämter: Kabinettsmitglied, Parlamentarischer Staatssekretär, Mitglied des Bundestagspräsidiums, Ausschussvorsitzender, Mitglied im Fraktionsvorstand sowie Parlamentarischer Geschäftsführer einer Fraktion?
- Weitere biografische und persönliche Daten (wie Geburtsdatum, Geschlecht oder Wahlkreis) sowie eine MdB-ID, die dem von *Philip Manow* erstellten Kandidaten- und Abgeordnetendatensatz entnommen wurde.¹⁰

Die MdB-Daten wurden aus verschiedenen Quellen generiert. Für die exekutiven und legislativen Ämter war insbesondere das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages¹¹ eine umfassende und verlässliche Quelle, auch das Biographische Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949-2002¹² wurde verwendet. Die wahlbezogenen Informationen wurden zum Großteil aus den amtlichen Statistiken des Bundeswahlleiters gewonnen. Einige Informationen, hauptsächlich für die 17. Wahlperiode, wurden per Internetrecherche ermittelt, da zu diesem Zeitpunkt noch keine anderen Quellen verfügbar waren.

Im Folgenden werden erste Befunde aus dem neuen Datensatz präsentiert. Die Analysen basieren zum einen auf deskriptiven Auswertungen des Datensatzes zu den Eigenschaften des Abstimmungsgegenstandes (Abschnitt 2) und zum anderen auf Auswertungen der Datensätze zum individuellen Abstimmungsverhalten und zu den Abgeordneteneigenschaften (Abschnitt 3).

2. Namentliche Abstimmungen als strategisches Instrument von Parteien?

2.1. Theoretische Erklärungsansätze für namentliche Abstimmungen

Namentliche Abstimmungen werden im Bundestag nicht automatisch durchgeführt, sondern müssen von mindestens einer Fraktion (oder einer Gruppe von Abgeordneten in Fraktionsstärke) beantragt werden. Damit stellt sich die Frage, wie häufig, von wem und aus welchen Gründen namentliche Abstimmungen herbeigeführt werden. Dies ist aufgrund der öffentlichen Sichtbarkeit, die durch diesen Abstimmungsmodus generiert wird, für sich genommen bedeutsam; es hat darüber hinaus wichtige Implikationen für die Repräsentativität namentlicher Abstimmungen und damit für die Frage, inwieweit diese generalisierbare Rückschlüsse auf parlamentarisches Abstimmungsverhalten insgesamt erlauben. Dabei ist festzuhalten, dass namentliche Abstimmungen unter anderem auch deshalb stattfinden, weil das Grundgesetz, ein Bundesgesetz oder die Geschäftsordnung des Bundestages für einen Beschluss oder eine Wahl ein besonderes Quorum vorschreibt, beispielsweise die „Kanzlermehrheit“. Unter diesen Umständen wird häufig namentlich abgestimmt, damit

10 Vgl. *Philip Manow / Peter Flemming*, Der Kandidat / die Kandidatin – das gar nicht mehr so unbekannte Wesen, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 4, S. 766 – 784. Wir danken *Philip Manow* (Universität Bremen) für die Bereitstellung einiger Abgeordnetenmerkmale und der MdB-ID.

11 Vgl. *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 – 1999, Baden-Baden 1999; *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, aktualisierte Online-Version, <http://www.bundestag.de/datenhandbuch>.

12 Vgl. *Rudolf Vierhaus / Ludolf Herbst*, Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949-2002, München 2003.

der Bundestagspräsident das Vorliegen der erforderlichen Mehrheit ausdrücklich feststellen kann. Eine exakte Quantifizierung des Anteils derartig herbeigeführter Abstimmungen ist momentan noch nicht möglich. Allerdings könnte bei den 97 namentlichen Abstimmungen zu Grundgesetzänderungen – dies entspricht 5,0 Prozent aller namentlichen Abstimmungen – die Feststellung des notwendigen Quorums ein entscheidender Grund für deren Beantragung gewesen sein. Die qualitative Analyse der Abstimmungsgegenstände lässt allerdings vermuten, dass der ganz überwiegende Teil namentlicher Abstimmungen aus anderen Gründen stattfindet.

In jüngerer Vergangenheit wurde eine Reihe von Erklärungsmodellen für das Auslösen (oder Verlangen) von namentlichen Abstimmungen entwickelt.¹³ Grundsätzlich lassen sich drei verschiedene Motivationen feststellen, warum Fraktionen eine namentliche Abstimmung beantragen: Erstens wollen sie Öffentlichkeit erzeugen, um die eigene Position zum Abstimmungsgegenstand für das Wahlvolk, die Parteibasis sowie Medien und Interessengruppen sichtbar zu machen (position-taking). Wähler, aktive Parteimitglieder und Interessengruppen können diese Informationen wiederum nutzen, um das (Abstimmungs-)Verhalten „ihrer“ Abgeordneten zu beurteilen und diese zur Verantwortung zu ziehen. Zweitens können Fraktionen eine namentliche Abstimmung beantragen, um das Abstimmungsverhalten potenzieller Abweichler zu überwachen und abweichendes Verhalten zu verhindern. Dieses Motiv kann beispielsweise auftreten, wenn Abgeordnete aufgrund von Forderungen aus dem Wahlkreis, der lokalen Partei oder nahestehenden Interessengruppen von der Parteilinie abzuweichen drohen. Drittens können namentliche Abstimmungen als ein Instrument im Parteienwettbewerb dienen, mit dem Parteien interne Konflikte beim politischen Gegner aufzudecken versuchen. Ein öffentlich wahrgenommener Eindruck von Zerstrittenheit kann diesen Parteien elektoral schaden oder sie zumindest zwingen, Ressourcen zur Disziplinierung ihrer Mitglieder aufzuwenden.

2.2. Empirische Muster im Bundestag

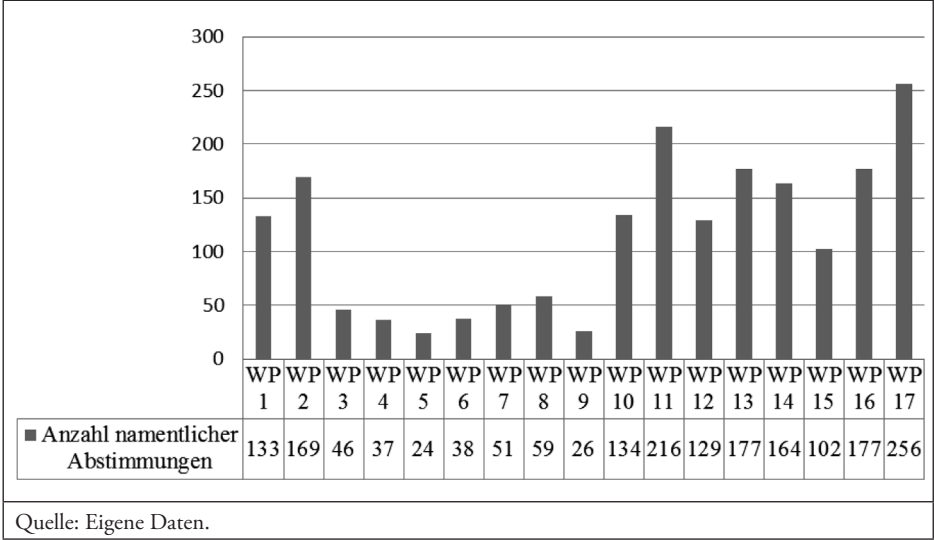
Diese konkurrierenden Erklärungen für die Beantragung namentlicher Abstimmungen lassen sich künftig anhand des neuen Datensatzes für den Bundestag systematisch testen.¹⁴ Im Rahmen dieses Aufsatzes beschränken wir uns auf deskriptive Analysen zur Verteilung namentlicher Abstimmungen über die Zeit, zu den Abstimmungen auslösenden Fraktionen

- 13 Zum Beispiel *Clifford Carrubba / Matthew Gabel / Simon Hug*, a.a.O. (Fn. 6); *Brian F. Crisp / Amanda Driscoll*, The Strategic Use of Legislative Voting Procedures, in: *Legislative Studies Quarterly*, 37. Jg. (2012), H. 2, S. 67 – 97; *Daniel Finke*, Why do European Political Groups Call the Roll?, in: *Party Politics*, 21. Jg. (2015), H. 5, S. 750 – 762; *Thomas Saalfeld*, On Dogs and Whips. Recorded Votes, in: *Herbert Döring* (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt am Main 1995, S. 528 – 565; *Christian Stecker*, Bedingungsfaktoren der Fraktionsgeschlossenheit. Eine vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente, in: *PVS*, 52. Jg. (2011), H. 3, S. 424 – 447; *ders.*, Namentliche Abstimmungen als Währung individualisierter Repräsentation: Eine Vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 5. Jg. (2011), S. 303 – 328; *Reto Wüest*, A Theoretical Model of Roll Call Vote Requests, EPSA 2013 Annual General Conference Paper, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2224788 (Abruf am 26. Januar 2016).
- 14 Siehe hierzu erste Ansätze bei *Henning Bergmann / Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 1).

sowie den Themenfeldern, über die namentlich abgestimmt wird. Aus den beobachteten Mustern lassen sich gewisse Rückschlüsse auf die Relevanz der oben vorgestellten Erklärungsansätze ziehen, auch wenn diese natürlich keine systematische Analyse ersetzen. Zudem ist grundsätzlich festzuhalten, dass es keine systematischen Daten zur Gesamtzahl von Bundestagsabstimmungen (namentlich und nicht-namentlich) gibt. Sämtliche im Weiteren diskutierten Muster beziehen sich auf namentliche Abstimmungen, die, wie eingangs dargestellt, etwa fünf Prozent aller Schlussabstimmungen ausmachen. Ob diese repräsentativ für die Grundgesamtheit aller Abstimmungen im Bundestag sind, ist eine offene Frage. Häufig erregen namentliche Abstimmungen aber im Vergleich zu anderen Abstimmungsformen weit größere öffentliche Aufmerksamkeit, da bedeutsame, umstrittene Gesetze oder auch Auslandseinsätze der Bundeswehr mit Namensnennung abgestimmt werden.¹⁵ Damit stellen sie ein wichtiges Instrument des Parteienwettbewerbs im Bundestag dar, so dass ihre Analyse als relevant unabhängig von ihrer Repräsentativität in Bezug auf alle Abstimmungen angesehen werden kann.

