

Björn Kauder und Niklas Potrafke

Gibt es Schelte für Bundestagsabgeordnete, die nicht mit ihrer eigenen Partei stimmen?

Eine neue Studie untersucht, ob Bundestagsabgeordnete von ihren Parteien abgestraft werden, wenn sie in namentlichen Abstimmungen im Bundestag nicht mit ihrer Partei stimmen (Kauder et al. 2017). Betrachtet wurden alle 218 namentlichen Abstimmungen in der Legislaturperiode 2009–2013 für 257 über die Liste in den Bundestag eingezogene Abgeordnete. Fokussiert wurde auf die Schwelle zu den »sicheren« Listenplätzen. Die Ergebnisse zeigen nicht, dass die Parteien Bundestagsabgeordnete für das Abweichen von der Parteilinie bei erneuten Nominierungen abgestraft haben.

Namentliche Abstimmungen im Deutschen Bundestag sind insbesondere im Rahmen der Eurokrise in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt, als über die Rettungspakete für Griechenland abgestimmt wurde. Einige Abgeordnete von CDU/CSU und FDP – von 2009 bis 2013 die Bundesregierungsparteien – stimmten nicht mit ihren Parteien für die Rettungspakete. Im Vorfeld der namentlichen Abstimmungen äußerten einige Abgeordnete öffentlich ihre Zweifel und kündigten an, dass sie entweder sicher nicht für die Rettungspakete stimmen würden oder noch nicht entschieden waren. Die deutsche Bundesregierung befürwortete die Rettungspakete, und alle Bundestagsabgeordneten von CDU, CSU und FDP, die nicht mit ihren Fraktionen stimmen wollten, setzten somit möglicherweise die Kanzler(in)-mehrheit aufs Spiel. Stimmt ein Abgeordneter nicht mit seiner eigenen Partei – gleichgültig, ob er ein Abgeordneter der Regierungsparteien ist oder nicht –, so hält er sich nicht an die Fraktionsdisziplin.

Eine interessante Frage ist, wann und wieso Abgeordnete sich nicht an die Fraktionsdisziplin halten. Wenn die Abgeordneten ihr Abstimmungsverhalten bei namentlichen Abstimmungen vorab ankündigen, so verhalten sie sich oft strategisch, denn sie wissen um die Wirkungen ihrer Ankündigungen (vgl. Mayhew 1974; Bütikofer und Hug 2015). Mehrere Studien haben gezeigt, dass Abgeordnete, die stark von der Außenwahrnehmung und Reputation der Parteien abhängen, weniger oft gegen die Parteilinie stimmen als Abgeordnete, die unabhängiger sind (vgl. z.B. Thames 2005; Kunicova und Remington 2008; Sieberer 2010). Im Bundestag haben insbesondere Abgeordnete mit Expertise für europapolitische Fragen verstärkt gegen die europäischen Rettungspakete gestimmt (vgl. Wimmel 2013). Während der Legislaturperiode 2005–2009 haben direkt gewählte Abgeordnete öfter gegen die Fraktionsdisziplin verstoßen als über die Liste in den

Bundestag eingezogene Abgeordnete, doch sind die Abgeordneten weniger häufig von der Parteilinie abgewichen, die mit besonders großen Vorsprüngen in ihren Wahlkreisen gewählt worden sind (vgl. Neuhäuser et al. 2013; Sieberer 2010).¹ Für den Zeitraum 1983–1994 hatten Becher und Sieberer (2008) allerdings nicht gezeigt, dass direkt gewählte Abgeordnete öfter von der Parteilinie abweichen als über die Liste in den Bundestag eingezogene Abgeordnete.

Eine weitere interessante Frage ist, wie die Wähler reagieren, wenn Abgeordnete nicht mit ihrer eigenen Partei stimmen. Unmittelbare Reaktionen der Wähler verlangen zunächst, dass den Wählern das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter bewusst ist. Das scheint nicht oft der Fall zu sein (vgl. Stokes und Miller 1962). In den Vereinigten Staaten von Amerika haben sich die Wähler nicht sonderlich für das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten bei namentlichen Abstimmungen interessiert, sondern sich ihr Bild von den Abgeordneten und deren Aktivitäten eher über Medienberichte und Kampagnen der Parteien gemacht (vgl. Ansolabehere und Jones 2010). Wähler scheinen Politiker eher seltener zu wählen, wenn die Politiker parteiisch sind und zu stark die Interessen und Positionen ihrer Parteien vertreten (vgl. Canes-Wrone et al. 2002). Allerdings scheinen die Wähler Politiker nicht für an sich stark ideologische Positionen abzustrafen (vgl. Carson et al. 2010). In Großbritannien haben die Wähler Politiker nur wenig für das Abweichen von der Parteilinie bestraft (vgl. Vivyan und Wagner 2012).

