

Abkehr von der Ex-Partei? Über das Abstimmungsverhalten fraktionsloser Abgeordneter im Bundestag

Andreas Wimmel

1. Einleitung

Der Bundestag kann in mehreren Hinsichten als Fraktionenparlament bezeichnet werden (vgl. Schüttemeyer 1998; Schindler 2019). Nach der Wahl schließen sich Abgeordnete entlang ihrer Parteizugehörigkeit in Fraktionen zusammen, übernehmen bestimmte Aufgabenbereiche und spezialisieren sich auf bestimmte Politikfelder. Fraktionen sind arbeitsteilige Organisationen innerhalb des Bundestages, deren Mitglieder im Kollektiv handeln und entscheiden, indem sie gemeinsam Gesetzentwürfe einbringen oder Aussprachen zu aktuellen Themen beantragen. Und nach internen Beratungen demonstrieren Fraktionen in aller Regel eine große Geschlossenheit in Plenardebatten und insbesondere bei Abstimmungen (vgl. Saalfeld 1995; Bergmann et al. 2016).

Demgegenüber nehmen Abgeordnete, die sich keiner Fraktion anschließen oder während der Legislaturperiode aus einer Fraktion ausscheiden, die Rolle von Einzelkämpfern ein. Zwar behalten sie ihr individuelles Stimm- und Rederecht und

dürfen nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts als beratendes Mitglied in einem Ausschuss mitwirken, sind aber in der Parlamentsarbeit weitgehend auf sich allein gestellt (vgl. Schulze-Fielitz 1989). Eine Einflussnahme auf die Gesetzgebung ist damit quasi ausgeschlossen. Dafür gewinnen fraktionslose Abgeordnete ein Stück mehr gelebte Unabhängigkeit, weil sie sich nicht an eine Parteilinie gebunden fühlen müssen, sondern sich zu jeder Thematik nach eigenem Urteil positionieren können (vgl. Isensee 2007).

Während die Statusrechte fraktionsloser Abgeordneter in der juristischen Literatur umfassend ausgeleuchtet sind (vgl. nur Kürschner 1984; Klein 2004), fehlen Studien zu den Konsequenzen von Fraktionslosigkeit für das politische Entscheidungsverhalten: Inwieweit nehmen fraktionslose Abgeordnete das Mandat noch aktiv wahr, indem sie sich an namentlichen Abstimmungen beteiligen? Inwieweit führt der Verzicht bzw. der Verlust einer Fraktionsmitgliedschaft dazu, dass Abgeordnete anders abstimmen als ihre früheren Fraktions- bzw. Parteikollegen? Unterstützen frak-



Dr. Andreas Wimmel

Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

fraktionslose Mitglieder des Bundestages weiterhin die Anträge ihrer Ex-Parteien, oder lässt sich eine Abkehr hin zu einer anderen Fraktion beobachten? Und welche Bedeutung haben die Gründe, warum ein Abgeordneter fraktionslos geworden ist, ob er sich weiterhin solidarisch gegenüber seinen ehemaligen Parteifreunden zeigt?

Diese Fragen sollen am Beispiel der fraktionslosen Abgeordneten in der 19. Wahlperiode des Bundestages (2017 bis 2021) beantwortet werden. Im folgenden Abschnitt wird zunächst das Rechtsverhältnis zwischen Fraktion und Abgeordneten umrissen und einige Fragen zur Repräsentationsbeziehung zwischen Abgeordneten und ihren Wählern aufgeworfen. Danach werden die fraktionslosen Abgeordneten in Kurzprofilen dargestellt und überprüft, inwieweit sie sich an namentlichen Abstimmungen beteiligt und im Einklang mit ihren Ex-Fraktionen bzw. Ex-Parteien abgestimmt haben. Auf dieser Grundlage wird abschließend diskutiert, ob und unter welchen Bedingungen fraktionslose Abgeordnete als Störfaktoren für eine funktionierende Wählerrepräsentation bezeichnet werden können, die Forderungen nach einem Mandatsverzicht oder Mandatsentzug rechtfertigen.

2. Fraktion und Abgeordneter

Nach dem Grundgesetz sind Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes an „Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 Abs. 1 GG). Daraus folgt unter anderem, dass es allen Mitgliedern des Bundestages freisteht, ob sie sich einer Fraktion anschließen oder zu einem späteren Zeitpunkt wieder austreten. Obwohl sie das Mandat gewissermaßen ihrer Partei verdanken, weil sie von ihr als Kandidat aufgestellt worden sind, sind Abgeordnete nicht verpflichtet, nach dem Einzug ins Parlament auch Mitglied der Fraktion zu werden bzw. bis zum Ende der Legislaturperiode zu bleiben (vgl. Demmler 1994). Ein Fraktionsaustritt ist ohne Angabe von Gründen jederzeit möglich. Die Fraktion verliert dann einen Sitz, den sie nicht durch einen Nachrücker aus der eigenen Partei ausgleichen kann. Der Abgeordnete behält seinen Sitz und kann sich als Gast, oder nach einem Par-

teibeitritt als vollwertiges Mitglied, einer anderen Fraktion anschließen, sofern diese ihn aufnimmt (vgl. schon Säcker 1972).