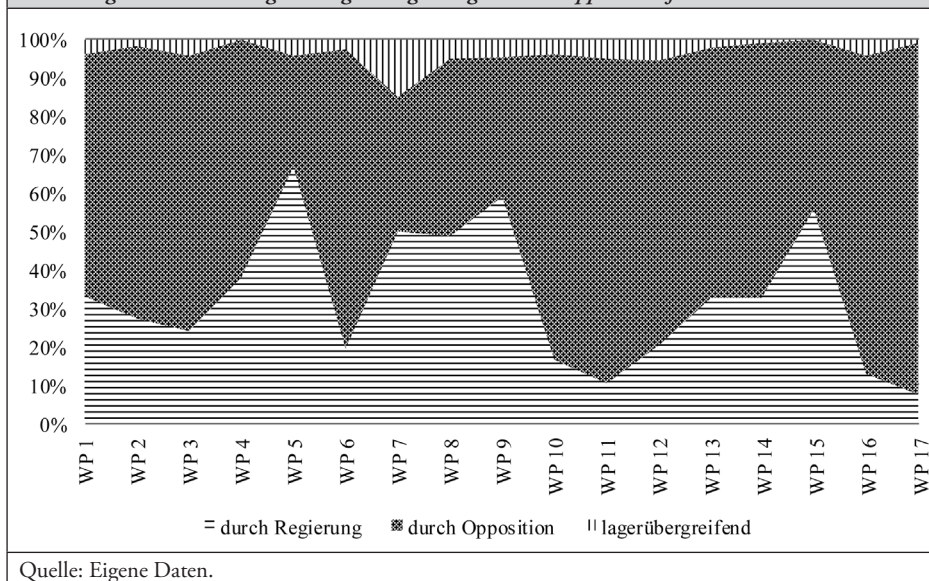
Abbildung 2 zeigt zunächst, dass die Anzahl namentlicher Abstimmungen in den 17 untersuchten Wahlperioden stark variiert. Während in den ersten beiden Wahlperioden (1949 bis 1957) vergleichsweise häufig namentliche Abstimmungen verlangt wurden, nahm die Beantragung in der Folgezeit deutlich ab. Für den Zeitraum zwischen 1957 und 1983 (3. bis 9. Wahlperiode) lässt sich die geringste Aktivität der Fraktionen feststellen. Möglicherweise lässt sich dies auf die geringe Anzahl und die Kontinuität der im Bundestag vertretenen Fraktionen zurückführen: Ab Beginn der 4. Wahlperiode im Jahr 1961 gab es nur die drei Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP, so dass Parteipositionen auch ohne namentliche Abstimmungen gut wahrnehmbar und Konfliktmuster innerhalb des Parlaments weitgehend stabil und vorhersehbar waren.

Abbildung 2: Anzahl namentlicher Abstimmungen im Deutschen Bundestag, 1. bis 17. Wahlperiode (1949 bis 2013)



15 Vgl. Wolfgang Ismayr, a.a.O. (Fn. 3), S. 248, S. 261.

Abbildung 3: Abstimmungsverlangen: Regierungs- versus Oppositionsfractionen



Mit dem Einzug der Grünen in den 10. Bundestag im Jahr 1983 kamen neue Themen auf die parlamentarische Agenda und das Konfliktniveau stieg deutlich an. Parallel dazu ist eine deutliche und dauerhafte Zunahme der Anzahl namentlicher Abstimmungen zu beobachten. Am häufigsten waren sie in der 11. Wahlperiode, also vor der deutschen Wiedervereinigung (1987 bis 1990: 216 Abstimmungen) und in der 17. Wahlperiode mit den Auswirkungen der globalen Finanz- und Schuldenkrise (2009 bis 2013: 256 Abstimmungen).

Abbildung 3 weist die Auslöser namentlicher Abstimmungen nach Regierungs- beziehungsweise Oppositionszugehörigkeit aus und zeigt dabei interessante Variationen über die Zeit. Auf Grundlage der Stenografischen Berichte lassen sich für insgesamt 1.350 der 1.938 namentlichen Abstimmungen die beantragenden Fraktionen verlässlich bestimmen.¹⁶ Über den gesamten Erhebungszeitraum wurden 361 Anträge auf namentliche Abstimmung (26,7 Prozent) von den Fraktionen der Regierungskoalition eingebracht. Weitaus aktiver waren die Oppositionsfraktionen mit 943 (69,9 Prozent) Anträgen. In 46 Fällen (3,4 Prozent) wurde die Abstimmung sowohl von Regierungs- als auch von Oppositionsfraktionen beziehungsweise über den Ältestenrat fraktionsübergreifend beantragt. Dieses Muster entspricht den Befunden *Steckers* für die deutschen Landtage, in denen von 1967 bis 2010 79 Prozent der namentlichen Abstimmungen von Oppositionsfraktionen verlangt wurden.¹⁷

16 Kodiert wurde die explizite Nennung von Fraktionen als Auslöser im jeweiligen Plenarprotokoll. Seit der 6. Wahlperiode werden vermehrt Formulierungen verwendet, die keine Informationen über die antragstellende Fraktion enthalten, beispielsweise „über Antrag ... ist namentliche Abstimmung verlangt“.

17 Vgl. *Christian Stecker*, Namentliche Abstimmungen als Währung individualisierter Repräsentation, a.a.O. (Fn. 13), S. 321 – 323.

Dieses grundsätzliche Muster bestätigt sich allerdings nicht für sämtliche Wahlperioden. In fünf von 17 Wahlperioden wurden mehr Anträge auf Abstimmung durch die regierungstragenden Fraktionen als durch die Opposition eingebracht. Dies betrifft die 5. Wahlperiode, in der größtenteils die erste Große Koalition unter Bundeskanzler *Hans-Georg Kiesinger* regierte, die 7., 8. und 9. Wahlperiode mit sozialliberalen Koalitionsregierungen sowie das zweite rot-grüne Kabinett unter Bundeskanzler *Gerhard Schröder* in der 15. Wahlperiode. Eine sehr hohe Aktivität der Oppositionsfraktionen lässt sich hingegen in den Zeiträumen christdemokratisch geführter Regierungen unter den Bundeskanzlern *Konrad Adenauer*, *Helmut Kohl* und *Angela Merkel* feststellen. Insgesamt beantragte die SPD über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg die mit Abstand meisten namentlichen Abstimmungen: 631 von 1.350, davon 518 ohne Beteiligung einer anderen Fraktion. Auch die Grünen waren (insbesondere angesichts ihrer kürzeren Repräsentation im Bundestag) mit 267 Anträgen (davon 190 allein) sehr aktiv. Die Unionsfraktion trat hingegen nur in 340 Fällen als Auslöser auf, davon 235 Mal allein. Diese Fraktionsunterschiede deuten darauf hin, dass neben Variablen des politischen Wettbewerbs auch innerparteiliche Faktoren eine Rolle bei der Beantragung namentlicher Abstimmungen spielen könnten.

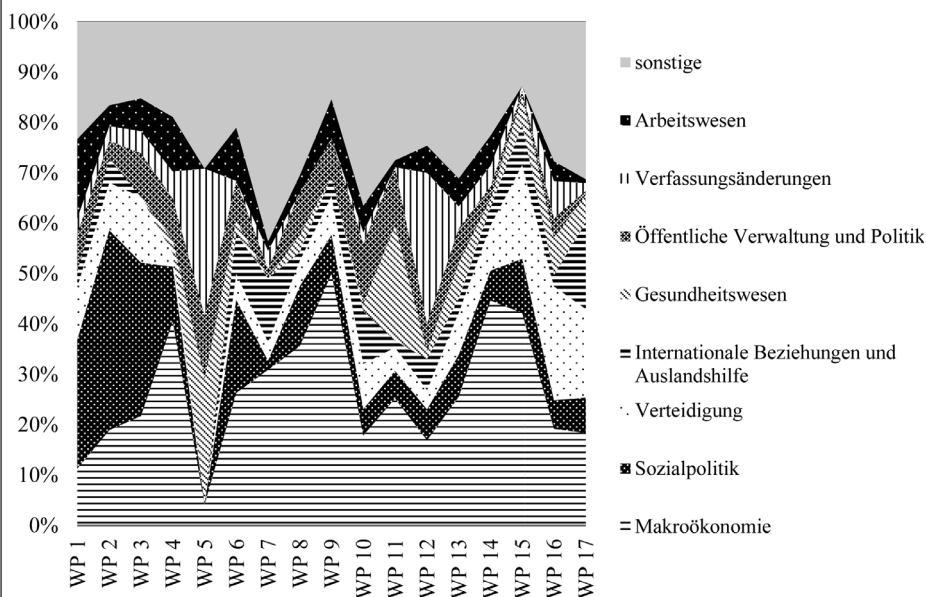
Auch bei der zeitlichen Verteilung der namentlichen Abstimmungen innerhalb von Wahlperioden gilt den Unterschieden zwischen Regierungs- und Oppositionsverlangen besonderes Interesse.

Tabelle 1 zeigt über alle 17 Wahlperioden hinweg, wann innerhalb der Wahlperiode namentliche Abstimmungen stattfanden und wer sie jeweils beantragte. Die deskriptive Analyse offenbart interessante Muster sowohl hinsichtlich der Häufigkeit als auch der jeweiligen Auslöser. Werden im ersten Jahr nach einer Wahl („Jahr 1“) nur 15,9 Prozent aller namentlichen Abstimmungen beantragt, steigt der Anteil im zweiten Jahr auf 25,7 und im dritten Jahr auf 29,0 Prozent. Die meisten werden im „Jahr 4“, also direkt vor der nächsten Wahl beantragt (29,5 Prozent). Ohne die vorzeitige Auflösung des Bundestages nach etwa drei Jahren in der 6., 9. und 15. Wahlperiode läge der Anteil namentlicher Abstimmungen im vierten Jahr sogar noch höher.¹⁸

Tabelle 1: Namentliche Abstimmungen im Parlamentszyklus (Prozentwerte in Klammern)					
	Gesamt	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4
Namentliche Abstimmungen	1.350 (100)	214 (15,9)	347 (25,7)	391 (29,0)	398 (29,5)
Davon beantragt durch Regierungsfractionen	361 (26,7)	68 (31,8)	104 (30,0)	96 (24,6)	93 (23,4)
Davon beantragt durch Oppositionsfractionen	943 (69,9)	137 (64,0)	232 (66,9)	281 (71,9)	293 (73,6)
Anmerkung: Fehlende Werte an 100 Prozent: Abstimmungen wurden lagerübergreifend (von Regierungs- und Oppositionsfraction) ausgelöst. Quelle: Eigene Daten.					