In Deutschland bestimmen die Parteien ihre Wahlkreiskandidaten für den Bundestag auf Kreisebene, die Listenkandidaten jedoch auf Landesebene. Kandida-

¹ Direkt gewählte Abgeordnete können sich ihrer Sache insbesondere dann sehr sicher sein, wenn sie mit sehr großen Abständen vor dem Zweitplatzierten gewählt werden (vgl. z.B. Kauder und Potrafke 2016).

ten, die einen guten Listenplatz ergattern möchten, sollten sich also mit vielen Mitstreitern auf Landesebene gutstellen (vgl. Schüttemeyer 2002; Oak 2006; Hennl 2014). Für gute Listenplätze genügt es eben nicht, ein Platzhirsch im Kreis zu sein.

Wir wollten deshalb wissen, ob Parteien Abgeordnete innerparteilich abstrafen, wenn sie in namentlichen Abstimmungen im Parlament häufig gegen die Parteilinie stimmen. In der Slowakei galt genau das Gegenteil: Hier sind Abgeordnete, die sich nicht an die Fraktionsdisziplin gehalten haben, sogar mit besseren Listenplätzen belohnt worden (vgl. Crisp et al. 2013). In Italien, wo die Parteien auf nationaler Ebene starke Kontrolle darüber haben, welcher Politiker wo im Land kandidiert, sind Politiker, die treu mit der Partei gestimmt haben, auch mit sicheren Positionen belohnt worden (vgl. Galasso und Nannicini 2015). Eine deskriptive Analyse zum Abstimmungsverhalten zu den Rettungspaketen im Deutschen Bundestag legt nahe, dass Abweichen von der Parteilinie innerparteilich bestraft wurde (vgl. Wimmel 2014).

Wir haben alle 218 namentlichen Abstimmungen der Legislaturperiode 2009–2013 untersucht. Konzentriert haben wir uns auf die 257 über die Liste in den Bundestag eingezogenen Abgeordneten und insbesondere auf die Schwelle zu den »sicheren« Listenplätzen. Unsere Ergebnisse zeigen nicht, dass die Parteien Bundestagsabgeordnete für das Abweichen von der Parteilinie bei erneuten Nominierungen abgestraft haben.

EMPIRISCHE ANALYSE

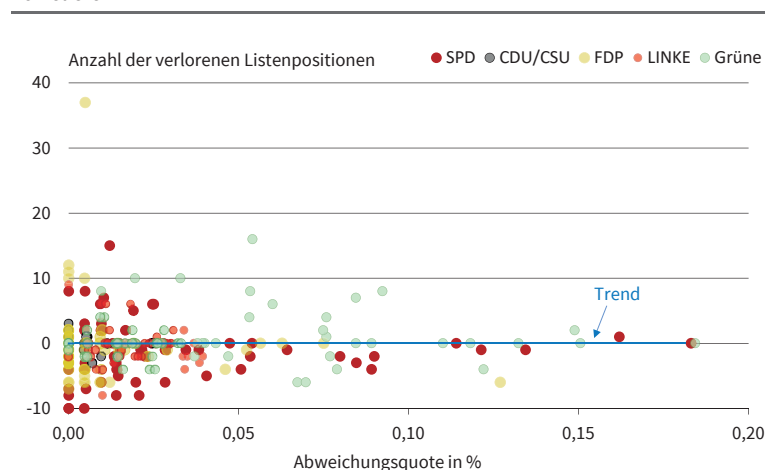
Deskriptive Statistiken

Verwendet wurden Daten von der Internetseite des Deutschen Bundestages, vom Bundeswahlleiter und der Zeitung *Die Zeit* für die 17. Legislaturperiode, 2009–2013. Für diese Legislaturperiode standen auch Daten zu Nebentätigkeiten, Reden und Initiativen der Abgeordneten zur Verfügung. Von den 651 Mitgliedern des Deutschen Bundestages sind 298 direkt gewählt und 353 über die Liste eingezogen. 257 von diesen 353 Abgeordneten haben im Jahr 2013 für den 18. Deutschen Bundestag kandidiert – für diese 257 Abgeordneten kann untersucht werden, ob Abweichungen bei namentlichen Abstimmungen zu schlechteren Listenplätzen bei der anstehenden innerparteilichen Nominierungen für die Bundestagswahl 2013 geführt haben.² Für jede der 218 namentlichen Abstimmungen