Demgegenüber ist nicht eindeutig gesetzlich geregelt, unter welchen Bedingungen und mit welchen Mehrheiten Fraktionen ihre eigenen Mitglieder ausschließen können. In der Literatur besteht breites Einvernehmen darüber, dass ein Fraktionsausschluss grundsätzlich zulässig ist, aber einen schwerwiegenden Eingriff in den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten darstellt, der nicht willkürlich erfolgen darf, sondern einen wichtigen Grund voraussetzt (vgl. umfassend Hölscheidt 2001; Bäcker 2011). Dementsprechend haben die Fraktionen im Bundestag und in den meisten Landesparlamenten bestimmte Verfahrensregeln und Ausschlussgründe in ihre Geschäftsordnungen aufgenommen (vgl. dazu Leuning 2019). Nach den vorliegenden Gerichtsurteilen auf Länderebene begründet die Fraktionsautonomie einen erheblichen Ermessensspielraum, ab wann das Vertrauensverhältnis so nachhaltig gestört ist, dass den anderen Fraktionsmitgliedern eine weitere Zusammenarbeit nicht zugemutet werden kann (vgl. Jutzi 2019). Abschließend geklärt ist die Frage nach einem Fraktionsausschluss speziell im Bundestag allerdings nicht, da es bis dato kein Organstreitverfahren in dieser Sache vor dem Bundesverfassungsgericht gegeben hat.

Ganz gleich, ob ein Abgeordneter freiwillig oder erzwungenermaßen fraktionslos geworden ist, muss er danach sein politisches Entscheidungsverhalten neu abwägen. Wenn er sich bislang der Fraktionsdisziplin gefügt hatte, kann er einerseits an dieser Linie festhalten und weiterhin so abstimmen wie die ehemaligen Fraktionskollegen. Eine solche Praxis wäre wohl höchstens zu erwarten, wenn der Abgeordnete aus persönlichen Gründen aus der Fraktion ausgetreten ist oder ausgeschlossen wurde, zum Beispiel, weil er ethisch-moralische Verfehlungen zu verantworten hat, straffällig geworden ist oder gegen fraktionsinterne Regularien verstoßen hat. Andererseits kann er sein Abstimmungsverhalten umstellen, indem er nun gegen die Ex-Fraktion votiert oder sogar komplett die Fronten wechselt und durchgängig die Vorlagen einer anderen Fraktion unterstützt. Ein solcher Schwenk an der Wahlurne läge nahe, wenn der Abgeordnete aus politisch-inhaltlichen Motiven die

Fraktion verlassen hat, weil er die Politik seiner Ex-Partei nicht länger mittragen konnte oder wollte.

Wenn nun ein Abgeordneter aus politisch-inhaltlichen Gründen der Fraktion gar nicht erst beitrifft oder sie später verlässt und andere Fraktionen unterstützt, könnte ein solches Vorgehen aus dem Blickwinkel der Wählerschaft durchaus kritisch beurteilt werden. Immerhin war der Abgeordnete für eine bestimmte Partei zur Wahl angetreten, und der Wähler hatte seine Stimme dieser Partei mit der nachvollziehbaren Erwartung gegeben, dass die gewählten Abgeordneten dann auch die Fraktion im Parlament unterstützen, anstatt den politischen Gegner zu stärken. Im besonderen Maße gilt dies für die wichtige Zweitstimme, mit der Wähler bekanntlich die Landesliste einer Partei wählen, ohne eine Auswahl zwischen einzelnen Kandidaten treffen zu können. Gerade dann sollten Wähler ein Stück weit darauf vertrauen können, dass die von der Partei aufgestellten Personen nicht nur im Wahlkampf, sondern auch später als Abgeordnete im Sinne der Partei handeln und entscheiden, zumindest solange wie die Parteiführung nicht wesentlich von ihrer ursprünglichen Programmatik abrückt.

