

Blick- punkt

Nr. 11 | August 2023

iparl
Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Fraktionswechsel – ein unterschätztes Phänomen?

Oliver Kannenberg, Sarah Ketteniß und Lorenz Schleyer

Die Debatte über eine potentielle Abspaltung des sogenannten Wagenknecht-Lagers innerhalb der Linkspartei wird seit mehreren Monaten mit harten Bandagen geführt und erreichte unlängst ihren vorläufigen Höhepunkt mit der Forderung des Parteivorstandes, Sahra Wagenknecht solle ihr Bundestagsmandat zurückgeben. Seit längerem steht mehr oder minder offen der geplante Bruch eines Teils der Linken-Abgeordneten mit ihrer Fraktion im Raum, dem die Partei nun zuvorkommen möchte. Dass Abgeordnete inmitten einer Wahlperiode ihre Fraktion verlassen, ist nach wie vor eher eine Seltenheit in Deutschland, eine parlamentarische Abspaltung umso mehr. Dennoch zeigt ein neuer IParl-Datensatz über die Wechsel der Fraktionszugehörigkeit auf Bundes- und Landesebene, dass in beinahe jeder Wahlperiode der vergangenen drei Jahrzehnte einer oder mehrere Abgeordnete (un-)freiwillig ihre Fraktion verlassen haben. _____

Das Wichtigste in Kürze:

- Fraktionswechsel treten häufiger auf als vermutet. Vor allem in jungen, wenig institutionalisierten Parteien und Fraktionen kommt es in den ersten Jahren der parlamentarischen Präsenz zu vielen Wechseln der Fraktionszugehörigkeit.
- Seit der Wiedervereinigung traten Fraktionswechsel im Deutschen Bundestag und dem Berliner Abgeordnetenhaus in jeder Wahlperiode und jeder Fraktion auf. Im Landtag von Nordrhein-Westfalen kam es zu deutlich weniger Fällen.
- In den letzten Jahren haben vor allem Abgeordnete der AfD ihre Fraktion verlassen (müssen). Die meisten von ihnen sind danach fraktionslos geblieben.

Wenn im britischen House of Commons Abgeordnete ihre Fraktionszugehörigkeit¹ wechseln, ist dies stets nicht nur ein Ereignis von erhöhtem Nachrichtenwert, sondern wird auch traditionell von einem symbolischen Akt begleitet. Der entsprechende Abgeordnete sucht einen geeigneten Zeitpunkt während der laufenden Debatte und verlässt dann die angestammten Sitzreihen, um unter Beifall und Jubel der neuen Parteifreunde auf den gegenüberliegenden Bänken den neuen Platz einzunehmen.² Aus diesem plakativen Übertreten in die Reihen der vormaligen politischen Gegner ergibt sich die britische Bezeichnung des „floor-crossing“ für den Wechsel der Fraktionszugehörigkeit eines Abgeordneten. Wenngleich Fraktionswechsel in deutschen Parlamenten mit weit weniger Theatralik verbunden sind als im britischen Unterhaus, können die Abgeordneten sich dennoch je nach Motivation und Auswirkung des Wechsels einer zumindest vorübergehenden landesweiten Bekanntheit gewiss sein. Da wäre zum Beispiel Wilhelm Helms, der mit seinem Übertritt von der FDP zur Unionsfraktion 1972 den Anstoß für das (letztlich gescheiterte) erste konstruktive Misstrauensvotum im Deutschen Bundestag gab. Auch der Name der ehemaligen niedersächsischen Landtagsabgeordneten Elke Twesten dürfte überdurchschnittlich vielen Menschen, darunter auch jenen, die sich sonst eher weniger für die Landespolitik in Hannover interessieren, bekannt sein. Durch ihren Wechsel von der Fraktion der Grünen zur CDU verlor Ministerpräsident Stephan Weil mit seiner rot-grünen Koalition 2017 die Mehrheit im Niedersächsischen Landtag mit der Folge, dass sich das Parlament selbst auflöste. Gewiss gibt es auch zahlreiche Beispiele, die weniger gravierende Auswirkungen hatten, etwa das des langjährigen SPD-Abgeordneten Marco Bülow, der 2018 seinen Übertritt zur Partei DIE PARTEI erklärte und fortan als fraktionsloser MdB seine Arbeit fortsetzte, ohne jedoch die solide Mehrheit der Großen Koalition zu gefährden. Nicht zuletzt wäre eine von Sahra Wagenknecht angeführte Abspaltung von Teilen der Linksfraktion ein bislang einmaliger Vorgang im Bundestag.

¹ Im britischen Kontext ist dies die Zugehörigkeit zur „Parliamentary Party“.

² Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist der Abgeordnete Christian Wakeford, der aus den Reihen der Conservative Party zur Labour Party wechselte: <https://www.youtube.com/watch?v=POeqmqjMZVQ>

Auf den ersten Blick erscheint ein Fraktionswechsel als ein irrationales Verhalten, unabhängig davon, ob der Wechsel in eine neue Fraktion erfolgt oder das Mandat fortan ohne Fraktionszugehörigkeit ausgeübt wird. Der Wert des über Jahre und zum Teil Jahrzehnte in mühsamer Basisarbeit, Netzwerkbildung und „Ochsentour“ angesammelten politischen Kapitals verringert sich durch einen Wechsel der Partei- und Fraktionszugehörigkeit unweigerlich. Zwar kann man sich in den meisten Fällen einer freundlichen Aufnahme von den neuen Kollegen sicher sein, in der breiten Öffentlichkeit wird einem jedoch der „Verrat am Wähler“ vorgeworfen, und man muss mit dem Etikett des Abtrünnigen leben. Fortan fraktionslose Abgeordnete beschneiden sich zudem in erheblichem Maße der eigenen parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten.³ Dennoch können für den Bundestag in jeder Wahlperiode seit 1990 mindestens ein und in den 16 Landesparlamenten seit 1990 über 300 Wechsel der Fraktionszugehörigkeit verzeichnet werden.⁴ Mit den Worten der US-amerikanischen Politikwissenschaftlerin Carol Mershon ist das Phänomen des Fraktionswechsels prägnant als „both perplexing and important“ zu bezeichnen.⁵ Umso überraschender ist die bestehende Leerstelle in der deutschen Forschung zu Umfang, Ursachen und Mustern von Fraktionswechseln, insbesondere im Vergleich zur internationalen Forschung.⁶ Um diese zu schließen, wurde am IParl ein Datensatz mit Wechseln der Fraktionszugehörigkeit in allen deutschen Landtagen und dem Bundestag seit 1990 zusammengestellt. Dieser Datensatz ist Teil des bereits laufenden Forschungsprojekts zur innerfraktionellen Demokratie⁷ und soll unter anderem Aufklärung darüber geben, wie oft und aus welchen Gründen Abgeordnete während einer laufenden Wahlperiode ihre Fraktion verlassen. Im Folgenden werden daher zunächst verschiedene Arten des Wechsels definiert und anhand von Beispielen mögliche Ursachen und Folgen dieser Wechsel aufgezeigt. Darüber hinaus wird analysiert, wohin die Abgeordneten wechseln.