2009–2013 beobachten wir, ob ein einzelner Abgeordneter für oder gegen die Abstimmungsvorlage gestimmt hat bzw. sich enthalten oder gar nicht teilgenommen hat. Kodiert wurde eine einzelne Stimme als Abstimmung gegen die Parteilinie, wenn die Mehrheit der eigenen Fraktion anders abgestimmt hat. In dem Datensatz haben 62 Abgeordnete nie gegen die Parteilinie gestimmt. Alle anderen Abgeordneten hatten zwischen ein- und 40-mal gegen die Parteilinie gestimmt. Gemessen wird, wie oft ein einzelner Abgeordneter im Laufe der gesamten Legislaturperiode gegen die Parteilinie gestimmt hat in Relation zu allen namentlichen Abstimmungen, an denen er teilgenommen hat. Die Abbildungen 1 und 2 legen nahe, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Abweichen von der Parteilinie und den Listenpositionen gegeben hat. Ebenso zeigt Abbildung 3, dass es keinen negativen Zusammenhang zwischen Abweichen von der Parteilinie und den sicheren Listenpositionen, also den Listenplätzen, die bei der Wahl 2009 für den Einzug in den Bundestag ausreichten, gab. Wenn überhaupt ein Zusammenhang bestand, dann den, dass Abgeordnete für das Abweichen belohnt wurden. Hier zeigt jedoch ein Test auf Mittelwerte, dass kein statistischer Unterschied in den Abweichungsquoten zwischen Abgeordneten, die bestraft bzw. nicht bestraft wurden, zu bemerken ist.

Von 2009 bis 2013 regierten im Bund CDU/CSU und FDP. In dem Datensatz mit 257 Abgeordneten waren 64 in der SPD, 64 in der FDP, 47 in der LINKEN und 62 Grüne. Weil viele CDU/CSU-Abgeordnete direkt in den Bundestag gewählt wurden, waren nur 20 CDU/CSU-Abgeordnete im Datensatz enthalten. Im Durchschnitt gehörten die Abgeordneten 8,66 Jahre dem Bundestag an. Elf Abgeordnete hatten Parteiämter inne, sechs waren Regierungsmitglieder. Die Abgeordneten haben bis zu 140 Reden gehalten, bis zu 139 Wortbeiträge geleistet und bis zu 43% der namentlichen Abstimmungen verpasst. Der höchste Nebenverdienst lag bei 724 000 Euro während der gesamten Legislaturperiode, 196 Abge-

Abb. 1
Abweichen von der Parteilinie ist nicht mit der Änderung in der Listenposition korreliert

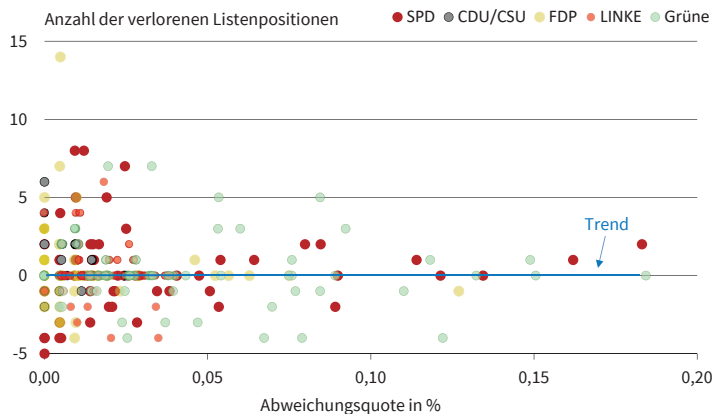


Negative Werte auf der vertikalen Achse zeigen, dass Listenpositionen gewonnen wurden.

² Um herkömmliche Abstimmungen in namentliche Abstimmungen zu verwandeln, bedarf es des Antrages einer Fraktion oder der Zustimmung von 5% aller Abgeordneten.