18 Diese Verteilung bleibt auch weitestgehend stabil, wenn sämtliche 1.938 Abstimmungen (also auch diejenigen ohne Informationen zum Auslöser) betrachtet werden. Dann ergeben sich 350 (18,1 Prozent) Abstimmungen im ersten Jahr, 521 (26,9 Prozent) Abstimmungen im zweiten Jahr, 510 (26,3 Prozent) Abstimmungen im dritten Jahr und 557 (28,7 Prozent) Abstimmungen im vierten Jahr.

Abbildung 4: Namentliche Abstimmungen nach Politikfeldern



Quelle: Eigene Daten.

Zudem deuten die Ergebnisse darauf hin, dass namentliche Abstimmungen im zeitlichen Verlauf einer Wahlperiode vor allem für Oppositionsfraktionen an Bedeutung gewinnen. Liegt ihr Anteil im ersten Jahr nach einer Wahl nur bei 64,0 Prozent, so steigt der Wert im Verlauf einer Wahlperiode kontinuierlich auf 73,6 Prozent im Jahr 4. Eine mögliche Interpretation dieser Befunde liegt im strategischen Positionieren von Oppositionsparteien in Vorfeld der kommenden Wahlen. Weiterhin könnte das Oppositionslager motiviert sein, durch die Beantragung namentlicher Abstimmungen potenzielle Konflikte innerhalb der Koalition an die Öffentlichkeit zu tragen mit dem Ziel, die Wiederwahlchancen der Regierungsparteien im Wahljahr zu schmälern.

Begreift man namentliche Abstimmungen zumindest auch als Positionierungsinstrument, stellt sich die Frage, inwieweit sich Auslösungsmuster nach Politikfeldern unterscheiden. Werden namentliche Abstimmungen vorwiegend in elektoral wichtigen Themenfeldern verlangt? Und lassen sich Belege dafür finden, dass insbesondere bei innerparteilich umstrittenen Fragen namentlich abgestimmt wird?

Abbildung 4 stellt die Verteilung namentlicher Abstimmungen auf acht Politikfelder dar.¹⁹ Im Zeitverlauf lassen sich einige signifikante Veränderungen hinsichtlich der Themen beobachten. In den 1950er Jahren machten Entscheidungen über sozialpolitische

19 Die Politikfelder beruhen auf dem Schema des „Comparative Agendas Project“. Abweichend davon erfassen wir Abstimmungen zu Grundgesetzänderungen als eigene Kategorie.

Themen einen beträchtlichen Anteil aller namentlichen Abstimmungen aus, insbesondere in der 2. (39,6 Prozent) und 3. (30,4 Prozent) Wahlperiode. Dieser hohe Anteil lässt sich zum einen auf Kriegsfolgen zurückführen, beispielsweise die zahlreichen Abstimmungen zum Lastenausgleichsgesetz, und zum anderen auf den allgemeinen Aufbau des Sozialstaates (viele Abstimmungen lassen sich den Bereichen Arbeits- und Rentenwesen zuordnen). In der 12. Wahlperiode (1990 bis 1994) fällt der starke Anteil der Verfassungsänderungen auf, der größtenteils auf die nach der Wiedervereinigung dem Vertrag von Maastricht (1992) nötig werdenden Anpassungen zurückzuführen ist. Diese Abstimmungen könnten auch der Ermittlung der grundgesetzlich vorgeschriebenen verfassungsändernden Mehrheit gedient haben. In der jüngeren Vergangenheit wurde hingegen vermehrt über Vorlagen aus den Bereichen „Verteidigung“ und „Internationale Beziehungen und Auslandshilfe“ namentlich abgestimmt. Häufigster Abstimmungsgegenstand des ersten Themenfeldes war die Fortsetzung der Beteiligung deutscher Streitkräfte an verschiedenen Auslandseinsätzen. In den zweiten Bereich fallen vor allem in der 17. Wahlperiode diverse Abstimmungen zur Gesetzgebung im Kontext der Eurokrise. In beiden Themenfeldern gab es relevante Konflikte zwischen und häufig auch innerhalb von Parteien (beispielsweise innerhalb der Grünen bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr sowie der Union und FDP im Verlauf der Eurokrise). Dies kann als Indiz dafür gelten, dass namentliche Abstimmungen von den Fraktionsführungen als Disziplinierungsinstrument und/oder von politischen Gegnern als Mittel zur Offenlegung interner Konflikte anderer Fraktionen genutzt wurden. Eher abgenommen haben namentliche Abstimmungen im Bereich „Öffentliche Verwaltung und Politik“, der Themengebiete wie Bund-Länder-Gemeindebeziehungen, Postwesen, Beamtenrecht, Amtsenthebungsverfahren, aber auch die Berlin-Bonn-Hauptstadtfrage umfasst.

Relativ zahlreich wurden namentliche Abstimmungen im Bereich „Makroökonomie“ über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg (mit Ausnahme der 5. Wahlperiode) verlangt. Dies lässt sich auf viele Entscheidungen über den Bundeshaushalt zurückführen (darunter fallen hauptsächlich Abstimmungen über Änderungsanträge zum Haushaltsentwurf oder zu Einzelplänen, Abstimmungen über Einzelpläne sowie Schlussabstimmungen über den Entwurf). Zudem stehen wirtschaftspolitische Fragen häufig im Zentrum des Parteienwettbewerbs und bieten Parteien damit starke Anreize zu einer sichtbaren Positionierung gegenüber der Wählerschaft. Auch dieser Befund entspricht also den theoretischen Erwartungen basierend auf dem Verständnis namentlicher Abstimmungen als Positionierungsinstrument.

3. *Eiserne Parteilinie? Fraktionsgeschlossenheit und abweichendes Stimmverhalten seit 1949*

3.1. Der Forschungsstand

Hohe Fraktionsgeschlossenheit wird allgemein als eine der grundlegenden Eigenschaften des Bundestages anerkannt. Häufig wird ihr eine zentrale Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des „Fraktionenparlaments“ Bundestag zugewiesen.²⁰ Gleichzeitig wird sie von vie-

20 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn. 2); *dies.*, a.a.O. (Fn. 3).

len Wissenschaftlern²¹ und gelegentlich auch politischen Praktikern²² aus normativer und angesichts der in Art. 38 GG normierten Gewissensfreiheit von Abgeordneten auch aus juristischer Perspektive kritisch hinterfragt. Dieser normative Disput, häufig verbunden mit terminologischen Auseinandersetzungen über die Frage, ob es sich dabei um ‚Fraktionsdisziplin‘ oder ‚Fraktionszwang‘ handle, war lange Zeit prägend für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fraktionsgeschlossenheit im Bundestag.

Eine empirisch-analytische Perspektive fragt dagegen nach dem beobachtbaren Ausmaß von Fraktionsgeschlossenheit, deren Varianz über Fraktionen und Zeit sowie nach theoretischen Erklärungen für diese empirischen Befunde. Gemessen an der internationalen Forschung waren empirische Untersuchungen zur Fraktionsgeschlossenheit im Bundestag lange Mangelware.²³ In der folgenden Analyse können nun die verfügbaren Daten für eine systematische Untersuchung der anhand von Abstimmungsdaten messbaren Fraktionsgeschlossenheit im Bundestag seit 1949 verwendet werden. Bei den namentlichen Abstimmungsdaten handelt es sich zwar nur um einen Bruchteil aller durchgeführten Abstimmungen (siehe Fußnote 1), jedoch bieten sie derzeit die einzig erhältliche und messbare Grundlage zur Analyse von Geschlossenheit seit 1949.

3.2. Operationalisierung und Messung der Geschlossenheit bei namentlichen Abstimmungen

Bezugspunkt für die Operationalisierung und Messung von Fraktionsgeschlossenheit bei parlamentarischen Abstimmungen ist die Fraktionslinie. Hier wird diejenige Abstimmungsalternative (Ja, Nein oder Enthaltung) als Fraktionslinie kodiert, die von der absoluten

- 21 Für einen Überblick über die Argumente und Quellen der Kritik am „Fraktionszwang“ vgl. *Eberhard Schütt-Wetschky*, Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp. Unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am „Fraktionszwang“, Freiburg 1984.
- 22 Vgl. *Hildegard Hamm-Brücher*, Fraktion und Abgeordneter, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin 1989, S. 673 – 700.
- 23 Das Standardwerk ist auch nach knapp zwanzig Jahren weiterhin die Untersuchung von *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 3), in der er die Geschlossenheit der Fraktionen von Union, SPD und FDP bei namentlichen Abstimmungen im Zeitraum 1949 bis 1990 beschreibt und verschiedene Erklärungsansätze empirisch überprüft. Daneben gibt es einige Detailuntersuchungen zur Frühphase des Bundestages, unter anderem von *Heinz Markmann*, Das Abstimmungsverhalten der Parteifraktionen in deutschen Parlamenten, Meisenheim am Glan 1955 sowie *Gerhard Loewenberg*, a.a.O. (Fn. 3). In international vergleichenden Studien kommt der Bundestag aufgrund der bislang problematischen Datenlage kaum vor. Ausnahmen sind Beiträge von *Michael Hechter*, Principles of Group Solidarity, Berkeley 1997 und *Ulrich Sieberer*, a.a.O. (Fn. 6). In jüngerer Zeit entstanden einige empirische Analysen zu namentlichen Abstimmungen im Bundestag, die sich allerdings auf der Individualebene einzelner Abgeordneten, nicht der Fraktionsebene bewegen: *Tamaki Ohmura*, a.a.O. (Fn. 9); *Ulrich Sieberer*, Behavioral Consequences of Mixed Electoral Systems, a.a.O. (Fn. 9); *ders.*, Using MP Statements to Explain Voting Behavior in the German Bundestag, a.a.O. (Fn. 8); *Thomas Stratmann*, Party-Line Voting and Committee Assignments in the German Mixed-Member System, in: *Roger D. Congleton / Birgitta Swedenborg* (Hrsg.), Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence, Cambridge (Massachusetts) 2006, S. 111 – 130.

