

## Das Parlament als Kontext legislativen Verhaltens

Best, Heinrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Best, H. (2008). Das Parlament als Kontext legislativen Verhaltens. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006*. Teilbd. 1 u. 2 (S. 1269-1277). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-152803>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Das Parlament als Kontext legislativen Verhaltens

*Heinrich Best*

Der Wirklichkeitsausschnitt, den ich am Ende unserer Arbeitstagung in den Blick nehmen werde, unterscheidet sich von dem der anderen Beiträge dieses Nachmittags, in denen ja zumeist von Arbeitsmärkten und Betrieben die Rede war. Ich werde dagegen über Konformitätsnormen und Abstimmungsverhalten von Parlamentariern sprechen. Obwohl: um einen völligen Themenwechsel handelt es sich nicht, denn in unserem SFB 580-Projekt »Delegationseliten nach dem Systemumbruch« untersuchen wir »Politik als prekäres Beschäftigungsverhältnis« und betrachten Parlamente als einen Bestandteil des »inneren Arbeitsmarktes« von Parteien (Best, Jahr 2006). Beide Aspekte: die Prekarität des »politischen Berufs« und die Rolle von Parteien als faktische Arbeitgeber von Abgeordneten werden in meinem Vortrag zur Geltung kommen.

Einer bekannten Definition Joseph Schumpeters zufolge ist Demokratie, genauer: die pluralistische Wahlrechtsdemokratie, im Kern ein Konkurrenzkampf um die Macht (1959: 269 ff.). Dieser Konkurrenzkampf wird, und hier bedarf Schumpeters »realistische« Theorie der Demokratie einer Ergänzung, in Massendemokratien regelmäßig zwischen Großorganisationen, den Parteien, ausgetragen. In der politischen Arena der Parlamente vollzieht sich der Konkurrenzkampf der Parteien um die Macht in der Organisationsgestalt von Fraktionen (Duverger 1976). Der Prozess der Aggregation politischer Konfliktgruppen und deren organisatorische Verdichtung in Parteien und Fraktionen hat einen gesetzesartigen Charakter, obwohl die Kohärenz und Stabilität der so entstehenden Sozialgebilde natürlich variieren kann. Wenn man mit der Frankfurter Nationalversammlung die »Stunde Null« eines deutschen Nationalparlamentarismus als Beispiel wählt, erkennt man eine geradezu zwingende Bewegung zu einer Fraktionsbildung (Best 1991). Bereits Anfang Juni 1848, also rund vierzehn Tage nach dem Zusammentritt des Parlaments, konnte von »fertigen, konstituierten und organisierten Parteien« in der Frankfurter Nationalversammlung die Rede sein, wobei »Partei« in diesem zeitgenössischen Zitat für den heutigen Begriff der Fraktion steht. Ende September 1848 war der Prozess ihrer programmatischen Abgrenzung und organisatorischen Verfestigung abgeschlossen. Ewa 80 Prozent der Abgeordneten der Frankfurter Nationalversammlung gehörten zu diesem Zeitpunkt einer Fraktion an, 93 Prozent der Voten,

die die fraktionsgebundenen Abgeordneten während der kommenden Wochen in namentlicher Abstimmung abgaben, waren fraktionskonform. Ich habe an anderer Stelle zu begründen versucht, warum sich die meisten Abgeordneten des ersten deutschen Parlaments trotz widriger Umstände – das riesige Wahlgebiet der Frankfurter Nationalversammlung reichte von der Maas bis an die Memel, von der Etsch bis an den Belt und die früheren Verkehrskreise ihrer Mitglieder waren regional hoch fragmentiert – so schnell und verhaltenswirksam in Fraktionen organisierten. Dabei ließen sich drei Hauptfaktoren identifizieren, die eine organisatorische Verdichtung politischer Konfliktstrukturen begünstigten: (1) die Notwendigkeit, die Transaktionskosten der parlamentarischen Entscheidungsbildung zu senken, (2) die Absicht, die Durchsetzungsmacht parlamentarischer Konfliktgruppen zu steigern und dabei (3) einen möglichst starken Loyalitätsdruck auf die Gruppenmitglieder auszuüben. Die durch den zwingenden Realitätsdruck der politischen Agenda gestützte Tendenz, Gesinnungsgemeinschaften in Handlungsgemeinschaften zu überführen, beförderte den Abschied vom Prinzip des freien Mandats in der Praxis des parlamentarischen Alltags (ebd.: 119 f.).

