



Annika Ostendorf

Politische Führung in Parlamenten

Das britische House of Commons
und das finnische Eduskunta im Vergleich



Annika Ostendorf

**Politische Führung
in Parlamenten**

Annika Ostendorf

Politische Führung in Parlamenten

**Das britische House of Commons
und das finnische Eduskunta
im Vergleich**

Tectum Verlag

Annika Ostendorf

Politische Führung in Parlamenten

Das britische House of Commons und das finnische Eduskunta im Vergleich

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019

Zugl. Diss. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 2018

E-Book 978-3-8288-7227-1

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN

978-3-8288-4277-9 im Tectum Verlag erschienen.)

Umschlaggestaltung: Tectum Verlag unter Verwendung der Bilder

© # 124705018 von Hai_P | shutterstock.com und © # 157580120 von

Stocksnapper | shutterstock.com

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation

in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische

Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Sie widmet sich der politischen Führung in Parlamenten und vergleicht in dieser Hinsicht das britische House of Commons und das finnische Unterhaus. Der Abschluss des Promotionsverfahrens wurde durch eine Vielzahl an Menschen unterstützt, bei denen ich mich bedanken möchte.

Mein erster Dank geht an meinen Doktorvater, Prof. Dr. Frank Decker. Er hat mich bereits während des Studiums für Westminsterdemokratien begeistert und so mein Interesse am britischen Parlamentarismus geweckt. Seine brillante Expertise und seine Begeisterung für die Regierungslehre waren mir stets Vorbild. Für seine kritische Hilfestellung gerade in der letzten Phase der Dissertation bin ich überaus dankbar, genauso wie für seine loyale Begleitung meines Weges von der Magisterzeit bis heute.

Für die Übernahme des Zweitgutachtens danke ich herzlich Prof. Dr. Grit Straßenberger, deren eigene Studien zur Führung sehr inspirierend waren und deren Anmerkungen zu meiner Arbeit ich sehr zu schätzen wusste. Auch danke ich Prof. Dr. Tilman Mayer und Prof. Dr. Volker Kronenberg für ihre Bereitschaft, als weiteres prüfungsberechtigtes Kommissionsmitglied bzw. Leiter des Verfahrens an meinem Dissertationsverfahren mitzuwirken.

Bereits im Studium, aber vor allem während der Promotionszeit durfte ich von einem Stipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung profitieren. Ohne die finanzielle Unterstützung hätte ich die Dissertation nicht in derartigen Freiräumen entwickeln, recherchieren und schreiben können; die ideelle Förderung und das Umfeld der Stipendiatenschaft der Stiftung haben meinen Doktorandenalltag auf das Vielfältigste bereichert. Dafür und für die stets unbürokratische Hilfestellung von Seiten der Abteilung Studienförderung bin ich sehr dankbar. Insbesondere möchte ich mich bei der Leiterin der Promotionsförderung,

Frau Dr. Ursula Bitzegeio-Hinz bedanken, die mir in einer schwierigen Phase Mut zusprach und in meinem Weg bestärkte.

Meinen (ehemaligen) Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl danke ich für die vielen Gespräche, den vielfältigen Austausch und die hilfreichen Tipps: Dr. Philipp Adorf, Dr. Volker Best, Rosa Burç, Sandra Fischer, Timo Karl, Anne Küppers und Enrico Liedtke. Meinen Kollegen und Freunden Dr. Marcel Solar und Mahir Tokatlı danke ich für die trotz des Eingespanntseins in eigene Projekte intensive Korrektur meiner Dissertation und die großartigen Denkanstöße. Dieser Dank gilt auch und insbesondere meiner Kollegin und Freundin Dr. Anna Wenz-Temming, deren Unterstützung nicht nur bei der Korrektur unermesslich wichtig war. Unserer Sekretärin am Lehrstuhl, Gabriele von Hagen, möchte ich ausdrücklich danken, nicht nur für ihre organisatorische Unterstützung in allen Lebenslagen, sondern auch dafür, dass sie mir im Arbeitsalltag immer wieder liebe und stärkende Worte mit auf den Weg gegeben hat.

Ohne meine Familie und Freunde wäre ich nicht da, wo ich heute bin – diese Phrase ist nie wahrer gewesen als am Ende eines Promotionsverfahrens. Ohne meine Mensarunde hätte ich im Laufe der letzten sechs Jahre sicherlich den Verstand verloren; unsere Regel, dass beim Mittagessen nicht über Magisterarbeiten und – später – Dissertationen gesprochen wird, verschaffte mir eine wichtige Pause während des Arbeitstags und sie gab mir immer wieder neue Kraft und Motivation. Meine Familie hat mir immer den Rücken gestärkt, mich in guten Phasen getragen und in schlechteren Phasen motiviert und mir einen Rückzugsort gegeben. So hat mich mein Bruder, Lars Ostendorf, mit seiner Bodenständigkeit immer wieder auf den Boden der Tatsachen gebracht und mir neue Perspektiven aufgezeigt. Mein größter Dank geht an drei Menschen: die seit jeher vorbehaltlose Unterstützung meiner Eltern, Dr. Wilfried Ostendorf und Pirjo Ostendorf kann ich kaum in Worte fassen: sie waren ohne Einschränkung immer für mich da. Sie sind mein größtes Vorbild und ich danke ihnen von Herzen für alles. Meine Mutter half mir zusätzlich bei einigen finnischen Begriffen und las sich sogar in schwedische Texte ein, um mir den Quellenzugang zu ermöglichen. Niemand hat so an mich geglaubt wie mein Mann, Daniel Glenewinkel. Keine Sekunde hat er daran gezweifelt, dass ich dieses Projekt zu Ende bringen kann und sein unerschütterli-

cher Optimismus und seine bedingungslose Liebe haben mir stets Kraft gegeben. Die Geburt unserer Tochter war noch ein letzter Motivationsschub, das Promotionsverfahren zum Abschluss zu bringen und ich bin unendlich dankbar, die beiden an meiner Seite zu haben.