Mehrheit der Fraktion unterstützt wird; erhält keine Alternative eine absolute Mehrheit innerhalb der Fraktion, verwenden wir das Stimmverhalten des Fraktionsvorsitzenden. Von der Fraktionslinie können einzelne Abgeordnete auf zweierlei Weise abweichen. Eine starke Abweichung ist gegeben, wenn die Fraktion mit Ja, ein Abgeordneter hingegen mit Nein stimmt oder umgekehrt. Starke Abweichungen helfen dem politischen Gegner sehr direkt, indem sie die Stimmenbalance um zwei Stimmen verschieben: Die von der eigenen Fraktion bevorzugte Option verliert eine Stimme, und die Alternative gewinnt eine Stimme hinzu. Eine Enthaltung hingegen lässt sich, soweit die Fraktionsmehrheit mit Ja oder Nein stimmt, als schwache Abweichung klassifizieren, da sie der von der eigenen Fraktion präferierten Option eine Stimme entzieht, ohne eine Alternative zu unterstützen, und damit die Stimmenbalance nur um eine Stimme verschiebt. Diese Interpretation hat sich insbesondere für diejenigen Parlamente etabliert, in denen sich Enthaltungen ausdrücklich von Nichtteilnahme unterscheiden lassen (wie im Bundestag und dem Europäischen Parlament).²⁴ Für den Bundestag gilt dies sowohl hinsichtlich der Medienberichterstattung als auch der wissenschaftlichen Literatur.²⁵ Die Nichtteilnahme an namentlichen Abstimmungen wird nicht systematisch als abweichendes Verhalten betrachtet, obwohl Bundestagsfraktionen ihren Mitgliedern in der Regel ein Fernbleiben empfehlen, um Abweichler nicht sichtbar werden zu lassen. Allerdings beruht Nichtteilnahme häufig auf anderen Gründen (zum Beispiel Terminprobleme oder Pairing), so dass eine eindeutige Zuordnung nicht möglich erscheint. Jenseits der Analyse von Fraktionsgeschlossenheit könnte eine Nichtteilnahme an Abstimmungen zum Beispiel auch als mangelndes Interesse von Abgeordneten an bestimmten Themen (zum Beispiel Genderpolitik)²⁶ gedeutet werden. Zudem kann eine Nichtteilnahme auch mit fehlender Motivation am Ende einer Parlamentarierkarriere erklärt werden (im Sinne des last-period-Problems).²⁷

Fraktionsgeschlossenheit bei namentlichen Abstimmungen lässt sich mit verschiedenen quantitativen Indikatoren messen. Der Großteil der Forschung verwendet entweder den Rice Index²⁸ oder den Agreement Index²⁹. Während ersterer nur den Anteil von Ja- und Neinstimmen ins Verhältnis setzt, basiert letzterer auf den drei Abstimmungsalternativen Ja, Nein und Enthaltung. Da Enthaltungen im Bundestag relativ häufig vorkommen und hier als (milde) Form abweichenden Verhaltens interpretiert werden, wird im Weiteren der Agreement Index (AI) verwendet. Der AI wird jeweils für jede Abstimmung und jede Fraktion i 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.³⁰

24 Vgl. *Simon Hix / Abdul Noury / Gérard Roland*, a.a.O. (Fn. 5), S. 92.

25 Vgl. *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 3), S. 73.

26 Vgl. *Tamaki Ohmura*, Do Women Matter? Female Representation and Policy Outcomes in the German Bundestag, 5th Annual EPSA Conference, Wien, 25. bis 27. Juni 2015.

27 Vgl. *dies.* / *Stefanie Bailer*, Parliamentary Career Stages and their Influence on Legislative Performance, Paper Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago 2013.

28 Vgl. *Stuart A. Rice*, Quantitative Methods in Politics, New York 1928.

29 Vgl. *Simon Hix / Amie Kreppel / Abdul Noury*, The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?, in: *Journal of Common Market Studies*, 41. Jg. (2003), H. 2, S. 309 – 331.

30 Formal berechnet sich der Index wie folgt:
$$AI_i = \frac{\max\{J_i, N_i, E_i\} - \frac{1}{2}[(J_i + N_i + E_i) - \max\{J_i, N_i, E_i\}]}{(J_i + N_i + E_i)}$$

Jede Abstimmung erhält somit 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. Am Beispiel: Bei einer Fraktion mit 60 abgegebenen Stimmen würde der AI einen Wert von 1 annehmen, wenn alle 60 Mitglieder mit „ja“ stimmten. Würden alle Stimmen gleichmäßig aufgeteilt, also 20 für „ja“, 20 für „nein“ und 20 für „Enthaltung“, würde der AI einen Wert von 0 annehmen. Bei einer gleichmäßigen Verteilung auf „ja“ und „nein“ ohne Enthaltungen wiese der AI einen Wert von 0,25 auf.

3.3 Die Geschlossenheit der Bundestagsfraktionen über die Zeit

Abbildung 5 zeigt den durchschnittlichen Agreement Index der fünf wichtigsten Fraktionen pro Wahlperiode. Tabelle 4 enthält die genauen Mittelwerte sowie deren Standardabweichungen. Die Schattierung der Zellen in Tabelle 4 gibt die relative Geschlossenheit einer Fraktion in einer bestimmten Wahlperiode im Vergleich zu den anderen Fraktionen und Wahlperioden an; die Werte von Fraktionen, die für den Großteil der Wahlperiode an der Regierung beteiligt waren, sind jeweils unterstrichen.

Insgesamt erweist sich die SPD als die geschlossenste Fraktion, knapp gefolgt von der Union (siehe letzte Zeile in Tabelle 4). Die FDP als dritte in allen Bundestagen bis 2013 vertretene Fraktion liegt um etwa zwei Punkte unter den Werten der beiden großen Fraktionen.

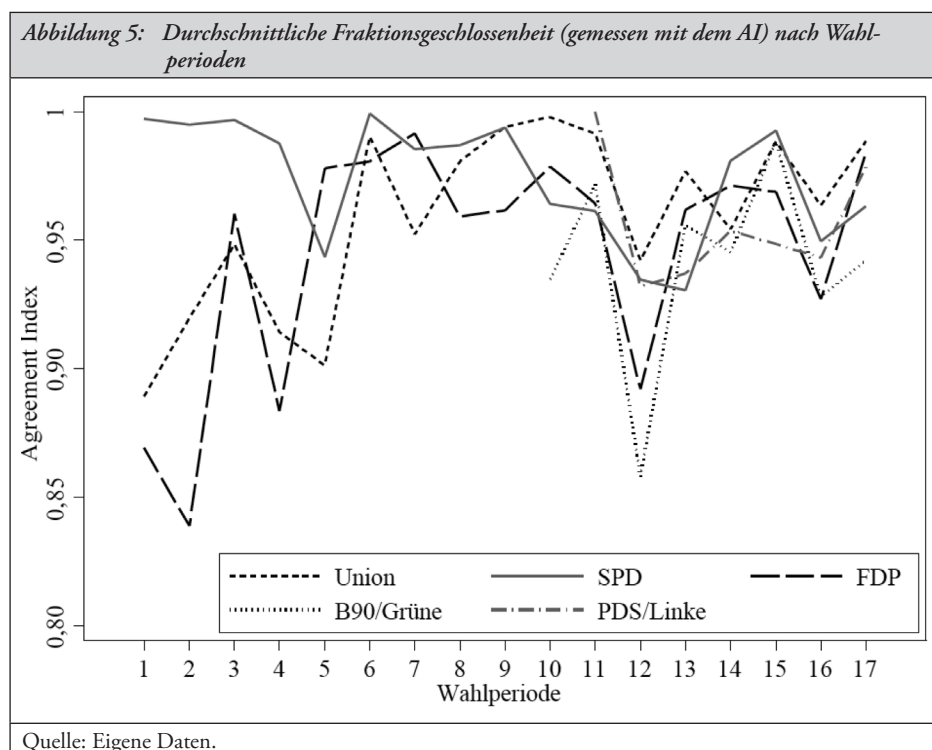


Tabelle 2: Fraktionsgeschlossenheit nach Wahlperioden gemessen mit dem Agreement Index

Wahlperiode	Union		SPD		FDP		B90/GR		PDS/LI	
	M.w.	St.Ab.	M.w.	St.Ab.	M.w.	St.Ab.	M.w.	St.Ab.	M.w.	St.Ab.
1 (1949 bis 1953)	<u>0,889</u>	0,188	<u>0,997</u>	0,016	<u>0,879</u>	0,196				
2 (1953 bis 1957)	<u>0,919</u>	0,141	<u>0,995</u>	0,048	<u>0,84</u>	0,248				
3 (1957 bis 1961)	<u>0,948</u>	0,079	<u>0,997</u>	0,008	<u>0,965</u>	0,099				
4 (1961 bis 1965)	<u>0,914</u>	0,137	<u>0,988</u>	0,05	<u>0,882</u>	0,221				
5 (1965 bis 1969)	<u>0,901</u>	0,182	<u>0,943</u>	0,139	<u>0,983</u>	0,04				
6 (1969 bis 1972)	<u>0,99</u>	0,029	<u>0,999</u>	0,003	<u>0,981</u>	0,032				
7 (1972 bis 1976)	<u>0,952</u>	0,144	<u>0,986</u>	0,041	<u>0,991</u>	0,023				
8 (1976 bis 1980)	<u>0,981</u>	0,078	<u>0,987</u>	0,037	<u>0,959</u>	0,131				
9 (1980 bis 1983)	<u>0,994</u>	0,024	<u>0,994</u>	0,017	<u>0,961</u>	0,078				
10 (1983 bis 1987)	<u>0,998</u>	0,01	<u>0,964</u>	0,084	<u>0,979</u>	0,051	0,935	0,169		
11 (1987 bis 1991)	<u>0,991</u>	0,052	<u>0,961</u>	0,056	<u>0,964</u>	0,085	<u>0,972</u>	0,085	¹	
12 (1991 bis 1994)	<u>0,942</u>	0,136	<u>0,935</u>	0,152	<u>0,892</u>	0,17	0,859	0,217	0,932	0,168
13 (1994 bis 1998)	<u>0,977</u>	0,097	<u>0,931</u>	0,162	<u>0,962</u>	0,096	<u>0,956</u>	0,121	0,937	0,164
14 (1998 bis 2002)	<u>0,954</u>	0,137	<u>0,981</u>	0,067	0,971	0,098	<u>0,945</u>	0,114	0,954	0,127
15 (2002 bis 2005)	<u>0,988</u>	0,03	<u>0,993</u>	0,063	<u>0,969</u>	0,099	<u>0,988</u>	0,035	²	
16 (2005 bis 2009)	<u>0,964</u>	0,097	<u>0,95</u>	0,089	<u>0,927</u>	0,114	0,928	0,156	0,943	0,142
17 (2009 bis 2013)	<u>0,989</u>	0,036	<u>0,963</u>	0,091	<u>0,984</u>	0,035	0,942	0,153	0,979	0,11
Σ (1949 bis 2013)	<u>0,963</u>	0,109	<u>0,969</u>	0,091	<u>0,943</u>	0,126	0,942	0,143	0,952	0,141