Zwar sind Fraktionszwang und Parteienmacht über die Abgeordneten bis in die Gegenwart keineswegs unumstritten und auch nicht unumkehrbar – schon in der Frankfurter Nationalversammlung löste sich das Regime der Fraktionen unter dem Druck konkurrierender Loyalitäten nach wenigen Monaten wieder auf – doch haben sie sich in der parlamentarischen Praxis und öffentlichen Wahrnehmung als der Regelfall des politischen Betriebs »reifer« Demokratien des europäischen Typs etabliert. Dies gilt auch und in besonders ausgeprägter Weise für Deutschland (Bowler u.a. 1999; Patzelt 2003; Sieberer 2006).

Der letztgenannte Umstand erklärt, warum wir in der Parlamentarierbefragung des SFB 580, die die empirische Grundlage meines Vortrages bildet, nur zwei Fragen zur Fraktionsdisziplin aufgenommen haben. Mit der ersten wurde die Zustimmung zur Konformitätsnorm erfragt: »Bei wichtigen Abstimmungen sollte ein Abgeordneter mit seiner Fraktion stimmen, auch wenn er/sie anderer Meinung ist«; bei der zweiten ging es um das tatsächliche Abstimmungsverhalten der Abgeordneten: »Haben Sie schon einmal bei einer für Ihre Fraktion wichtigen Abstimmung gegen Ihre Fraktion gestimmt, obwohl ein einheitliches Abstimmungsverhalten erwartet wurde?« Die Befragung fand Ende 2004 unter den Bundestagsabgeordneten, den Landtagsabgeordneten der ostdeutschen Länder und des Berliner Abgeordnetenhauses sowie der westdeutschen Landtage von Schleswig-Holstein, Hessen, Baden-Württemberg und des Saarlandes statt. Die von uns ebenfalls befragten deutschen Abgeordneten des Europaparlaments werden wegen abweichender Formulierungen der hier relevanten Fragen heute nicht berücksichtigt. Wegen der auf Landesebene hervorragenden Ausschöpfung können wir auch für Einzelparlamente Aussagen machen.

Bereits die Auswertung des Randauszählungen ergab ein überraschendes Ergebnis: Nahezu jeder Dritte der befragten Abgeordneten zeigte Distanz zur Konformitätsnorm bei wichtigen Abstimmungen, etwas mehr als die Hälfte, 51 Prozent, gab an, bei wichtigen Abstimmungen schon einmal selbst gegen den Fraktionszwang verstoßen zu haben (Abb. 1). Überrascht hat uns hier zum einen das Gesamtausmaß der Abweichung des tatsächlichen Abstimmungsverhaltens von der allgemeinen Konformitätsnorm, vor allem aber, dass 42 Prozent der Abgeordneten, die die Norm zuvor bekräftigt hatten, angaben, tatsächlich selbst gegen sie verstoßen zu haben. Auch wenn Abweichungen zwischen der Affirmation von Normen und dem tatsächlichen Verhalten keineswegs ungewöhnlich sind und – folgt man dem Vorurteil des Publikums – gerade bei Politikern eher die Regel darstellen, hat uns doch die Unverblümtheit überrascht, mit der die Befragten diese Inkonsistenz in ihrer persönlichen »voting history« berichteten. Beide Fragen folgten übrigens einander unmittelbar, wobei jene nach der Konformitätsnorm vorgeschaltet war.