3. Fraktionslose Abgeordnete im Bundestag

Trotz der herausragenden Bedeutung von Fraktionen für die politische Willensbildung hat es immer wieder fraktionslose Abgeordnete im Bundestag gegeben. Insbesondere in der turbulenten ersten Wahlperiode ab 1949, als noch keine Fünf-Prozent-Hürde bestand und deswegen anfangs zehn Parteien im Bundestag vertreten waren, wechselten viele Mandatsträger die Fraktion oder wurden (vorübergehend) fraktionslos (vgl. Kaack 1972). Mit der Stabilisierung des Parteiensystems reduzierte sich die Anzahl fraktionsloser Abgeordneter zunächst deutlich, stieg aber im ersten gesamtdeutschen Bundestag 1990 auf zeitweilig sieben wieder moderat an (vgl. Schindler 1999, 929). In den folgenden Wahlperioden bis 2017 waren Fraktionslose dann absolute Einzelfälle, die von einem breiteren Publikum kaum wahrgenommen wurden. Erst während der zuletzt abgeschlossenen 19. Wahlperiode, an deren Ende zehn Abgeordnete keiner Fraktion angehörten, rückte das Phänomen wieder ins öffentliche Bewusstsein.

Tabelle 1: Fraktionslose Abgeordnete in der 19. Wahlperiode

Datum	Name	Partei BTW	Vorgang Fraktion	Initiator	Motiv
25.09.2017	Dr. Frauke Petry	AfD	Kein Beitritt	MdB	Pol.
04.10.2017	Mario Mieruch	AfD	Kein Beitritt	MdB	Pol.
28.11.2018	Marco Bülow	SPD	Austritt	MdB	Pol.
31.12.2018	Uwe Kamann	AfD	Austritt	MdB	Pol.
18.12.2019	Lars Herrmann	AfD	Austritt	MdB	Pol.
27.01.2020	Verena Hartmann	AfD	Austritt	MdB	Pol.
15.11.2020	Frank Pasemann	AfD	Ausschluss	Fraktion	Pol./Per.
07.03.2021	Dr. Georg Nüßlein	CSU	Austritt	MdB	Per.
25.06.2021	Dr. Bruno Hollnagel	AfD	Austritt	MdB	k.A.
30.06.2021	Prof. Dr. Heiko Heßenkemper	AfD	Austritt	MdB	k.A.

Quelle: www.bundestag.de/abgeordnete/biografien (Stand: 31.07.2021); Initiator/Motiv: F.A.Z.-Archiv (<https://www.faz-biblionet.de/faz-portal>)

Tabelle 1 listet diese fraktionslosen Mitglieder des Bundestages auf. Acht Abgeordnete hatten ihr Mandat bei der Bundestagswahl im September 2017 für die Alternative für Deutschland (AfD) errungen, die anderen beiden wurden als Wahlkreiskandidaten von SPD und CSU direkt in den Bundestag gewählt. Die frühere Parteivorsitzende

Dr. Frauke Petry teilte noch vor der konstituierenden Sitzung mit, dass sie nicht der AfD-Fraktion angehören werde. Auf einer Pressekonferenz zwei Tage nach der Wahl begründete Petry diesen für viele Außenstehende überraschenden Schritt mit „abseitigen Positionen“ in der AfD, weswegen die Partei auf absehbare Zeit nicht re-

gierungsfähig sein werde. Sie hingegen wolle gestalten und „Realpolitik im guten Sinn einer konservativen Politik“ machen.¹ Am 4. Oktober 2017 folgte ihr der über die nordrhein-westfälische Landesliste gewählte Mario Mieruch, der seine Entscheidung damit rechtfertigte, die AfD habe sich nicht glaubhaft gegen den rechten „Flügel“ um den Thüringer Fraktionsvorsitzenden Björn Höcke abgegrenzt.² Beide beendeten wenig später ihre Mitgliedschaft in der AfD, ohne jedoch auf ihre Mandate zu verzichten.

Die anderen Abgeordneten traten während der laufenden Legislaturperiode aus ihren Fraktionen aus oder wurden ausgeschlossen. Marco Bülow, der der SPD-Bundestagsfraktion seit 2002 angehörte, war ein scharfer Kritiker einer Neuaufgabe der Großen Koalition. Zwar gebe es in Deutschland eine große Sehnsucht „nach einer klaren, sozialen Alternative“, aber „die SPD stehe leider nicht mehr dafür“. Deswegen verlasse er Partei und Fraktion mit sofortiger Wirkung.³ Am 17. Dezember 2018 gab der Abgeordnete Uwe Kamann seinen Austritt aus der AfD-Fraktion bekannt, der zum Jahreswechsel vollzogen wurde, und verwies auf „unterschiedliche Auffassungen über politische und fachpolitische Ausrichtungen der Partei und der Fraktion“.⁴ Lars Herrmann, vor seinem Einzug in den Bundestag als Hauptkommissar bei der Bundespolizei tätig, zeigte sich nicht länger bereit, den gestiegenen Einfluss des völkisch-nationalen „Flügels“ in der Partei mitzutragen. Zudem sehe er als Beamter, der sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekannt habe, eine mögliche Beobachtung der AfD durch den Verfassungsschutz mit großer Sorge.⁵ Auch die Abgeordnete Verena Hartmann begründete am 27. Januar 2020 ihren sofortigen Austritt mit der „gewachsenen Dominanz des rechtsradikalen Flügels“ bis in die Parteispitze hinein.⁶