Meinen Eltern und meinem Mann ist deshalb diese Arbeit gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIII
Tabellenverzeichnis	XV
1. Einleitung	1
1.1 Parlamente und Führung als Gegenstand der Politikwissenschaft: Relevanz und Forschungsstand	1
1.2 Fragestellung der Arbeit und methodische Grundlagen	13
1.3 Aufbau der Arbeit	19
2. Politische Führung: Begriff und theoretischer Zugang	21
2.1 Begriff und Kennzeichen demokratischer politischer Führung	21
2.2 Definitive Zugänge	29
2.3 Definition	35
2.4 Theoretischer Zugang: Die institutionalistische Analyse von politischer Führung	38
2.5 Zwischenfazit	49
3. Politische Führung in Parlamenten: Hintergründe und Dimensionen	51
3.1 Das Parlament im parlamentarischen Regierungssystem	51
3.2 Relevanz und theoretischer Hintergrund	56
3.3 Positionsdimension parlamentarischer Führung	60

3.4	Prozessdimensionen parlamentarischer Führung	65
3.5	Zwischenfazit	71
4.	Der Handlungskorridor parlamentarischer Führung: Vergleichskategorien und Typologie	75
4.1	Entwicklung des Handlungskorridors	75
4.2	Institutioneller Kontext	77
4.2.1	Orte und Positionen.....	77
4.2.2	Prozess: Parlamentarische Regeln	92
4.2.3	Institutionelle und parteipolitische Vetospieler	95
4.3	Situativer Kontext	98
4.4	Vergleichskategorien und Typologie parlamentarischer Führung	99
4.4.1	Vergleichskategorien	99
4.4.2	Typologie.....	105
4.5	Fallauswahl.....	111
5.	Der Handlungskorridor parlamentarischer Führung im britischen House of Commons.....	117
5.1	Kontextfilter: Institutioneller Kontext des House of Commons	117
5.1.1	Orte und Positionen.....	117
5.1.2	Prozess: Parlamentarische Regeln im House of Commons.....	158
5.1.3	Institutionelle und parteipolitische Vetospieler	179
5.2	Kontextfilter: Situativer Kontext des House of Commons	197
5.3	Die Akteurskonstellation parlamentarischer Führung im House of Commons ...	208

6. Der Handlungskorridor parlamentarischer Führung im finnischen Eduskunta	211
6.1 Kontextfilter: Institutioneller Kontext des Eduskunta	211
6.1.1 Orte und Positionen	211
6.1.2 Prozess: Parlamentarische Regeln im Eduskunta	246
6.1.3 Institutionelle und parteipolitische Vetospieler	261
6.2 Kontextfilter: Situativer Kontext des Eduskunta	281
6.3 Die Akteurskonstellation parlamentarischer Führung im Eduskunta	289
7. Schlussbetrachtung: Politische Führung in Parlamenten	293
7.1 Vergleich der Handlungskorridore im House of Commons und im Eduskunta ...	293
7.1.1 Vergleich des Kontextfilters	293
7.1.2 Vergleich der Akteurskonstellationen und Typen parlamentarischer Führung	315
7.2 Muster parlamentarischer Führung vor dem Hintergrund der aufgeworfenen Hypothesen	317
7.3 Fazit und Ausblick: Nutzen des Führungskonzepts für die Analyse von Parlamenten	320
Literaturverzeichnis	325

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Politische Führung im akteurzentrierten Institutionalismus	47
Abbildung 2	Parlamentarische Führung	72
Abbildung 3	Handlungskorridor parlamentarischer Führung	77
Abbildung 4	Ebenen innerhalb des Parlaments	78
Abbildung 5	Orte und Positionen parlamentarischer Organisation	79
Abbildung 6	Orte in Verbindung mit Ebenen parlamentarischer Organisation	80
Abbildung 7	Positionsebenen im Parlament	87
Abbildung 8	Positionen im Parlament	88
Abbildung 9	Orte und ihre Positionen	89
Abbildung 10	Modell der Vorgehensweise	109

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Identifizierung von Positionen und Orten	79
Tabelle 2	Orte und Positionen parlamentarischer Führung	101
Tabelle 3	Vergleichskategorien Orte	101
Tabelle 4	Vergleichskategorien Positionen	102
Tabelle 5	Vergleichskategorien: Prozesse parlamentarischer Führung	103
Tabelle 6	Vergleichskategorien: Institutionelle Vetospieler	104
Tabelle 7	Vergleichskategorien: Partei	104
Tabelle 8	Vergleichskategorien: Situativer Kontext	105
Tabelle 9	Typologie parlamentarischer Führung	108
Tabelle 10	Charakterisierung der Typen parlamentarischer Führung	108
Tabelle 11	Fraktionen im House of Commons (Stand Dezember 2017)	125
Tabelle 12	Wahlergebnisse der Unterhauswahlen 2015 und 2017	199
Tabelle 13	Akteurskonstellation parlamentarischer Führung im House of Commons	209

Tabelle 14	Vetospiele im Gesetzgebungsprozess des Eduskunta	251
Tabelle 15	Akteurskonstellation parlamentarischer Führung im Eduskunta	290
Tabelle 16	Kategorien Präsidium im Vergleich	294
Tabelle 17	Kategorien Parlamentspräsident im Vergleich	295
Tabelle 18	Kategorien Fraktion im Vergleich	296
Tabelle 19	Kategorien Fraktionspositionen im Vergleich	299
Tabelle 20	Kategorien Ausschüsse im Vergleich	301
Tabelle 21	Kategorien Ausschusspositionen im Vergleich	303
Tabelle 22	Kategorien Plenarregeln im Vergleich	306
Tabelle 23	Kategorie Kontrollregeln im Vergleich	308
Tabelle 24	Institutionelle und parteipolitische Vetospiele im Vergleich	312
Tabelle 25	Kategorien Situativer Kontext im Vergleich	315

1. Einleitung

1.1 Parlamente und Führung als Gegenstand der Politikwissenschaft: Relevanz und Forschungsstand

„May they never lead the nation wrongly through love of power, desire to please, or unworthy ideals, but laying aside all private interests and prejudices keep in mind their responsibility to seek to improve the condition of all mankind“.¹