Wechsel, Austritt, Ausschluss, Beitritt, Spaltung – Begriffsklärungen

Der Begriff Fraktionswechsel wird hier allgemein als Synonym für einen Wechsel der Fraktionszugehörigkeit verstanden. Bei einer engeren Definition, die am allgemeinen Sprachgebrauch orientiert ist, liegt ein Fraktionswechsel dann vor, wenn Fraktionsaustritt und -beitritt nahezu zeitgleich vonstattengehen. Formal verlassen Abgeordnete zunächst eine Fraktion (oder werden von dieser ausgeschlossen), um danach einer anderen Fraktion beitreten zu können. Ein sofortiger Wechsel ist folglich rein verfahrenstechnisch nicht möglich, da die aufnehmende Fraktion dem Beitritt zustimmen muss.⁸ Im Folgenden werden diese Fälle dennoch als direkte oder unmittelbare Fraktionswechsel bezeichnet, da höchstens wenige Tage Fraktionslosigkeit bestand und daher davon ausgegangen werden kann, dass der Austritt

³ Vgl. Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, Wiesbaden 2012, S. 44; Florian Grotz / Wolfgang Schröder, *Deutscher Bundestag: der parlamentarische Gesetzgeber*, in: dies., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2021, S. 231 – 267, S. 247.

⁴ Die Anzahl an Wechseln ist dabei unabhängig von der Personenzahl, da eine Person durchaus mehrfach ihren Fraktionsstatus wechseln kann.

⁵ Carol Mershon, *Legislative party switching*, in: Shane Martin / Thomas Saalfeld / Kaare Strøm (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, New York 2014, S. 418 – 435, S. 418.

⁶ Verschiedene internationale Aspekte (teilweise vergleichend) zuletzt in: William B. Heller / Carol Mershon (Hrsg.), *Political parties and legislative party switching*, New York 2009. Siehe darüber hinaus: Carol Mershon, *Legislative party switching*, a.a.O. (Fn. 5); Scott Desposato, *Party Switching in Brazil: Causes, Effects, and Representation*, in: William B. Heller / Carol Mershon (Hrsg.), *Political parties and legislative party switching*, New York 2009, S. 109 – 144; Iain McMenamin / Anna Gwiazda, *Three roads to institutionalisation: Vote-, office- and policy-seeking explanations of party switching in Poland*, in: *European Journal of Political Research*, 50. Jg. (2011), H. 6, S. 838 – 866 als weitere Beispiele.

⁷ Danny Schindler / Oliver Kannenberg, *Die Verfassung der Fraktion. Institutionelle Variationen und Institutionenwandel*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 53. Jg. (2022), H. 4, S. 730 – 746.

⁸ Welchem Gremium in einer Fraktion (Vorsitz, Vorstand, Versammlung) die Letztentscheidung zukommt, kann dabei unterschiedlich sein.

mit der Absicht erfolgte, unmittelbar einer neuen Fraktion beizutreten. Die Betrachtung unmittelbarer Fraktionswechsel nahm in den wenigen vorhergehenden Studien aus den 1970er Jahren einen hohen Stellenwert ein.⁹ Dies ist vor allem auf die große Anzahl an Wechseln in den ersten drei Wahlperioden des Bundestages nach 1949 zurückzuführen. Ergänzend haben die Wechsel in der sechsten Wahlperiode (1969 bis 1972), inklusive des gescheiterten Misstrauensvotums gegen Willy Brandt, zu einer durchaus lebhaften rechtspolitischen Debatte über das Verhältnis von Abgeordneten zu ihrer Fraktion und Partei geführt.¹⁰ In den Folgejahren trug vor allem die Stabilisierung des Parteiensystems zu einer geringeren Anzahl an Fraktionswechseln bei, die dadurch (zumindest in Deutschland) in den wissenschaftlichen und medialen Hintergrund rückten.

Bei der engen Begriffsverwendung bleiben eine Vielzahl von Veränderungen der Fraktionszugehörigkeit unbeleuchtet. Daher wurden bei der Datenerhebung des IParl neben den klassischen Wechseln vier weitere Kategorien identifiziert und mitberücksichtigt:

1. Austritte aus Fraktionen ohne nachfolgenden Eintritt in eine neue Abgeordnetengruppierung: Diese machen, wie später zu zeigen sein wird, den Großteil der Wechsel aus. In unserer Definition liegt ein Austritt ohne direkten Wechsel vor, wenn die Person mindestens 30 Tage ohne Fraktionszugehörigkeit ist und damit die verwaltungsbedingte Karenzzeit nicht zutrifft.
2. Fraktionsausschlüsse, also solche Fälle, in denen ein Mitglied gegen seinen oder ihren Willen die Fraktion verlassen muss: Wenngleich Fraktionen freiwillige Zusammenschlüsse von Abgeordneten sind, ist der Ausschluss Einzelner nicht ohne weiteres möglich. Zwar erwähnen weder das Grundgesetz noch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) etwaige Hürden, jedoch findet sich auf der Rechtsebene der Fraktionsgeschäftsordnungen eine breite Varianz an Regelungen zum Ausschluss aus Fraktionen.¹¹ So ist beispielsweise in der Geschäftsordnung der SPD-Bundestagsfraktion festgeschrieben, dass durch „Austritt oder Ausschluss aus der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands“ die Fraktionsmitgliedschaft endet.¹²
3. Der Verlust des Fraktionsstatus: Sowohl im Bundestag als auch in allen Landesparlamenten ist eine Mindestanzahl an Abgeordneten zur Bildung (und Fortführung) einer Fraktion in der Geschäftsordnung festgehalten. Wird diese durch Austritt, Wechsel oder Ausschluss¹³ unterschritten, können die verbliebenen Abgeordneten sich gegebenenfalls noch in einer parlamentarischen Gruppe zusammenfinden, die nur auf eine reduzierte Form der parlamentarischen Mitwirkungsrechte Anspruch erheben kann.
4. Der Beitritt zu einer Fraktion nach einer längeren Zeit ohne Fraktionszugehörigkeit: Dazu zählt auch die Möglichkeit der Fraktionsneugründung aus einer oder mehreren Abspaltungen von bestehenden Fraktionen.