Der Abgeordnete Frank Pasemann wurde aus der Fraktion ausgeschlossen, nachdem das Bundesschiedsgericht der AfD seinen Parteiausschluss bestätigt hatte. Der Politiker aus Sachsen-Anhalt soll seine Mandatsträgerabgabe anderthalb Jahre nicht gezahlt und sich antisemitisch geäußert haben.⁷ Der CSU-Politiker Dr. Georg Nüßlein verkündete am 7. März 2021 seinen sofortigen Austritt aus der Unionsfraktion, nachdem die Generalstaatsanwaltschaft München strafrechtliche Er-

mittlungen wegen des Anfangsverdachts der Bestechlichkeit im Zusammenhang mit dem Ankauf von Corona-Schutzmasken aufgenommen hatte.⁸ Nach der letzten Plenarsitzung vor der Sommerpause am 25. Juni 2021 verließen die Abgeordneten Dr. Bruno Hollnagel und Prof. Dr. Heiko Heßenkemper die AfD-Fraktion, nachdem sie kurz zuvor ohne Angabe von Gründen aus der Partei ausgetreten waren.⁹

4. Abstimmungsverhalten

In der 19. Wahlperiode haben 241 namentliche Abstimmungen stattgefunden. Namentliche Abstimmungen müssen von mindestens einer Fraktion (oder von fünf Prozent der anwesenden Abgeordneten) beantragt werden, ansonsten wird per Handzeichen abgestimmt. Die Abstimmungsalternativen sind Ja, Nein und Enthaltung. Das thematische Spektrum reichte von Auslandseinsätzen der Bundeswehr über die Asyl- und Zuwanderungspolitik, die Haushalts- und Finanzpolitik, die Sozial- und Klimaschutzpolitik bis hin zu Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Die Ergebnisse namentlicher Abstimmungen können den Plenarprotokollen oder den Internetseiten des Bundestages entnommen werden, auf denen man sich das Abstimmungsverhalten von Fraktionen und einzelnen Abgeordneten anzeigen lassen kann.

Um überprüfen zu können, ob fraktionslose Abgeordnete im Einklang mit bestimmten Fraktionen abgestimmt haben, muss eine Fraktionslinie definiert werden. Denn wenn die Mitglieder einer Fraktion vollkommen uneinheitslich abstimmen, lässt sich nicht sagen, ob fraktionslose Abgeordnete wie die Fraktion abgestimmt haben oder nicht. Die Existenz einer Fraktionslinie wird angenommen, wenn mindestens Zweidrittel derjenigen Fraktionsmitglieder, die an der namentlichen Abstimmung teilgenommen haben, die gleiche Abstimmungsalternative gewählt haben. Dieser Grenzwert wurde in nur 23 von insgesamt 1.446 Fraktionsabstimmungen (241 namentliche Abstimmungen mal sechs Fraktionen) nicht erreicht. Diese Fraktionsabstimmungen wurden bei der Berechnung von Übereinstimmungsquoten nicht berücksichtigt.¹⁰

Eine Übereinstimmung zwischen einer qualifizierten Fraktionsmehrheit und einem fraktionslosen Abgeordneten ist gegeben, wenn beide dieselbe Abstimmungsalternative gewählt haben. Eine starke Distanzierung liegt vor, wenn die Ex-Fraktion mit Ja stimmt und der fraktionslose Abgeordnete mit Nein (oder umgekehrt).

geordnete mit Nein (oder umgekehrt). Eine schwache Distanzierung liegt vor, wenn die Ex-Fraktion mit Ja oder Nein stimmt und der fraktionslose Abgeordnete sich enthält (oder umgekehrt).

Tabelle 2: Beteiligungsquoten an namentlichen Abstimmungen

Name	Partei BTW	Fraktionsmitglied		fraktionslos		Gesamt	
		I	II	I	II	I	II
Dr. Frauke Petry	AfD	---	---	46,5	48,7	46,5	48,7
Mario Mieruch	AfD	---	---	56,9	59,0	56,9	59,0
Marco Bülow	SPD	63,3	56,7	82,9	83,9	78,0	76,9
Uwe Kamann	AfD	79,4	81,8	41,6	28,6	52,3	43,6
Lars Herrmann	AfD	86,1	95,5	82,7	64,7	84,7	82,1
Verena Hartmann	AfD	65,3	41,7	72,5	80,0	68,1	56,4
Frank Pasemann	AfD	70,8	56,3	46,4	(42,6)	65,1	53,8
Dr. Georg Nüßlein	CSU	92,2	92,0	52,8	55,6	86,3	86,4
Dr. Bruno Hollnagel	AfD	94,2	89,7	---	---	94,2	89,7
Prof. Dr. Heiko Heßenkemper	AfD	52,3	59,0	---	---	52,3	59,0
Mittelwert		75,5	71,6	60,3	57,9	68,4	65,6