„Es handelt sich um den letzten Entwicklungsstand einer Institution, um die mit dem Leben gekämpft wurde. [...] Der Mensch, der jetzt eintritt und sich ein ganzes Bild machen will, staunt über das, was plausible Regeln und ihre Übertretungen aus dem Parlament gemacht haben. Ist dies nicht auch das Leichenschauhaus der parlamentarischen Idee? Oder hänge ich bloß der altmodischen Vorstellung eines Plenums an, in dem sich die Interessen aller wiederfinden sollen, das Mehrheiten organisiert, in großen Perspektiven denkt und entscheidet, also lauter romantischer Kram, dem das reale Parlament nur noch entfernt verbunden ist? Doch kann man tatenlos zusehen, wie es sich selbst beschädigt? Wäre nicht auch die Kritik dessen, was das Parlament heute ist, Sache des Volkes?“²

Die beiden Zitate – zum einen aus dem Gebet, das zu Beginn jeden Sitzungstages im britischen Unterhaus gesprochen wird, zum anderen aus Roger Willemsens Beobachtungen, die er während seiner einjährigen Teilnahme an den Sitzungen des Deutschen Bundestags gemacht hat – stehen exemplarisch für zwei Seiten der parlamentarischen Medaille: einerseits für das hehre Ziel der Vertretung des Volkes und andererseits für die herbe Kritik an Abgeordneten und Parlament gleichermaßen. Parlamente sind zentrale Bestandteile von Regierungssystemen und kaum eine Institution wird wohl so leidenschaftlich überhöht oder kritisiert. Willemsen – der seinen Text als Journalist und

1 Aus dem Gebet, das zu Beginn jedes Sitzungstags im House of Commons gesprochen wird, vgl. House of Commons 2016a. Vgl. auch zitiert bei Flynn 2012: 252.

2 Willemsen 2014: 276–277.

Bürger verfasst hat und damit fundamentale Gegenrede von Politikwissenschaftlern provozieren muss – zeigt, dass der Problembereich nicht nur innerhalb der akademischen Landschaft zu verorten, sondern auch in der breiteren, politisch interessierten Öffentlichkeit präsent ist. Dies gilt länderübergreifend und ist nicht auf die deutsche Perspektive und den Deutschen Bundestag beschränkt.

Parlamente faszinieren aus verschiedenen Gründen. Stefan Marschall nennt drei: erstens bildeten Parlamente die deutlich sichtbaren Mittelpunkte einer Vielzahl politischer Systeme, die letztgültige Entscheidungen treffen könnten, zweitens verknüpften Parlamente die Konzepte Parlamentarismus und Demokratie, und drittens gebe es keinen Staat ohne ein Parlament, selbst wenn diese nicht demokratischen Standards entsprächen.³ Nichtsdestotrotz ist die Frage „Does parliament matter?“⁴ ein ständiges Déjà-vu der Parlamentsforschung. Diametral entgegengesetzt zur konstatierten Allgegenwärtigkeit von Parlamenten stehen Klagen über ihren Niedergang. Diese gehören zum Standard sowohl des öffentlichen Diskurses als auch der Parlamentarismus-Forschung. Nur der Gesichtspunkt, anhand dessen der Bedeutungsverlust bedauert und kritisiert wird, variiert.⁵

Die wissenschaftliche Niedergangsdebatte lässt sich nach drei Schwerpunkten typologisieren:⁶ Nach der These der *Entparlamentarisierung* büßen Parlamente insgesamt ihre Kompetenzen ein. Es wird argumentiert, dass ausgelagerte Stellen den Gesetzgebungsprozess übernehmen und Optionen, die zur Abstimmung vorgelegten Gesetze zu modifizieren oder mitzugestalten, nicht mehr bestünden. Dabei blieben die geltenden Regeln in Kraft, würden aber verändert angewandt.⁷ Laut Vertretern der *Postparlamentarischen Demokratie* stoßen die Handlungsmöglichkeiten der parlamentarischen Demokratie an

3 Vgl. Marschall 2005: 15–16. Laut der Inter-Parliamentary Union gibt es in 193 Staaten (Stand Oktober 2016) ein Parlament.

4 So ein Buchtitel von Philip Norton, Norton 1993.

5 Vgl. Norton 1993: 4; Koß 2012: 29; Flinders/Kelso 2011: 254; Marschall 2002: 377; Norton 2013: 1. Zumeist geht es um die Dominanz der Regierung sowie die Europäisierung und Globalisierung, die den Machtverlust der Parlamente anscheinend zu verschulden haben.

6 Vgl. Koß 2012: 45ff; Marschall 2005: 276 für eine Übersicht der Positionen der Parlamentarismuskritik.

7 Vgl. Marschall 2005: 266; Koß 2012: 45.

ihre Grenzen.⁸ Eine kooperative Politik der Verhandlungssysteme – also eine postparlamentarische Struktur – könne es ermöglichen, diese Defizite zu beheben.⁹ Dieser neue Typus der organischen Regierungssteuerung differenziert und spezialisiert politische Autorität und macht aus Interessengruppen, Experten und informellen Gruppen die handelnden Akteure.¹⁰ Die Institution Parlament sei dabei allerdings nicht obsolet geworden, vielmehr müsse sie ihre Rolle neu definieren.¹¹ *Neo-parlamentarische Ansätze* wiederum versuchen den Mittelweg, indem sie zwar das Ende des Parlaments aus dem postparlamentarischen Ansatz bestreiten, aber auf die Veränderungen der parlamentarischen Umgebung reagieren wollen. Sie betonen die Adaptionfähigkeit der Parlamente; sie weisen darauf hin, dass Parlamente als Netzwerkakteure an vielen Stellen des Aushandlungs- und Entscheidungsprozesses schrittweise aktiv beteiligt seien.¹²

Politik und politische Systeme können nicht ohne Bezug auf Parlamente analysiert werden. Es bleibt deren Aufgabe, auch unter veränderten Bedingungen ihre Leistungsfähigkeit nachzuweisen und sich gleichzeitig als Ort der demokratischen Selbstbestimmung zu behaupten und die Balance zwischen Effizienz und Legitimation zu halten.¹³ Erforderlich ist deshalb eine realistische Parlamentarismustheorie, die die Veränderungen analysiert, ohne aber in düstere Prognosen zu verfallen.¹⁴

Der zweite Gegenstandsbereich dieser Arbeit ist politische Führung.