Abb. 2

Abweichen von der Parteilinie ist nicht mit der Änderung in der Listenposition korreliert (bereinigt um nicht mehr kandidierende Abgeordnete)



Negative Werte auf der vertikalen Achse zeigen, dass Listenpositionen gewonnen wurden.
Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

ordnete hatten gar keine Nebenverdienste.³ Je ca. 60% der Abgeordneten waren männlich und verheiratet. Die durchschnittliche Kinderzahl lag bei 1,36, das Durchschnittsalter bei 46,63 Jahren im Jahr 2009. Im Vergleich zur Wahl 2009 haben sich einzelne Abgeordnete bei der Wahl 2013 um bis zu zwölf Listenplätze verbessert oder bis zu 37 Listenplätze verschlechtert.

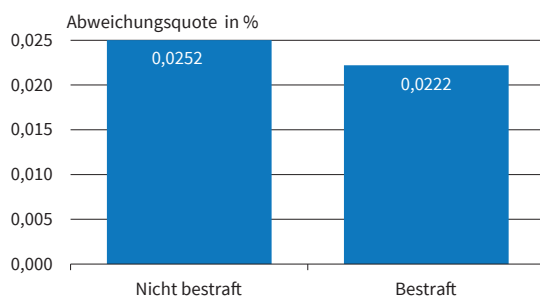
Regressionsmodell und Ergebnisse

In einem ökonometrischen Modell haben wir die Reaktionen der Parteien (Veränderung der Listenplätze von 2009 auf 2013) auf den Abweichungsquotienten bei namentlichen Abstimmungen und weitere Kontrollvariablen regressiert. Die Kontrollvariablen wie Nebenverdienste, Geschlecht, Alter, Parteizugehörigkeit etc. sind wichtig, weil sie sowohl unsere abhängige Variable (Reaktionen der Parteien) als auch den Abweichungsquotienten beeinflussen könnten. Mögliche rückwertige Kausalität zwischen der Reaktion der Parteien und dem Abweichungsquotienten haben wir adressiert,

³ Zu Nebenverdiensten und politischen Aktivitäten im Bundestag siehe Arnold et al. (2014).

Abb. 3

Abgeordnete, die häufiger von der Parteilinie abweichen, wurden nicht häufiger bestraft



Ein t-Test auf Mittelwerte zeigt keinen signifikanten Unterschied zwischen "nicht bestraft" und "bestraft".

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

indem wir in Robustheitstests nur die namentlichen Abstimmungen untersucht haben, die zeitlich vor den innerparteilichen Nominierungen für die Bundestagswahlen 2013 gelegen haben. Die Schlussfolgerungen ändern sich nicht.

Die Reaktion der Parteien wurden mittels drei abhängiger Variablen gemessen: (1) der Differenz zwischen den Listenplätzen 2013 und 2009, für die Kandidaten, die 2009 und 2013 über die Liste eingezogen sind; (2) wie in (1), nur mit dem Unterschied, dass 2013 nicht mehr kandidierende Abgeordnete nicht berücksichtigt wurden (Kandidaten konnten also auf den Listen »aufruitschen«); (3) einer Dummy-Variable, die den

Wert 1 annimmt, wenn der Kandidat für die Wahl im Jahr 2013 keinen »sicheren« Listenplatz (gemäß dem Wahlausgang im Jahr 2009) bekommen hat.

Die Ergebnisse zeigen nicht, dass die Parteien Abweichler bei namentlichen Abstimmungen bestraft haben. Der Abweichungsquotient erweist sich in unseren Regressionsanalysen nicht als statistisch signifikant. Viele Robustheitstests bestätigen dieses Ergebnis. Doch deuten Robustheitstests darauf hin, dass, wenn es einen negativen Zusammenhang zwischen dem Abweichungsquotienten und schlechteren Listenplätzen geben sollte, dieser auf die Reaktionen bezüglich männlicher Abgeordneter zurückzuführen ist.

SCHLUSSFOLGERUNG

In vielen empirischen Studien ist untersucht worden, wie Wähler auf das Verhalten von Politikern reagieren.⁴ Wähler haben Abgeordnete sogar für das Abweichen von der Parteilinie in namentlichen Abstimmungen belohnt. Neu ist zu untersuchen, wie Parteien auf das Abweichen von der Parteilinie reagieren. Unsere Ergebnisse auf Basis von Daten deutscher Bundestagsabgeordneter im Zeitraum 2009–2013 legen nicht nahe, dass Abweichler innerparteilich abgestraft wurden. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass sich die Parteien nach außen offen für verschiedene Ansichten ihrer Bundestagsabgeordneten zeigen wollen. Solche Meinungsvielfalt kann die Parteien den Wählern sogar als besonders attraktiv erscheinen lassen. Unsere Ergebnisse lassen also vermuten, dass in den etablierten deutschen Parteien doch mehr Demokratie gelebt und einzelnen Abgeordneten mehr Freiheit bei namentlichen Abstimmungen zugestanden wird, als manche Theorien zur Abstrafung von Politikern befürchten lassen.