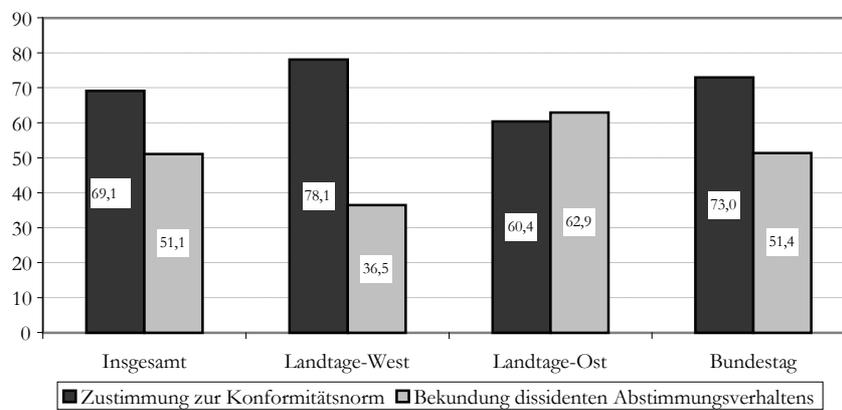


Abbildung 1: Zustimmung zur Konformitätsnorm und Bekundung dissidenten Abstimmungsverhaltens (in %)

Die Konformitätszwänge eines von Kollektivakteuren beherrschten Handlungsfeldes, das Bekenntnis von mehr als zwei Dritteln der befragten Abgeordneten zur Norm fraktionskonformen Verhaltens in Abstimmungen und die Bekundung von etwas mehr als der Hälfte der Abgeordneten, tatsächlich gegen diese Norm verstoßen zu haben, bilden eine prima facie paradoxe Befundlage. Unsere Vermutung war, dass die Analyse der Restriktionen und Anreize, die den relevanten Handlungskontexten der Abgeordneten – insbesondere Fraktionen und Parlamenten –

eingelagert sind, zur Aufklärung dieses widersprüchlichen Zusammenhangs beitragen können. Einen ersten Hinweis auf die Bedeutung kontextueller Faktoren gibt der Vergleich zwischen Regionen und Ebenen des politischen Systems: 78 Prozent der befragten westdeutschen Landtagsabgeordneten, aber nur 60 Prozent ihrer ostdeutschen Kollegen bekannten sich zur Konformitätsnorm, 63 Prozent der ostdeutschen aber nur 37 Prozent der westdeutschen Landesparlamentarier bekundeten, gegen sie verstoßen zu haben. Die Werte für die Bundestagsabgeordneten liegen jeweils in einem Zwischenbereich (Abb. 1).

Haben wir es bei der Internalisierung von parlamentarischen Konformitätsnormen und der tatsächlichen Durchsetzung des Fraktionszwangs also mit kollektiven Lern- und Institutionalisierungsprozessen zu tun, deren Fortschritt durch das »Systemalter« von Parlamenten und Parteien bestimmt wird, in dem Sinne, das »jung« und »neu« wenig konformitätsgeneigt und diszipliniert bedeutet? Bei oberflächlicher Betrachtung scheinen die Unterschiede zwischen den Fraktionen diese Deutung zunächst zu bestätigen: 86 Prozent der befragten SPD-Abgeordneten bekennen sich zur Konformitätsnorm, ein Spitzenwert der ältesten deutschen Partei, in der die Figur des loyalen und disziplinierten »Parteisoldaten« zum Traditionsbestand gehört. Doch sind auch bei der SPD 45 Prozent der Abgeordneten in Abstimmungskämpfen schon einmal aus dem Glied getreten (Abb. 2). Eine wirkliche Überraschung bildete jedoch die Befundlage bei den GRÜNEN und der PDS: während die GRÜNEN im deutlichen Kontrast zur Stereotype des »bunten Haufens« eigenwilliger Individualisten mit Abstand die höchste Fraktionsdisziplin aller deutschen Parteien aufweisen, hat die PDS trotz ihrer Organisationsgeschichte als hermetische Kaderpartei den mit Abstand geringsten Anteil von Abgeordneten, die der Konformitätsnorm zustimmen und den deutlich höchsten Anteil mit einer dissidenten »voting history«. Das Organisationsalter von Parteien und die ihnen über die Zeit zugewachsenen Traditionen bilden also keine zureichende Erklärungsbasis für die Gründe der Akzeptanz und Einhaltung von Konformitätsnormen und es ist hier weitere Aufklärung erforderlich. Auch werfen die markanten Unterschiede zwischen den Parteien die Frage auf, ob die regionalen und Ebenunterschiede zwischen Landtagen und dem Bundestag, die wir beobachtet haben, nicht Gruppenkompositionseffekten zuzuschreiben sind. So war etwa die PDS mit ihrem deutlich abweichenden Profil zum Zeitpunkt unserer Umfrage nur in den ostdeutschen Landtagen und in Berlin in Fraktionsstärke vertreten.