„Überlegungen zum Thema Führung werden schnell unübersichtlich. Schuld daran ist die Komplexität, die Vielfalt des Sozialen, die keinen Sachverhalt und keinen Zeitverhalt auf sich beruhen lässt, ohne sie mit sozialer Divergenz der Perspektiven [...] aufzuladen“.¹⁵

8 Vgl. Benz 1998: 202–203.

9 Vgl. Benz 2001: 266.

10 Vgl. Andersen/Burns 1996: 237–239/243.

11 Vgl. Andersen/Burns 1996: 248–251.

12 Vgl. Marschall 2005: 283–284 und in der Rezeption Koß 2012: 30.

13 Vgl. Steffani 1979: 144; Martin/Saalfeld/Strom 2014: 2/4–5.

14 Vgl. Marschall 2005: 273 mit Verweis auf Schütt-Wetschky 1984.

15 Baecker 2009: 67.

Auch das Thema Führung beschäftigt sowohl die breitere Öffentlichkeit als auch den akademischen Diskurs. Letzterer setzt sich intensiv mit dem „Mysterium der Führung“¹⁶ in einer Vielzahl von Zusammenhängen auseinander. Der Führungsbegriff ist in der öffentlichen Diskussion wiederum ebenfalls ein ständiger Begleiter bei der Beurteilung von Politikern, vermeintliche Führungsstärke oder Führungsschwäche von Managern, Regierungschefs oder Parteivorsitzenden wird seziert und debattiert. Diese Wahrnehmung politischer Ereignisse wirft ein Schlaglicht auf die Bedeutung von Führung in der Politik. Es entsteht der Eindruck, dass Entscheidungen allein durch das Führungspersonal gestaltet und geprägt werden. Die wachsende Personalisierung und Amerikanisierung der Politik gilt als Begleiter dieses Prozesses.¹⁷

Führung wird für die Leistungsfähigkeit von Regierungssystemen als unabdingbar empfunden.¹⁸ Führung als „Kernfrage politischen Geschehens“¹⁹ ist ein ausgeprägtes soziales Phänomen,²⁰ weshalb die offensichtliche Fokussierung auf exekutives Führungspersonal (*leader*) und weniger auf *leadership*, also Führung als Konzept oder Prozess, verwundert:

„Democracy needs good leaders, but has no clear theory of leadership to counter its inherent suspicions of strong leaders. Democratic leaders are caught in the cross fire between the hopes placed in them and the challenges to, and constraints on, their authority“.²¹

Der Führungsbegriff ist mit zahlreichen Dichotomien konfrontiert: Führer und Führung, Demokraten und Diktatoren, Ursachen und Konsequenzen, Akteure und Kontext, persönliche Qualitäten und Glück, Erfolg und Niederlage, Kunst und Wissenschaft. Führung berührt Fragen des Politischen und der sozialen Aktivität insgesamt, so Souveränität, Herrschaft, Repräsentation, Autorität und Macht.²² Aus

16 Ebd.: 12.

17 Vgl. Körösényi 2005: 358.

18 Vgl. Helms 2012c: 1.

19 von Kalnein 2005: 7.

20 Vgl. Baecker 2009: 67.

21 Rhodes/t Hart 2014: 2.

22 Vgl. Rhodes/t Hart 2014: 3; Keohane 2014: 25.

diesem Grund ist politische Führung ein kompliziertes Thema und deshalb auch für die Wissenschaft oft rätselhaft.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Schnittstellenfunktion des Gegenstands parlamentarischer Führung. Führung ist ein komplexes Phänomen und in vielen verschiedenen Zusammenhängen zu beobachten und die allgegenwärtigen Parlamente sehen sich mit Debatten über ihren Niedergang konfrontiert. Die Erweiterung und Übertragung des Führungsbegriffs auf Akteure außerhalb der Exekutive bietet der Parlamentsanalyse einen innovativen Einblick in und frische Impulse für die parlamentarischen Abläufe. Diese sind grundsätzlich sowohl auf der Mikro- als auch auf der Makro-Ebene intensiv bearbeitet worden, sodass die Meso-Ebene der parlamentarischen Führung neue Perspektiven eröffnet.

Forschungsstand

Es gibt tausende Werke, die sich mit Führung beschäftigen. Politische Führung wiederum ist nur ein kleiner Teil davon, trotzdem kann es auch in diesem Feld unübersichtlich werden.²³ Viele Studien zur politischen Führung bieten einen sinnvollen Einstieg zum Stand der Forschung. Henrik Gast arbeitet überblicksartig die Forschungslage auf und fasst drei Defizite der politikwissenschaftliche *Leadership*-Forschung zusammen: es fehlten sowohl fallübergreifende Hypothesen als auch die sinnvolle Einbeziehung von sozialpsychologischen Komponenten. Auch blieben sowohl die Bedeutung des Faktors Persönlichkeit als auch die Kontextbedingungen unspezifisch. Insbesondere kritisiert er den Mangel an einer interdisziplinären Ausrichtung der Führungsforschung.²⁴ Ähnlich geht Keith Grint vor, der zwischen positionsbasierten, personenbasierten, ergebnisorientierten oder prozessorientierten Ansätzen unterscheidet.²⁵

23 Vgl. Bell 2011: xxi; O'Malley 2012.

24 Vgl. Gast 2011: 20–21. Gast ordnet den Gegenstand über verschiedene inhaltliche Zugänge, vgl. Gast 2011: 22–26. Gast selbst begegnet der politischen Führung aus strukturfunktionalistischer Perspektive auf Grundlage des AGIL-Analyseschemas von Talcott Parsons, vgl. Ebd.: 27ff.