Quelle: <https://www.bundestag.de/abstimmung> (Stand: 31.07.2021); eigene Berechnungen; Angaben in Prozent; Werte in Klammern: Fallzahl unter zehn Abstimmungen

Tabelle 2 zeigt zunächst die Beteiligungsquoten an namentlichen Abstimmungen als Fraktionsmitglied und als fraktionsloser Abgeordneter. Die jeweils erste Spalte enthält die prozentuale Beteiligung an allen Abstimmungen (I), die zweite Spalte die prozentuale Beteiligung nur an Abstimmungen über Vorlagen der eigenen Fraktion bzw. der Ex-Fraktion (II). Vorlagen der Bundesregierung wurden den Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD zugerechnet, weil beide *de facto* eine politische Handlungseinheit darstellen (vgl. Schuett-Wetschky 2005), was sich unter anderem daran erkennen lässt, dass die regierungstragenden Fraktionen fast alle Vorlagen, über die namentlich abgestimmt wurde, gemeinsam in den Bundestag eingebracht und alle Regierungsvorlagen mindestens mit einer fraktionsinternen Zweidrittelmehrheit unterstützt haben.

Die Abgeordneten Petry und Mieruch waren der AfD-Fraktion nicht beigetreten, so dass sie nur als fraktionslose Abgeordnete an Abstimmungen teilgenommen haben. Beide stimmten etwas häufiger über AfD-Vorlagen ab, insgesamt sind

die Beteiligungsquoten jedoch relativ niedrig.¹¹ Vier der übrigen Abgeordneten (Kamann, Herrmann, Pasemann, Nüßlein) beteiligten sich als Fraktionsmitglieder deutlich häufiger an Abstimmungen denn als fraktionslose Abgeordnete, insbesondere bei Abstimmungen über Vorlagen, die von der Ex-Fraktion eingebracht worden waren. Die beiden Ausnahmen bilden Verena Hartmann, die als fraktionslose Abgeordnete vor allem bei AfD-Vorlagen wesentlich öfter ihre Stimme abgab als vor ihrem Austritt, und Marco Bülow, der von allen Fraktionszwängen befreit deutlich häufiger an die Wahlurne trat, nachdem er die SPD-Fraktion verlassen hatte. Die Abgeordneten Hollnagel und Heßenkemper konnten als fraktionslose Abgeordnete an keinen namentlichen Abstimmungen mehr teilnehmen. Im Schnitt zeigt sich die Tendenz, dass Fraktionslosigkeit die Beteiligung an namentlichen Abstimmungen verringert.

Tabelle 3 enthält Übereinstimmungsquoten mit der Fraktion bzw. der Ex-Fraktion, wieder unterteilt in alle Abstimmungen (I) und in Abstimmungen über Vorlagen der eigenen Fraktion bzw.

der Ex-Fraktion (II). Die frühere AfD-Parteivor-sitzende Frauke Petry votierte in 70 Prozent der Abstimmungen, an denen sie teilgenommen hat, mit der AfD-Fraktion; bei Abstimmungen über AfD-Vorlagen sinkt der Wert auf 52,6 Prozent. Mario Mieruch hat deutlich geringere Übereinstimmungswerte, vor allem bei Abstimmungen über AfD-Vorlagen, was aber ganz überwiegend auf Enthaltungen und damit auf eine schwache

Form der Distanzierung zurückzuführen ist. Marco Bülow, der schon als Mitglied der SPD-Fraktion häufig von der Fraktionslinie abgewichen war und weniger als die Hälfte der Vorlagen der Regierung bzw. der SPD als Regierungsfraktion mitgetragen hatte, distanzierte sich als fraktionsloser Abgeordneter noch stärker von seiner ehemaligen Partei und unterstützte gerade noch 12,3 Prozent ihrer Vorlagen.

Tabelle 3: Übereinstimmungsquoten mit (Ex-)Fraktion

Name	Partei BTW	Fraktionsmitglied		fraktionslos		Gesamt	
		I	II	I	II	I	II
Dr. Frauke Petry	AfD	---	---	70,0	52,6	70,0	52,6
Mario Mieruch	AfD	---	---	61,8	34,8	61,8	34,8
Marco Bülow	SPD	68,4	41,2	32,0	12,3	38,8	17,8
Uwe Kamann	AfD	98,1	(100)	45,7	(25,0)	68,5	64,7
Lars Herrmann	AfD	99,2	100	82,1	72,7	92,0	90,3
Verena Hartmann	AfD	97,9	100	86,4	83,3	93,3	90,9
Frank Pasemann	AfD	92,3	94,4	96,2	(100)	92,9	95,2
Dr. Georg Nüßlein	CSU	99,5	100	78,9	90,0	97,6	99,1
Dr. Bruno Hollnagel	AfD	98,2	94,3	---	---	98,2	94,3
Prof. Dr. Heiko Heßenkemper	AfD	95,1	100	---	---	95,1	100
Mittelwert		93,6	91,2	69,1	58,8	80,8	74,0