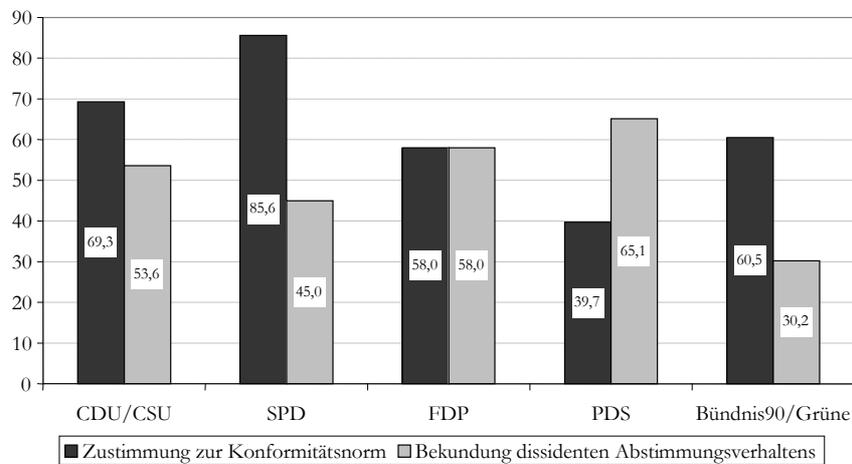


Abbildung 2: Zustimmung zur Konformitätsnorm und Bekundung dissidenten Abstimmungsverhaltens (in %)

Wenn wir wissen wollen, ob der spezifische parlamentarische Kontext, das heißt hier: die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Landtag oder dem Bundestag, einen Effekt auf die Akzeptanz und Erhaltung der Konformitätsnorm hat, sind multivariate Verfahren angemessen, die speziell auf die Analyse hierarchisch strukturierter oder »genesteter« Daten zugeschnitten sind. Mehrebenenanalysen ermöglichen es, die Effekte individueller Charakteristika – wie etwa der Parteizugehörigkeit – von Kontexteffekten, wie etwa der Mitgliedschaft in einem Parlament, zu separieren und deren Bedeutung zu gewichten. Der Umstand, dass es markante Unterschiede zwischen Parlamenten *innerhalb* der politischen Regionen Deutschlands gibt, deutet bereits darauf hin, dass der Kontext des primären parlamentarischen Handlungszusammenhangs tatsächlich zählt: im Hessischen und Saarländischen Landtag lag die Zustimmung zur Konformitätsnorm bei 90 Prozent, die Anteile der Abgeordneten mit einer dissidenten »voting history« bei 16 Prozent und 10 Prozent. Der Baden-Württembergische Landtag weist hier mit 66 Prozent und 59 Prozent dagegen Werte auf, die denen in Ostdeutschland vergleichbar sind (Davidson-Schmich 2003) (Abb. 3 u. 4).