25 Vgl. Grint 2010: 3.

Im Bereich der (politischen) Führungsforschung gibt es eine Vielzahl von Handbüchern, die die verschiedenen Bereiche, die durch das komplexe Thema Führung berührt werden, zusammenführen wollen. Das aktuellste Beispiel ist das *Oxford Handbook of Political Leadership*.²⁶ Das *SAGE Handbook of Leadership* beleuchtet verschiedene theoretische Zugänge; insbesondere ist der Beitrag zur politischen Führung hervorzuheben, der knapp, aber präzise die wesentlichen Hintergründe und Theorien politischer Führung überzeugend zusammenfasst.²⁷ Zu erwähnen ist außerdem das von Bell herausgegebene vierbändige Werk *Political leadership*, das sich dem Thema polittheoretisch nähert.²⁸ In den 1990er Jahren erschienen, gilt das *Handbook of Leadership* von Bass und Stogdill ferner als Klassiker. Vornehmlich betriebswirtschaftlich ausgerichtet, umfasst es dennoch eine umfassende Anzahl von relevanten Themen.²⁹ Kiesers *Handwörterbuch der Führung* ist das deutschsprachige Pendant zu diesem Werk, es enthält auch ein Kapitel zu politikwissenschaftlichen Führungstheorien.³⁰ Aber auch weniger erschöpfende Sammelbände bemühen sich darum, dem komplexen Phänomen der Führung angemessen zu begegnen.³¹

Neben den Sammelbänden beschäftigen sich verschiedene Monographien und Aufsätze mit unterschiedlichen theoretischen Dimensionen politischer Führung. Elcocks *Political leadership* ist ein herausragendes Beispiel, da der Autor nicht nur auf die theoretischen Hintergründe eingeht, sondern auch die Funktionen politischer Führung ins Zentrum rückt.³² Einige Autoren stellen die Beziehung zwischen Füh-

26 Vgl. Hart/Rhodes 2014.

27 Vgl. Bryman et al. 2011. Der Beitrag zur politischen Führung von Hartley/Benington 2011.

28 Vgl. Bell 2011. Band 1 beschäftigt sich mit Theorien politischer Führung, Band 2 untersucht die Bedeutung von Führern, Band 3 die Persönlichkeit, Band 4 die darüber hinausgehenden theoretischen Fragen.

29 Vgl. Bass 1990. Dazu zählen Konzepte und Theorien, der Faktor Persönlichkeit, Fragen der Macht, des Managements, des Moderierens.

30 Vgl. Kieser 1987. Darin der Beitrag von Klaus von Beyme zu politikwissenschaftlichen Führungstheorien.

31 Vgl. Couto 2010. Weitere Sammelbände mit einer ähnlichen Ausrichtung, aber jeweils variierenden Beiträgen sind z.B. Nohria/Khurana 2010; Masciulli et al. 2009; Femia et al. 2009; Genovese/Cox Han 2008; Hargrove/Owens 2003; Mughan 1992; Paige 1972.

32 Vgl. Elcock 2001.

rung und Politik in den Vordergrund,³³ andere wiederum beleuchten dezidiert demokratische politische Führung oder *dispersed democratic leadership*,³⁴ während auch grundsätzlicher über Führung nachgedacht wird.³⁵ In einigen Studien wird ein eher betriebswirtschaftlicher Fokus deutlich.³⁶ Bei Barbara Kellermans Veröffentlichungen zeigt sich exemplarisch eine Entwicklung der Themen der Führungsforschung, vom wechselnden Fokus auf Führung oder Gefolgschaft bis schließlich zum Ende von *Leadership* insgesamt.³⁷ Aktuell fällt auf, dass verstärkt die Auswahl von Führungspersonal und der Einfluss von Führung und Führungspersonal auf Wahlen untersucht werden.³⁸ Auch der Faktor Persönlichkeit und Personalisierung ist ein ständig wiederkehrender Topos.³⁹

Großen Einfluss auf eine interaktionistische Analyse politischer Führung haben die Monographien von Jean Blondel und Robert Elgie. Blondel diskutiert ausführlich, was politische Führung ist, welche Elemente das Phänomen ausmachen.⁴⁰ Elgie wiederum stellt ebenfalls eine Definition politischer Führung vor und fokussiert anschließend auf den Kern interaktionistischer Ansätze: Führung sei das Produkt der Beziehung zwischen *Leader* und seiner Führungsumgebung.⁴¹

Insgesamt fällt auf, dass weder die grundsätzlich zwar gründlichen Sammelbände – bei denen es sicherlich in der Natur der Sache liegt – noch die meisten anderen Beiträge ein tatsächliches ganzheitliches Analysemodell zur Diskussion stellen. Zumeist geht es um eine rein theoretische Diskussion mit der Beleuchtung einzelner wichtiger As-

33 Vgl. Jones 1989.

34 Vgl. Kane 2012 und Kane/Patapan/ 't Hart 2011.

35 Vgl. Keohane 2010 und 2005; Ahlquist 2011; Körösiényi 2005.

36 Vgl. Northouse 2010; Yukl 1994. Weitere Beispiele: Johansson 2009; Hollander 1993; March/Weil 2005; Lord 2003; Rejai/Phillips 1997; Ruscio 2008; Schyns/Meindl 2005; Wren 2007; Collinson 2005. Zur vergleichenden Analyse von politischer Führung sind besonders Edinger 1975 und Edinger 1990 zu nennen. Vgl. zu Führung und Macht Janda 1960.

37 Vgl. Kellerman 1986/2008/2010/2012. Für die Beschäftigung mit Gefolgschaft und *Followern* vgl. auch Chaleff 2003 und Kelley 1988.

38 Vgl. Pilet/Cross 2014; Aarts et al. 2011.

39 Vgl. King 2002; Blondel et al. 2010; Garzia 2011; Feldman/Valenty 2001; Etzersdorfer 1997; Rosenberger 2005/2008; Waldner 2013.