Anmerkungen:

1 Die entsandten Abgeordneten der PDS nahmen nur an acht namentlichen Abstimmungen nach dem 3. Oktober 1990 teil und stimmten dabei jeweils perfekt geschlossen ab.

2 In dieser Wahlperiode waren nur zwei direkt gewählte PDS Abgeordnete im Bundestag vertreten, die zudem keinen Gruppenstatus innehatten.

Die Schattierung basiert auf dem Vergleich der Mittelwerte des Agreement Index über alle Fraktionen und Wahlperioden. Dunklere Schattierungen implizieren höhere Geschlossenheit. Regierungsparteien sind unterstrichen.

M.w.: Mittelwert; St.Ab.: Standardabweichung.

Quelle: Eigene Daten.

tionen und damit nur minimal über dem von Bündnis 90/Die Grünen, die den niedrigsten Durchschnitt aller Fraktionen aufweist. Die Linke (beziehungsweise bis 2007 PDS) schließlich rangiert im Schnitt zwischen den großen und den beiden anderen kleinen Fraktionen. Die absoluten Werte der Geschlossenheitsmaße sind für alle Fraktionen sehr hoch – abweichendes Stimmverhalten ist ein relativ seltenes Phänomen.

Allerdings zeigt sich interessante Varianz in der Fraktionsgeschlossenheit über die Zeit. Die Union wies in den direkten Nachkriegsjahren deutlich niedrigere Werte auf. Mit dem Gang in die Opposition in der 6. Wahlperiode (1969 bis 1972) stieg ihre Geschlossenheit stark an und verblieb bis zur deutschen Wiedervereinigung auf extrem hohem Niveau. Seitdem verzeichnet die CDU/CSU-Fraktion wieder etwas niedrigere und volatilere Werte der

Geschlossenheit, die allerdings deutlich über dem Niveau der 1950er und 1960er Jahre liegen. Gewisse Ausreißer nach unten sind direkt nach der Wiedervereinigung (12. Wahlperiode), beim Gang in die Opposition im 14. Bundestag sowie in der Großen Koalition der 16. Wahlperiode zu beobachten.

Bei der SPD zeigt sich eine andere zeitliche Dynamik. Mit Ausnahme der ersten Großen Koalition in der 5. Wahlperiode agierte sie von 1949 bis 1983 extrem geschlossen mit Indexwerten von über 0,98. In der Oppositionszeit zwischen 1983 und 1998 sank die Geschlossenheit deutlich und fiel hinter die der Union zurück. Während der Regierung *Schröder* war die Geschlossenheit wieder sehr hoch, nahm allerdings in der Großen Koalition der 16. Wahlperiode deutlich ab.

Bei der FDP ist über die Zeit recht hohe Volatilität festzustellen. Der Agreement Index fällt für die ersten beiden sowie für die 4. Wahlperiode sehr niedrig aus, erreichte zwischen 1965 und 1976 sehr hohe Werte und variiert seitdem auf mittlerem Niveau. Gewisse Ausreißer sind die 12. und 16. Wahlperiode mit niedrigeren Werten sowie die 17. Wahlperiode, in der die FDP nach ihrer Rückkehr in die Regierung sehr geschlossen auftrat.

Die Geschlossenheit der Grünen bewegt sich in den meisten Wahlperioden um Werte zwischen 0,93 und 0,95. Eine deutlich höhere Einigkeit findet sich in der 11. und insbesondere in der 15. Wahlperiode, in der geschlossenes Abstimmungsverhalten angesichts der sehr knappen rot-grünen Regierungsmehrheit zum Machterhalt zwingend erforderlich war. Ein Ausreißer nach unten stellt die nur aus ostdeutschen Abgeordneten bestehende Gruppe in der 12. Wahlperiode dar, die den geringsten Geschlossenheitswert aller hier untersuchten Fraktionen aufweist.

Für die PDS beziehungsweise Linksfraktion wurden konstant Geschlossenheitswerte um 0,95 errechnet. Interessant ist der auffallend höhere Wert in der 17. Wahlperiode. Offensichtlich fiel es der Linken angesichts der großen ideologischen Distanz zur schwarz-gelben Bundesregierung leichter, ihre Reihen geschlossen zu halten.

3.4. Wie lassen sich diese Muster erklären?

Die neben dem insgesamt hohen Niveau der Fraktionsgeschlossenheit zutage tretenden Unterschiede zwischen Fraktionen und über die Zeit lassen sich einerseits mit zeit- und parteispezifischen Faktoren erklären wie beispielsweise der schwachen Parteiorganisation der bürgerlichen Parteien zu Beginn der Bundesrepublik, der Entwicklung der Arbeiterpartei SPD hin zu einer pluralistischen Volkspartei ab den 1960er Jahren³¹ oder auch den Flügelkämpfen innerhalb der Grünen³² und später der PDS/Linkspartei³³. Andererseits können die Unterschiede auf theoretisch abgeleitete Variablen des politischen Wettbewerbs zurückgeführt werden. Letzteres soll im Folgenden mithilfe von sechs Erklärungsvariablen untersucht werden, die zwischen Parteien und über die Zeit aufgrund der jeweiligen Wettbewerbssituation im Bundestag variieren. Andere in der vergleichenden Literatur viel beachtete Hypothesen zu institutionellen Variablen wie Wahlssysteme, Föderalismus, Diszipli-

31 Zu beidem *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 3), Kapitel 13.

32 Vgl. *Lothar Probst*, Bündnis 90/Die Grünen, in: *Frank Decker / Viola Neu* (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, Bonn 2013, S. 166 – 179.

33 Vgl. *Viola Neu*, Die Linke, in: *Frank Decker / dies.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 32), S. 316 – 331.

nierungsinstrumente der Fraktionsführung sowie parlamentarische Rechte und Ressourcen einzelner Abgeordneter werden hingegen ausgeblendet, da sie in allen Fraktionen und im Zeitverlauf weitestgehend stabil sind.³⁴

Erstens wird generell erwartet, dass die Geschlossenheit von regierungstragenden Fraktionen über der von Oppositionsfraktionen liegt, da ihre Mitglieder ein Interesse am Fortbestand der Regierung haben, sie über stärkere Mittel zur Belohnung und Disziplinierung ihrer Mitglieder verfügen und abweichendes Verhalten in ihren Reihen öffentlich intensiver und in der Regel kritischer wahrgenommen wird.³⁵ Zweitens sollten knappe Mehrheitsverhältnisse im Bundestag einen disziplinierenden Einfluss haben und Fraktionsgeschlossenheit erhöhen.³⁶ Dieser Effekt sollte vor allem Regierungsfaktionen betreffen, die ansonsten bei großen Mehrheiten ein gewisses Maß an Abweichungen tolerieren können, ohne den Abstimmungserfolg zu gefährden. Oppositionsfraktionen hingegen können selbst bei hoher Geschlossenheit in der Regel keine parlamentarische Mehrheit mobilisieren, so dass die Mehrheitsverhältnisse für sie weniger relevant sein sollten. Allerdings könnten knappe Mehrheiten auch hier disziplinierend wirken, wenn sie generell mit einer schärferen Konfrontation zwischen Regierung und Opposition einhergehen, unter der beide Seiten ein Interesse an geschlossenem Auftreten haben. Drittens könnte die Größe einer Fraktion eine Rolle spielen, wobei verschiedene Richtungen theoretisch plausibel sind: Einerseits dürften größere Fraktionen intern heterogener und daher potenziell weniger geschlossen sein³⁷; andererseits haben individuelle Abgeordnete in kleineren Fraktionen in der Regel eine stärkere Stellung und können daher eher ohne ernsthafte Sanktionen von der Fraktionslinie abweichen. Zudem fallen einzelne Abweichungen bei kleinen Fraktionen quantitativ stärker ins Gewicht. Viertens sollten diejenigen Fraktionen, die eine namentliche Abstimmung beantragen, geschlossener auftreten. Dies gilt sowohl, wenn man solche Abstimmungen als Disziplinierungsinstrument gegenüber der eigenen Fraktion auffasst, als auch, wenn diese beantragt werden, um Spaltungen innerhalb anderer Fraktionen öffentlich zu machen. Fünftens ist analog zu erwarten, dass Fraktionen geschlossener sind, wenn von ihnen selbst eingebrachte Vorlagen zur Abstimmung stehen, da sie mit diesen Vorlagen öffentlich stärker identifiziert werden und sich daher nicht die Blöße interner Uneinigkeit geben möchten. Sechstens könnte Fraktionsgeschlossenheit zwischen Politikfeldern variieren. Gerade wirtschaftspolitische Themen sind wichtig für die Positionierung und Profilierung im politischen Wettbewerb, so dass Fraktionen bei solchen Abstimmungen besonderen Wert auf Geschlossenheit legen dürften. Umgekehrt sind außen-, verteidigungs- und (in jüngster Zeit) europapolitische Materien häufig innerhalb von Fraktionen stark umstritten (wie beispielsweise Entscheidungen zur Eurorettung, zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr in den 1990ern oder zum NATO-Doppelbeschluss im Jahr 1983). Insofern kann man erwarten,

34 Siehe dazu *John M. Carey*, a.a.O. (Fn. 7); *ders.*, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge 2009; *Siebert*, a.a.O. (Fn. 6).