9 Heino Kaack, Fraktions- und Parteiwechsler im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3. Jg. (1972), H. 1, S. 3 – 27; Martin Müller, Fraktionswechsel im Parteienstaat. Parlamentsreform und politische Kultur in der BRD, Opladen 1971.

10 Heino Kaack, a.a.O. (Fn. 9); Gerhard Richter, Mandatsverlust bei Fraktionswechsel, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3. Jg. (1972), H. 3, S. 302 – 306; Horst Sacker, Abgeordnetenmandat und Fraktionswechsel, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3. Jg. (1972), H. 3, S. 347 – 364.

11 Sven Leunig, Rechtliche Regelungen des Fraktionsausschlusses im Bundestag und in den Landesparlamenten. Versuch einer Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 50. Jg. (2019), H. 2, S. 276 – 298

12 Siehe §1 Abs. 3 der Geschäftsordnung vom 12. Februar 2019: „Die Mitgliedschaft endet durch Austritt oder Ausschluss aus der Fraktion oder durch Austritt oder Ausschluss aus der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands.“

13 Eine weitere in diesem Kontext weniger relevante Möglichkeit ist das Ausscheiden eines Abgeordneten ohne entsprechenden „Nachrücker“.

Einen Spezialfall stellen Abspaltungen dar, also jene Fälle, in denen mehrere Abgeordnete zeitgleich die Fraktion verlassen, um eine neue zu gründen. Je nach Zeitverlauf und Abfolge können diese entweder als Wechsel einfach oder Austritt mit nachfolgendem Beitritt doppelt erfasst werden.

Die Erwägung, neben den Wechseln und Austritten auch die Ausschlüsse zu erfassen, beruht nicht allein auf analytischen Beweggründen. Die auf den ersten Blick formell deutliche Unterscheidung zwischen einem freiwilligen Austritt und einem erzwungenen Ausschluss lässt sich inhaltlich in vielen Fällen kaum vornehmen. Bei zahlreichen Abgeordneten ist der Austritt einer bevorstehenden Entscheidung auf Ausschluss zuvorgekommen. Aufgrund der vielfältigen „Möglichkeiten von Abgeordneten, Fraktion und Partei, sich gegenseitig den Handlungsspielraum einzuschränken“, ist die Frage der Freiwilligkeit folglich kaum seriös festzustellen, wie schon Müller zu Beginn der 1970er Jahre vermerkte.¹⁴

Wieso wechseln Abgeordnete?

Hinter einem Fraktionswechsel liegen immer individuelle Beweggründe und Motivationslagen oder kollektive Entscheidungen. Diese lassen in der Gesamtzahl jedoch wiederkehrende Muster erkennen, die zu verschiedenen Typen von Fraktionswechseln zusammengefasst werden können, um zum einen die Bandbreite der Ursachen darzustellen und zum anderen zu verdeutlichen, welche Fallstricke bei der Erstellung eines umfassenden Datensatzes bestanden und weiterhin bestehen. Mit den folgenden Beispielen und wiederkehrenden Motivationslagen wird daher keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit erhoben oder eine methodisch saubere Typenbildung angestrebt. Dies sind Ziele für den Fortgang der Datenerarbeitung und -analyse.

Zunächst sind individuelle, persönliche Gründe eine häufige Ursache. Dabei kann es sich um individuelles Fehlverhalten moralischer Art, wie etwa das laszive Posieren vor mehreren Flaschen eines sogenannten „Hitlerweins“¹⁵, oder auch klassische Strafanzeigen handeln. In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung rückte vor allem in den neuen Bundesländern und auch im Stadtstaat Berlin die Vergangenheit einiger Abgeordneter in den Blickpunkt öffentlicher Berichterstattung. Das Bekanntwerden von Tätigkeiten im Umfeld des Ministeriums für Staatssicherheit (Stasi) der DDR sorgte für zahlreiche Wechsel der Fraktionszugehörigkeit. Abgeordnete verließen die Fraktion, freiwillig oder unfreiwillig, da entweder die eigene Tätigkeit bei der Stasi bekannt wurde oder sie mit dem innerparteilichen Umgang mit etwaigen Ex-Stasi-Mitarbeitern unzufrieden waren. Dies betraf mehrheitlich, aber nicht ausschließlich die Fraktionen der PDS. Auch die FDP-Fraktion im Brandenburger Landtag oder die sachsen-anhaltische Fraktion der CDU waren von solchen Fällen betroffen. Im Laufe der 12. Wahlperiode des Berliner Abgeordnetenhauses, der ersten im wiedervereinigten Berlin ab 1990, traten vier der insgesamt 23 Mitglieder der PDS-Fraktion im Zusammenhang mit Stasi-Tätigkeiten und deren Aufarbeitung aus.

¹⁴ Martin Müller, a.a.O. (Fn. 9), S. 13.

¹⁵ RedaktionsNetzwerk Deutschland, „Hitler-Wein“-Fotos: Berliner AfD schließt Abgeordnete Bießmann aus, <https://www.rnd.de/politik/hitler-wein-fotos-berliner-afd-schliesst-abgeordnete-biessmann-aus-V3A7G7QZGQEXUD7D-D25A4V7JCA.html>.