Quelle: <https://www.bundestag.de/abstimmung> (Stand: 31.07.2021); eigene Berechnungen; Angaben in Prozent; Werte in Klammern: Fallzahl unter zehn Abstimmungen

Die weiteren Abgeordneten erreichten als Fraktionsmitglieder erwartungsgemäß sehr hohe Übereinstimmungswerte von über 90 bis zu 100 Prozent bei Vorlagen der eigenen Fraktion. Nach dem Fraktionsaustritt stimmten die meisten dieser Abgeordneten zwar häufiger anders ab als ihre Ex-Kollegen, eine bewusste Abkehr lässt sich jedoch bestenfalls bei Uwe Kamann feststellen, insbesondere bei den wenigen Abstimmungen über AfD-Vorlagen, an denen er teilgenommen hat. Die anderen lösten sich nicht wirklich von ihren Ex-Fraktionen: Lars Herrmann votierte bei über 80 Prozent der Abstimmungen mit der AfD und unterstützte immerhin fast drei Viertel der AfD-Vorlagen. Auch Verena Hartmann orientierte sich als fraktionslose Abgeordnete weiterhin stark an ihren früheren Fraktionskollegen, ebenso wie der Abgeordnete Nüßlein, der neun von zehn Regierungs- bzw. Unionsvorlagen mittrug.¹² Frank Pasemann stimmte nach seinem Partei- und Fraktionsausschluss sogar häufiger mit der AfD als vor-

her. Insgesamt bestätigt sich jedoch, dass die Übereinstimmung zwischen Fraktion und Abgeordneten nach einem Fraktionsaustritt signifikant abnimmt.

Einer vertieften Auswertung der Daten lässt sich entnehmen, inwieweit sich die fraktionslosen Abgeordneten durch ihr Abstimmungsverhalten anderen Fraktionen politisch angenähert oder angeschlossen haben. Die Abgeordneten Petry und Mieruch weisen trotz ihrer Entscheidung, nicht der AfD-Fraktion angehören zu wollen, die größten Übereinstimmungen mit der AfD-Fraktion auf; danach folgt die FDP-Fraktion mit immerhin 44,6 Prozent bzw. 41,2 Prozent Kongruenz bei allen Abstimmungen. Marco Bülow orientierte sich nach seinem Fraktionsaustritt eindeutig nach links: Bei allen Abstimmungen stimmte er zu 87 Prozent mit der Linksfraktion und zu 71,9 Prozent mit der Grünen-Fraktion überein; zudem unterstützte er 92,9 Prozent der Vorlagen der Linken und alle 18 Vorlagen der Grünen. Bei Uwe Kamann, der sich

ebenfalls relativ stark von seiner Ex-Fraktion emanzipiert hatte, lässt sich ein gewisser Trend zur Regierung bzw. zu den Regierungsfractionen erkennen, deren Vorlagen er zu 57,6 Prozent mitgetragen hat. Die übrigen Abgeordneten, für die Daten vorliegen, näherten sich keiner anderen Fraktion an, sondern stimmten auch nach dem Austritt mit großem Abstand am häufigsten mit ihren Ex-Fractionen.

5. Wählerauftrag und freies Mandat

Vor allem Abgeordnete, die ihrer Fraktion bzw. Partei aus politisch-inhaltlichen Gründen den Rücken kehren, bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen Wählerauftrag und eigener politischer Überzeugung. Einerseits können sie sich mit guten Gründen auf das freie Mandat berufen, das alle Mitglieder des Bundestages legitimiert, sich losgelöst von parteipolitischen Zwängen als Volksvertreter zu verstehen. Andererseits dürfte ihnen bewusst sein, dass Wähler sie mit der klaren Erwartung gewählt haben, sich im Parlament für diejenige Partei einzusetzen, für die sie zur Wahl angetreten waren. In der Parteiendemokratie ist eine funktionierende Interessenrepräsentation anders kaum vorstellbar. Ganz sicher würde eine Wählerin der Grünen wenig Verständnis dafür aufbringen, wenn die von ihr gewählten Abgeordneten eine politische Kehrtwende um 180 Grad vollziehen und am Rednerpult oder bei Abstimmungen permanent Anträge der AfD unterstützen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die fraktionslosen Abgeordneten in der 19. Wahlperiode des Bundestages durchaus unterschiedlich mit dieser Herausforderung umgegangen sind. Die früheren AfD-Politiker Petry und Mieruch haben versucht, einen Mittelweg zu finden, indem sie zwar immer noch die größte Nähe zur AfD-Fraktion aufweisen, sich aber bei bestimmten Themen gegen die Ex-Partei gestellt und bei AfD-Vorlagen ganz bewusst enthalten haben. Demgegenüber war bei den Abgeordneten Bülow und Kamann eine echte Abkehr von ihren Ex-Parteien zu beobachten. Während sich Kamann in Richtung der Regierungsfractionen orientiert hat, ist Bülow zur