⁴ Zu Reaktionen von Wählern auf politische Skandale wie die bayerische Verwandtenaffäre aus dem Jahr 2013 vgl. beispielsweise Kauder und Potrafke (2015) sowie Rudolph und Däubler (2016).

LITERATUR

- Ansolabehere, S. und P. E. Jones (2010), »Constituents' responses to congressional roll-call voting«, *American Journal of Political Science* 54, 583–597.
- Arnold, F., B. Kauder und N. Potrafke (2014), »Outside earnings, absence, and activity: Evidence from German parliamentarians«, *European Journal of Political Economy* 36, 147–157.
- Becher, M. und U. Sieberer (2008), »Discipline, electoral rules and defection in the Bundestag, 1983–94«, *German Politics* 17, 293–304.
- Bütikofer, S. und S. Hug (2015), »Strategic behaviour in parliament«, *Journal of Legislative Studies* 21, 295–322.
- Canes-Wrone, B., D. W. Brady und J. F. Cogan (2002), »Out of step, out of office: Electoral accountability and House members' voting«, *American Political Science Review* 96, 127–140.
- Carson, J. L., G. Koger, M. J. Lebo und E. Young (2010), »The electoral costs of party loyalty in Congress«, *American Journal of Political Science* 54, 598–616.
- Crisp, B. F., S. Olivella, M. Malecki und M. Sher (2013), »Vote-earning strategies in flexible list systems: Seats at the price of unity«, *Electoral Studies* 32, 658–669.
- Galasso, V. und T. Nannicini (2015), »So closed: Political selection in proportional systems«, *European Journal of Political Economy* 40, 260–273.
- Hennl, A. (2014), »Intra-party dynamics in mixed-member electoral systems: How strategies of candidate selection impact parliamentary behavior«, *Journal of Theoretical Politics* 26, 93–116.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2015), »Just hire your spouse! Evidence from a political scandal in Bavaria«, *European Journal of Political Economy* 38, 42–54.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2016), »Supermajorities and political rent extraction«, *Kyklos* 68, 65–81.
- Kauder, B., N. Potrafke und M. Riem (2017), »Do parties punish MPs for voting against the party line?«, *CEifo Economic Studies*, im Erscheinen.
- Kunicova, J. und T. F. Remington (2008), »Mandates, parties and dissent. Effect of electoral rules on parliamentary party cohesion in the Russian State Duma, 1994–2003«, *Party Politics* 14, 555–574.
- Mayhew, D. (1974), *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Neuhäuser, A., M. Mischler, G. D. Ruxton und M. Neuhäuser (2013), »Gründe für von der Fraktionsdisziplin abweichendes Abstimmungsverhalten bei Bundestagsabgeordneten«, *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 7, 91–99.
- Oak, M. P. (2006), »On the role of the primary system in candidate selection«, *Economics & Politics* 18, 169–190.
- Rudolph, L. und T. Däubler (2016), »Holding individual representative accountable: The role of electoral systems«, *Journal of Politics* 78, 746–762.
- Schüttemeyer, S.S. (2002), »Wer wählt wen wie aus? Pfade in das unerschlossene Terrain der Kandidatenaufstellung!«, *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 51, 145–161.
- Sieberer, U. (2010), »Behavioral consequences of mixed electoral systems: Deviating voting behavior of district and list MPs in the German Bundestag«, *Electoral Studies* 29, 484–496.
- Stokes, D. E. und W. E. Miller (1962), »Party government and the saliency of Congress«, *Public Opinion Quarterly* 26, 531–546.
- Thames, F. C. (2005), »A House divided«, *Comparative Political Studies* 38, 282–302.
- Vivyan, N. und M. Wagner (2012), »Do voters reward rebellion? The electoral accountability of MPs in Britain«, *European Journal of Political Research* 51, 235–264.
- Wimmel, A. (2013), »Fachliche Expertise und abweichendes Verhalten bei Abstimmungen zur Euro-Krise im Deutschen Bundestag«, *Zeitschrift für Politikberatung* 6, 125–136.
- Wimmel, A. (2014), »Nach der ESM-Abstimmung im Bundestag: Abstrafung der Euro-Kritiker?«, *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 63, 13–22.