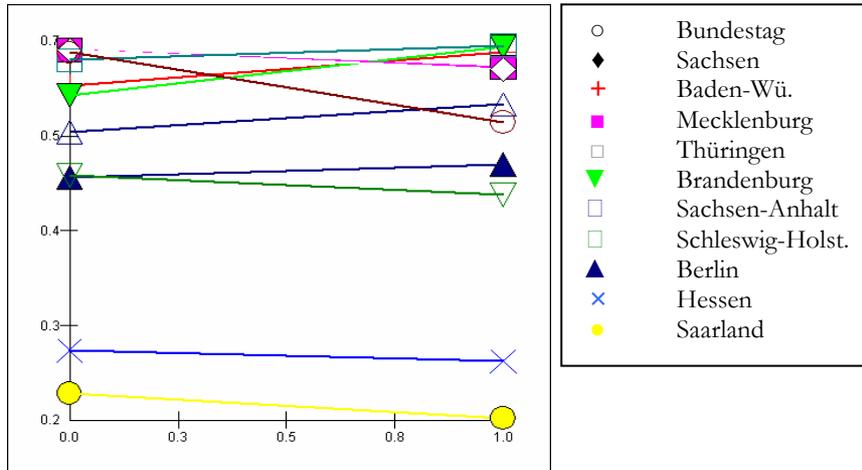


Abbildung 3: Ebeneneffekte V109 Abweichendes Abstimmungsverhalten in Landtagen und im Bundestag (Random Intercept/Random Slope Multilevel Model; SPD=1, Referenz CDU)

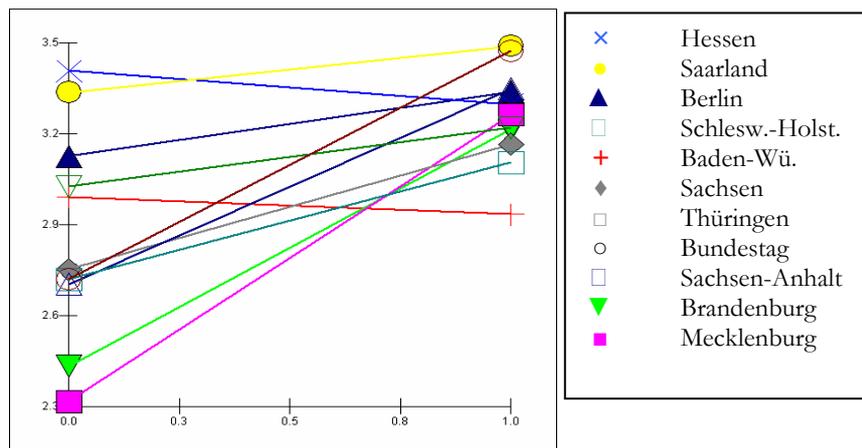


Abbildung 4: Ebeneneffekte V108c Abstimmung in Übereinstimmung mit der Fraktion, trotz abweichender Meinung (Random Intercept/Random Slope Multilevel Model; 1=SPD, Referenz CDU)