40 Vgl. Blondel 1987.

41 Vgl. Elgie 1995.

pekte. Ohne diese wichtige Forschungsleistung gering schätzen zu wollen, verfolgen diese Studien nicht das Ziel, mit einem *Framework for Analysis* tatsächliche Führung in der Gesamtheit des jeweiligen Kontextes darzulegen. Eine beeindruckende Ausnahme ist der Aufsatz von Morrell/Hartley. Vor dem Hintergrund ihrer Definition politischer Führung und des von ihnen ausgemachten Defizits der Führungsforschung stellen sie mithilfe des Ansatzes der Figuration ein heuristisches Modell politischer Führung vor. Ihr Modell bietet wichtige Referenzpunkte für die Analyse jeglicher Führungssituation.⁴² Ein ebenfalls ganzheitliches Modell politischer Führung entwickeln Fliegauf et al. Wie zu zeigen sein wird, überzeugt es für die Zielsetzung dieser Studie nicht an allen Stellen, bleibt aber gerade in der deutschsprachigen Forschung hervorhebenswert.⁴³

In Ergänzung dazu gibt es eine Vielzahl von empirischen Führungsanalysen. Diese basieren auf einem zuvor ausgearbeiteten Konzept, das aber zumeist auf den ausgewählten Fall begrenzt anwendbar bleibt. Dabei wird stets vorausgesetzt, dass es um Führung von Seiten der Regierung geht. Diese Studien belegen die eingangs konstatierte Fokussierung auf die Exekutive, da es sich bei ihnen zumeist um Arbeiten über die Führungsleistung oder das Führungsverhalten von exekutivem Personal, d.h. Premierministern oder Staatsoberhäuptern handelt.⁴⁴ Dies basiert auf der US-amerikanischen Tradition der *presidential studies*.⁴⁵

Insbesondere die deutschsprachige Forschung ist Beleg für die Obsession der Führungsforschung mit der Regierung und insbesondere

42 Vgl. Morrell/Hartley 2006.

43 Vgl. Fliegauf et al. 2008.

44 Vgl. Cole 1994. Coles Studie über die politische Führungsleistung François Mitterands ist aufgrund seiner entwickelten Kriterien auch theoretisch faszinierend, eine Anwendung außerhalb des Regierungskontextes ist allerdings schwer möglich. Buller et al. 2015 analysieren die politische Führungsleistung Gordon Browns in der Finanzkrise anhand eines theoretischen Konzeptes, das strukturelle Kontextfaktoren in den Mittelpunkt stellt.

Vgl. Helms 2005a für eine grundsätzliche Analyse von Präsidenten, Premierministern und Kanzlern oder Strangio et al. 2013 für eine Analyse der *Performance* von Premierministern.

45 Vgl. Neustadt 1990; Barber 1992.

den Bundeskanzlern.⁴⁶ Bei Gast findet sich eine kompakte Darlegung des Forschungsstands im Bereich der deutschen Regierungsforschung.⁴⁷ Der Sammelband von Sebaldt und Gast führt Analysen zu politischer Führung in westlichen Regierungssystemen zusammen, verlässt aber ebenfalls kaum den exekutiven Bereich. Die österreichische Politikwissenschaft ist im Bereich der Führungswissenschaft recht aktiv, wie zum Beispiel der Sammelband von Zimmer/Jankowitsch zeigt.⁴⁸ Eher betriebswirtschaftlich und organisationspsychologisch orientiert, liefert Neuberger nichtsdestotrotz eine nützliche Zusammenführung der vielen Führungsdefinitionen und -ansätze.⁴⁹

Gleichzeitig ist eine sich belebende theoretische Diskussion über den Gegenstand politischer Führung zu beobachten. So bietet der Aufsatz von Hans Peter Fagagnini eine interessante und vielseitige Beantwortung der Frage, was politische Führung überhaupt soll.⁵⁰ Der prominenteste Wissenschaftler in der deutschsprachigen Führungsforschung ist Ludger Helms, der sich mit einer Vielzahl von (auch englischsprachigen) Beiträgen in die Diskussion einschaltet.⁵¹ Auch seine Beiträge zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Führungsforschung bereichern die akademische Debatte.⁵²

46 Dazu gehören z.B. Hartwich/Wever 1990; Oberreuter 1992; Holtmann 2008, der fragt, ob Regierungen tatsächlich führen; das „Handbuch Regierungsforschung“ von Korte/Grunden 2013. Vgl. auch Helms 2005b zum Zusammenhang von Regierungsorganisation und politischer Führung. Gottschalk 2013 analysiert die Gegebenheiten politischer Führung im parlamentarischen Regierungssystem und fokussiert dabei auf die Bundeskanzler Adenauer und Erhard. Grasselt und Korte bieten einen spannenden Vergleich in Führungsstrukturen in Politik und Wirtschaft (Grasselt/Korte 2007). Franz Walter analysiert Führung in der Politik anhand der SPD-Vorsitzenden (Walter 1997). Das bereits zitierte Werk von Henrik Gast (Gast 2011) bietet sowohl eine Theoriedebatte als auch eine Analyse deutscher Bundeskanzler.

47 Vgl. Gast 2011: 15–20. Gast weist darauf hin, dass Arnulf Barings „Im Anfang war Adenauer“ den Ton für die deutsche Führungsforschung setzte: starke Personalisierung und Ausrichtung auf die Person des Bundeskanzlers.

48 Vgl. Sebaldt/Gast 2010; Zimmer/Jankowitsch 2008.

49 Vgl. Neuberger 2002. Vgl. mit einer ähnlichen Ausrichtung Wiendieck/Wiswede 1990.

50 Vgl. Fagagnini 2000. Vgl. darüber hinaus Straßenberger 2012; Glaab 2007; Kaina 2001; Gast 2009. Vgl. die kritischen Beiträge Pelinka 1997 und 2008.