Auch in die Zukunft gerichtete Aktionen können Ursache für Fraktionswechsel sein. Kandidieren Fraktionsmitglieder für eine andere Partei als diejenige, mit der sie in den Landtag gewählt wurden und die sie demnach dort repräsentieren, ist dies eine Fremdkandidatur. Diese führen meist zu Fraktionsausschlüssen der entsprechenden Mitglieder, so geschehen bei zwei Abgeordneten im Landtag von Nordrhein-Westfalen: Die SPD-Abgeordnete Carla Boulboulé gab im Vorfeld der Bundestagswahl 1990 bekannt, für die Bürgerinitiative „Chemnitz wird leben – dafür handeln wir gemeinsam“ in Chemnitz anzutreten und wurde daraufhin aus der Fraktion ausgeschlossen.¹⁶ Einen ähnlichen Verlauf nahm der Fall ihres Parteikollegen Karl-Heinz Rusche. Dieser war von 1985 bis 2005 direkt gewählter Abgeordneter im Wahlkreis. Im Jahr 2004 kandidierte er als Unabhängiger (gegen einen SPD-Kandidaten) für das Amt des Bürgermeisters in Oer-Erkenschwick, woraufhin ein Ausschlussverfahren seitens der Fraktion eingeleitet wurde.¹⁷ Diesem kam Rusche jedoch zuvor und verließ die Fraktion.

Nicht nur die individuellen Entscheidungen von Abgeordneten, sondern auch parteipolitische Richtungsentscheidungen können zu Fraktionsaustritten führen. So kam es im Oktober 2017 zu einer Reihe von Austritten aus der AfD-Fraktion des Nordrhein-Westfälischen Landtages, nachdem die vormalige Parteivorsitzende Frauke Petry nach der Bundestagswahl 2017 aus der Partei ausgetreten war. Bereits auf dem AfD-Parteitag im Mai 2017 hatten sich Meinungsverschiedenheiten innerhalb der AfD abgezeichnet, als Petry einen Richtungswechsel der AfD hin zu mehr bürgerlicher Realpolitik forderte und dafür innerhalb der Partei kein Gehör fand¹⁸. Ihr folgten die Abgeordneten Marcus Pretzell, Alexander Langguth und Frank Neppe; sie verließen nicht nur die AfD-Fraktion im Landtag, sondern auch die Partei und schlossen sich der von Petry neu gegründeten „Die blaue Partei“ an und verblieben (aufgrund der zu geringen Anzahl an Abgeordneten) fraktionslos im Landtag.¹⁹

Die AfD ist nicht die erste Partei, die eine hohe Instabilität hinsichtlich des Verbleibs ihrer Mitglieder aufweist. Für die Gruppen oder Fraktionen mit Beteiligung des Neuen Forums kurz nach der Wende ist Ähnliches erkennbar. Immer wieder traten Abgeordnete bei oder/und verließen die Fraktion wieder.²⁰ So entschieden sich einige Mitglieder des Berliner Abgeordnetenhauses, die über eine Liste der Bürgerbewegungen gewählt worden waren, die Fraktion zu verlassen, da ernste Zweifel an den Bewährungschancen der Partei im gesamtdeutschen politischen System aufkamen oder die Abgeordneten eine zunehmende Entfernung der Bewegung von den eigenen politischen Vorstellungen wahrgenommen hatten. So gab der Abgeordnete Reinhard Schult als Begründung für seinen Austritt aus der Fraktion des Neuen Forums gar Zweifel an der „Sinnhaftigkeit“ parlamentarischer Arbeit an, die die politische aktivistische Arbeit in der Umbruchszeit wohl „entzaubert hatten“²¹.

Innerparteiliche Konflikte können auch auf der Lokalebene auftreten, denn „all politics is local“²². Getreu der unverändert gültigen Beobachtung von Tip O’Neill, ehemaliger Sprecher des US-Repräsentantenhauses, führen Auseinandersetzungen in den Landes-, Kreis- und Bezirksverbänden immer wieder zu Fraktionswechseln. Ein entscheidender Faktor ist dabei

16 SPD-MdL ausgeschlossen, in: taz, die tageszeitung vom 31. Oktober 1990.

17 Abgeordneter gegen Ausschluss, in: taz, die tageszeitung vom 8. Mai 2004.

18 Frauke Petry – Die Parteichefin, die keine mehr ist, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. April 2017.

19 Der dritte AfD-Abgeordnete verlässt die Fraktion, in: Der Spiegel vom 11. Oktober 2017.

20 Neues Forum verliert einen Abgeordneten. Dornberger zu Bündnis 90/Grüne, in: Der Tagesspiegel vom 15. Dezember 1994.

21 Das Parlament gleicht einem VEB, in: taz, die tageszeitung vom 25. September 1995.

22 Tip O’Neill / Gary Hymel, All politics is local, and other rules of the game, Holbrook, Mass. 1995.

die Kandidatenaufstellung vor anstehenden Wahlen. Auffallend oft verlassen Abgeordnete sechs bis zwölf Monate vor dem Ende der Wahlperiode ihre Fraktion. In einigen Fällen wird explizit die Nicht-Berücksichtigung im Wahlkreis bzw. auf der Landesliste thematisiert, in anderen auf Chiffren wie „politische Entfremdung“, „Differenzen im Wahlkreis“ oder „personelle Differenzen und systematische Ausgrenzung“ zurückgegriffen. Häufig versuchen die Brückierten im Nachgang als Einzelbewerber oder gegebenenfalls durch Beitritt in eine kleinere Wahlplattform den Wiedereinzug zu erreichen. Letzteres war dabei bislang aufgrund der äußerst geringen Wahlchancen von Einzelbewerbern die aussichtsreichere Variante.

Ein Austritt oder Ausschluss muss nicht zwangsläufig unumkehrbar sein. Es kann auch zu einer Pausierung der Fraktionszugehörigkeit kommen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Strafermittlungen aufgenommen werden, etwa bei dem Berliner CDU-Abgeordneten Dirk Stettner, der 2012 aus der Abgeordnetenhausfraktion austrat, da die Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts auf Betrug, Insolvenzverschleppung und Vorenthaltung von Sozialleistungen ermittelte. Als das Verfahren drei Jahre später gegen eine Zahlung abgeschlossen wurde, trat Stettner der Fraktion wieder bei und ist nach wie vor Mitglied im Berliner Abgeordnetenhaus.²³ Liegt zwischen Austritt und (Wieder-)Eintritt ein Zeitraum von mehr als einem Monat, wird dies im Datensatz in Form von zwei getrennten Fällen erfasst, unabhängig davon ob Ausgangs- und Zielfraktion dieselbe sind oder nicht.