Die erste Einschätzung nach einer Durchmusterung der Daten wird durch das Ergebnis einer Mehrebenenanalyse mit M-win gestützt (Rasbash u.a. 2004): sowohl bei der Akzeptanz wie bei der Befolgung der Konformitätsnorm treten nach Kontrolle der Fraktionszugehörigkeit signifikante Effekte des parlamentarischen Kontextes auf. Ihr Erklärungsbeitrag liegt bei 13 Prozent und 14 Prozent (im logistischen Mehrebenenmodell). Bemerkenswert ist, dass im Mehrebenenmodell die Effekte der Fraktionszugehörigkeit nur im Hinblick auf die Normenakzeptanz, nicht aber auf die tatsächliche Normenbefolgung signifikant sind (Tab. 1 u. 2). Das heißt: Abgeordnete orientieren sich bei der Akzeptanz von Konformitätsnormen an den Standards ihrer Parteien (neben denen, die in ihrem Parlament gelten), bei ihrem tatsächlichen Verhalten orientieren sie sich dagegen an der Praxis in ihrem Parlament, nicht aber an einem Standard ihrer Partei. Man kann diesen Befund als einen weiteren Beleg für die Doppelzüngigkeit und mangelnde Glaubwürdigkeit von Politikern bewerten, und tatsächlich weisen rund 40 Prozent von ihnen im Hinblick auf ihr parlamentarisches Abstimmungsverhalten eine Diskordanz zwischen Norm und Verhalten auf. Auf der anderen Seite kann man diesen Befund als einen Beleg für eine nach wie vor bestehende Autonomie des parlamentarischen Handlungsfeldes betrachten, auf das die Abgeordneten ihre Normenakzeptanz und Normenbefolgung ausrichten. Das ist zwar noch keine Wiedererweckung des freien Mandats, aber doch eine Minderung der Steuerungsmacht und des Organisationsmonopols der Parteien und ihrer Fraktionen.

fixe

PARAMETER	ESTIMATE	S. ERROR(U)	Z-Value
cons	0.5241	0.05386	9.731 (***)
frakspd	-0.002787	0.0371	0.075 (n.s.)
frakand	0.03294	0.03221	1.0226 (n.s.)

rand

LEV.	PARAMETER	ESTIMATE	VAR	S. ERROR(U)	Z-Value	CORR.
2	cons /cons	0.02714	10.7%	0.01288	2.107 (*)	1
2	frakspd /cons	-0.000264		0.006105	0.004 (n.s.)	-0.023
2	frakspd /frakspd	0.005038		0.00551	0.914 (n.s.)	1
1	cons /cons	0.226	89,3%	0.008389	26.940 (***)	

$-2 \cdot \log(\text{lh})$  is 2023.57

*Tabelle 1: V109 Haben Sie schon einmal bei einer für Ihre Fraktion wichtigen Abstimmung gegen Ihre Fraktion gestimmt, obwohl ein einheitliches Abstimmungsverhalten erwartet wurde? (1 Ja; 2 Nein; Mehrebenenmodell, Referenz: CDU)*

fixe

PARAMETER	ESTIMATE	S. ERROR(U)	Z-Value
cons	2.866	0.1171	24.474 (***)
frakspd	0.392	0.1351	2.901 (**)
frakand	-0.5009	0.07742	6.469 (***)

rand

LEV.	PARAMETER	ESTIMATE	VAR	S. ERROR(U)	Z-Value	CORR.
2	cons /cons	0.1238	13,7%	0.06009	2.060 (*)	1
2	frakspd /cons	-0.1134		0.0633	-1.791 (+)	-0.851
2	frakspd /frakspd	0.1435		0.08152	1.760 (+)	1
1	cons /cons	0.779	86,3%	0.03719	20.946 (***)	

-2\*log(lh) is 2360.17

Tabelle 2: V108c Bei wichtigen Abstimmungen sollte ein Abgeordneter mit seiner Fraktion stimmen auch wenn er anderer Meinung ist. (4 Trifft voll und ganz zu, 3 Trifft eher zu, 2 Trifft eher nicht zu, 1 Trifft gar nicht zu; Mehrebenenmodell, Referenz: CDU)