Linkspartei und zu den Grünen übergelaufen, ohne formal der einen oder anderen Fraktion beizutreten. Als direkt gewählter Abgeordneter muss er schon sehr davon überzeugt gewesen sein, dass seine Wähler die Politik der SPD in der Großen Koalition genauso entschieden ablehnen wie er, um sein Abstimmungsverhalten zu rechtfertigen.

Im Gegensatz dazu war bei den früheren AfD-Abgeordneten Herrmann und Hartmann keine wirkliche Distanzierung von ihrer Ex-Partei zu erkennen. Während Lars Herrmann eine leichte Neigung zur FDP entwickelte, hat Verena Hartmann ihr Abstimmungsverhalten kaum verändert und ist nur ein einziges Mal stark von der AfD-Fraktion abgewichen. Überzeugte AfD-Wähler hätten also wenig Grund zur Klage, weil die Abgeordnete weiterhin die Anträge der Partei mitgetragen oder sich in alter Verbundenheit enthalten hat. Beide Austritte waren wohl eher symbolischer Natur, um sich vor Anfeindungen zu schützen und die berufliche Karriere nach einem Ausscheiden aus der Politik nicht zu gefährden. Auch die Abgeordneten Pasemann und Nüßlein, die allerdings nicht aus politisch-inhaltlichen Gründen ihre Fraktionen verlassen haben bzw. verlassen mussten, stimmten weiterhin ganz überwiegend mit ihren Ex-Fractionen. Eine Fraktionsmitgliedschaft ist also keine notwendige Bedingung für eine funktionierende Wählerrepräsentation.

6. Schlussfolgerungen

Während zahlreiche Studien zur innerparteilichen Geschlossenheit im Bundestag vorliegen (vgl. zuletzt Wimmel 2018; Bauer-Blaschkowski/Mai 2019), wurde das Abstimmungsverhalten von fraktionslosen Abgeordneten bislang stiefmütterlich behandelt. Das ist bedauerlich, weil empirisch gestützte Erkenntnisse zu der alten Streitfrage beitragen können, ob und unter welchen Bedingungen fraktionslose Abgeordnete im deutschen „Parteienstaat“ (Gerhard Leibholz) auf ihr Mandat verzichten sollten oder ein Fraktionsaustritt einen Mandatsverlust sogar zur unmittelbaren Rechtsfolge haben sollte. Schließlich wird das ursprüngliche Wahlergebnis durch Fraktionsaustritte und Fraktionswechsel insofern „verfälscht“, als dass sich das Stärkeverhältnis der Parteien untereinander

der verschiebt. Allein die AfD-Fraktion hat im Laufe der Legislatur acht Abgeordnete verloren, wodurch sich die Anzahl der Sitze, die für gewählte AfD-Kandidaten reserviert waren, von 94 auf 86 reduzierte. Wenn also Abgeordnete aus einer Fraktion ausscheiden, aber an ihrem Mandat festhalten, spiegelt der Bundestag den Wählerwillen möglicherweise nicht mehr adäquat wider.

Die Ergebnisse dieser Studie belegen jedoch, dass ein Fraktionsaustritt, selbst wenn er politisch motiviert sein sollte, nicht zwangsläufig bedeutet, dass sich Abgeordnete komplett von ihren Ex-Parteien abwenden und den politischen Gegenspieler unterstützen. Und selbst wenn, bleibt immer kritisch zu hinterfragen, ob sich der Abgeordnete programmatisch von seiner Fraktion entfernt hat oder ob sich die Fraktions- bzw. Parteiführung, zum Beispiel aufgrund von Koalitionsvereinbarungen, nicht an Wahlversprechen hält. In diesem Fall könnte ein Fraktionsaustritt die Wählerrepräsentation sogar verbessern, wenn der fraktionslose Abgeordnete daraufhin in Sachfragen so abstimmt, wie es ursprünglich im Wahlprogramm vorgesehen war. Oder wenn er zu der Überzeugung gelangt, dass seine Wähler im Wahlkreis eine bestimmte inhaltliche Neuausrichtung seiner Ex-Partei mehrheitlich ablehnen. Insofern relativieren die hier präsentierten Befunde grundsätzliche Forderungen nach einem Mandatsverzicht oder gar einem obligatorischen Mandatsentzug, weil immer die Motivlage und das Entscheidungsverhalten des einzelnen Abgeordneten zu berücksichtigen sind.