Eine überaus ungewöhnliche Praxis wählte die Abgeordnetenhaus-Fraktion der Berliner Piratenpartei in der Zeit von 2011 bis 2016. Die Partei war bundesweit in ihrer kurzlebigen Hochphase durch innerparteiliche Zerwürfnisse, Skandale und Konflikte geprägt. Dabei kam es zu einer Reihe von Parteiaustritten, die jedoch nicht – wie sonst fast ausnahmslos üblich – auch Fraktionsaustritte zur Folge hatten. Die Piraten-Fraktion arbeitete mit allen ausgetretenen Mitgliedern weiter zusammen, so dass am Ende der Wahlperiode nur noch die Hälfte (sieben von 14) der Fraktionsmitglieder über ein Parteibuch der Piraten verfügten. Vier von ihnen traten während der Wahlperiode sogar der Linken oder der SPD bei, verblieben allerdings dennoch in ihrer „angestammten“ Fraktion, obwohl sie sich der parlamentarischen Vertretung der eigenen Partei hätten anschließen können.²⁴

So unterschiedlich die jeweiligen Beweggründe und Auswirkungen der einzelnen Fraktionswechsel auch sein mögen, eines haben sie nahezu ausnahmslos gemeinsam: den Ruf der Verlassenen nach der Mandatsaufgabe. So beharrlich Partei- und Fraktionsvorsitzende die Forderung, man solle doch das Mandat „zurückgeben“, auch vorbringen, so ist dies bislang in der Praxis ein einziges Mal seit 1990 geschehen.²⁵ Dies dürfte nicht zuletzt an der Inkonsequenz der Forderungen liegen, denn die Parteien bestehen immer nur auf der „Verpflichtung gegenüber dem Wähler“, wenn der oder die Abgeordnete die eigenen Reihen verlassen hat. Bekommt die eigene Fraktion hingegen Zuwachs, wird stets die Unantastbarkeit des Freien Mandats betont. Bisweilen hat dies zu erstaunlichen Argumentationswechseln innerhalb von nur wenigen Tagen geführt. Aus den Reihen der CDU-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus gab es 2010, nachdem es zuvor in kurzen Abständen zu drei Fraktionswechseln in unterschiedliche Richtungen gekommen war, den durchaus rechtspolitisch fragwürdigen Vorschlag, eine „freiwillige Vereinbarung zwischen Parteien und Fraktionen“ zu unterzeichnen,

²³ Fraktionsloser darf wieder in CDU-Fraktion, in: Der Tagesspiegel vom 20. Juni 2015.

²⁴ Die letzte Utopie, in: taz, die tageszeitung vom 10. September 2016.

²⁵ Oswald Metzger verließ im November 2007 die Grünen-Fraktion in Baden-Württemberg und legte drei Monate später – inzwischen CDU-Parteimitglied – sein Mandat nieder.

um „den Wechsel von Abgeordneten während einer Legislaturperiode auszuschließen“²⁶. Wenig überraschend wurde dieser Vorschlag in der Folge nicht in die Tat umgesetzt.

Wie oft wechseln Abgeordnete? Eine Bestandsaufnahme für den Bundestag und die Landesparlamente in Berlin und Nordrhein-Westfalen

Angesichts der breiten Varianz an möglichen Ursachen und Motivationen für einen Fraktionswechsel stellt sich die Frage, wie oft dieses Phänomen im regulären Parlamentsbetrieb vorkommt. Der dafür am IParl erstellte Datensatz umfasst alle Wechsel der Fraktionszugehörigkeit auf Bundes- und Landesebene seit 1990. Bei der Datenerhebung konnte in Teilen dankenswerterweise auf die Hilfe der Landtagsdokumentationen zurückgegriffen werden. Auffallend war bei der Abfrage jedoch der große Unterschied hinsichtlich der Datenerfassung in den verschiedenen Landesparlamenten. Zwar konnten in den meisten Fällen die Wechsel der Fraktionszugehörigkeit verhältnismäßig einfach über das Landtagsinformationssystem bzw. die Abgeordnetendatenbank recherchiert werden, jedoch gibt es auch Landesparlamente, die die Wechsel der Fraktionszugehörigkeit laut eigener Auskunft gar nicht statistisch erfassen und daher auf mögliche Einträge in den Abgeordnetenhandbüchern verweisen. Dementsprechend musste bei der Datensammlung auf unterschiedliche Quellen zurückgegriffen werden. Ergänzend zur Datenabfrage wurden Informationen aus Medienberichten, den Abgeordnetenhandbüchern sowie den Listen über die Abgeordneten einer Wahlperiode in der Online-Enzyklopädie Wikipedia²⁷ genutzt. Aktuell werden die Daten bereinigt, vereinzelt bestehende Lücken recherchiert und die verschiedenen Datenpunkte für die möglichen Analysen vorbereitet. Für den Bundestag, das Abgeordnetenhaus Berlin und den Landtag Nordrhein-Westfalen ist dies bereits erfolgt. Damit können anhand der Bundesebene, dem größten Flächenland sowie einem Stadtstaat mit DDR-Vergangenheit und „neuen“ Parteien nach 1990 erste Einblicke in die Daten gegeben werden.

In Tabelle 1 sind die (nach unserer Definition) direkten Fraktionswechsel in den drei berücksichtigten Parlamenten aufgeführt. Zunächst ist es überraschend, dass es in den nunmehr 33 Jahren seit der Wiedervereinigung lediglich zwei unmittelbare Fraktionswechsel im Bundestag gab. 1996 wechselte die damalige Grünen-Abgeordnete Vera Lengsfeld in die Reihen der Unionsfraktion. Sie begründete diesen Schritt mit der fehlenden Distanz der Grünen gegenüber einer möglichen rot-rot-grünen-Koalition nach der Wahl 1998. Drei Jahre später wechselte der Abgeordnete Uwe Hixsch aus der SPD-Fraktion in die Reihen der PDS, da er ebenfalls mit der inhaltlichen Ausrichtung seiner Partei unzufrieden war. Auch in Nordrhein-Westfalen sind direkte Wechsel von einer in die andere Fraktion in den vergangenen Jahrzehnten eine absolute Seltenheit gewesen. Der für die Grünen in den Landtag eingezogene Jamal Karsli wechselte im Jahr 2002 nach Antisemitismusvorwürfen in die Fraktion der Freien Demokraten und sorgte damit für ein weiteres Kapitel in der skandalträchtigen Zeit der nordrhein-westfälischen FDP um ihren Vorsitzenden Jürgen W. Möllemann.²⁸ Sein Wechsel ist der einzige im zahlenmäßig größten Landesparlament Deutschlands seit 1990. Im Berliner Abgeordnetenhaus schlossen sich sechs Abgeordnete unmittelbar einer neuen Fraktion an, vier davon in den Jahren 2009 und 2010. Dazu zählt unter anderem Canan Bayram, die von der SPD zu den Grünen wechselte und inzwischen Mitglied des Bundestages ist. Sie ist

²⁶ Ulrich Zawotka-Gerlach, Pro & Contra: Ist der Fraktionswechsel Verrat am Wähler?, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/ist-der-fraktionswechsel-verrat-am-waehler-8114494.html>.