Die Frage stellt sich natürlich, warum die Parteien bereit sind, Dissidenz von Abgeordneten hinzunehmen und warum die Abgeordneten wiederum bereit sind, die damit verbundenen Risiken auf sich zu nehmen. Eine Erklärung für die »Toleranz« der Parteien kann die Entlastungswirkung einer begrenzten und kontrollierten Zulassung von Dissidenz in Fraktionen sein. Wenn eine begrenzte Abweichung nicht oder nur zurückhaltend sanktioniert wird – also etwa nicht zwingend zum Fraktionsausschluss und Mandatsverlust führt – baut sich bei der Partei ein Guthaben an künftig vom Abgeordneten einzufordernden Loyalitätspflichten auf und wird zugleich ihr Konflikthaushalt entlastet (Hazan 2003; Olson 2003). Bei den Abgeordneten scheint es dagegen eine Differenzierung zwischen Konformität und Loyalität zu geben, wobei Loyalität die Selbstverpflichtung auf die »großen« Ziele und Interessen der Partei, Konformität ein fremdgesteuertes Verhaltensregulativ meint. Die Spanne zwischen Loyalität und Konformität öffnet einen Verhaltensspielraum, der variabel ist und sich unter bestimmten Bedingungen völlig schließen kann. Gelegentliche Dissidenz und ein begrenzter Konflikt mit der Fraktionsmehrheit bedeutet also nicht Bruch mit der Partei, sondern Gelegenheit zum persönlichen Glaubwürdigkeitsgewinn und zum »Punkten« bei bestimmten Wählergruppen oder Strömungen in der Partei (Patzelt 1998). Unter bestimmten Bedingungen, wie etwa bei scharf polarisierten Konfliktstrukturen und knappen Mehrheitsverhältnissen in Parlamenten, werden jedoch solche Toleranzen und Handlungsspielräume

aufgehoben. Dann passen sich Abstimmungsverhalten *und* Konformitätsnormen den nun geltenden Erfordernissen des Konkurrenzkampfes um die Macht an.

## Literatur

- Best, Heinrich (1991), »Die Genese politischer Konfliktstrukturen: Modelle und Befunde zur Entstehung von Fraktionen und Parteien in West- und Mitteleuropa«, in: Hans-Dieter Klingemann/Stöss, Richard/Wessels, Bernhard (Hg.), *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung*, Wiesbaden, S. 107–121.
- Best, Heinrich/Jahr, Stefan (2006), »Politik als prekäres Beschäftigungsverhältnis: Mythos und Realität der Sozialfigur des Berufspolitikers im wiedervereinten Deutschland«, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 37, H. 1, S. 63–79.
- Bowler, Shaun/Farrell, David M./Katz, Richard S. (1999), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus Ohio.
- Davison-Schmich, Louise K. (2003), »The Development of Party Discipline in New Parliaments: Eastern German State Legislatures 1990–2000«, in: Hazan, Reuven Y. (Hg.), *Cohesion and Discipline in Legislatures. Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance*, Special Issue of The Journal of Legislative Studies, Jg. 9, H. 4, S. 88–101.
- Duverger, Maurice (1976), *Les parties politiques*, Paris.
- Hazan, Reuven Y. (2003a), »Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation«, in: Ders. (Hg.), *Cohesion and Discipline in Legislatures. Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance*, Special Issue of The Journal of Legislative Studies, Jg. 9, H. 4, S. 1–11.
- Olson, David M. (2003), »Cohesion and Discipline Revisited: Contingent Unity in the Parliamentary Party Group«, in: Hazan, Reuven Y. (Hg.), *Cohesion and Discipline in Legislatures. Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance*, Special Issue of The Journal of Legislative Studies, Jg. 9, H. 4, S. 164–178.
- Patzelt, Werner J. (1998), »Wider das Gerede vom »Fraktionszwang! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten«, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 29, H. 2, S. 323–347.
- Patzelt, Werner J. (2003), »Party Cohesion and Party Discipline in German Parliaments«, in: Hazan, Reuven Y. (Hg.), *Cohesion and Discipline in Legislatures. Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance*, Special Issue of The Journal of Legislative Studies, Jg. 9, H. 4, S. 102–115.
- Rasbash, Jon/Steele, Fiona/Browne, William/Prosser, Bob (2004), *A ser's Guide to MLwiN*, London.
- Sieberer, Ulrich (2006), »Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis«, *The Journal of Legislative Studies*, Jg. 12, H. 4, S. 150–178.
- Schumpeter, Joseph A. (1959), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London.