Anmerkungen

- 1 Justus Bender/Markus Wehner: Träume von der Macht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. September 2017, S. 2.
- 2 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Anklage gegen Frauke Petry wegen Meineids, 5. Oktober 2017, S. 4.
- 3 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, SPD-Abgeordneter verlässt Partei und Fraktion, 28. November 2018, S. 4.
- 4 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Sayn-Wittgenstein vor Ausschluss, 18. Dezember 2018, S. 2.

- 5 Vgl. Markus Wehner: Ein Beamter flüchtet aus der AfD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Dezember 2019, S. 4.
- 6 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Abgeordnete verlässt AfD, 29. Januar 2020, S. 5.
- 7 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, AfD schließt Pasemann aus, 17. November 2020, S. 5.
- 8 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Laschet und Söder fordern Konsequenzen aus Masken-Affäre, 8. März 2021, S. 1.
- 9 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Zwei Abgeordnete aus AfD-Fraktion ausgetreten, 1. Juli 2021, S. 4.
- 10 Fraktionsabstimmungen, bei denen keine Zweidrittelmehrheit erreicht wurde, nach Fraktionen: CDU/CSU (2), SPD (3), AfD (3), FDP (2), DIE LINKE (4), Bündnis 90/Die Grünen (9).
- 11 Die Abgeordnete Petry befand sich bei 18 Abstimmungen zwischen dem 11. April 2019 und dem 28. Juni 2019, an denen sie nicht teilgenommen hat, im gesetzlichen Mutter-schutz.
- 12 Allerdings lehnte er eine politisch bedeutsame Vorlage der Fraktionen CDU/CSU und SPD ab, nämlich den Antrag zur Feststellung des Fortbestehens der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 11. Juni 2021 (BT-Drs. 19/30398).

Literatur

- Bäcker, Alexandra (2011): Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, Berlin: Duncker & Humblot.
<https://doi.org/10.3790/978-3-428-53469-2>
- Bauer-Blaschkowski, Svenja/Philipp Mai (2019): Von „Abweichlern“ und „Überzeugungstätern“. Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens im 18. Deutschen Bundestag, in: Reimut Zohlnhöfer/Thomas Saalfeld (Hrsg.), Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013-2017, Wiesbaden: Springer VS, 219-256.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3_10

- Bergmann, Henning/Stefanie Bailer/Tamaki Ohmura/Thomas Saalfeld/Ulrich Sieberer (2016): Namentliche Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013: Befunde aus einem neuen Datensatz, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (1), 26-50. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2016-1-26>
- Demmler, Wolfgang (1994): *Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen*, Berlin: Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-47875-0>
- Hölscheidt, Sven (2001): *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, Rheinbreitbach: NDV.
- Isensee, Josef (2007): Fraktionsdisziplin und Amtsgewissen: Verfassungsrechtliche Garantie der Freiheit des Mandats im politischen Prozess, in: Werner J. Patzelt/Martin Sebaldt/ Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Res publica semper reformanda: Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls. Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 254-267. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90763-5_22
- Jutzi, Siegfried (2019): Fraktionsausschluss. Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 29. Januar 2019 – VG O 18/18, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50 (2), 299-305. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2019-2-299>
- Kaack, Heino (1972): Fraktions- und Parteiwechsel im Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3 (1), 3-27.
- Klein, Hans Hugo (2004): Austritt, Ausschluss, Rechte: Der fraktionslose Abgeordnete, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (4), 627-632.
- Kürschner, Jörg (1984): *Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten*, Berlin: Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-45553-9>
- Leunig, Sven (2019): Rechtliche Regelungen des Fraktionsausschlusses im Bundestag und in den Landesparlamenten. Versuch einer Bestandsaufnahme, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50 (2), 276-298. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2019-2-276>
- Saalfeld, Thomas (1995): Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990), Opladen: Leske + Budrich. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-01124-8>
- Säcker, Horst (1972): Abgeordnetenmandat und Fraktionswechsel, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3 (3), 347-364.
- Schindler, Danny (2019): Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag, Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748903789>
- Schindler, Peter (1999): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Gesamtausgabe in drei Bänden*, Baden-Baden: Nomos.
- Schuett-Wetschky, Eberhard (2005): Regierung, Parlament oder Parteien. Wer entscheidet, wer beschließt? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36 (3), 489-507.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1989): Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?, *Die Öffentliche Verwaltung* 42 (19), 829-838.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998): *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen: Westdeutscher Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-80352-8>
- Wimmel, Andreas (2018): Die Dynamik innerparteilicher Geschlossenheit bei Abstimmungen über Finanzhilfen für Griechenland im Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Politik* 65 (2), 217-242. <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2018-2-217>