35 Vgl. *John M. Carey*, a.a.O. (Fn. 7); *Daniel Diermeier* / *Timothy J. Feddersen*, *Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure*, in: *American Political Science Review*, 92. Jg. (1998), H. 3, S. 611 – 621.

36 Vgl. *Shaun Bowler* / *David M. Farrell* / *Richard S. Katz*, *Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments*, in: *dies.* (Hrsg.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus 1999, S. 3 – 22; *Thomas Saalfeld*, a.a.O. (Fn. 3).

37 Vgl. *John M. Carey*, a.a.O. (Fn. 7); *Douglas Dion*, *Turning the Legislative Thumbscrew. Minority Rights and Procedural Change in Legislative Politics*, Ann Arbor 1997.

dass die Fraktionsgeschlossenheit bei Entscheidungen mit außenpolitischem Bezug niedriger ist.

Diese Hypothesen werden im Folgenden empirisch getestet. Die abhängige Variable ist der Agreement Index einer Fraktion (Union, SPD, FDP, B90/GR, PDS/LI) bei jeder einzelnen Abstimmung. Die unabhängigen Variablen werden folgendermaßen operationalisiert und jeweils zeitspezifisch für jede namentliche Abstimmung gemessen: Eine binäre Variable identifiziert Regierungsfaktionen. Die Fraktionsgröße wird gemessen als Sitzanteil einer Fraktion, die Knappheit der Mehrheitsverhältnisse wird erfasst durch den Sitzanteil der regierungstragenden Fraktionen. Zur Überprüfung des konditionalen Effekts der Mehrheitsverhältnisse je nach Regierungstatus verwenden wir die Interaktionsvariable Sitzanteil * Regierungsfraktion. Je eine Dummy-Variable identifiziert von einer Fraktion selbst beantragte namentliche Abstimmungen und eingebrachte Vorlagen, wobei von mehreren Fraktionen ausgelöste Abstimmungen beziehungsweise eingebrachte Vorlagen jeder beteiligten Fraktion zugerechnet werden. Die Dummy-Variable Wirtschaftspolitik umfasst Vorlagen zu den Themenfeldern Makroökonomie; Arbeit, Beschäftigung und Integration; Energie; Banken, Finanzwirtschaft und Binnenhandel; Weltraum, Wissenschaft, Technologie und Kommunikation sowie Außenhandel gemäß dem Schema des Comparative Agendas Project. Die Dummy-Variable Außenpolitik umfasst die Kategorien Internationale Beziehungen, Verteidigung und Entwicklungshilfe.

Da der Agreement Index als abhängige Variable auf den Wertebereich zwischen null und eins beschränkt ist und viele Werte nahe eins aufweist, wird anstelle einer OLS Regression das zur Analyse von Prozentwerten entwickelte Fractional Logit Modell verwendet.³⁸ Die Parameter dieses Modells lassen sich analog zu regulären Logitkoeffizienten interpretieren. Zunächst werden nur die Effekte der systematischen Erklärungsvariablen geschätzt. Wir schätzen getrennte Modelle für den gesamten Zeitraum, die Zeit bis 1990 (1. bis 11. Wahlperiode) sowie die Zeit nach der Wiedervereinigung (12. bis 17. Wahlperiode). Auf diese Weise soll versucht werden, die beobachtete Varianz zwischen Fraktionen und über die Zeit allein mit systematischen Variablen zu erklären. Als Robustheitstest für diese Ergebnisse werden in einem zweiten Schritt mit Hilfe von Dummyvariablen zusätzlich Unterschiede zwischen Fraktionen (Modell 4) und zwischen Wahlperioden (Modell 5) überprüft. Da oft nicht ermittelt werden konnte, wer die namentliche Abstimmung beantragt hatte, beruhen die folgenden Analysen nur auf den 1.331 Fällen mit klarer Zurechenbarkeit. Tabelle 3 enthält die Schätzergebnisse für die fünf Spezifikationen.

In Übereinstimmung mit den theoretischen Erwartungen ist der Agreement Index signifikant höher bei von einer Fraktion selbst beantragten namentlichen Abstimmungen sowie bei wirtschaftspolitischen Themen und niedriger bei außenpolitischen Abstimmungen. Zudem weist die Fraktionsgröße einen signifikant positiven Effekt auf und stützt damit die Vermutung, dass Abgeordnete kleinerer Fraktionen sich eher gelegentliche Abweichungen

38 Es handelt sich dabei um ein generalisiertes lineares Modell mit einer Logit-Verknüpfung, einer binomialen Fehlerverteilung und robusten Standardfehlern. Vgl. *Leslie E. Papke / Jeffrey M. Wooldridge*, *Econometric Methods for Fractional Response Variables with an Application to 401(K) Plan Participation Rates*, in: *Journal of Applied Econometrics*, 11. Jg. (1996), H. 6, S. 619 – 632; *Ulrich Sieberer*, *Elections in Western European Parliaments*, in: *European Journal of Political Research*, 52. Jg. (2013), H. 4, S. 512 – 535.

Tabelle 3: Modellgestützte Erklärung von Fraktionsgeschlossenheit

	(1) Alle WP	(2) WP 1 bis 11	(3) WP 12 bis 17	(4) Alle WP	(5) Alle WP
Regierungsfraktion	2.089*** (0.482)	3.889*** (0.863)	1.330* (0.679)	0.00493*** (0.00178)	0.00341*** (0.000487)
Sitzanteil der Regierung	-0.829 (0.626)	2.177* (1.303)	-1.696** (0.785)	2.471*** (0.515)	2.507*** (0.612)
Sitzanteil * Regierungsfraktion	-4.261*** (0.830)	-7.865*** (1.470)	-1.802 (1.193)	-0.679 (0.633)	0.00459 (1.876)
Fraktionsgröße	0.00398*** (0.000523)	0.00462*** (0.000611)	0.00194** (0.000856)	-4.637*** (0.868)	-4.804*** (1.038)
Selbst beantragte namentliche Abstimmung	0.703*** (0.145)	0.937*** (0.173)	0.617** (0.296)	0.673*** (0.144)	0.698*** (0.142)
Selbst eingebrachte Vorlage	0.0185 (0.119)	0.243* (0.131)	-0.334 (0.270)	0.0137 (0.119)	0.0423 (0.115)
Wirtschaftspolitik	0.453*** (0.0948)	-0.0453 (0.120)	1.101*** (0.151)	0.449*** (0.0952)	0.370*** (0.0967)
Außenpolitik	-0.308*** (0.119)	-0.142 (0.176)	-0.430*** (0.160)	-0.312*** (0.119)	-0.330*** (0.120)
1. Wahlperiode					-0.683*** (0.192)
2. Wahlperiode					-0.572** (0.262)
3. Wahlperiode					0.0850 (0.253)
4. Wahlperiode					-0.734** (0.296)
5. Wahlperiode					0.611 (0.759)
6. Wahlperiode					1.247*** (0.302)
7. Wahlperiode					0.184 (0.382)
8. Wahlperiode					1.032** (0.429)
9. Wahlperiode					0.457 (0.350)
10. Wahlperiode					0.245 (0.228)
11. Wahlperiode					0.434** (0.189)
12. Wahlperiode					-0.673*** (0.235)

Fortsetzung Tabelle 3: Modellgestützte Erklärung von Fraktionsgeschlossenheit

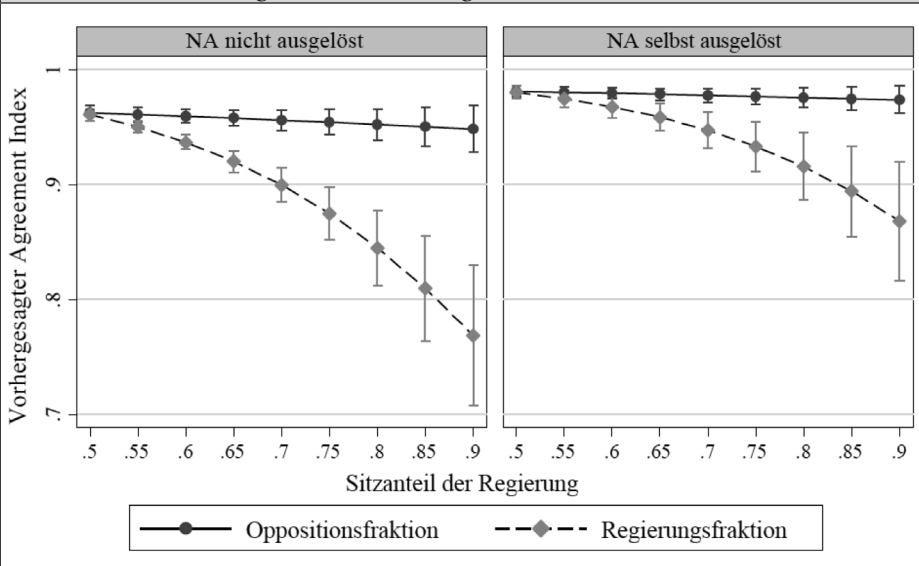
13. Wahlperiode					Referenz- kategorie
14. Wahlperiode					0.618*** (0.205)
15. Wahlperiode					0.567 (0.484)
16. Wahlperiode					0.374 (0.422)
17. Wahlperiode					0.863*** (0.241)
Union				Referenz- kategorie	
FDP				0.322 (0.359)	
PDS/Die Linke				0.394 (0.359)	
Bündnis 90/Die Grünen				0.667* (0.384)	
SPD				0.546*** (0.157)	
Konstante	3.055*** (0.385)	1.371* (0.780)	3.579*** (0.492)	2.450*** (0.535)	2.633*** (0.970)
log pseudolikelihood	-743.7	-379.9	-347.1	-741.0	-712.6
AIC	1505.4	777.8	712.2	1508.1	1475.2
BIC	1564.6	830.5	765.4	1593.5	1639.6
N	5293	2584	2709	5293	5293