²⁷ Bei einer stichprobenartigen Überprüfung der Wikipedia-Listen mit den Landtagsdokumentationen ergab sich eine Übereinstimmungsrate der relevanten Daten von 97 Prozent.

²⁸ Chronik einer Polit-Affäre, in: Der Spiegel vom 5. Juni 2003.

eine der wenigen Abgeordneten, die nach einem Fraktionswechsel noch eine erfolgreiche Politik-Karriere in der neuen Partei machen konnte.²⁹

Tabelle 1: Direkte Fraktionswechsel im Bundestag und in den Landesparlamenten von Berlin und Nordrhein-Westfalen seit 1990

Parlament	Name	Wechselzeit	Ausgangsfraktion	Zielfraktion
Berlin	Werner Wiemann	14.10.1994	FDP	Grüne
Berlin	Peter Dornberger	15.12.1994	Neues Forum	Grüne
Bundestag	Vera Lengsfeld	16.12.1996	Grüne	CDU/CSU
Bundestag	Uwe Hixsch	28.09.1999	SPD	PDS
NRW	Jamal Karsli	23.04.2002	Grüne	FDP
Berlin	Canan Bayram	04.05.2009	SPD	Grüne
Berlin	Bilkay Öney	15.05.2009	Grüne	SPD
Berlin	Rainer-Michael Lehmann	08.03.2010	FDP	SPD
Berlin	Albert Weingartner	01.09.2010	FDP	CDU

Grau markiert sind die Fälle, die nach der zuvor aufgestellten Definition des maximalen Zeitabstandes von dreißig Tagen dazu zählen.

Werden auch die weiteren Varianten für einen Wechsel der Fraktionszugehörigkeit berücksichtigt, können für den Bundestag 33 Fälle verzeichnet werden (s. Tabelle 2). Im Durchschnitt findet folglich jedes Jahr genau ein Wechsel statt. Angesichts der hohen Anzahl von (aktuell) 736 Abgeordneten weist der Bundestag damit im internationalen Vergleich einen sehr geringen Wert auf.³⁰ Als Ursachen sind sowohl die Stabilität des Parteiensystems als auch die Charakteristik des Bundestages als „Fraktionenparlament“³¹ zu nennen. Beide Faktoren gelten weitestgehend auch für die Landesparlamente. Bei einer geringeren Anzahl an Mandatsträgern als im Bundestag weisen das Abgeordnetenhaus von Berlin und der Landtag Nordrhein-Westfalen mit 33 und 18 Wechseln proportional höhere Werte auf. Bezogen nur auf die Ausschlüsse sticht Berlin mit sieben Ausschlüssen auch im Vergleich zu den anderen Landesparlamenten deutlich hervor: Insgesamt gab es auf Landesebene 29 Ausschlüsse (hier nicht tabellarisch ausgewiesen), knapp 25 Prozent davon allein im Berliner Abgeordnetenhaus.

Tabelle 2: Verteilung der Wechsel von Fraktionszugehörigkeiten im Bundestag und in den Landesparlamenten von Berlin und Nordrhein-Westfalen seit 1990

Parlament	Wechsel	Austritt	Ausschluss	Verlust	Beitritt	Summe
Berlin	6	15	7	0	5	33
Bundestag	2	25	4	0	2	33
NRW	1	13	2	0	2	18

Eigene Erhebung mit Stand vom 15. Juni 2023.

²⁹ Bayram wurde 2017 Nachfolgerin von Hans-Christian Ströbele als Wahlkreiskandidatin der Grünen für den WK 83: Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg – Prenzlauer Berg Ost. Von 2002 bis 2017 war dies der einzige Wahlkreis, in denen die Grünen ein Direktmandat für den Bundestag erlangen konnten.

³⁰ Scott Desposato, Party Switching in Brazil: Causes, Effects, and Representation, a.a.O. (Fn. 6); Jordan Hamzawi, Policy preferences and party switching: Evidence from the 2012 Japanese election, in: Party Politics, 27. Jg. (2021), H. 6, S. 1268 – 1278; William B. Heller / Carol Mershon, Dealing in Discipline: Party Switching and Legislative Voting in the Italian Chamber of Deputies, 1988–2000, in: American Journal of Political Science, 52. Jg. (2008), H. 4, S. 910 – 925.

³¹ Suzanne S. Schüttemeyer, Der Bundestag als Fraktionenparlament, in: Jürgen Hartmann / Uwe Thaysen (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen 1992, S. 113 – 136.

In der Auflistung nicht berücksichtigt ist der Verlust der Fraktionszugehörigkeit der Abgeordneten des Neuen Forums/Bürgerbewegung- in der ersten Sitzung des vereinigten Berliner Abgeordnetenhauses 1991. Während ein Großteil der Gewählten von Bündnis 90/Grüne und Alternativer Liste in einer Fraktion zusammenkamen, sprachen sich vier Neu-Abgeordnete gegen diesen Weg aus und bildeten eine eigene Fraktion. Diese existierte jedoch nur 90 Minuten lang, da in der ersten Sitzung die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses so geändert wurde, dass seither nicht mehr eine fixe Mandatszahl ausschlaggebend für die Fraktionsmindestgröße ist, sondern die übliche Angleichung an die Wahlhürde von fünf Prozent der Mandate.³² Die in diesem Fall notwendigen zwölf Mitglieder verfehlte die Fraktion deutlich und musste daher nach dem ersten Tagesordnungspunkt im Parlament als Gruppe weiterarbeiten. Aufgrund dieser Spezialkonstellation wurde dieser Fall nicht in die Datenbank aufgenommen. Abspaltungen sind in den drei hier untersuchten Parlamenten nicht aufgetreten. Dass diese Variante durchaus auftreten kann, zeigt etwa die (äußerst komplizierte) Geschichte der DVU-Fraktion in Sachsen-Anhalt³³ sowie der AfD-Fraktion in Baden-Württemberg³⁴. Die Zulässigkeit und Folgen von Fraktionspaltungen waren zudem wiederkehrend Gegenstand von rechtswissenschaftlichen Gutachten.³⁵