51 Vgl. Helms 2014a und 2014b; Helms 2012a.

52 Vgl. Helms 2009 zu politischer Führung in der Demokratie, Helms 2000 zu politischer Führung als politikwissenschaftliches Problem und Helms 2010 zu Füh-

Interessanterweise spiegelt sich die Vielseitigkeit der Führungsforschung nicht im Gegenstand der parlamentarischen Führung wider. In den genannten Handbüchern findet sich kein Kapitel zu parlamentarischer Führung, Ausnahme ist Coutos Sammelband, in dem sich Lancaster dezidiert mit dem Thema beschäftigt. In diesem nur neun Seiten langen Aufsatz reißt der Autor in der Summe mehr Themen im Zusammenhang von Führung und Parlament an als andere in ganzen Sammelbänden.⁵³ Weitere Beiträge sind an einer Hand abzuzählen. Fliegau und Huhnholz entwickeln die beiden Dimensionen Führung im Parlament und Führung durch das Parlament; Norton vergleicht Führungsmuster und -dynamiken in der parlamentarischen Arena und auch Peabody arbeitet spezifisch mit politischer Führung in Parlamenten. Mooney betrachtet den Einfluss parlamentarischer Führung und beleuchtet dabei die Delegation als Kern der parlamentarischen Führungsleistung.⁵⁴

Die deutsche Politikwissenschaft untersucht intensiv die Abläufe innerhalb der Fraktion und inwiefern dort Führungsprozesse stattfinden.⁵⁵ Es wird insgesamt oft auf einzelne Akteure Bezug genommen, so die Führungsleistung des Fraktionsvorsitzenden oder des Parlamentspräsidenten.⁵⁶ Außerdem spielt die Beziehung zwischen Regierung und Parlament eine Schlüsselrolle für Führungsprozesse, weshalb

rungsforschung als Demokratiewissenschaft. Allerdings konzentriert sich auch Helms hauptsächlich auf die exekutive Führung.

53 Vgl. Lancaster 2010.

54 Vgl. Fliegau/Huhnholz 2011; Peabody 1985; Mooney 2013. Vgl. darüber hinaus auch Calvert 1987 und Longley/Hazan 2000.

55 Vgl. Schüttemeyer 2010/1998; Schöne 2013 zu Steuerung und Fraktionsmanagement der Regierungsfractionen; Kathmann 2003 zum Politikmanagement der SPD-Bundestagsfraktion; Petersen 2000 zu den Parlamentarischen Geschäftsführern; Gros 1998 zur Politikgestaltung zwischen Partei, Fraktion und Regierung; Eilfort 2003a zur politischen Führung in der CDU-CSU-Fraktion; Eilfort 2003 b zur Steuerung von Fraktionen. Vgl. für die Fraktionen auch Heidar/Koole 2000; Helms 1999; Green-Pedersein 2010.

Für die Abgeordneten vgl. Oertzen 2006; Golsch 1998; Müller/Saalfeld 1997.

56 Vgl. Bailer et al. 2008 zu Fraktionsvorsitzenden im Europäischen Parlament; Petersen/Kaina 2007 zu den Arbeitsgruppenvorsitzenden; Searing 1995 zu *Backbench*- und *Leadership*-Rollen im *House of Commons*; Bale 2014 für einen Analyserahmen des britischen *Leaders of the Opposition* am Beispiel Ed Milibands; Hefty 2005 zu den parlamentarischen Staatssekretären; Richards 2016 zur Führungsanalyse von Jeremy Corbyn.

sich einige Studien auf die Handlungsmöglichkeit des Parlaments gegenüber der Regierung konzentrieren.⁵⁷ Andere Arbeiten wiederum fokussieren auf die Macht der Parlamente.⁵⁸ Darüber hinaus diskutiert z.B. David Judge die Übertragbarkeit von Führungskonzepten auf die Analyse des Europäischen Parlaments.⁵⁹ Das parlamentarische Thema, in dessen Zusammenhang der Terminus Führung am häufigsten fällt, ist die Fraktionsgeschlossenheit. Ihre Herstellung wird als Führungsleistung des Fraktionsvorsitzenden und seines Personals wahrgenommen.⁶⁰

Allen Beiträgen ist gemein, dass sie – ähnlich wie die politische Führungsforschung insgesamt – keine ganzheitlichen Modelle oder Theorien zur Analyse parlamentarischer Führung anbieten. Teilaspekte dienen als Anknüpfungspunkt – Fraktionen scheinen eine Rolle zu spielen, Akteure nach innen und Prozesse nach außen gilt es wohl zu unterscheiden, parlamentarische Ressourcen müssen berücksichtigt werden – aber ein zusammenhängendes Bild ergibt sich nicht. Oft bleibt der Eindruck, dass der Stempel Führung den Beobachtungen und der Analyse einfach aufgedrückt wird, ohne genau zu hinterfragen oder festzulegen, was mit diesem Begriff im parlamentarischen Zusammenhang tatsächlich gemeint sein kann.

Vgl. für die US-Forschung Owens 2003 zu *Congressional Leader*; Richman 2010 zur Logik der *Legislative Leadership* in Bezug auf die *Speaker*; Jones 1968 und Sinclair 1995 und 1999 zu Führung im *House of Representatives*; Cooper/Brady 1981, die die spannende Verbindung zwischen institutionellem Kontext und Führungsstil im US-Repräsentantenhaus untersuchen; Rohde 1991 zu *Leadern* im US-Repräsentantenhaus.

57 Vgl. Baldwin 2007; Holtmann/Patzelt 2004; Kropp 2006; Schwarzmeier 2001; Wasner 1998; Rasch/Tsebelis 2011; Giannetti/Benoit 2009.

58 Vgl. Koß 2012; Sieberer 2011; Sebaldt 2009; Arter 2009a; Sieberer 2011.

59 Vgl. Judge 2008b: 245.

60 Vgl. Bowler 1999; Hazan 2006; Kailitz 2008; Kam 2009; Ozbudun 1970; Stecker 2011; Depauw/Martin 2009; Sieberer 2006; Fritzsche 2009; Saalfeld 1995. Umstritten ist die Begrifflichkeit – Disziplin, Zwang oder Geschlossenheit, vgl. Ozbudun 1970: 305. Ozbudun betrachtet die konzeptionelle Überlagerung zwischen *party cohesion* und *party discipline*, Kohäsion sei die Zusammenarbeit von Gruppenmitgliedern, um ein Gruppenziel zu erreichen. Disziplin wiederum sei zum einen eine bestimmte Form der Kohäsion, die die *Follower* auf Anweisung ihres *Leaders* akzeptieren, zum anderen erfasse der Begriff die Möglichkeiten des *Leaders*, seine Anweisungen durchzusetzen. Vgl. auch Giannetti/Benoit 2009: 5; Bowler et al. 1999: 4–5; Hazan 2006: 3–4 und Patzelt 1998.