Anmerkung: Die Tabelle enthält unstandardisierte Fractional Logit Koeffizienten mit robusten Standardfehlern in Klammern. Die Koeffizienten lassen sich analog zu logistischen Regressionsmodellen interpretieren. Der einzige Unterschied besteht darin, dass sich die vom Modell vorhergesagten Werte direkt auf das interessierende Phänomen beziehen (in unserem Fall die vorhergesagten Werte des Agreement Index) anstatt auf eine latente Wahrscheinlichkeit (wie im Fall einer logistischen Regression mit binärer abhängiger Variable). Als Interpretationshilfe für den Regierungs- beziehungsweise Oppositionsstatus einer Fraktion, deren Sitzanteil im Bundestag sowie die Selbstauslösung der namentlichen Abstimmung dienen Abbildung 6 und 7. Für die weiteren Koeffizienten gilt: Positive Werte deuten darauf hin, dass der vorhergesagte AI in diesen Bereichen (zum Beispiel Wirtschaftspolitik) durchschnittlich höher liegt, das heißt, dass die Fraktionen geschlossener auftreten als in anderen Politikbereichen. Negative Werte zeigen an, dass der AI in diesen Bereichen (zum Beispiel Außenpolitik) durchschnittlich tiefer liegt. Bezüglich der Fraktionseffekte (Modell 4) kann gesagt werden, dass die SPD und Bündnis90/Die Grünen ceteris paribus eine statistisch signifikant höhere Fraktionsgeschlossenheit aufweisen als die Unionsfraktion als Referenzkategorie. Für die FDP und die PDS/Die Linke kann kein solcher Unterschied gegenüber der Unionsfraktion auf konventionellen Signifikanzniveaus festgestellt werden.

Signifikanzniveaus: * $p < 0,10$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$.

Quelle: Eigene Daten.

Abbildung 6: Vorhergesagter Agreement Index in Abhängigkeit von zentralen Erklärungsvariablen (gesamter Untersuchungszeitraum)



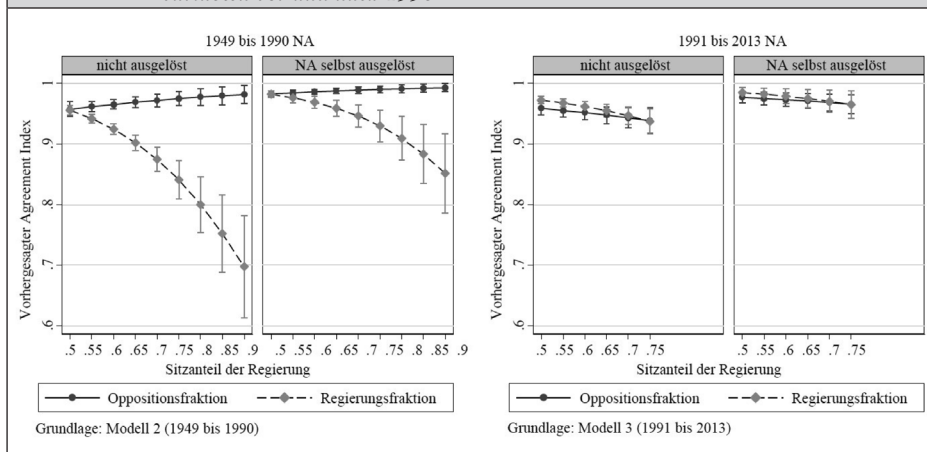
Anmerkungen: Durchschnittliche Vorhersage über alle beobachteten Werte der übrigen Variablen im Modell (average predictive margins) mit 95 Prozent Konfidenzintervall. Grundlage: Modell 1 (1949 bis 2013); NA = namentliche Abstimmungen.

Quelle: Eigene Daten.

erlauben. Die Urheberschaft der abzustimmenden Vorlage hat hingegen keine systematische Wirkung.

Die Effekte des Regierungsstatus und der Mehrheitsverhältnisse lassen sich aufgrund der Interaktion schwer anhand der Koeffizienten interpretieren. Daher zeigt Abbildung 6 die vorhergesagten Werte des Agreement Indexes in Abhängigkeit von diesen beiden Variablen sowie zusätzlich dem Antragsteller der namentlichen Abstimmung. Dabei zeigt sich, dass die Geschlossenheit von regierungstragenden Fraktionen mit zunehmender parlamentarischer Mehrheit deutlich sinkt, während sie für Oppositionsfraktionen nahezu unverändert bleibt. Mit Ausnahme sehr knapper Mehrheiten wird für regierungstragende Fraktionen immer eine niedrigere Geschlossenheit vorhergesagt. Offensichtlich schlagen sich unangenehme Entscheidungen, die Regierungen gelegentlich treffen müssen, in geringerer Geschlossenheit nieder. Dem Vergleich der beiden Grafiken in Abbildung 6 ist außerdem zu entnehmen, dass der Agreement Index bei Abstimmungen, die eine Fraktion selbst beantragt hat, deutlich höher ist als bei anderen namentlichen Abstimmungen.

Die getrennte Schätzung für die Zeit vor und nach der Wiedervereinigung (Modelle 2 und 3) bringt neben Gemeinsamkeiten auch einige interessante Unterschiede zum Vorschein. Die positiven Effekte von Fraktionsgröße und selbst beantragter Abstimmung bleiben erhalten, auch wenn ihre Stärke je nach Periode variiert. Für die „alte“ Bundesrepublik stellt sich zudem der theoretisch erwartete Effekt ein, dass Fraktionen bei von ihnen selbst eingebrachten Vorlagen geschlossener abstimmen. Die im Aggregat gefundenen Unterschiede zwischen Politikfeldern sind hingegen nur für die Periode nach 1990 signifikant.

Abbildung 7: Vorhergesagter Agreement Index in Abhängigkeit von zentralen Erklärungsvariablen vor und nach 1990

Anmerkung: Durchschnittliche Vorhersage über alle beobachteten Werte der übrigen Variablen im Modell (average predictive margins) mit 95 Prozent Konfidenzintervall; NA = namentliche Abstimmungen. Quelle: Eigene Daten.

Die deutlichsten Unterschiede sind für die Variablen Regierungsstatus und Knappheit der Mehrheitsverhältnisse zu beobachten. Abbildung 7 zeigt, dass das im Aggregat beobachtete Muster weitgehend auf die Zeit vor 1990 zurückzuführen ist.³⁹ In dieser Periode nimmt die vorhergesagte Geschlossenheit von Regierungsfractionen mit zunehmender Mehrheit massiv ab, während Oppositionsfractionen sogar etwas geschlossener agieren. Nach der Wiedervereinigung haben größere Mehrheiten für alle Fraktionen einen schwachen und insignifikanten negativen Effekt. Zudem zeigt sich jetzt, dass die vorhergesagte Geschlossenheit von regierungstragenden Fraktionen zumindest bei knappen Mehrheiten leicht über der von Oppositionsfractionen liegt. Allerdings ist dieser Unterschied statistisch insignifikant.

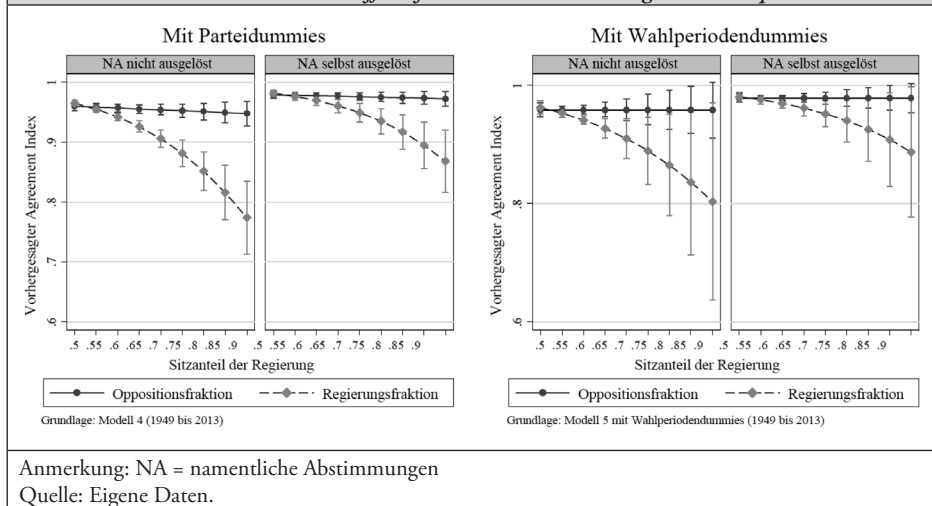
Insgesamt ist die Varianz der vorhergesagten Geschlossenheit nach 1990 weit geringer als in der alten Bundesrepublik. Die Bundestagsfraktionen agieren seit 1990 geschlossener, und verbleibende Unterschiede lassen sich weniger gut mit Hilfe der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag erklären.

Inwieweit halten diese systematischen Muster, wenn die in der deskriptiven Analyse gezeigten Unterschiede zwischen Fraktionen und Wahlperioden berücksichtigt werden? Die Modelle 4 und 5 in Tabelle 3 beantworten diese Frage mittels so genannter Fixed Effects für Fraktionen beziehungsweise Wahlperioden über den gesamten Untersuchungszeitraum.⁴⁰

39 Die Länge der x-Achse orientiert sich an den empirisch beobachteten Werten der Parlamentsmehrheit und variiert daher zwischen den beiden Perioden.

40 Ein Modell mit beiden Typen von Dummy-Variablen wäre stark überdeterminiert. Auch getrennte Modelle für die einzelnen Zeitperioden haben Probleme mit Überdetermination, vor allem für den kürzeren Zeitraum von nur sechs Wahlperioden nach 1990. Als Referenzkategorien dienen die Unionsfraktion sowie die 13. Wahlperiode, in der die durchschnittliche Geschlossenheit nahe am Gesamtmittelwert lag.