Mit Blick auf die Entwicklung im Zeitverlauf (s. Abbildung 1) sind häufigere Fraktionswechsel in den Jahren direkt nach der Wiedervereinigung zu erkennen, welches unter anderem auf die bereits thematisierte PDS sowie in Berlin auf die Bürgerbewegungen zurückzuführen ist. Abgesehen von beiden Spitzen in Berlin zu Beginn des vorherigen Jahrzehnts kann eine gewisse Konstanz auf niedrigem Niveau festgestellt werden. Die in der jüngeren Vergangenheit häufigeren Ausreißer nach oben resultieren zu weiten Teilen aus den zahlreichen Austritten aus den AfD-Fraktionen. Wie zu erwarten, erhöht das Aufkommen neuer Parteien auch die personelle Dynamik innerhalb und zwischen den Fraktionen. Dieser Aspekt findet sich auch in der internationalen Forschung zu Fraktionswechseln wieder und wird dort insbesondere als ein bedeutender Indikator für die Institutionalisierung von Parlamenten herangezogen. Verschiedene Studien zu etablierten Demokratien, aber auch zu den post-sozialistischen Parlamenten in Osteuropa weisen nach, dass eine geringe Rate an Fraktionswechseln zu einem höheren Institutionalisierungsgrad beiträgt. Umgekehrt behindert eine Vielzahl an Partei- und Fraktionswechseln, -auflösungen und -neugründungen Parlamente in ihrer Entwicklung hin zu einer stärkeren Institutionalisierung. Dies ist unter anderem in den Staaten des Westbalkans, etwa der serbischen Nationalversammlung oder dem kroatischen Sabor, der Fall.³⁶

³² Vgl. Ulrich Zawotka-Gerlach, Für das Neue Forum ist die Zeit im Abgeordnetenhaus abgelaufen. Die Gruppe scheiterte am Parlamentsbetrieb – und an sich selbst; Abschied auf Raten, in: Der Tagesspiegel vom 30. August 1995.

³³ Vgl. Everhard Holtmann, Die angepassten Provokateure. Aufstieg und Niedergang der rechtsextremen DVU als Protestpartei im polarisierten Parteiensystem Sachsen-Anhalts, Opladen 2002; K. Peter Fritzsche, Wer hat noch Angst vorm Münchner Mann? Die DVU in der Falle, in: Klaus-Bernhard Roy (Hrsg.), Wahlen 2002 in Sachsen-Anhalt, Wiesbaden 2002, S. 75 – 87.

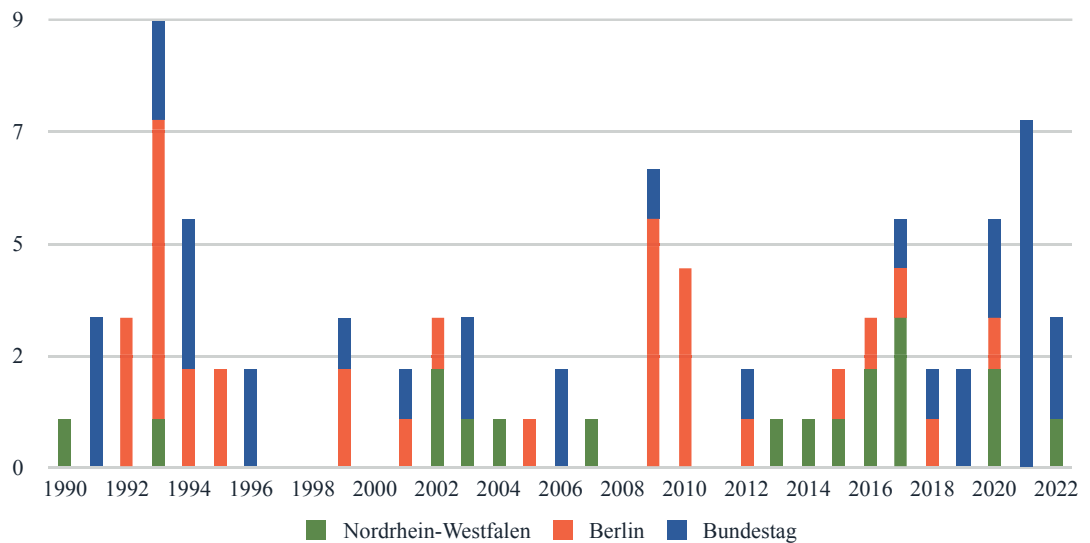
³⁴ Vgl. Alexander Hensel, Kritik, Kontrolle, Alternative? Die AfD als parlamentarische Opposition in den Landtagen von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, in: Stephan Bröchler / Manuela Glaab / Helmar Schöne (Hrsg.), Kritik, Kontrolle, Alternative, Wiesbaden 2020, S. 275 – 300.

³⁵ Vgl. Christof Lenz / Martin Morlok / Martin Nettesheim, Zulässigkeit und Grenzen der Bildung von „Parallelfraktionen“. Gutachten im Auftrag des Landtags von Baden-Württemberg, 2016, https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/rechtliche_grundlagen/Gutachten_Zul%C3%A4ssigkeit%20und%20Grenzen%20der%20Bildung%20von%20Parallelfraktionen.pdf (Abruf am 5. Juni 2023).

³⁶ Vgl. Oliver Kannenberg, Demokratie auf dem Abstellgleis? Eine Bestandsaufnahme des serbischen Parteiensystems nach der Parlamentswahl 2020, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 52. Jg. (2021), H. 2, S. 425 – 448; ders., More Parties, More PPGs, More Problems? On the Minimum Personal Requirement of Parliamentary Party Groups in Croatia, in: Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, 11. Jg. (2022), H. 42, S. 17 – 26.

11 Fraktionswechsel – ein unterschätztes Phänomen?

Abbildung 1: Wechsel der Fraktionszugehörigkeit im Bundestag und in den Landesparlamenten von Berlin und Nordrhein-Westfalen seit 1990



Berücksichtigt sind alle Wechsel der Fraktionszugehörigkeit mit Stand vom 15. Juni 2023.