Trotz der sehr geringen Anzahl an Beiträgen dezidiert zur parlamentarischen Führung bietet die allgemeine und vergleichende Parlaments- und Parlamentarismusforschung viele Ansatzpunkte, die für die Zielsetzung der Arbeit – ein zusammenhängende Konzept parlamentarischer Führung – nutzbar gemacht werden können. Viele Überblickswerke und Klassiker der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Parlamenten bilden den Rahmen. Hervorzuheben ist insbesondere das *Oxford Handbook of Legislative Studies*.⁶¹ Zum Kanon der Parlamentsforschung gehören *Comparing legislatures* von Loewenberg/Patterson, *Handbook of Legislative Research* von Loewenberg et al., *Mezey's Comparative legislatures*, Polsbys Beitrag zu Parlamenten in Greensteins und Polsbys *Handbook of Political Science, Legislative System* von Wahlke et al. und Kluxens Beschäftigung mit der Geschichte und Problematik des Parlamentarismus.⁶² Für die deutsche Politikwissenschaft sind insbesondere das umfassende Werk zur parlamentarischen Demokratie von Klaus von Beyme zu nennen, sowie Marschalls einführende Studie in den Parlamentarismus. Einen Überblick über den Stand der Forschung bieten Schindler und Schüttemeyer sowie Schöne und von Blumenthal.⁶³ Der von Herbert Döring herausgegebene Band *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* ist eine bahnbrechende Quelle für die Beschäftigung mit Parlamenten.⁶⁴ Darüber hinaus bieten neuere Beiträge einen aktualisierten Einblick in die Parlamentsforschung.⁶⁵ Eine über die gemeinhin betrachteten Parlamente hinausgehende Perspektive stellen Esaiasson und Heidar vor, die die Parla-

61 Vgl. Martin/Saalfeld/Strom 2014.

62 Vgl. Loewenberg/Patterson 1979; Loewenberg et al. 1985; Mezey 1979; Greenstein/Polsby 1975; Wahlke et al. 1962; Kluxen 1983. Vgl. außerdem: Gamm/Huber 2002; Copeland/Patterson 1994; Norton 1990, 1993 und 1998.

63 Vgl. von Beyme 1999; Marschall 2005; Schindler/Schüttemeyer 2010; Schöne/von Blumenthal 2009; Loewenberg et al. 2002. Vgl. auch Patzelt 1995, Oberreuter 1984 oder Busch 1988. Für die deutsche Politikwissenschaft vgl. auch die von Werner Patzelt herausgegebene Reihe: *Parlamente und ihre Symbolik* (2001), *Parlamente und ihre Funktionen* (2003), *Parlamente und ihre Macht* (2005) und *Parlamente und ihre Zeit* (2009).

Vgl. für lexikonartige Artikel zu den nationalen Parlamenten Fish/Kroenig 2009; Kurian et al. 1998.

64 Vgl. Döring 1995.

65 Vgl. Kreppel 2008; Kreppel 2014; Arter 2009a.

mente der nordischen Staaten vergleichen.⁶⁶ Ein dominantes Thema in der Parlamentsforschung ist die Delegation, die vor allem von Strøm/Müller et al. aufgegriffen und von Braun und Gilardi grundsätzlicher thematisiert wird.⁶⁷

Neben diesen Studien zur Makro-Ebene bieten Arbeiten mit einer Mikro-Perspektive Einblicke in die innere parlamentarische Organisation mit wichtigen Bezugspunkten für die parlamentarische Führung.⁶⁸ Mit der wegweisenden Verbindung von Informationstheorie und parlamentarischer Organisation erklärt Keith Krehbiel, wie Abgeordnete informierte Entscheidungen treffen können angesichts der Unkenntnis darüber, welche Auswirkungen diese Entscheidungen haben könnten. Ähnlich bahnbrechenden Charakter hat die Studie von Cox und Mc Cubbins zum legislativen Leviathan, in der sie die These aufstellen, dass die Parteien im US-Repräsentantenhaus ein legislatives Kartell bilden.⁶⁹

Zusammenfassend ist der Stand der Forschung zu den beiden Bereichen nahezu unübersichtlich. Die konkrete Materie selbst ist aber nur unzureichend abgedeckt. Daraus ergibt sich ein interessantes Forschungsdesiderat, da aus der Masse an Literatur die für die eigene Zielsetzung relevanten Anknüpfungspunkte destilliert werden müssen. Das Rad muss nicht neu erfunden, aber neu justiert werden.

1.2 Fragestellung der Arbeit und methodische Grundlagen

Diese Arbeit basiert auf der erläuterten Schnittstellenfunktion von parlamentarischer Führung und knüpft an die Erkenntnisse der Führungs- und Parlamentsforschung an. Ausgehend von Konzepten zur politischen Führung lautet ihre übergeordnete Fragestellung, welche Führungsstrukturen im Parlament zu finden und welche Muster parlamentarischer Führung zu identifizieren sind. Wenn Führung tatsächlich in jedem sozialen Zusammenhang stattfindet, müssen ihre Bedingung und Ausgestaltung auch für den parlamentarischen Zusammen-

66 Vgl. Esaiasson/Heidar 2000a.

67 Vgl. Strøm et al. 2003; Braun/Gilardi 2006.

68 Vgl. Cox 2006; Hedlund 1985; Loewenberg 2007; Strom 1995; Carey 2006.

69 Vgl. Krehbiel 1991; Cox/Mc Cubbins 1993.