Abbildung 8: Vorhergesagter Agreement Index in Abhängigkeit von zentralen Erklärungsvariablen mit Fixed Effects für Fraktionen beziehungsweise Wahlperioden



Diese Modelle zeigen, dass die Wirkungen von Antragsteller, Urheberschaft von Vorlagen sowie Politikfeldern (also denjenigen Variablen, die weitgehend unabhängig von Fraktionen und Wahlperioden variieren) nahezu unverändert erhalten bleiben. Der Effekt der Fraktionsgröße hingegen wird signifikant und substanziell stark negativ und entspricht damit der in der Literatur weit verbreiteten Vermutung, dass gerade große Fraktionen aufgrund interner Heterogenität mit Geschlossenheitsproblemen zu kämpfen haben. Die geschätzten Koeffizienten der Variablen Regierungsfraktion und Sitzanteil der Mehrheit sowie ihrer Interaktion weichen deutlich von denen in Modell 1 ab. Allerdings zeigt Abbildung 8, dass die substanziellen Muster ähnlich sind. Kontrolliert man für die Fraktionsunterschiede (linke Grafik in Abbildung 8), steigt der vorhergesagte Agreement Index insbesondere für große Parlamentsmehrheiten etwas an, während die substanziellen Unterschiede zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen in Abhängigkeit von der Knappheit der Mehrheitsverhältnisse erhalten bleiben. Die Dummy-Variablen für Fraktionen selbst zeigen an, dass die SPD und in schwächerem Maße die Grünen geschlossener auftreten als angesichts der systematischen Variablen zu erwarten wäre. Während dieser Befund für die SPD angesichts der bis in die 1980er Jahre hinein extrem hohen Geschlossenheit zu erwarten war, überrascht die höhere Geschlossenheit der Grünen und sollte zukünftig intensiver analysiert werden.

Mit Dummy-Variablen für Wahlperioden (rechte Grafik in Abbildung 8) sind die vorhergesagten Werte des Agreement Indexes sehr ähnlich, allerdings fallen die Standardfehler sehr viel größer aus, so dass die Differenz zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen nicht mehr signifikant ist. Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass Regierungsstatus und Mehrheitsverhältnisse innerhalb von Wahlperioden nahezu konstant sind (abgesehen von einzelnen Fraktionswechslern und den Regierungswechseln in der 4., 5. und 9. Wahlperiode). Daher wird die Varianz dieser Variablen größtenteils von den Dummy-Variablen für Wahlperioden absorbiert. Die Dummy-Variablen selbst sind für viele Wahlperioden signifikant. Eine substanzielle Interpretation dieser Unterschiede über die Zeit sollte ebenfalls Aufgabe künftiger Analysen sein.

4. *Der neue Datensatz zu namentlichen Abstimmungen: Gängige Annahmen weitgehend bestätigt, hohes Potenzial für künftige Forschung*

Namentliche Abstimmungen sind eine wertvolle und im deutschen Kontext bislang wenig genutzte Datenquelle zur Analyse von parlamentarischem Verhalten, Parteienwettbewerb, innerparteilicher Politik und politischer Repräsentation. Während Parlamentarierumfragen und Interviews mit hohen Kosten verbunden sind und häufig unter geringen Rücklaufquoten leiden⁴¹, erlauben Abstimmungsdaten Rückschlüsse auf das Repräsentationsverhalten aller Parlamentarier und den Einfluss von Wählern und Parteiführungen auf ihre Entscheidungen. Der hier vorgestellte Datensatz zu sämtlichen namentlichen Abstimmungen von 1949 bis 2013 stellt damit eine wertvolle Ressource für künftige empirische Analysen des Deutschen Bundestages dar. Er umfasst neben individuellem Abstimmungsverhalten umfangreiche Informationen zu den Abstimmungsgegenständen und den Parlamentariern, mit deren Hilfe sich verschiedenste Fragestellungen untersuchen lassen. Die hier unternommenen Analysen geben erste Einblicke in das Potenzial dieser Daten.

- (1) Die Beantragung namentlicher Abstimmungen variierte deutlich. Wenigen Abstimmungen im Drei-Parteien-Bundestag in den 1960ern und 1970ern stehen viele zu Beginn und Ende des Beobachtungszeitraums gegenüber. Der Großteil namentlicher Abstimmungen wurde von Oppositionsparteien beantragt, insbesondere unter unionsgeführten Bundesregierungen. Innerhalb von Wahlperioden greifen Oppositionsparteien umso eher auf das Instrument zurück, je näher künftige Wahlen rücken. Auch die bevorzugten Themenfelder namentlicher Abstimmungen variieren über die Zeit. Während in der frühen Bundesrepublik besonders häufig über innerstaatliche, insbesondere sozialpolitische Gegenstände namentlich abgestimmt wurde, rückten in jüngerer Zeit außen- und verteidigungspolitische Themen in den Fokus. Diese Befunde sind in vielerlei Hinsicht konsistent mit aktuellen theoretischen Modellen, die namentliche Abstimmungen als Positionierungs- und Disziplinierungsinstrumente verstehen.
- (2) Auch die Fraktionsgeschlossenheit wies über die gesamte Geschichte des Bundestages trotz insgesamt hoher Werte eine gewisse Varianz zwischen Fraktionen und über die Zeit auf. Dies lässt sich zumindest teilweise mit etablierten Theorien erklären. So zeigen die Analysen, dass Fraktionen bei selbst beantragten Abstimmungen geschlossener handeln. Regierungstragende Fraktionen haben insbesondere bei klaren Mehrheitsverhältnissen größere Schwierigkeiten, Abweichungen von der Fraktionslinie zu vermeiden, und kleine Fraktionen treten geschlossener auf als große. Außerdem liegt die Geschlossenheit bei wirtschaftspolitischen Abstimmungen systematisch höher, bei außen- und verteidigungspolitischen Fragen niedriger als bei anderen Themen.

Über die hier untersuchten Fragen hinaus bietet der neue Datensatz vielfältige weitere Forschungsperspektiven. Erstens kann mit seiner Hilfe individuelles Verhalten von Bundestagsabgeordneten analysiert werden, beispielsweise hinsichtlich der Bedeutung elektoraler Anreize für abweichendes Stimmverhalten.⁴² Zweitens lassen sich parlamentarische Konfliktstrukturen zwischen Parteien systematisch erfassen, so dass zum Beispiel verschiedene

41 Vgl. Stefanie Bailer, Surveys and Interviews in the Study of Legislatures, in: Shane Martin / Thomas Saalfeld / Kaare Strøm (Hrsg.), Oxford Handbook of Legislative Studies, Oxford 2014, S. 167 – 193.

42 Vgl. Ulrich Sieberer, a.a.O. (Fn. 9); Tamaki Ohmura, a.a.O. (Fn. 9).

Oppositionsstrategien zwischen Kooperation und Konfrontation untersucht werden können.⁴³ Drittens kann mit Hilfe von Skalierungsverfahren die beobachtete Dimensionalität politischer Konflikte im Bundestag vermessen werden, etwa um zu analysieren, ob sich der Konflikt bei namentlichen Abstimmungen auf die Konfrontation zwischen Regierungs- und Oppositionslager zurückführen lässt oder unabhängig davon noch eine ideologische Dimension sichtbar wird.⁴⁴ Viertens wird es möglich, das Abstimmungsverhalten mit anderen Facetten der Abgeordnetentätigkeiten (Redebeiträge, Anfragen etc.) zu verknüpfen, um zu untersuchen, wie die Abweichungsneigung von Abgeordneten je nach Aktivität und Sichtbarkeit variiert.⁴⁵ Fünftens könnte das Auftreten namentlicher Abstimmungen systematisch mit Veränderungen in der politischen Agenda sowie den Themenprofilen einzelner Parteien verbunden werden. Sechstens bieten die neuen Daten die Möglichkeit, den deutschen Fall künftig in ländervergleichende Studien einzubeziehen, womit sie einen Beitrag zur vergleichenden Parlamentsforschung leisten.

43 Zum Beispiel *Simone Burkhart*, Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von „Divided Government“ in Deutschland, Frankfurt am Main 2008.

44 Zum Beispiel *Simon Hix* / *Abdul Noury*, a.a.O. (Fn. 7).

45 Zum Beispiel *Ulrich Sieberer*, a.a.O. (Fn. 9); *Sven-Oliver Proksch* / *Jonathan B. Slapin*, The Politics of Parliamentary Debate. Parties, Rebels and Representation, Cambridge 2014; *Marc Debus* / *Hanna Bäck*, Der Einfluss von Mandatstyp und Wahlkreiseigenschaften auf die inhaltlichen Positionen in Parlamentsreden. Eine Untersuchung anhand der parlamentarischen Debatten im Deutschen Bundestag von 1998 bis 2002, in: *Swiss Political Science Review*, 20. Jg. (2014), H. 2, S. 330 – 353; *Shane Martin* / *Olivier Rozenberg* (Hrsg.), Parliamentary Questions. Special Issue von *Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 3.

Plenaröffentlichkeit und nichtöffentliche Ausschussberatung: Das arbeitsteilige Konzept des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG

Lars Brocker*

Der Grundsatz der Publizität parlamentarischer Verhandlungen (Öffentlichkeitsgrundsatz) als tragendes Strukturprinzip ist so alt wie der moderne Parlamentarismus selbst. Er lässt sich als Frucht der Französischen Revolution zurückverfolgen bis zur französischen Verfassung von 1791 und der diese ablösenden Konventsverfassung von 1793. In Deutschland tauchte der Öffentlichkeitsgrundsatz zum ersten Mal in der Paulskirchenverfassung von 1849 auf und bildet von dort eine parlamentarische Traditionslinie bis zu Art. 42 Abs. 1 GG.¹ Gemeint war und ist dabei stets der Zugang zu den Plenarverhandlungen des Parlaments, also die Plenaröffentlichkeit.

* Dem Beitrag liegt eine Stellungnahme des Autors als Sachverständiger für den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zugrunde.

1 Vgl. *Ralf Müller-Terpitz*, in: *Wolfgang Kahl* / *Christian Waldhoff* / *Christian Walter* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 164. Aktualisierung, Heidelberg 2013, Art. 42 Rn. 18 ff. m.w.N.