Fraktionsaustritte ohne nachfolgenden Wechsel machen in jedem der hier untersuchten Parlamente die größte Gruppe aus. Die meisten Abgeordneten bleiben nach ihrem Austritt trotz einer verminderten Chance auf Wiedereinzug ins Parlament und „verschwindend gering[er]“³⁷ Mitwirkungsmöglichkeiten folglich fraktionslos. Letzteres ist insbesondere im Bundestag der Fall, wo mehr parlamentarische Instrumente als Fraktionsrecht ausgestaltet sind als in den Landesparlamenten – so zum Beispiel die „Kleinen“ Anfragen, die bis auf Bremen überall Abgeordnetenrecht sind, im Bundestag aber den Fraktionen vorbehalten sind.³⁸ Mit dem Aufkommen der AfD und ihrem erfolgreichen Einzug in alle Landesparlamente nahm die Zahl der Fraktionsaustritte deutlich zu. Im Bundestag sind neun von 25 Austritten seit 1990 aus den Reihen der AfD-Fraktion erfolgt (s. Abbildung 2). Darauf folgt die Unionsfraktion mit fünf Wechseln, die jedoch innerhalb von neun Wahlperioden und 32 Jahren zustande gekommen sind, während die AfD in jedem Jahr ihrer parlamentarischen Zugehörigkeit etwa zwei Abgeordnete „verloren“ hat. Auch in Nordrhein-Westfalen kommt der größte Anteil der Austritte aus der AfD (vier von 13), während in Berlin die CDU-Fraktion anteilmäßig die meisten Abgänge (fünf von 15) seit 1990 zu verzeichnen hat.

³⁷ Alexandra Bäcker, Fraktionslos, machtlos, rechtlos?, in: MIP – Zeitschrift für Parteienwissenschaften (2022), H. 3, S. 276 – 292, S. 292.

³⁸ Franziska Carstensen, Die Nutzung von Großen Anfragen im Bundestag und in den deutschen Landesparlamenten: warum so unterschiedlich?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 49. Jg. (2018), H. 3, S. 477 – 497.

Abbildung 2: Ausgangsfraktion der fraktionslos gewordenen Abgeordneten im Bundestag und in den Landesparlamenten von Berlin und Nordrhein-Westfalen seit 1990

Berlin: 15	Bundestag: 25	NRW: 13
CDU: 5 PDS/Linke: 4 FDP: 2 SPD: 2 Neues Forum: 2	AfD: 9 CDU/CSU: 5 PDS/Linke: 5 SPD: 4 FDP: 1 Grüne: 1	AfD: 4 Piraten: 3 FDP: 2 SPD: 2 CDU: 1 Grüne: 1

Berücksichtigt sind alle Abgeordneten, die ihre Fraktion verlassen haben und für mindestens 30 Tage fraktionslos waren.
Stand: 15. Juni 2023.

Resümee und Forschungsausblick: Fraktionswechsel als seltenes, aber regelmäßig auftretendes Phänomen

Trotz der hohen Stabilität des deutschen Parteiensystems und der starken Stellung von Fraktionen im Parlamentsrecht treten Wechsel der Fraktionszugehörigkeit häufiger und regelmäßiger auf als oft vermutet. Eine der Hauptursachen sind Zerwürfnisse und enttäuschte Erwartungen im Umfeld von Neugründungen von Parteien und individuelles (teilweise strafrechtlich relevantes) Fehlverhalten. Darüber hinaus existiert eine breite Palette an Motivationen und Ursachen für einen Fraktionswechsel oder -ausschluss. Außerdem finden sich in den drei untersuchten Parlamenten nahezu alle Wechselrichtungen: Sozialdemokraten gehen zur Linken, Grüne-Abgeordnete wechseln zur FDP und ehemalige Piraten schließen sich der CDU an.

Dieser erste Einblick hat verdeutlicht, dass es vielfältige Analysemöglichkeiten mit dem Datensatz geben wird. Zudem ist die Datenerhebung fortlaufend vorgesehen, so dass der Datensatz mit jeder Wahlperiode weiter anwachsen wird und somit mehr Licht auf das bislang in Deutschland noch empirisch weitgehend wenig erforschte Phänomen Fraktionswechsel geworfen werden kann. So ist zu fragen, ob und falls ja, warum mehr Wechsel in manchen Fraktionen auftreten als in anderen und inwiefern die politische Orientierung eine Rolle spielt. Ergänzend könnte nach Besonderheiten hinsichtlich individueller Merkmale der Fraktionswechsler gefragt werden, etwa ob Männer eher dazu geneigt sind, ihre Fraktion zu verlassen als Frauen. Denkbar wäre auch eine Aufteilung aller Wahlperioden in drei gleichgroße Zeiträume, um zu untersuchen, ob die Wechsel der Fraktionszugehörigkeit eher am Anfang, in der Mitte oder zum Ende einer Wahlperiode auftreten. Auch bei kleinteiligeren Analysefragen birgt der Datensatz in Verbindung mit anderen Projekten ein großes Potential. So könnte etwa der vielfach vermutete, aber nur schwer belegbare Zusammenhang zwischen Kandidatenaufstellung und Fraktionsaustritt unter Zuhilfenahme der Daten aus dem CandiData-Projekt³⁹ des IParl analysiert werden. Es gibt also eine Vielzahl an Analysemöglichkeiten, Fraktionswechsel weiter zu erforschen.

³⁹ Daniel Hellmann / Danny Schindler, Kein Anzeichen von Niedergang. Die personelle Erneuerung der Parteien bei der Kandidatenaufstellung für Bundestags- und Landtagswahlen, in: IParl-Blickpunkt (2022), H. 9.

Autoren



Oliver Kannenberg ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IParl.



Sarah KetteniB ist Studentin der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg. Im Rahmen ihres Praktikums am IParl hat sie sich unter anderem mit Fraktionswechseln beschäftigt.



Lorenz Schleyer ist wissenschaftliche Hilfskraft am IParl und Masterstudent der Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Instituts für Parlamentarismusforschung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

DOI: 10.36206/BP2023.02

Herausgeber

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Mauerstraße 83/84
10117 Berlin
info@iparl.de
@i_parl

www.iparl.de



STIFTUNG
Eine Einrichtung der Wissenschaft &
Demokratie

